

The Optimal Model for the Review of Governmental Normative Acts in the Iranian Legal System

Abstract

The realization of the rule of law and adherence to the hierarchy of legal norms require coherent, decisive, and effective oversight of governmental regulations. In the legal system of the Islamic Republic of Iran, review of executive regulations for conformity with statutory law is simultaneously entrusted to three authorities: the Speaker of Parliament, the Administrative Justice Court, and judges of ordinary courts. The absence of a coordinated supervisory framework and a clear, legally coherent hierarchy among these bodies has given rise to substantive and structural conflicts, undermining legal certainty, acquired rights, and the predictability of the legal system.

This study adopts an analytical–prescriptive method based on library research to examine the nature and scope of each authority’s jurisdiction and to analyze the points of friction among them. The findings show that the transformation of the Speaker’s supervision from a political and informational mechanism into an approval-based, quasi-judicial form of review—accompanied by the power to render regulations ineffective—not only conflicts with the specialized jurisdiction of the Administrative Justice Court as the judicial body responsible for reviewing governmental regulations, but also challenges the fundamental principles of the separation of powers and judicial independence. Meanwhile, the decentralized and case-specific authority of ordinary judges to refrain from applying unlawful regulations, in the absence of harmonizing mechanisms, leads to inconsistent judicial decisions and fragmented regulatory enforcement.

In response, the article proposes a reform model grounded in the primacy of specialized judicial review. It recommends restoring the Speaker's role to its original informational function and consolidating the Administrative Justice Court as the final authority for the annulment of governmental regulations. It further advocates institutionalizing a mechanism of prejudicial reference, enabling ordinary courts to suspend proceedings and refer cases involving suspected illegality of governmental regulations to the Administrative Justice Court, while clearly distinguishing the legal effects of "rendering ineffective" from "annulment" in order to reduce jurisdictional conflicts and strengthen legal certainty.

Keywords: Rule of Law, Hierarchy of Norms, Executive Regulations, Jurisdictional Conflict, Preliminary Reference, Legal Certainty

Unedited
Draft Version
Awaiting Publication
نسخه اولیه
در انتظار انتشار
ویراستاری نشده
Accepted

الگوی مطلوب نظارت قانونی بر مصوبات دولتی در نظام حقوقی ایران

چکیده

تحقق اصل حاکمیت قانون و تضمین پایبندی به سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، مستلزم استقرار سازوکارهای نظارتی منسجم، قاطع و کارآمد بر مقررات دولتی است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پایش مصوبات قوه مجریه از حیث عدم مغایرت با قوانین، به‌طور هم‌زمان به سه مرجع واگذار شده است: رئیس مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری و قضات محاکم دادگستری. با این حال فقدان هندسه نظارتی هماهنگ و نبود سلسله‌مراتب روشن میان این مراجع که با منطبق حقوقی سازگار باشد، زمینه‌ساز بروز تعارضات ماهوی و ساختاری شده است؛ تعارضاتی که پیامد آن تزلزل امنیت حقوقی، تضییع حقوق مکتسبه شهروندان و کاهش پیش‌بینی‌پذیری در نظام حقوقی کشور است.

پژوهش حاضر با روش تحلیلی-تجویزی و با اتکا به منابع کتابخانه‌ای، به واکاوی ماهیت و قلمرو صلاحیت مراجع یادشده پرداخته و نقاط اصطکاک میان آن‌ها را تحلیل می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد دگردیسی نظارت رئیس مجلس از ماهیت سیاسی-استطلاعی به وضعیتی استصوابی و شبه‌قضایی - با ضمانت اجرای ملغی‌الاث‌ر شدن مصوبات - نه تنها با صلاحیت تخصصی دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع رسیدگی قضایی به مقررات دولتی تعارض دارد، بلکه اصول بنیادین تفکیک قوا و استقلال قضایی را نیز با چالش مواجه می‌سازد. از سوی دیگر، صلاحیت غیرمتمرکز و موردی قضات دادگستری در خودداری از اجرای مصوبات خلاف قانون، در نبود سازوکارهای وحدت‌بخش، به تشتت آراء و ناهمگونی در اجرای مقررات می‌انجامد.

در پاسخ به این چالش‌ها مقاله حاضر با پذیرش اصالت نظارت قضایی تخصصی، الگویی اصلاحی برای سامان‌دهی نظارت بر مصوبات دولتی پیشنهاد می‌کند. بر اساس این الگو، نظارت رئیس مجلس به جایگاه اصیل استطلاعی خود بازگردانده شده و دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع نهایی ابطال مقررات دولتی تثبیت می‌شود. همچنین نهادینه‌سازی سازوکار «قرار اناطه» برای ارجاع موارد مشکوک از محاکم عمومی به دیوان عدالت اداری، همراه با تفکیک آثار «ملغی‌الاث‌ر شدن» از «ابطال»، به‌عنوان راهکاری عملی برای کاهش تعارض صلاحیت‌ها و ارتقای امنیت حقوقی پیشنهاد می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حاکمیت قانون، سلسله‌مراتب هنجارها، مقررات دولتی، تعارض صلاحیت، قرار
اناطه، امنیت حقوقی.

پذیرفته‌شده | در انتظار انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری‌نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited

مقدمه

در نظام‌های حقوقی مدرن، تحول مفهوم دولت و گذار از پارادایم «دولت پلیسی» به «دولت قانون‌مدار» و سپس شکل‌گیری الگوی «دولت رفاه»، به‌عنوان نقطه عطفی در تاریخ حقوق عمومی و اداری شناخته می‌شود. در الگوی دولت پلیسی، اراده حاکم یا دستگاه اجرایی منبع اصلی حق و تکلیف تلقی می‌شد و مصلحت‌سنجی‌های سیاسی بر الزامات حقوقی تقدم داشت (هداوند، ۱۳۸۷، صص. ۱۰-۱۱). اما در پارادایم دولت قانون‌مدار، قدرت عمومی به قیود حقوقی مقید شده و اداره جامعه تنها در چارچوب قوانین موضوعه امکان‌پذیر است. (منصور آبادی، منصور آبادی، ۱۴۰۰، ص. ۳۵۷) جوهره این تحول، استقرار اصل بنیادین «حاکمیت قانون» است؛ اصلی که دولت را ملزم می‌سازد خود نخستین مجری و پاسدار قوانینی باشد که نهاد قانون‌گذار وضع کرده است (شمعی، شهباز، ۱۳۹۵، صص. ۱۷۶-۱۷۷). ضرورت گذار به پارادایم دولت قانون‌مدار، بیش از آنکه برخاسته از کمال‌گرایی محض باشد، ناشی از واقعیت‌های ساختاری حیات اجتماعی است؛ چراکه در زندگی اجتماعی، تعارض منافع امری اجتناب‌ناپذیر است و اشخاص و گروه‌ها در فضایی میان نابرابری‌های طبیعی و اجباری به سر می‌برند؛ لذا تنها با به‌کارگیری نظام‌مند و صحیح قانون است که می‌توان به توازن منافع و مدیریت این تعارضات دست یافت (Nagel, 1991, p. 51). در این راستا، حاکمیت قانون مستلزم درک مشخصی از ماهیت «قانون» است؛ به این معنا که قواعد حقوقی باید پیش از اجرا، به شکلی شفاف و صریح اعلام گردند و در مقام اعمال و تفسیر، بر تمامی مکلفان به‌صورت برابر حاکم باشند. (Clark, 1998, 7)

گسترش وظایف دولت در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و رفاهی سبب شده است که قوه مجریه برای اداره کارآمد امور عمومی و پاسخگویی سریع به نیازهای پیچیده جامعه، ناگزیر از توسل گسترده به ابزار مقررات‌گذاری اداری باشد. به همین دلیل، بخش قابل توجهی از قواعد الزام‌آور در نظام‌های حقوقی معاصر نه در قالب قانون مصوب پارلمان، بلکه در قالب آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری وضع می‌شوند (واعظی، ۱۴۰۳، ص. ۶۸؛ بوشهری، ۱۳۹۰، صص. ۲۴-۲۵). این گسترش مقررات‌گذاری اداری، اگرچه برای تسریع در فرآیند اداره کشور و پاسخگویی به پیچیدگی‌های حکمرانی نوین اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، صص. ۱۰۴-۱۰۸)، اما هم‌زمان این نگرانی بنیادین را نیز به همراه دارد

که قوه مجریه با تفسیر موسع از اختیارات خود یا خروج از حدود صلاحیت‌های قانونی، به وضع مقرراتی مبادرت کند که با قوانین عادی یا حتی اصول بنیادین نظام حقوقی در تعارض قرار گیرد. از این‌رو، تحقق واقعی اصل حاکمیت قانون مستلزم رعایت دقیق سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است؛ ساختاری که بر اساس آن اعتبار هر قاعده حقوقی از قاعده مافوق خود ناشی می‌شود (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۰، ص. ۳۲؛ فلاح‌زاده، ۱۳۸۷، ص. ۱۳۱). این منطق در نظریه سلسله‌مراتب هنجارها که هانس کلسن آن را در قالب ساختاری هرمی تبیین کرده است نیز به‌روشنی مشاهده می‌شود؛ نظریه‌ای که بر مبنای آن، هر قاعده حقوقی در پرتو قاعده‌ای برتر اعتبار می‌یابد (کلسن، ۱۳۸۷، صص. ۱۰۵-۱۰۶؛ حاجی علی خمسه، نیکونهاد، ۱۳۹۳، ص. ۲۰؛ ویژه، ۱۳۹۳، ص. ۱۰۵).

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز این ساختار هنجاری به‌صورت یک هرم حقوقی قابل ترسیم است؛ به‌گونه‌ای که در رأس آن موازین شرعی و قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی و منبع نهایی مشروعیت قرار دارند و تمامی قواعد حقوقی دیگر باید با آن‌ها سازگار باشند (اسدی اوجاق، رحمتی‌فر، ۱۴۰۰، ص. ۶). پس از آن، مجموعه‌ای از اسناد بالادستی نظیر سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه قرار می‌گیرند که جهت‌گیری کلان تقنین و اداره کشور را تعیین می‌کنند (موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ص. ۱۶۱). در مرتبه بعدی، قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی جای دارند که خود باید در چارچوب قانون اساسی و موازین شرعی و اسناد بالادستی وضع شوند (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۹، صص. ۲۸۴-۲۸۵؛ مشروح مذاکرات، ۱۳۸۰، صص. ۶۴۹-۶۵۰). در قاعده این هرم نیز مقررات دولتی، شامل آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها قرار می‌گیرند که فلسفه وجودی آن‌ها تسهیل در اجرای قوانین است و اعتبار آن‌ها منوط به عدم مغایرت با هنجارهای مافوق خواهد بود (احمدی، ۱۴۰۰، ص. ۵۱۸؛ مدنی، ۱۳۸۹، ص. ۱۹۹).

بر این اساس، منطق حقوق عمومی و نیز مبانی فقهی حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران اقتضا دارد که مقررات دولتی به‌عنوان هنجارهای فرودین، در هیچ شرایطی با هنجارهای فرازین یعنی قانون اساسی، قوانین عادی و موازین شرعی در تعارض قرار نگیرند (ابراهیمی، رضایی‌زاده، جهرمی، ۱۴۰۴، ص. ۱۴۲؛ آیین، نیکونهاد، پروین، ۱۳۹۵، صص. ۳۷-۳۸). خروج قوه مجریه از این چارچوب نه تنها نقض اصل سلسله‌مراتب هنجارها محسوب می‌شود، بلکه به

معنای تجاوز به صلاحیت نهاد قانون‌گذار و خدشه به اصل تفکیک قوا نیز خواهد بود؛ اصلی که خود از مهم‌ترین تضمین‌های تحقق حاکمیت قانون به شمار می‌آید (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۲، ص. ۸۲؛ حاجی علی خمسه، نیکونهاد، ۱۳۹۳، ص. ۱۹).

با این حال، تجربه تاریخی و منطق حقوقی نشان می‌دهد که صرف ترسیم این هرم هنجاری بر روی کاغذ، تضمین‌کننده رعایت عملی آن نیست. قوه مجریه ممکن است به دلایلی نظیر ضرورت‌های اجرایی، غلبه نگاه کارکردگرایانه در اداره یا برداشت موسع از اختیارات قانونی خود، مقرراتی وضع کند که با هنجارهای بالاتر در تعارض قرار گیرد؛ وضعیتی که از آن به گرایش به فرافقانونی شدن اداره تعبیر شده است (مشهدی، ۱۴۰۳، ص. ۲۰). از همین رو، برای تضمین عملی اصل حاکمیت قانون، وجود نهادهای نظارتی مستقل، بی‌طرف و مؤثر ضروری است (آقایی، ۱۳۸۹، ص. ۲۴؛ هداوند، یحیی‌زاده، ۱۴۰۲، ص. ۲۳۲). به بیان دیگر، تحقق عینی حاکمیت قانون بدون استقرار سازوکارهای نظارتی و دادرسی مقتدر، مفهومی صرفاً انتزاعی و فاقد ضمانت اجرای مؤثر خواهد بود (رحمت‌اللهی، آقامحمدآقایی، ۱۴۰۰، ص. ۱۶۳).

در همین چارچوب، استقرار مکانیسم‌های نظارتی کارآمد برای صیانت از برتری قانون اساسی و قوانین عادی بر مقررات دولتی ضرورتی انکارناپذیر به شمار می‌رود (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۹، صص. ۱۲۰-۱۲۱). در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قانون‌گذار اساسی با اتخاذ رویکردی چندلایه، نظارت بر مقررات دولتی را به یک مرجع واحد منحصر نکرده، بلکه رسالت پاسداری از قانون را بر عهده سه نهاد متمایز نهاده است: نخست، رئیس مجلس شورای اسلامی و نه کلیت مجلس شورای اسلامی (نجفی، محسنی، ۱۳۸۸، ص. ۲۲۹) که به دلالت اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی وظیفه دارد عدم مغایرت مصوبات دولت با متن و روح قوانین را بررسی کند؛ دوم، دیوان عدالت اداری که به موجب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، مرجع تخصصی تظلمات اداری و ابطال مصوبات خلاف قانون شناخته می‌شود (اسدی، شیرازی، حسموند، ۱۴۰۳، ص. ۸۹)؛ و سوم، قضات دادگاه‌های عمومی که بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌های دولتی مغایر با قانون در پرونده‌های مطروحه خودداری کنند.

مسأله محوری این پژوهش، فراتر از توصیف صرف تعدد مراجع، واکاوی تعارض کارکردی و سلسله‌مراتبی میان این نهادها و تلاش برای ارائه راهکاری سازگار با نظم حقوقی موجود است. این تعارض هنگامی عیان می‌شود که یک مصوبه دولتی واحد، در معرض سه داوری متفاوت و گاه متضاد قرار گیرد. برای نمونه، ممکن است مصوبه‌ای از سوی رئیس مجلس مغایر قانون شناخته نشود، اما دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن دهد و یا قضات دادگستری در پرونده‌های مشابه، رویکردهای متناقضی نسبت به اعتبار یک آیین‌نامه اتخاذ کنند. چنین وضعیتی نه تنها اصل بنیادین امنیت حقوقی را مخدوش می‌کند - چرا که شهروندان و مجریان نمی‌دانند از کدام قاعده تبعیت کنند - بلکه «حاکمیت قانون» را نیز به جلوه‌ای از تشتت و بی‌ثباتی تقلیل می‌دهد.

برای نمونه، ممکن است هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به درخواست شاکی خصوصی، مصوبه‌ای را بررسی نموده و آن را مغایر قوانین موضوعه نیابد؛ اما مدتی بعد همان مصوبه توسط رئیس مجلس ملغی‌الاثراً اعلام شود و یا اینکه دادگاه‌های عمومی در دعاوی مرتبط با اجرای آن مصوبه، آرای متفاوتی صادر کنند؛ برخی آن را مغایر قانون تشخیص داده و از اجرای آن خودداری کنند و برخی دیگر آن مصوبه را مبنای رأی قرار دهند. این وضعیت دستگاه‌های اجرایی و مردم را در بلاتکلیفی کامل قرار می‌دهد.

این تحقیق درصدد است تا با پاسخ به پرسش اصلی زیر، گامی در جهت رفع این معضلات بردارد: با توجه به مبانی حقوق اساسی ایران (از جمله اصول تفکیک قوا و استقلال قوه قضائیه)، الگوی مطلوب ساماندهی رابطه میان مراجع نظارتی بر مصوبات دولتی، به‌منظور رفع تعارضات و تأمین حداکثری امنیت حقوقی چیست؟

فرضیه بنیادین پژوهش آن است که تمرکززدایی از نظارت شبه‌قضایی رئیس مجلس شورای اسلامی و محوریت بخشیدن به نظارت تخصصی دیوان عدالت اداری، همگام با ایجاد سازوکارهای الزام‌آور برای وحدت رویه (مانند قرار اناطه)، یگانه پاسخ به این پرسش تلقی می‌شود. دستیابی به این الگو نه تنها یک ضرورت نظری، بلکه نیازی فوری برای رفع موانع توسعه حقوقی، شفافیت در اداره کشور و تضمین حقوق شهروندان است.

ساختار مقاله در ادامه بدین شرح است: نخست مبانی نظری حاکمیت قانون و سلسله‌مراتب هنجارها مرور می‌گردد. سپس، صلاحیت‌های سه‌گانه مراجع نظارتی به تفکیک

واکاوی شده و در بخش بعد، کانون‌های تعارض و پیامدهای آن با تفصیل بیشتری تحلیل می‌شود. در نهایت، الگوی پیشنهادی مبتنی بر اصلاحات تقنینی و رویه‌ای ارائه خواهد شد. لازم به توضیح است که کاربست ابزارهای هوش مصنوعی در این مقاله، تنها به ویراستاری زبانی و بهبود ساختار عبارات محدود بوده است. از این‌رو، شاکله اصلی پژوهش اعم از تحلیل‌های ماهوی و استنتاجات، تماماً بر مبنای متون قانونی، اصول کلی حقوقی و استدلال‌ات عقلی نگاشته شده است.

پیشینه پژوهش

صیانت از اصل حاکمیت قانون و تضمین سلسله‌مراتب هنجارها، همواره یکی از دغدغه‌های بنیادین حقوق عمومی بوده است؛ مفهومی که هداوند و یحیی‌زاده (۱۴۰۲) در تحلیل دیرینه‌شناختی خود، آن را «هسته اصلی حقوق عمومی مدرن» می‌دانند که رسالت پایش مقامات عمومی و حمایت از حقوق شهروندان را بر عهده دارد. با وجود این اهمیت بنیادین، مرور ادبیات پژوهشی مرتبط با نظارت بر مقررات دولتی در نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد که مطالعات پیشین عمدتاً رویکردی جزیره‌ای داشته‌اند. بر این اساس، می‌توان پیشینه مطالعاتی موجود را در سه جریان اصلی دسته‌بندی و تحلیل نمود:

جریان نخست؛ مطالعات بنیادین سلسله‌مراتب هنجارها و مبانی نظارت: گروهی

از پژوهشگران به تبیین نظری جایگاه مقررات در هرم هنجارهای حقوقی پرداخته‌اند. ویژه (۱۳۸۸) ضمن تأیید وجود سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران، چالش‌های مرزبندی میان قوانین عادی و مقررات اجرایی را واکاوی کرده است. حاجی علی خمسه (۱۳۹۵) با ارائه معیاری ترکیبی (شکلی و ماهوی)، رتبه‌بندی قواعد را در نظام جمهوری اسلامی صورت‌بندی نموده است. در نگاهی انتقادی‌تر و جدیدتر، اسدی اوجاق و رحمتی‌فر (۱۴۰۴) نشان داده‌اند که تورم مقررات و تعدد مراجع وضع هنجار در ایران، موجب شده تا ساختار حقوقی کشور از هرم حقوقی «کلسن» فاصله گرفته و به ساختاری پیچیده‌تر (شبیه به برج خنک‌کن هذلولی) تبدیل شود که این امر ضرورت نظارت را دوچندان می‌کند. از منظر نظارت شرعی به‌عنوان یک هنجار برتر، ابراهیمی و همکاران (۱۴۰۴) بر الزامات نظارت دائمی و فراگیر فقهای شورای نگهبان تأکید ورزیده‌اند و در عرصه مطالعات تطبیقی، خلف رضایی (۱۳۹۲) اهمیت محاکم تخصصی (مانند دادگاه قانون اساسی فدرال آلمان) را در صیانت از این هرم هنجاری برجسته

ساخته است. این دسته از مطالعات، مبانی نظری مستحکمی ارائه می‌دهند، اما به تقابل عملی نهادهای ناظر در ایران ورود نکرده‌اند.

جریان دوم؛ واکاوی و آسیب‌شناسی نظارت رئیس مجلس (رویکرد تک‌نهادی):

بخش عمده‌ای از ادبیات حقوقی، تمرکز خود را معطوف به تحلیل صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی (موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) کرده‌اند. محسنی و غمامی (۱۳۹۱) در مقاله خود به بررسی علت‌های مغایرت مصوبات دولت در رسیدگی رییس مجلس شورای اسلامی پرداخته‌اند و در این بین برداشت‌های ناصواب از عدم صلاحیت رییس مجلس در نظارت مقررات را مورد نقد و بررسی قرار داده‌اند؛ هکذا شجاعیان، حبیب نژاد و شعبان نیا (۱۴۰۳) ویژگی‌ها، آثار و چالش‌های نظارت رییس مجلس بر مصوبات هیات وزیران را مورد واکاوی قرار داده‌اند. کدخدایی و درویشوند (۱۳۹۱) این سازوکار را در عرض نظارت دیوان عدالت اداری دانسته و نظر رئیس مجلس را نهایی و لازم‌الاجرا تلقی می‌کنند. همچنین محمدی احمدآبادی و صابری دمنه (۱۴۰۴) در دفاع از این نهاد، دامنه زمانی اثر «ملغی‌الاثار شدن» مصوبات توسط رئیس مجلس را از زمان تصویب (و نه صرفاً نسبت به آینده) می‌دانند. اما در سوی دیگر، خیل عظیمی از حقوق‌دانان به نقد جدی دگردیسی این صلاحیت پرداخته‌اند. خسروی (۱۳۹۵) این سازوکار را با قواعد بنیادین حقوق عمومی ناسازگار می‌داند. ویژه (۱۳۹۳) اثبات می‌کند که نظارت رئیس مجلس فاقد ماهیت مشخص (تقنینی، قضایی یا اداری) است و مفهوم «الغای اثر» منطق حقوق عمومی را مختل می‌سازد. درویشی و کاظم‌زاده نظری (۱۳۹۷) نیز توسعه این صلاحیت را ناقض اصل تفکیک قوا دانسته و پیشنهاد می‌دهند که این نظارت باید به ماهیت اصیل و «استطلاعی» خود بازگردد.

جریان سوم؛ تحلیل تقابل دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس (رویکرد

دو‌نهادی): معدود پژوهش‌هایی تلاش کرده‌اند تا اصطکاک میان دو مرجع اصلی نظارتی را تحلیل کنند. فلاح‌زاده (۱۳۸۷) کنترل قانون اساسی مصوبات دولتی را ذاتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌داند، زیرا این نهاد دارای مؤلفه‌های بی‌طرفی، تخصص و ماهیت قضایی است. در پژوهشی تحلیلی‌تر، مددکار حق‌جو و همکاران (۱۳۹۸) به تقابل آثار «ملغی‌الاثار شدن» (توسط مجلس) و «بطلان» (توسط دیوان) پرداخته و به‌درستی استدلال کرده‌اند که محدود کردن صلاحیت عام دیوان به نفع نظارت رئیس مجلس (موضوع تبصره ۸ قانون نحوه اجرا)،

منجر به نقض اصول حاکمیت قانون و تضییع حقوق مکتسبه شهروندان می‌گردد و پیشنهاد واگذاری نظارت انحصاری به دیوان عدالت اداری را مطرح نموده‌اند.

خلا مطالعاتی و نوآوری پژوهش حاضر: بررسی انتقادیِ پیشینه فوق‌نشان می‌دهد که ادبیات موجود دارای خلاها و نقصان‌های ذیل می‌باشد: نخست آنکه؛ تمامی پژوهش‌های پیشین، در بهترین حالت صرفاً تقابل دو مرجع (رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری) را کانون توجه قرار داده‌اند و در قبال نظارت قضایی غیرمتمرکز «قضات محاکم دادگستری» (موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی) و نقش مستقیم آن‌ها در ایجاد تشتت آراء و مخدوش شدن امنیت حقوقی، دچار غفلت شده‌اند. دوم آنکه؛ راهکارهای ارائه‌شده عمدتاً سلبی یا محدود به اصلاحات جزئی در قانون بوده‌اند و فاقد یک معماری کلان‌نهادی برای حل ریشه‌ای مسئله هستند.

پژوهش حاضر در نقطه مقابل این رویکرد، برای نخستین بار هر سه نهاد متولی نظارت (رئیس مجلس، دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی دادگستری) را در یک ماتریس واحد قرار داده است. نوآوری قطعی این مقاله، ارائه یک «الگوی ایجابی، جامع و سه‌سطحی» است که در آن نه تنها نظارت رئیس مجلس به جایگاه استطلاعی بازمی‌گردد و محوریت نهایی به دیوان عدالت اداری سپرده می‌شود، بلکه با پیشنهاد تأسیس بدیع «نهاد قرار اناطه در رسیدگی‌های قضایی محاکم»، تلاش می‌کند تا خلا موجود در روبه قضایی را پر کرده و امنیت و پیش‌بینی‌پذیری حقوقی را در نظام اداری ایران تضمین نماید.

روش پژوهش: پژوهش حاضر از نظر هدف، یک تحقیق کاربردی است که با اتخاذ روش تحلیلی و تجویزی انجام پذیرفته است. گردآوری داده‌ها با ابتنابر روش کتابخانه‌ای و از طریق واکاوی اسناد، متون حقوقی و قوانین موضوعه صورت گرفته است. در مرحله تحلیل نیز با استفاده از استدلال‌های منطقی، نقاط تعارض شناسایی شده و در نهایت با رویکردی تجویزی، الگوی اصلاحی مطلوب، تدوین و پیشنهاد گردیده است.

۱- مراجع نظارتی بر مقررات دولتی در نظام حقوقی ایران

قانون‌گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران با اتخاذ رویکردی متکثر و احتمالاً با هدف ایجاد یک «نظارت چندلایه»، صیانت از حریم قانون در برابر مصوبات قوه مجریه را به سه نهاد با ماهیت‌های متفاوت محول کرده است (شفیعی، عسگری، ۱۳۹۷، ص. ۴۸). این تعدد، چنانچه با هماهنگی سیستمی همراه باشد، می‌تواند کارآمدی نظارت بر آیین‌نامه‌های دولتی را تضمین کند؛ با این حال، واکاوی دقیق صلاحیت‌های قانونی آشکار می‌سازد که بستر موازی‌کاری و تعارض، به‌صورت ساختاری و ذاتی در این هندسه نظارتی نهفته است.

۱-۱. نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی: دگردیسی از استطلاع به استصواب

در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، رئیس‌جمهور مسئولیت پاسداری از قانون در برابر مصوبات دولت را بر عهده داشت. اما پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، حذف نهاد نخست‌وزیری و واگذاری ریاست هیئت وزیران به رئیس‌جمهور، به‌منظور جلوگیری از تساهل در نظارت درون‌قوه‌ای و با عنایت به اشراف نهاد مقننه بر قوانین موضوعه، این وظیفه خطیر به رئیس مجلس شورای اسلامی محول گردید (محمدی، صابری، ۱۴۰۴، ص. ۲۶۰). در حال حاضر، مبنای حقوقی این نظارت، اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است که مقرر می‌دارند تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های هیئت وزیران، ضمن ابلاغ برای اجرا، باید به اطلاع رئیس مجلس برسد تا چنانچه آن‌ها را خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران ارجاع دهد (خلیلی‌نژاد، ۱۳۹۵، ص. ۱۹۲). شایان ذکر است که استنکاف دولت از ارسال مصوبات، مانع از اعمال حق رسیدگی و نظارت توسط رئیس مجلس نخواهد بود (کدخدایی، درویشوند، ۱۳۹۱، ص. ۱۰۷).

همان‌طور که از منطوق این اصول برمی‌آید، ظاهر امر بر صلاحیت نظارت استطلاعی و اختیار تجدیدنظرخواهی از هیئت دولت دلالت دارد (عباسی، ۱۳۹۷، ص. ۱۹۶-۱۹۷). تا پیش از سال ۱۳۸۷ این خوانش از اصول ۸۵ و ۱۳۸ غلبه داشت، موید این امر نسخه اولیه قانون نحوه اجرای اصول مذکور قبل از اصلاحات ۱۳۸۷ است. در آن دوره نظارت رییس مجلس در رویه عملی، نظارتی استطلاعی بود؛ اما این به‌معنای بی‌اثر بودن آن نبود. رئیس مجلس به پشتوانه جایگاه سیاسی خود، از فشار افکار عمومی بهره می‌برد؛ اهرمی که هم رئیس مجلس

را به تمرکز بر موازین قانونی (و دوری از سیاسی کاری) سوق می‌داد و هم دولت را ترغیب می‌کرد تا برای حفظ وجهه عمومی خود، اشکالات حقوقی را مرتفع سازد.

اما با تصویب الحاقیه‌های «قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسوولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» در سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ تحولی بنیادین در ماهیت و آثار مترتب بر این نظارت روی داد. بر اساس قانون فعلی، اگر رئیس مجلس مصوبه‌ای را خلاف قانون تشخیص دهد و دولت در مهلت مقرر (یک هفته) آن را اصلاح نکند، مصوبه ملغی‌الاثرب می‌شود. اگرچه از مزایای غیرقابل انکار این مدل می‌توان به سرعت عمل بالا در توقف مصوبات خلاف قانون و جلوگیری از اجرای مقررات معیوب پیش از ورود خسارت به شهروندان اشاره کرد؛ اما این ضمانت اجرای قاطع، ماهیت این نظارت پارلمانی را به طرز بنیادین دگرگون ساخته است. نقد کانونی بر این دگردیسی آن است که قانون‌گذار اساسی هرگز اعطای صلاحیت تفسیر و ابطال قضایی را برای نهاد نظارت سیاسی (رئیس مجلس شورای اسلامی) پیش‌بینی نکرده بود؛ با این حال، قانون عادی عملاً به رئیس مجلس — که مقامی ذاتاً سیاسی و برآمده از اکثریت پارلمانی است — اختیاری شبه قضایی اعطا کرده است. این تحول، مرزهای ظریف میان نظارت سیاسی-پارلمانی قوه مقننه و دادرسی قضایی را کمرنگ نموده (شیرزاد، ۱۴۰۳، ص. ۳۲-۳۳) و با ورود یک مقام سیاسی به عرصه قضاوت، زمینه‌ساز تعارض مستقیم با مرجع تخصصی قضایی (دیوان عدالت اداری) گردیده است.

۲-۱. نظارت دیوان عدالت اداری: کانون تخصصی نظارت قضایی ذهنی

در نقطه مقابل نهاد سیاسی مذکور، دیوان عدالت اداری در ایران به موجب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، به عنوان مرجع عالی و تخصصی رسیدگی به تظلمات اداری تأسیس شده است (شعبانی، ۱۳۸۳، ص. ۲۲۸). نظارت دیوان واجد چند ویژگی تعیین کننده است: نخست، ماهیت قضایی (احمدوند، ۱۳۹۰، صص ۹۴-۹۰؛ عمید، ۱۳۶۷، صص. ۳۶۵-۳۶۶) و رسیدگی ذهنی در آن است. ذهنی بودن بدین معناست که دعوای ابطال مصوبات، دعوایی برای پاسداری از حریم قانون است و هر شخص، حتی بدون ذی‌نفع بودن و بدون آن که در یک دعوای حقوقی خاص با آن مصوبه درگیر باشد، می‌تواند ابطال مقرر خلاف قانون را از دیوان

درخواست کند (سعدوکیل، عسکری، ۱۳۸۷، ص ۵۴۰؛ مرادوند، ۱۴۰۳، ص. ۹۸). دوم، عمومیت و قطعیت اثر رأی آن است.^۱ حکم هیئت عمومی دیوان به ابطال مصوبه می‌انجامد که اثری عام و مطلق^۲ دارد؛ بدین معنا که قاعده خلاف قانون را به‌طور کلی از نظام حقوقی حذف می‌کند و تبعیت از آن برای تمام مراجع اداری و قضایی و نیز اشخاص خصوصی لازم‌الاجراست. این ویژگی‌ها، ظرفیت آن را دارد که دیوان را به یگانه مرجع صالح برای ایجاد یکنواختی و قطعیت حقوقی بدل سازد. با این حال، تداخل صلاحیت آن با رئیس مجلس و قضات دادگستری، در غیاب یک سلسله‌مراتب روشن، محل اصطکاک جدی است.

۳-۱. نظارت قضات دادگاه‌های عمومی: صلاحیت غیرمتمرکز و موردی

علاوه بر دیوان عدالت اداری، اصل ۱۷۰ قانون اساسی تکلیفی عام را بر دوش تمامی قضات دادگستری نهاده است: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین... است، خودداری کنند.» تفاوت بنیادین این سازوکار با نظارت دیوان در اثر رأی نهفته است: قاضی محاکم عمومی، مصوبه را ابطال نمی‌کند، بلکه صرفاً در همان دعوای خاص از استناد به آن خودداری می‌ورزد. پیامد این امر آن است که همان مصوبه ممکن است در شعبه دیگری معتبر شناخته شده و مبنای صدور رأی قرار گیرد. این نوع نظارت غیرمتمرکز، موردی و عینی است (فلاح‌زاده، ۱۳۸۷، صص. ۱۳۶-۱۳۷). این سازوکار، در فقدان یک مکانیسم وحدت‌بخش و الزام‌آور، به‌طور ذاتی مستعد تولید «تشتت آراء» است. برآیند بررسی این سه سازوکار نشان می‌دهد که هندسه نظارتی ایران فاقد یک هسته مرکزی هماهنگ‌کننده است. یک مرجع سیاسی مجهز به صلاحیت‌ها و پیامدهای شبه‌قضایی (رئیس مجلس)، یک مرجع قضایی تخصصی با اثر عام (دیوان عدالت اداری) و انبوهی از مراجع قضایی عمومی با اثر خاص (قضات دادگستری) به‌موازات یکدیگر عمل می‌کنند. این موازی‌کاری بی‌نظام، بستری مستعد برای تعارضات ویرانگر فراهم می‌آورد که در بخش آتی مورد کالبدشکافی قرار خواهد گرفت.

^۱ ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری

۲- آسیب‌شناسی تعارض صلاحیت مراجع نظارتی: ریشه‌ها و پیامدها

تعدد مراجع نظارتی که در ظاهر با هدف ایجاد یک حاشیه اطمینان مستحکم برای صیانت از حاکمیت قانون طراحی شده، در عمل و به دلیل فقدان یک سلسله‌مراتب منطقی و سازگار با اصول بنیادین حقوق عمومی میان این مراجع و عدم تفکیک روشن ماهیت نظارت‌ها، به منبع اصلی ناکارآمدی و تهدیدی جدی علیه «امنیت حقوقی» تبدیل گشته است (اگرچه قانون عادی در تبصره ۸ «قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسوولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» برای نظر رئیس مجلس اولویت قائل شده، اما این اولویت‌بخشی سیاسی، با ذات تخصصی دادرسی در تعارض است). در این راستا تحلیل آسیب‌شناسانه وضعیت موجود ضروری می‌نماید.

۲-۱. چالش ماهوی: نقض بنیادین تفکیک قوا و استقلال قضایی

نقد محوری و بنیادین به نظارت استصوابی رئیس مجلس، تخطی از مرزهای ظریف اصل تفکیک قوا است (مددکار حق‌جو، عباسی، پروین، هاشمی، ۱۳۹۸، صص. ۴۰-۳۹). واگذاری این صلاحیت به عالی‌ترین مقام قوه مقننه، با اصل ۱۵۷ قانون اساسی (پیرامون استقلال قوه قضائیه) در تضاد است؛ زیرا فرآیند تشخیص انطباق یک مصوبه با قوانین موضوعه و صدور حکم لازم‌الاجرا برای سلب اعتبار آن، ذاتاً کنشی قضایی و تخصصی است که خروج آن از انحصار دستگاه قضا، توجیه حقوقی ندارد. این تداخل نهادی، دو پیامد ویرانگر در پی دارد: نخست، کاهش اعتبار و افت اقتدار آرای دیوان عدالت اداری؛ چرا که وقتی یک مقام سیاسی بتواند مصوبه‌ای را مستقلاً (و با اثری مشابه ابطال) از دور خارج کند، جایگاه دیوان به‌عنوان مرجع انحصاری و نهایی دادرسی اداری به حاشیه رانده می‌شود؛ و دوم، تقویت این انگاره خطرناک که احکام حقوقی می‌توانند تابعی از مصلحت‌سنجی‌های متغیر پارلمانی باشند (هاشمی، ۱۳۹۸، ص ۳۲۷). در افق بلندمدت، این رویکرد بی‌اعتمادی به ثبات و بی‌طرفی نظام حقوقی را دامن می‌زند.

۲-۲. چالش ساختاری: فروپاشی امنیت حقوقی و پیش‌بینی‌پذیری

این چالش، برآیند مستقیم تقابل میان نظارت ذهنی متمرکز دیوان عدالت اداری (با اثر عام و مطلق) و نظارت عینی غیرمتمرکز قضات دادگستری (با اثر نسبی و خاص) است. نتیجه محتوم این تقابل، ایجاد چندپارگی و تشتت در فضای حقوقی کشور است. تجسم کنید یک آیین‌نامه مالیاتی ممکن است در یکی از شعب دادگاه تجدیدنظر تهران به دلیل مغایرت با قانون کنار گذاشته شود، در حالی که در شعبه‌ای دیگر در همان شهر یا در استانی دیگر، کاملاً معتبر دانسته شده و مبنای صدور رأی قرار گیرد. این وضعیت که می‌توان آن را تشتت آراء و بی‌نظمی هنجاری نامید، اصل بنیادین امنیت حقوقی - که شالوده آن بر پیش‌بینی‌پذیری ضوابط برای شهروندان و سرمایه‌گذاران استوار است - را مخدوش می‌سازد. در چنین فضایی، شهروند نمی‌داند حقوق و تکالیفش بر مدار کدام قاعده می‌چرخد و مجری قانون نیز در اجرای مصوبه دچار تحیر می‌گردد. این تشتت رویه، اعتماد عمومی به یکپارچگی نظام قضایی و اداری را به شدت تضعیف می‌کند.

۲-۳. چالش تقنینی: تعارض آراء و فقدان فصل الخطاب نهایی

پیچیده‌ترین و از منظر حقوق اساسی، پرمخاطره‌ترین چالش، تقابل عملی و صدور احکام متعارض از سوی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری در خصوص یک مصوبه واحد است. این بحران زمانی رخ می‌نماید که دو مرجع - یکی با ماهیت سیاسی و بازوی شبه‌قضایی و دیگری با ماهیت انحصاراً قضایی و تخصصی - در مورد اعتبار یا بطلان یک قاعده واحد، به نتایج متفاوت و گاه کاملاً متضاد دست یابند. پرسش اصلی در اینجا این است: «در صورت بروز تعارض، کدام رأی از حیث منطق حقوقی باید مرجعیت نهایی را برای تمامی نهادها داشته باشد و در رویه فعلی رای کدام مرجع واجد این ویژگی است؟» برای تحلیل دقیق این خلأ و عواقب آن، می‌توان وضعیت‌های محتمل را در قالب دو سناریوی اصلی بررسی کرد:

۲-۳-۱. سناریوی نخست: «تقدم زمانی در اعمال صلاحیت»

در فرض تقدم زمانی اقدام یکی از این دو مرجع، برخی معتقدند که صدور حکم به ابطال (توسط دیوان عدالت اداری) یا اعلام ملغی‌الاثَر شدن (توسط رئیس مجلس شورای اسلامی)، موجب زوال موضوع رسیدگی در مرجع دیگر می‌گردد. بر این اساس، مصوبه‌ای که حیات حقوقی خود را از دست داده، قابلیت ابطال یا لغو مجدد را نداشته و رسیدگی به آن، سالبه به انتفای موضوع تلقی می‌شود (کدخدایی، درویشوند، ۱۳۹۱، ص. ۱۰۵).

با این وجود، یکسان‌انگاری دو نهاد حقوقی ابطال و ملغی‌الاثَر، از منظر اصول فقه و مبانی تفسیر حقوقی، محل مناقشه جدی است و با «اصل حکیم بودن قانون‌گذار» در تعارض قرار دارد. حکمت قانون‌گذاری اقتضا می‌کند که استعمال الفاظ متفاوت (در قانون «نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» نسبت به اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی)، مبین اراده‌ای بر تأسیس ماهیت‌های حقوقی متمایز باشد. در ملغی‌الاثَر شدن که برخاسته از نظارت سیاسی-تقنینی است، مقرر ماهیتاً از نظام حقوقی محو نمی‌شود، بلکه صرفاً دستور توقف اجرای آن تا زمان اصلاح توسط مرجع تصویب‌کننده یا اعلام نظر قطعی دیوان عدالت اداری صادر می‌گردد؛ حال آنکه در پدیده ابطال، اساساً مصوبه از زمان صدور رای و یا در صورت تصریح در متن رای از زمان تصویب (مزارعی، ۱۳۹۲، ص. ۹۲) حیات حقوقی خود را از دست داده و از بین می‌رود (ویژه، ۱۳۹۳، صص. ۲۳۳-۲۳۲؛ مددکار حق جو، عباسی، پروین، هاشمی، ۱۳۹۸، ص. ۵۰). عدم تفکیک دقیق میان این دو تأسیس و یکسان‌انگاری آثار آن‌ها، منجر به تضییع حقوق مکتسبه شهروندان می‌گردد.

ثمره عملی این تفکیک زمانی آشکار می‌شود که یک مصوبه دولتی با آثار مالی گسترده، پس از چندین سال اجراء توسط رئیس مجلس ملغی‌الاثَر گردد. اگر این اقدام را دقیقاً معادل و جایگزین رأی دیوان اداری به ابطال بدانیم، شهروندانی که در طول سال‌های اجرای مصوبه متضرر شده‌اند، با قرار رد شکایت دیوان عدالت اداری به دلیل انتفای موضوع (ماده ۸۵ قانون دیوان عدالت اداری) مواجه شده و امکان جبران خسارت را از دست می‌دهند. اما چنانچه قائل به تمایز ماهوی بین این دو نهاد باشیم، ذی‌نفعان می‌توانند علی‌رغم لغو اثر مصوبه توسط مجلس، همچنان به دیوان عدالت اداری مراجعه

کرده و با استناد به ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، تقاضای ابطال مصوبه از زمان تصویب (به دلیل تضییع حقوق اشخاص) را نمایند. بدین ترتیب، تنها از طریق رسمیت بخشیدن به این تفکیک است که راهکار جبران خسارات گذشته برای شهروندان، مسدود نخواهد شد.

۲-۳-۲. سناریوی دوم: «تعارض صریح و تقابل آراء»

این سناریو هنگامی مصداق می‌یابد که یک مرجع مصوبه‌ای را تأیید کند، اما مدتی بعد، مرجع دیگر همان مصوبه را ابطال نماید. برای تبیین بهتر این بن‌بست حقوقی، می‌توان فرضی را در نظر گرفت که در آن، مصوبه‌ای توسط رئیس مجلس شورای اسلامی ملغی‌الاثراً می‌گردد، درست پس از آن که دیوان عدالت اداری در دعوایی عینی، همان مصوبه را موشکافی کرده و فاقد مغایرت با قانون تشخیص داده است. این اقدام، در عمل شائبه نادیده گرفتن رأی قطعی یک مرجع قضایی توسط یک مقام سیاسی را ایجاد می‌کند. از سوی دیگر، عکس این حالت (ابطال مصوبه توسط دیوان پس از تأیید ضمنی رئیس مجلس شورای اسلامی) نیز به لحاظ سیستمی، تناقض درونی دستگاه حاکمیت را به تصویر می‌کشد. نتیجه این تقابل ساختاری، شکل‌گیری فضای ناامنی حقوقی است. هرچند ابطال مصوبه توسط دیوان - حتی اگر پیش‌تر مورد تأیید ضمنی رئیس مجلس قرار گرفته باشد - با رسالت ذاتی قوه قضائیه و تخصص دیوان عدالت اداری همخوانی دارد، اما ملغی‌الاثراً شدن مصوبه‌ای که قبلاً مهر تأیید دیوان عدالت اداری را دریافت کرده، شائبه برتری جویی نهاد سیاسی بر مرجع تخصصی قضایی را در افکار عمومی و جامعه حقوقی تقویت می‌کند. این وضعیت، استانداردهای استقلال قضایی را با چالش جدی مواجه ساخته (خسروی، ۱۳۹۴، ص. ۹۷) و به‌وضوح نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران در این عرصه، فاقد یک دادرسی نهایی جهت فصل چنین اختلافات نهادینی است.

۴-۲. چالش کارکردی: فلج اداری و محافظه‌کاری اجرایی

فراتر از آشفتگی صرفاً حقوقی، این تعارضات تأثیری بازدارنده بر عملکرد دستگاه اجرایی می‌گذارد. مدیران دولتی که رسالتشان اجرای سریع و قاطع سیاست‌های عمومی است، در دوراهی تبعیت از مراجع مختلف گرفتار می‌آیند. در واقع، هرچند قانون‌گذار در تبصره ۸ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸، در ظاهر امر، نظر رئیس مجلس شورای اسلامی را دارای اولویت اجرایی دانسته است؛ اما از آنجا که این اولویت‌بخشی سیاسی، فاقد منطق اصیل دادرسی حقوقی است، نتوانسته به حل ریشه‌ای تعارضات کمک کند. هراس مدیران از نقض احتمالی مصوبات توسط دیوان عدالت اداری یا آرای متعارض محاکم، آنان را به سمت تصمیم‌گیری‌های محافظه‌کارانه و توقف اقدامات سوق می‌دهد. این فلج اداری، کارایی دولت را تقلیل داده و تاوان این ناکارآمدی نهایتاً بر دوش شهروندان قرار می‌گیرد.

۵-۲. دلالت رویه حاکم بر نظارت شرعی بر مقررات در خصوص تمرکز صلاحیت

ابطال در دیوان عدالت اداری

در نظام حقوقی ایران، مؤیدی مهم بر ضرورت تمرکز صلاحیت ابطال مقررات در یک مرجع قضایی واحد - یعنی دیوان عدالت اداری - وجود دارد و آن سازوکار نظارت شرعی بر مقررات دولتی توسط فقهای شورای نگهبان است که اعلام حقوقی بطلان شرعی مقررات را از طریق دیوان عدالت اداری محقق می‌سازد.

مطابق اصل چهارم قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات باید مبتنی بر موازین اسلامی باشد. از این رو، نظارت شرعی از حیث مرتبه هنجاری و اهمیت در نظام حقوق اساسی، جایگاهی بنیادین و برتر دارد؛ زیرا قلمرو آن نه تنها مقررات دولتی، بلکه قوانین عادی و حتی عموماً و اطلاقات قانون اساسی را نیز دربرمی‌گیرد. همچنین به موجب قانون اساسی، تشخیص انطباق یا عدم انطباق قوانین و مقررات با موازین شرعی بر عهده فقهای شورای نگهبان نهاده شده است.

با وجود جایگاه والای نظارت شرعی بر مقررات، قانون‌گذار عادی در قانون دیوان عدالت اداری سازوکاری را پیش‌بینی کرده است که بر اساس آن، اعمال نظارت شرعی بر مصوبات و

مقررات دولتی، از مجرای دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد. بر اساس ماده ۸۷ قانون دیوان عدالت اداری، هرگاه مصوبه‌ای از حیث مغایرت با موازین شرعی مورد شکایت قرار گیرد، موضوع حسب مورد از سوی رئیس دیوان و پس از طی تشریفات مقرر، جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود و نظر فقهای شورای نگهبان برای هیئت عمومی یا هیئت تخصصی مربوط لازم‌الاتباع است. در صورتی که فقهای شورای نگهبان مغایرت شرعی مصوبه را اعلام کنند، این هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است که مطابق نظر آنان نسبت به ابطال مصوبه اقدام می‌کند. حتی در فرضی که فقهای شورای نگهبان رأیاً مغایرت شرعی مصوبه‌ای را به رئیس دیوان اعلام نمایند، تبصره ۲ ماده ۸۷ همچنان تحقق اثر حقوقی نهایی را از مسیر هیئت عمومی دیوان برقرار می‌سازد و مقرر می‌دارد که هیئت عمومی مطابق نظر فقهای شورای نگهبان نسبت به ابطال مصوبه اقدام کند.

اهمیت این الگوی تقنینی در آن است که قانون‌گذار میان «مرجع تشخیص ماهوی مغایرت شرعی» و «مرجع اعمال اثر حقوقی ابطال» تفکیکی روشن برقرار کرده است. بدین معنا که فقهای شورای نگهبان مرجع نهایی و لازم‌الاتباع در تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مقرر با موازین شرعی محسوب می‌شوند، اما اعلام بطلان مقرر از نظام حقوقی در قالب تصمیم ابطالی دیوان عدالت اداری تحقق می‌یابد. از این منظر، حتی در قلمرویی که از حیث سلسله‌مراتب هنجاری، عالی‌ترین و حساس‌ترین نوع نظارت بر مقررات تلقی می‌شود، قانون‌گذار از ایجاد مسیرهای موازی برای بی‌اعتبارسازی مقررات اجتناب کرده و اثر نهایی ابطال را در چارچوب دادرسی اداری و در مرجع تخصصی آن متمرکز ساخته است.

۳- ارائه الگوی مطلوب نظارت بر مقررات دولتی در نظام حقوقی ایران

با عنایت به کالبدشکافی ریشه‌ای چالش‌ها و آسیب‌های کنونی نظارت بر مقررات مبرهن است که معماری کنونی نظام نظارتی نیازمند یک بازآرایی اساسی و ساختاری است. تحقق عملیاتی این الگو مستلزم پیاده‌سازی اصلاحاتی منسجم در سه سطح درهم‌تنیده است:

۳-۱. سطح اول: اصلاحات تقنینی و بازآرایی صلاحیت‌ها

الف. بازگشت نظارت رئیس مجلس به جایگاه اصیل سیاسی-استطلاعی:

میبایست «قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی» با رویکردی اصلاحی به وضع پیشین بازگردد. در این پارادایم نوین، رئیس مجلس در صورت احراز مغایرت، مراتب را جهت اصلاح به دولت تذکر دهد (درویشی، کاظمزاده نظری، ۱۳۹۷، صص ۲۳۵-۲۳۴؛ ویژه، ۱۳۹۳، ص ۲۳۹) و در فرض استنکاف یا عدم اصلاح مصوبه، موضوع را مستقیماً و در قالب یک گزارش نهادی لازم‌الرسیدگی به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع می‌نماید. به‌منظور رفع موانع شکلی، قانون‌گذار باید تصریح نماید که ارجاعات رئیس مجلس شورای اسلامی، از شمول تشریفات معمول تقدیم دادخواست، پرداخت هزینه دادرسی و ذی‌نفع بودن مستثنی بوده و دیوان مکلف است این ارجاعات حاکمیتی را مستقیماً و با قید فوریت در هیئت عمومی مورد رسیدگی ماهوی قرار دهد.

ب. تصریح تقنینی بر مرجعیت نهایی دیوان عدالت اداری:

همانند ماده‌واحد نسخه شده قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، در قوانین مرتبط باید با صراحتی غیرقابل تأویل مقرر گردد که رأی هیئت عمومی دیوان در خصوص ابطال یا تأیید اعتبار مصوبات دولتی، قطعی، دارای اثر عام و برای کافه مراجع (رئیس مجلس شورای اسلامی و محاکم قضایی) لازم‌الاجراست. این تصریح، هرگونه تعارض احتمالی با نظر سایر نهادها را حل می‌کند.

ج. بازنگری در نظریه تفسیری شورای نگهبان:

شورای نگهبان در یکی از نظریات تفسیری خود، ضمانت اجرای عدم اصلاح مصوبات مغایر قانون را صراحتاً ملغی‌الاثربا شدن تلقی نموده است (فتحی، کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷، ص ۲۴۵). این نظریه تفسیری بایسته است تا با هدف التزام به اصل تفکیک قوا، مورد بازنگری قرار گیرد.

د. غیرسیاسی‌سازی و ارتقای تخصص‌گرایی در ساختار «هیئت تطبیق مصوبات»:

پیشنهاد می‌گردد ماده‌واحد قانون «نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی» به‌گونه‌ای اصلاح شود که عضویت در این هیئت، مبتنی بر جایگاه حقوقی و از

میان نخبگان نهادهای مستقل صورت پذیرد. برای نمونه، ترکیبی شامل نمایندگانی از معاونین سابق حقوقی ریاست جمهوری، روسای سابق دیوان عدالت اداری و اعضای حقوقدان شورای نگهبان یا هیئت رئیسه کانون وکلای می‌تواند جایگزین انتخاب‌های فردی و سیاسی شود.

ه. تدوین ماده قانونی صریح جهت تفکیک آثار ملغی الاثر و ابطال:

در صورتی که پیشنهاد کاهش سطح نظارتی رییس مجلس شورای اسلامی به نظارت استطلاعی پذیرفته نشود حداقل به‌منظور پایان دادن به مناقشات رویه قضایی و تضمین حقوق مکاتبه شهروندان، یک تبصره الحاقی به «قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی» افزوده شود. این مقرر باید با صراحت تمام، تمایز ماهوی و زمانی این دو نهاد را بدین نحو تعیین تکلیف نماید: «اعلام مغایرت و ملغی‌الاثر شدن مصوبات توسط رئیس مجلس شورای اسلامی، صرفاً ناظر به توقف اجرا نسبت به آینده است و مانع از رسیدگی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به خواسته ابطال مصوبه از زمان تصویب-موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان - جهت احقاق حقوق تضییع‌شده اشخاص در دوران اجرای مصوبه پیش از لغو اثر نخواهد بود. تصویب این ماده، راه را برای جبران خسارت شهروندانی که قربانی اجرای موقت مصوبات غیرقانونی شده‌اند، هموار می‌سازد.

۲-۳. سطح دوم: اصلاح آیین دادرسی و تضمین وحدت رویه قضایی

الف. الزامی‌سازی مکانیسم قرار اناطه با فیلتر احراز اولیه قضایی:

می‌تواند مقرره‌ای آمره به قوانین آیین دادرسی الحاق شود تا هرگاه در جریان رسیدگی به یک پرونده، دادگاه مقرره‌ای دولتی را در مظان مغایرت با قانون بیابد، رسیدگی ماهوی را متوقف نموده و با صدور قرار اناطه، موضوع را جهت اعلام نظر قطعی از دیوان عدالت اداری استعلام نماید. به منظور پیشگیری از سوءاستفاده اصحاب دعوا برای اطاله دادرسی و جلوگیری از ارجاع سیل‌آسای پرونده‌ها به دیوان، صدور این قرار منوط به یک فیلتر سنجش جدیت ادعا (و نه احراز قطعی مغایرت توسط قاضی بدوی) است. بدین معنا که

قاضی رسیدگی کننده صرفاً بررسی می نماید که آیا ادعای مغایرت مصوبه با قانون، مبتنی بر استدلال های موجه و ظاهرالصلاح است یا فاقد وجهت و صرفاً ایذایی است. در صورت احراز موجه بودن ادعا، دادگاه از ورود به ماهیت مغایرت خودداری کرده و کشف حقیقت را به مرجع تخصصی (دیوان عدالت اداری) می سپارد. این سازوکار، ضمن احترام به صلاحیت ذاتی دیوان، دادگاه های دادگستری را از عامل ایجاد تشتت، به بازوان ارجاع دهنده در مسیر وحدت رویه قضایی مبدل می سازد.

ب. رسیدگی خارج از نوبت به موارد ارجاعی رییس مجلس شورای اسلامی و قضات:

با توجه به اینکه در حال حاضر، حق مراجعه عمومی برای ابطال مصوبات، حجم کاری دیوان را به طور قابل توجهی افزایش داده و نتیجه این امر، طولانی تر شدن زمان رسیدگی به این پرونده هاست، پیشنهاد می شود موارد ارجاعی قضات ابتدا با قید رسیدگی خارج از نوبت به هیئت های تخصصی دیوان عدالت اداری ارجاع شوند و در صورت طی روند پیش بینی شده در ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبه به صورت خارج از نوبت در اولین جلسه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد. بدین ترتیب، پرونده های کاملاً پخته و دارای غنای حقوقی بالا به صورت خارج از نوبت روی میز هیئت های تخصصی و هیئت عمومی قرار خواهند گرفت.

ج. تأسیس مسیر دادرسی مستقیم و فوری برای ارجاعات نهاد مقننه:

بر خلاف قرارهای اناطه محاکم که نیازمند عبور از فیلتر هیئت های تخصصی هستند، موارد ارجاعی از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی (موضوع پیشنهاد سطح اول) دارای ماهیتی حاکمیتی بوده و از پشتوانه کارشناسی و تخصصی «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» برخوردارند. از این رو، قانون دیوان عدالت اداری باید به گونه ای اصلاح گردد که ارجاعات نهاد مقننه، از شمول ماده ۸۴ مستثنی شده و مستقیماً با قید فوریت (خارج از نوبت) در دستور کار صحن هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گیرند.

۳-۳. سطح سوم: تقویت رویکردهای پیشگیرانه و تعاملات نهادی

الف. نهادینه‌سازی اخذ نظریه مشورتی پیشینی: از آن جایی که معاونت حقوقی ریاست جمهوری مطابق ماده ۲۱ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت مکلف به ارایه نظر حقوقی در رابطه با پیش نویس آیین نامه ها و لوایح می باشد؛ پیشنهاد می شود این معاونت مکلف گردد پیش از ارائه نظر مذکور، از معاونت حقوق عامه دیوان عدالت اداری و هیئت تطبیق مصوبات درخواست نظریه مشورتی نماید. این امر باعث جلوگیری از بسیاری از اختلافات در آینده می شود و نوعی نظارت پیشینی مشورتی ایجاد می کند.

ب. ظرفیت‌سازی و ارتقای فرهنگ حقوقی: اشاعه فرهنگ قانون‌مداری در میان مدیران اجرایی پیرامون حدود صلاحیت مقررہ‌گذاری و آگاهی‌بخشی مستمر در خصوص مکانیسم‌های نوینی چون قرار اناطه، پیش‌شرط اجرایی این الگوی مطلوب است.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با این گزاره و پیش‌فرض بنیادین آغاز گردید که تکرر مراجع نظارتی بر مصوبات قوه مجریه در نظام حقوقی ایران، برخلاف ظاهر اطمینان‌بخشش، به‌جای آنکه دژی مستحکم در برابر قانون‌گریزی باشد، خود به پاشنه‌آشیل حاکمیت قانون مبدل گشته است. واکاوی‌های حقوقی مباحث، صحت بی‌چون‌وچرای این فرضیه را به منصفه ظهور رساند. یافته‌های پژوهش مبین آن است که گرہ کور این ناکارآمدی، فقدان یک معمار هماهنگ‌کننده و غیبت یک سلسله‌مراتب قاطع نهادی است که با منطق حقوقی سازگاری داشته باشد؛ وضعیتی که در آن سه موجودیت ناهمگون (مرجع سیاسی، دادرسی تخصصی و قاضی محاکم عمومی) در میدانی بی‌قاعده و فاقد مرزبندی، به کنشگری موازی مشغول‌اند.

دستاوردهای تحلیلی این تحقیق در سه گزاره کانونی قابل تلخیص است: نخست؛ دگردیسی و ارتقای نظارت پارلمانی رئیس مجلس به کنشی با کارکرد و آثار شبه‌قضایی، نه‌تنها تجاوز به حریم صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری است، بلکه با مخدوش ساختن اصول بنیادین تفکیک قوا و استقلال دستگاه قضایی، ملاحظات سیاسی را بر منطق دادرسی حقوقی غلبه می‌دهد. دوم؛ اعطای صلاحیت پراکنده، موردی و غیرمتمرکز به قضات محاکم در ابطال نسبی مصوبات، در تاریکی فقدان یک مکانیسم وحدت‌بخش (نظیر قرار اناطه)، به‌طور غریزی

به تولید انبوهی از آرای متناقض و نقض اصل امنیت و پیش‌بینی‌پذیری حقوقی منتهی می‌گردد. سوم؛ تلاقی اجتناب‌ناپذیر و تعارض بالفعل احکام این مراجع در بستر خلأ قانونی، نظام اداری و حقوقی کشور را از موهبت داشتن یک دادرسی نهایی و فصل‌الخطاب محروم ساخته است؛ که این امر، غایت بی‌نظمی در یک نظام متصف به قانون‌مداری است. در مواجهه با این بحران سیستمی، مقاله حاضر به ورطه نقد صرف نگلته‌ده، بلکه با رویکردی ایجابی (به‌عنوان نوآوری پژوهش)، الگویی سه‌سطحی، عملیاتی و تقنینی را پی‌ریزی نموده است. ستون فقرات این الگو، احیای جایگاه انحصاری دیوان عدالت اداری به‌عنوان کانون تخصصی و مرجع غایی ابطال مقررات است. اضلاع تکمیل‌کننده این الگو عبارتند از: بازتفسیر و تحدید تقنینی نقش رئیس مجلس در قامت ناظری استطلاعی و ارجاع‌دهنده، تعیین و نهادینه‌سازی قرار اناطه اجباری جهت یکپارچه‌سازی رویه قضایی محاکم و تقویت حلقه‌های مشورتی پیشگیرانه. این الگو، گره کور تعارضات را نه با تیغ حذف صورت‌مسئله، بلکه با هنر تعریف دقیق سلسله‌مراتب و احداث پل‌های ارتباطی نهادی می‌گشاید.

ماده اصلاحی پیشنهادی

قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم (۸۵)، یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) و یکصد و هفتادم (۱۷۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در نظارت بر مقررات دولتی

ماده واحده - تمام مصوبات عام‌الشمول هیأت وزیران، کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و هر یک از وزیران که برای مردم ایجاد حق و تکلیف می‌کند، تحت هر عنوانی (مانند مصوبه، آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) موضوع اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی، ضمن ابلاغ برای اجرا، باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. در صورتی که رئیس مجلس مصوبات مذکور را مغایر با متن یا روح قوانین تشخیص دهد، نظر مستند و مستدل خود را جهت تجدیدنظر به هیأت وزیران یا مرجع تصویب‌کننده اعلام می‌نماید. چنانچه مرجع مربوطه ظرف یک هفته نسبت به اصلاح یا لغو مصوبه اقدام ننماید، رئیس مجلس مکلف است موضوع را همراه با

گزارش مستند و مستدل جهت رسیدگی مستقیماً به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع نماید.

تبصره ۱ - مهلت رئیس مجلس شورای اسلامی برای بررسی و اظهارنظر نسبت به مصوبات ارسالی دولت، ده روز از تاریخ وصول آن‌ها می‌باشد. در مواردی که مصوبه از سوی مرجع تصویب‌کننده ارسال نشده و رئیس مجلس از طرق دیگر از مفاد آن مطلع گردد، این مهلت ده‌روزه از تاریخ اطلاع رئیس مجلس محاسبه خواهد شد. این بازه زمانی صرفاً با درخواست رئیس مجلس، تا ده روز دیگر قابل تمدید است.

تبصره ۲ - اعلام مغایرت مصوبه از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی صرفاً موجب توقف اجرای آن (ملغی‌الاثّر شدن نسبت به آینده) تا زمان صدور رأی قطعی دیوان عدالت اداری می‌گردد. این توقف اجرا، مانع از رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به خواسته ابطال مصوبه از زمان تصویب (موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری) جهت جبران خسارت و احقاق حقوق تضییع‌شده اشخاص پیش از توقف اجرا نخواهد بود.

تبصره ۳ - ارجاعات رئیس مجلس شورای اسلامی به دیوان عدالت اداری از تشریفات تقدیم دادخواست، پرداخت هزینه دادرسی، احراز ذی‌نفعی و بررسی در هیأت‌های تخصصی معاف است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مکلف است این ارجاعات را خارج از نوبت و در اولین جلسه رسمی خود پس از وصول، مورد رسیدگی قرار داده و رأی مقتضی را در همان جلسه صادر نماید. تشخیص نهایی ابطال یا عدم ابطال تمام یا بخشی از مصوبات ارجاعی منحصراً در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است.

تبصره ۴ - در اجرای اصل یکصد و هفتادم (۱۷۰) قانون اساسی، هرگاه قضات محاکم دادگستری در جریان رسیدگی به پرونده‌ای، ادعای مغایرت مقرره‌ای دولتی با قوانین موضوعه را مستدل و موجه تشخیص دهند، مکلفند با صدور قرار اناطه، رسیدگی ماهوی را متوقف نموده و موضوع را جهت اعلام نظر قطعی به هیأت تخصصی و متعاقباً هیأت عمومی دیوان

عدالت اداری ارجاع نمایند. مراجع مذکور مکلفند به موارد ارجاعی قضات خارج از نوبت رسیدگی نمایند.

تبصره ۵ - رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی مقدماتی مصوبات موضوع این قانون، هیأتی تحت عنوان «هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» تشکیل می‌دهد. اعضای این هیأت باید مبتنی بر جایگاه حقوقی و از میان نخبگان نهادهای مستقل شامل نمایندگانی از معاونین سابق حقوقی ریاست جمهوری، قضات با تجربه دیوان عدالت اداری، اعضای سابق شورای نگهبان، هیأت رئیسه کانون وکلای دادگستری و مرکز وکلای قوه قضاییه و مدیران گروه‌های دانشگاه‌های سطح یک انتخاب شوند. نظرات هیأت مزبور جنبه مشورتی داشته و اتخاذ تصمیم نهایی با رئیس مجلس است.

تبصره ۶ - به منظور پیشگیری از اختلافات حقوقی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری مکلف است پیش از ارائه نظر حقوقی در خصوص پیش‌نویس آیین‌نامه‌ها و لوایح دولت، از معاونت حقوق عامه دیوان عدالت اداری و هیأت تطبیق مصوبات مجلس، درخواست نظریه مشورتی نماید. عدم اعلام نظر آنها مانع از جریان عادی امور در معاونت مربوطه نیست. تبصره ۷ - عدم ارسال مصوبات از سوی مراجع تصویب‌کننده به رئیس مجلس شورای اسلامی، مانع از اعمال صلاحیت و رسیدگی رئیس مجلس موضوع این قانون نخواهد بود. مضافاً، استنکاف از ارسال مصوبات، تخلف اداری محسوب شده و در صورت احراز موضوع با درخواست هر شخص حقیقی یا حقوقی، مقام یا مقامات مسؤول متناسب با «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» در مراجع ذیصلاح مورد رسیدگی قرار خواهند گرفت.

تبصره ۸ - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و کلیه قوانین و مقررات مغایر با این ماده واحده نسخ می‌گردد.

فهرست منابع

قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه اجرایی ماده‌واحد قانون نحوه اجرا اصل هشتاد و پنجم و یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. آیین‌نامه داخلی هیئت دولت.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری.
۵. قانون دیوان عدالت اداری.
۶. ماده‌واحد قانون نحوه اجرا اصل هشتاد و پنجم و یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

منابع فارسی

۷. ابراهیمی، مهدی؛ رضایی‌زاده، محمدجواد و بهادری جهرمی، محمد (۱۴۰۴). الزامات نظارت شرعی مؤثر بر نظام قوانین و مقررات کشور با تمرکز بر دائمی، فراگیر و برتر بودن نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان. *فصلنامه حقوق اسلامی*، ۲۲(۲)، ۱۳۷-۱۶۷.
۸. احمدوند، یاسر (۱۳۹۰). *عدالت اداری در حقوق ایران*. تهران: جنگل، جاودانه.
۹. احمدی، سید صالح (۱۴۰۰). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در نظم حقوقی کنونی*. تهران: کتا آوا.
۱۰. اسدی اوجاق، نادر و رحمتی‌فر، سمانه (۱۴۰۴). نگرشی تطبیقی بر ساختار سلسله مراتب قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران و نظم حقوقی هانس کلسن. *فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب*، ۱۲(۲)، ۱-۲۶.
۱۱. اسدی اوجاق، نادر، شیرازی، محمد مهدی و حسنوند، محمد. (۱۴۰۳). دیوان عدالت اداری؛ ترسیم دوگانگی نظام قضایی ایران. *دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی*، ۱(۱)، ۸۵-۱۰۹. [doi: 10.22034/jrpl.2025.720741](https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.720741).
۱۲. آقای، محب‌الله (۱۳۸۹). *بررسی تطبیقی آئین دادرسی دیوان عدالت اداری ایران و شورای دولتی فرانسه*. تهران: جنگل، جاودانه.
۱۳. آینه نغینی، حسین؛ نیکونهاد، حامد و پروین، خیرالله (۱۳۹۵). *کلیدواژه «مقررات» در قانون اساسی از مفاهیم تا مصادیق*. تهران: خرسندی.

۱۴. بوشهری، جعفر (۱۳۹۰). *اصول و قواعد حقوق اساسی*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۵. حاجی علی خسته، مرتضی (۱۳۹۹). امکان‌سنجی نسخ قوانین و مقررات توسط سیاست‌های کلی نظام. *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ۲۱(۵۱)، ۲۶۷-۲۹۰.
۱۶. حاجی علی خسته، مرتضی و نیکونهاد، حامد (۱۳۹۳). *سلسله‌مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دفتر مطالعات قانون و قانون‌گذاری.
۱۷. حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۹). ابزارهای نظارتی رئیس‌جمهور بر مصوبات قوه مجریه. *فصلنامه حقوق اسلامی*، ۷(۲)، ۱۱۹-۱۲۰.
۱۸. خسروی، حسن (۱۳۹۴). تحلیل سازوکار نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه. *نشریه علوم سیاسی*، ۱۸(۷۲)، ۹۷-۱۲۰.
۱۹. خلیلی‌نژاد، روح‌الله (۱۳۹۵). *حقوق اساسی ۱ و ۲*. تهران: مجد.
۲۰. درویشی، بابک و کاظم‌زاده نظری، فرشته (۱۳۹۷). تحلیل چالش‌های نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه. *نشریه حقوق اداری*، ۶(۱۷)، ۲۰۷-۲۳۷.
۲۱. رحمت‌اللهی، حسین و آقامحمدآقایی، احسان (۱۴۰۰). *نگاهی نو به مبانی حقوق عمومی (مفاهیم و ارزش‌ها)*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۲. ساعدوکیل، امیر و عسکری، پوریا (۱۳۸۷). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*. تهران: مجد.
۲۳. شعبانی، قاسم (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*. تهران: اطلاعات.
۲۴. شفیعی، محمدسعید و عسگری ارجنکی، سید احمد (۱۳۹۷). *حقوق اداری تطبیقی*. تهران: جنگل، جاودانه.
۲۵. شمعی، محمد و شهباز، سارا (۱۳۹۵). *حقوق اداری تطبیقی*. تهران: جنگل، جاودانه.
۲۶. شیرزاد، امید (۱۴۰۳). *جهت ابطال مقررات دولتی در دیوان عدالت اداری*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۷. شجاعیان، حسنعلی، حبیب‌نژاد، سید احمد و شعبان‌نیا منصور، مهدی (۱۴۰۳). نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران؛ ویژگی‌ها، مسائل و آثار. *فصلنامه پژوهش‌های حقوق عمومی*، ۲۹، ۱۰۷، ۸۷-۱۱۴.
۲۸. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۹۷). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دادگستر.
۲۹. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۴۰۰). *حقوق اداری*. تهران: دادگستر.
۳۰. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۷). *فقه سیاسی*. تهران: انتشارات امیرکبیر.

۳۱. فتحی، محمد و کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۷). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۳۲. فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۸۷). *مراجع کنترل مصوبات دولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران* (با تأکید بر کنترل مبتنی بر قانون اساسی). *نشریه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ۱۳(۴۴)، ۱۴۶-۱۳۱.
۳۳. کدخدایی، عباسعلی و درویشوند، ابوالفضل (۱۳۹۱). *نظارت بر مقررات دولتی* (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی). *نشریه دانش حقوق عمومی*، ۱(۱)، ۹۹-۱۱۸.
۳۴. کلسن، هانس (۱۳۸۷). *نظریه حقوقی ناب؛ مدخلی به مسائل نظریه حقوقی*. ترجمه اسماعیل نعمت‌اللهی. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه؛ تهران: سمت.
۳۵. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۲). *مبانی حقوق عمومی*. تهران: جنگل، جاودانه.
۳۶. محمدی احمدآبادی، حسین و صابری دمنه، علی (۱۴۰۴). *تحلیلی بر دامنه زمانی اثر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی*. *مجلس و قانونگذاری*، ۱(۱)، ۲۵۵-۲۷۲.
۳۷. مددکار حق‌جو، مهناز؛ عباسی، بیژن؛ پروین، خیرالله و هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۸). *تحلیل حقوقی و آسیب‌شناسی ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران و آثار مترتب بر آن*. *مجله تحقیقات حقوقی*، ۲۲(۸۸)، ۳۹-۶۲.
۳۸. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۹). *حقوق اداری ایران*. تهران: جنگل، جاودانه.
۳۹. مرادوند، کریم (۱۴۰۳). *شرح قانون دیوان عدالت اداری*. تهران: حقوق‌یار.
۴۰. مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۲). *جهت ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان*. تهران: خرسندی.
۴۱. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۴۲. مشهدی، علی (۱۴۰۳). *قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*. تهران: خرسندی.
۴۳. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱). *حقوق اداری*. تهران: دادگستر.
۴۴. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷). *تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام*. *نشریه حقوق اسلامی*، ۵(۱۷)، ۱۵۱-۱۷۸.
۴۵. منصورآبادی، عباس؛ منصورآبادی، علی . (۱۴۰۴). *حاکمیت قانون و اصل قانونی بودن حقوق کیفری*. *دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی*. doi: 10.22034/jrpl.2025.2055691.1139, 2(3), 348-382.

۴۶. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۸). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی* (۲). تهران: میزان.
۴۷. هداوند، مهدی (۱۳۸۷). نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی. نشریه حقوق اساسی، ۵(۹)، ۷-۵۶.
۴۸. هداوند، مهدی و یحیی‌زاده، جواد (۱۴۰۲). تحلیل واژگانی گفتمان نظارت در نظام حقوقی ایران؛ با تأکید بر روش دیرینه‌شناسی فوکو. نشریه حقوق‌داری، ۱۱(۳۶)، ۲۲۹-۲۵۱.
۴۹. واعظی، سید مجتبی (۱۴۰۳). *حقوق‌داری ۱*. تهران: میزان.
۵۰. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸). تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی. فصلنامه راهبرد، ۱۶(۵۰)، ۱۰۱-۱۳۰.
۵۱. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳). ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت. پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۵(۳۹)، ۲۱۳-۲۴۹.
۵۲. محسنی، فرید و غمامی، محمدمهدی (۱۳۹۲). آسیب‌شناسی مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت در رسیدگی رئیس مجلس شورای اسلامی موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی. نشریه دانش حقوق عمومی، ۲(۱)، ۷۲-۱۰۹.

منابع لاتین

53. Clark, David (1998), "The Many Meanings of the Rule of Law", in *Law, Capitalism and Power in Asia*, 1st Ed, Taylor & Francis eBooks.
54. Nagel, Thomas (1991), *Equality and Partiality*. Oxford University Press.

Refrenc

Laws and Regulations

1. Executive Bylaw of the Single Article of the Law on the Implementation of Articles 85 and 138 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]
2. Internal Bylaw of the Cabinet. [In Persian]
3. Constitution of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]
4. Interpretation Law of Article 25 of the Court of Administrative Justice Law. [In Persian]
5. Court of Administrative Justice Law. [In Persian]
6. Single Article of the Law on the Implementation of Articles 85 and 138 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. [In Persian]

Sources

7. Ebrahimi, M., Rezaeizadeh, M. J., & Bahadori Jahromi, M. (2025). Requirements for effective Sharia supervision over the country's system of laws and regulations with a focus on the permanent, comprehensive, and superior nature of the Sharia supervision of the Guardian Council jurists. *Islamic Law Quarterly*, 22(2), 137-167. [In Persian]
8. Ahmadvand, Y. (2011). *Administrative justice in Iranian law*. Tehran: Jangal, Javdaneh. [In Persian]
9. Ahmadi, S. S. (2021). *The Constitution of the Islamic Republic of Iran in the current legal order*. Tehran: Ketab Ava. [In Persian]
10. Asadi Ojaq, N., & Rahmatifar, S. (2025). A comparative view on the hierarchical structure of laws and regulations in the Iranian legal system and Hans Kelsen's legal order. *Quarterly Journal of Comparative Research on Islamic and Western Law*, 12(2), 1-26. [In Persian]
11. Asadi ojaq, N., Shirazi, M. M. and Hasanvand, M. (2025). The Administrative Court of Justice, drawing of duality of Iran's judicial system. *Research and Development in Public Law*, 1(1), 85-109. doi: [10.22034/rpl.2025.720741](https://doi.org/10.22034/rpl.2025.720741) [In Persian]
12. Aghaei, M. (2010). *A comparative study of the civil procedure of the Iranian Court of Administrative Justice and the French Council of State*. Tehran: Jangal, Javdaneh. [In Persian]
13. Ayineh Negini, H., Nikounahad, H., & Parvin, K. (2016). The keyword "Regulations" in the Constitution: From concepts to examples. Tehran: Khorsandi. [In Persian]
14. Boushehri, J. (2011). *Principles and rules of constitutional law*. Tehran: Sherkat-e Sahami-ye Enteshar. [In Persian]
15. Haji Ali Khamseh, M. (2020). Feasibility of abrogating laws and regulations by the general policies of the system. *Islamic Law Research Journal*, 21(51), 267-290. [In Persian]
16. Haji Ali Khamseh, M., & Nikounahad, H. (2014). *Hierarchy of laws in the legal system of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Office of Law and Legislative Studies. [In Persian]
17. Habibnejad, S. A. (2010). The President's supervisory tools over the approvals of the executive branch. *Islamic Law Quarterly*, 7(2), 119-120. [In Persian]
18. Khosravi, H. (2015). Analysis of the supervisory mechanism of the Speaker of the Islamic Consultative Assembly over the approvals of the executive branch. *Political Science Journal*, 18(72), 97-120. [In Persian]
19. Khalilinejad, R. (2016). *Constitutional Law 1 and 2*. Tehran: Majd. [In Persian]
20. Darvishi, B., & Kazemzadeh Nazari, F. (2018). Analysis of the challenges of the supervision of the Speaker of the Islamic Consultative Assembly over the approvals of the executive branch. *Administrative Law Journal*, 6(17), 207-237. [In Persian]
21. Rahmatollahi, H., & Aghamohammad Aghaei, E. (2021). *A new perspective on the foundations of public law (concepts and values)*. Tehran: Sherkat-e Sahami-ye Enteshar. [In Persian]

22. Saed Vakil, A., & Askari, P. (2008). The Constitution in the current legal order. Tehran: Majd. [In Persian]
23. Shabani, Q. (2004). Constitutional law and the structure of the government of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Ettela'at. [In Persian]
24. Shafiei, M. S., & Asgari Arjenki, S. A. (2018). Comparative administrative law. Tehran: Jangal, Javdaneh. [In Persian]
25. Sham'i, M., & Shahbaz, S. (2016). Comparative administrative law. Tehran: Jangal, Javdaneh. [In Persian]
26. Shirzad, O. (2024). Grounds for the annulment of government regulations in the Court of Administrative Justice. Tehran: Sherkat-e Sahami-ye Enteshar. [In Persian]
27. Shojaeian, H., Habibnejad, S. A., & Shabannia Mansour, M. (2024). Supervision of the Parliament Speaker over the approvals of the Council of Ministers; characteristics, issues, and effects. *Public Law Research Quarterly*, 29(107), 87-114. [In Persian]
28. Abbasi Lahiji, B. (2018). Constitutional law of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Dadgostar. [In Persian]
29. Abbasi Lahiji, B. (2021). Administrative law. Tehran: Dadgostar. [In Persian]
30. Amid Zanjani, A. (1988). Political jurisprudence. Tehran: Amirkabir Publications. [In Persian]
31. Fathi, M., & Kouhi Isfahani, K. (2018). The Constitution of the Islamic Republic of Iran; along with the interpretive views of the Guardian Council. Tehran: Guardian Council Research Institute. [In Persian]
32. Fallahzadeh, A. M. (2008). Authorities controlling government approvals in the legal system of the Islamic Republic of Iran (with emphasis on constitution-based control). *Judicial Law Views Journal*, 13(44), 131-146. [In Persian]
33. Kadkhodaei, A., & Darvishvand, A. (2012). Supervision over government regulations (Articles 85 and 138 of the Constitution). *Public Law Knowledge Journal*, 1(1), 99-118. [In Persian]
34. Kelsen, H. (2008). Pure theory of law: Introduction to the problems of legal theory (E. Nematollahi, Trans.). Qom: Research Institute of Hawzah and University; Tehran: SAMT. [In Persian]
35. Gorji Azandaryani, A. A. (2013). Foundations of public law. Tehran: Jangal, Javdaneh. [In Persian]
36. Mohammadi Ahmadabadi, H., & Saberi Damneh, A. (2025). An analysis of the temporal scope of the effect of the Parliament Speaker's supervision over government regulations. *Parliament and Legislation*, 1(1), 255-272. [In Persian]
37. Madadkar Haghighi, M., Abbasi, B., Parvin, K., & Hashemi, S. M. (2019). Legal analysis and pathology of the guarantee of implementing the Parliament Speaker's supervision over the approvals of the Council of Ministers and its resulting effects. *Legal Research Journal*, 22(88), 39-62. [In Persian]
38. Madani, S. J. (2010). Iranian administrative law. Tehran: Jangal, Javdaneh. [In Persian]
39. Moradvand, K. (2024). Commentary on the Court of Administrative Justice Law. Tehran: Hoghooghiyar. [In Persian]

40. Mazarei, G. (2013). Grounds for annulment of government approvals in the Court of Administrative Justice and the Guardian Council. Tehran: Khorsandi. [In Persian]
41. Detailed proceedings of the Council for the Revision of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (2001). Tehran: General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. [In Persian]
42. Mashhadi, A. (2024). The Court of Administrative Justice Law in the current legal order. Tehran: Khorsandi. [In Persian]
43. Mousazadeh, I. (2012). Administrative law. Tehran: Dadgostar. [In Persian]
44. Mousazadeh, I. (2008). A reflection on the concept, nature, and legal status of the general policies of the system. *Islamic Law Journal*, 5(17), 151-178. [In Persian]
45. Mansourabadi, A and Mansourabadi, A . (2025). The Rule of Law and the principle of legality of Criminal Law. *Research and Development in Public Law*, 2(3), 348-382. doi: [10.22034/jrpl.2025.2055691.1139](https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.2055691.1139)
46. Hashemi, S. M. (2019). Constitutional law of the Islamic Republic of Iran: Sovereignty and political institutions (Vol. 2). Tehran: Mizan. [In Persian]
47. Hadavand, M. (2008). Judicial review: Conceptual analysis, fundamental developments. *Constitutional Law Journal*, 5(9), 7-56. [In Persian]
48. Hadavand, M., & Yahyazadeh, J. (2023). Lexical analysis of the discourse of supervision in the Iranian legal system; with emphasis on Foucault's genealogical method. *Administrative Law Journal*, 11(36), 229-251. [In Persian]
49. Vaezi, S. M. (2024). Administrative Law 1. Tehran: Mizan. [In Persian]
50. Vijeh, M. R. (2009). A reflection on the hierarchy of norms in the legal system of the Islamic Republic. *Rahbord Quarterly*, 16(50), 101-130. [In Persian]
51. Vijeh, M. R. (2014). Evaluation of the supervisory competence of the Speaker of the Islamic Consultative Assembly over government approvals. *Islamic Law Research Journal*, 15(39), 213-249. [In Persian]
52. Mohseni, F., & Ghamami, M. M. (2013). Pathology of discrepancies in government decrees in the review by the Speaker of the Islamic Consultative Assembly subject to Articles 85 and 138 of the Constitution. *Public Law Knowledge Journal*, 2(1), 72-109. [In Persian]
53. Clark, David (1998), "The Many Meanings of the Rule of Law", in *Law, Capitalism and Power in Asia*, 1st Ed, Taylor & Francis eBooks.
54. Nagel, Thomas (1991), *Equality and Partiality*. Oxford University Press.