

An Analysis of the Temporal Scope of the Speaker of the Islamic Consultative Assembly's Supervision Over Government Regulations

Hossein Mohammadi Ahmadabadi¹, Ali Saberi Damneh²

¹ PhD., Department of Public Law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran (**Corresponding author**).
hossein.mohammadi.a@gmail.com

² PhD., Student, Department of Public Law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran.
alisaberi11008@gmail.com

Abstract

The most crucial function of administrative law is to regulate and control the primary actor in this domain, namely the government administration, which significantly impacts citizens' daily lives. In administrative law, various supervisory mechanisms have been established to regulate and control the administration. One of the most important supervisory mechanisms in Iranian administrative law, as stipulated in Articles (85) and (138) of the Constitution, is the Speaker of Parliament's supervision over government decrees. The general provision of this supervision in the Constitution has created numerous challenges and ambiguities. This study, employing a descriptive-analytical method, seeks to address one of these challenges: the temporal scope of the Speaker's supervisory authority. The findings indicate that, first, since all presidential authority regarding supervision over government decrees prior to the constitutional amendment was granted to the Speaker of Parliament, the nature of the Speaker's supervision remains discretionary (*istiswābī*). Second, the authority of the government to enact bylaws and decrees under Articles (85) and (138) of the Constitution is contingent upon their compliance with the letter and spirit of national laws and public regulations. Consequently, in addition to the mandatory requirement for revision when the Speaker declares a government decree contrary to law, the declaratory ruling of nullification (*mulghā al-athar*) is inferred for regulations that violate the letter and spirit of existing legislation. If government decrees contradict enacted laws, the declaratory ruling of nullification will apply, and the Speaker of Parliament "declares" this ruling. Therefore, government decrees are declared null and void (*mulghā al-athar*) from the date of enactment, and accordingly, if objections are raised, the issuing authority is obligated to amend the decree retroactively from its enactment date.

Keywords: Nullification (*Mulghā al-Athar*), Speaker of the Islamic Consultative Assembly, Government Decrees, Government Regulations.

Cite this article: Mohammadi Ahmadabadi, H. & Saberi Damneh, A. (2025). An Analysis of the Temporal Scope of the Speaker of the Islamic Consultative Assembly's Supervision Over Government Regulations. *Parliament and Legislation*, 1(1), p. 255-272. <https://doi.org/10.22034/MLAW.2025.17979.1015>

Received: 2024-11-26 ; **Revised:** 2025-01-19 ; **Accepted:** 2025-02-15 ; **Published online:** 2025-04-09

© The Author(s).

Article type: Research Article

Publisher: Islamic Parliament Research Center



تحلیلی بر دامنه زمانی اثر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی

حسین محمدی احمدآبادی^۱، علی صابری دمنه^۲

^۱ دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول). hossein.mohammadi.a@gmail.com
^۲ دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. alisaberi11008@gmail.com

مهم‌ترین کارکرد حقوق اداری، تنظیم و مهار بزرگ‌ترین بازیگر این عرصه یعنی اداره است که تأثیر بسیاری بر زندگی روزمره شهروندان دارد. در حقوق اداری جهت تنظیم و مهار اداره، نظارت‌های متعددی در نظر گرفته شده و یکی از نظارت‌های مهمی که در حقوق اداری ایران و مبتنی بر اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی پیش‌بینی گردیده، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت است. پیش‌بینی کلی این نظارت در قانون اساسی، چالش‌ها و ابهام‌های متعددی را ایجاد نموده است. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی درصدد پاسخ به یکی از چالش‌های این نظارت یعنی دامنه زمانی اثر نظارت رئیس مجلس است. در نتیجه می‌توان گفت، اولاً، به دلیل اینکه تمام اختیارات رئیس جمهور قبل از بازنگری قانون اساسی در زمینه نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس اعطا شده، ماهیت نظارت رئیس مجلس نیز کامکان استصوابی است. ثانیاً، اختیار تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها توسط دولت در اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، مشروط بر این دانسته شده است که مفاد آن‌ها مخالف متن و روح قوانین و مقررات عمومی کشور نباشد. لذا، علاوه بر حکم تکلیفی لزوم تجدیدنظر در مواردی که رئیس مجلس مصوبه دولت را خلاف قانون اعلام کرده است، حکم وضعی ملغی‌الاثربودن این مقررات نیز در صورت مخالفت با متن و روح قوانین نیز برداشت می‌شود و در صورتی که مصوبات دولت مخالف قوانین تصویب شده باشند؛ حکم وضعی ملغی‌الاثربودن بر آن‌ها بار خواهد شد و این حکم را رئیس مجلس «اعلام» می‌نماید. بنابراین، مصوبات دولت از زمان تصویب ملغی‌الاثربودن می‌شوند و بر همین اساس در صورت اعلام ایراد، مرجع واضع مصوبه، مکلف به اصلاح مصوبه از تاریخ تصویب می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: ملغی‌الاثربودن، رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبات دولت، مقررات دولتی.

استاد به این مقاله: محمدی احمدآبادی، حسین؛ صابری دمنه، علی (۱۴۰۴). تحلیلی بر دامنه زمانی اثر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات

دولتی. مجلس و قانون‌گذاری، ۱۱(۱)، ص ۲۵۵-۲۷۲. <https://doi.org/10.22034/MLAW.2025.17979.1015>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۹/۰۶؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۳/۱۰/۳۰؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۱/۲۷؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۴/۰۱/۲۰

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان.

۱. مقدمه

مطابق اصل (۸۵) و اصل (۱۳۸) قانون اساسی تصویب نامه‌ها، مصوبات و آیین نامه‌های دولت ضمن ابلاغ برای اجرا، باید به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی رسانده شود. به منظور اجرای اصول مذکور، 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»^۱ در تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس قانون مذکور، مصوبات دولت و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، باید ظرف «یک هفته» از تاریخ تصویب، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس برسد. مستفاد از اصول مذکور و قانون مورد اشاره، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت منحصرأشامل الف- تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های مصوب هیئت وزیران، ب- اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت که مطابق اصل (۸۵)، تصویب آن‌ها به هیئت وزیران واگذار می‌شود و ج- تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های مصوب کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است (صابری و همکاران، ۱۴۰۳، ص ۱۷۵). بنابراین، در صورتی که رئیس مجلس مصوبات مذکور را خلاف قانون تشخیص دهد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند، حسب مورد هیأت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس، نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید و در صورتی که پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور، حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، «ملغی الاثر» خواهد بود.^۲ آنچه در این زمینه منشأ اختلاف نظر بین حقوق دانان گردیده، آن است که هرچند نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر محرز می‌باشد، اما دامنه زمانی اثر نظارت رئیس مجلس محل تردید است. توضیح آنکه، مطابق یک نظر، چنانچه مصوبه‌ای مورد ایراد رئیس مجلس قرار بگیرد و مرجع واضع نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نکند، مصوبه مذکور «یک هفته پس از ایراد» ملغی الاثر شده و آثار آن از تاریخ تصویب تا یک هفته پس از اعلام ایراد توسط رئیس

۱. به جهت رعایت اختصار از این پس از عنوان «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی» استفاده خواهد شد.

۲. تبصره ۳ (الحاقی ۱۳۷۸/۱۲/۰۸) - مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوطه در مورد اصل هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

تبصره ۴ (الحاقی ۱۳۷۸/۱۲/۰۸) - چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور، حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود.

مجلس باقی بوده و در بازه مذکور مصوبه قابل استناد است. در مقابل گروهی اعتقاد دارند که پس از اعلام ایراد توسط رئیس مجلس، چنانچه مصوبه توسط مرجع واضع اصلاح نگردد، مصوبه از تاریخ تصویب ملغی‌الاث‌ر شده و آثار آن به صورت کلی از بین خواهد رفت و به عبارت دیگر نظارت رئیس مجلس واجد اثر قهقرایی است. اهمیت این موضوع بدان جهت است که پذیرش هرکدام از نظرات مذکور در تکالیف مرجع تصویب‌کننده مصوبه در زمان اصلاح مصوبه (اصلاح از زمان تصویب یا اصلاح از یک هفته پس از اعلام ایراد) و همچنین اعتبار مصوبات مورد ایراد موثر است و می‌تواند حقوق عامه و منافع عمومی را تحت تأثیر قرار دهد.

شایان ذکر است که پژوهش‌های بسیاری در زمینه ماهیت نظارت رئیس مجلس، آسیب‌شناسی نظارت مذکور و نسبت آن با صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری، مصوبات تحت شمول نظارت رئیس مجلس و ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس به رشته تحریر درآمده، لیکن تاکنون پژوهشی به اثر نظارت رئیس مجلس و دامنه زمانی آن نپرداخته است. در همین راستا نوشتار حاضر با این دغدغه که تبیین و تعیین دامنه زمانی اثر نظارتی رئیس مجلس می‌تواند در تحقق اصل «حاکمیت قانون» و «نظام اداری صحیح» تأثیرگذار باشد و جهت پاسخ به این سوال که محدوده زمانی اثر نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی چیست؟ درصدد تبیین نظرات موجود در این خصوص و ارائه رویکرد مختار است، تا بتواند از این رهگذر چشم‌انداز درستی منطبق بر موازین حقوق عمومی در جهت تبیین و تصحیح رویه‌ها و رویکردها ترسیم و ارائه کند. مبتنی بر پرسش اخیر و با رویکردی توصیفی-تحلیلی، ابتدا نظارت بر مقررات اجرایی توسط رئیس مجلس بررسی شده و در گام دوم تبیین مفهوم ملغی‌الاث‌ر اقدام، و در بخش سوم پس از تحلیل نظرات متعدد در رابطه با دامنه زمانی اثر نظارت مجلس، نظر مختار مورد واکاوی و تبیین قرار گرفته است.

۲. نظارت بر مقررات اجرایی

با گذار از «دولت مطلقه»^۱ به «دولت مشروطه»^۲، دولت‌های مشروطه به سوی متنوع ساختن و در نتیجه محدود کردن قدرت و اقتدار حرکت کرده و در قوانین اساسی خویش صلاحیت‌ها و عوامل محدودکننده آن را تحدید و تبیین نمودند. از سوی دیگر، قوه مجریه به عنوان متولی اصلی تمشیت امور عمومی به نحو مطلوب، ناگزیر از اتخاذ تصمیمات اداری جهت برقراری نظم عمومی و اداره صحیح است که صلاحیت مذکور عمدتاً به موجب قوانین به آن اعطا می‌گردد و گسترش روزافزون فعالیت دولت و دستگاه‌های اجرایی، این مأموریت را بیش از پیش واجد اهمیت نموده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

1. Absolute State

2. Constitutional State

اختیار اتخاذ تصمیم نوعی و مقررہ گذاری به موجب اصل (۱۳۸) قانون اساسی به هیأت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و هریک از وزرا اعطاء شده و مقرر گردیده که «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری، به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است».

اصل «قانونی بودن» اعمال اداری نیز یکی از مهم ترین مبانی دولت قانونمدار به شمار می رود که مرجع اداری مکلف به رعایت آن است (الشافعی أبورأس، ۱۹۸۰، ص ۸۰) و مطابق این اصل، مراجع و مقامات اداری در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات اداری آزاد نبوده و اعمال آنها باید مستند به قانون باشد (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱، ص ۸۶). لذا، قانون گذار در قوانین مختلف تلاش می کند تا محدوده اختیارات مرجع اداری را مشخص کرده و از این طریق بین اختیارات تفویض شده به مراجع اداری و حقوق و آزادی های عمومی توازن برقرار نماید. بدیهی است این اصل که اداره را به پیروی از قواعد حقوقی وامی دارد، اجرایی نخواهد شد، مگر با تقویت کنترل و نظارت بر مراجع و اعمال اداری؛ و این نظارت، تضمین کننده حرکت مراجع مذکور در چارچوب قانون به شمار می رود (عبدالوهاب و شرف الدین، ۱۹۸۸، ص ۱۷۱). در واقع نظارت بر عملکرد اداره در راستای تحقق اصل «حاکمیت قانون» و قاعده «نظام اداری صحیح» صورت می پذیرد. در همین راستا مستنبط از قانون اساسی، سه مرجع برای تضمین عدم مغایرت مصوبات دولتی با قوانین پیش بینی شده است؛ نظارت قضات محاکم (اصل ۱۷۰ قانون اساسی)، نظارت دیوان عدالت اداری (اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی) و نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی).

راجع به نظارت رئیس مجلس باید اشاره نمود که در سال ۱۳۵۸ مطابق اصل (۱۳۸) قانون اساسی، هیأت وزیران و هریک از وزرا صلاحیت وضع مقررہ داشتند و به موجب اصل (۱۳۴)، ریاست هیأت وزیران و نظارت بر کار وزرا برعهده نخست وزیر بود. رئیس جمهور نیز وفق اصل (۱۱۳) عالی ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری، مسئول تنظیم روابط قوای سه گانه و رئیس قوه مجریه به شمار می رفت. بر همین مبنا صلاحیت نظارت بر مصوبات دولتی به رئیس جمهور تفویض شده بود و در اصل (۱۲۶) قانون اساسی مقرر شده بود که «تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت پس از تصویب هیأت وزیران، به اطلاع رئیس جمهور می رسد و در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران می فرستد» و تا قبل از اعلام نظر رئیس جمهور، مصوبه رسمیت اجرایی

نمی‌یافت.^۱ پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف پست نخست‌وزیری، ریاست هیأت وزیران در صلاحیت رئیس جمهور قرار گرفت^۲ و به جهت تغییر جایگاه مرجع ناظر و در راستای جلوگیری از تساهل در نظارت و همچنین با توجه به آگاهی بیشتر رئیس مجلس از این مصوبات و مقررات دولتی، این وظیفه به رئیس مجلس واگذار گردید و ذیل اصل (۸۵) تصریح شد که «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». علاوه بر این، اصل (۱۳۸) نیز اشعار داشت که «تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های 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 برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل، برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد».

با توجه به سابقه نظارت رئیس جمهور بر مصوبات دولتی و نحوه نگارش دو اصل فوق، در ضمانت اجرای نظارت مذکور توسط رئیس مجلس ابهام به وجود آمد. گروهی از نویسندگان مستدل به اینکه در منطوق اصول مذکور از واژه «اطلاع» و «تجدیدنظر» استفاده گردیده، اظهار داشتند که ماهیت نظارت مجلس اطلاعی بوده و فاقد ضمانت اجرا می‌باشد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۹، ص ۱۲۱). در مقابل نظر فوق، گروهی نیز بیان نمودند که با توجه به اینکه اساساً پیش‌بینی نظارت بدون وضع ضمانت اجرا عبث و فاقد وجاهت خواهد بود، مضاف بر آنکه نظارت رئیس جمهور بر مصوبات دولتی دارای ضمانت اجرا بوده و ماهیت نظارت هیچ‌گونه تفاوتی پیدا نکرده است، لذا، عدم اصلاح مصوبه مطابق نظر رئیس مجلس، منجر به از بین رفتن مصوبه خواهد شد (اسماعیلی و اصل زعیم، ۱۳۹۷، ص ۱۶۸). با توجه به اختلاف نظر موجود و دلایل متعدد طرفداران دو نظر مذکور که منجر به اختلافاتی بین دولت و مجلس در عمل نیز گردیده بود، موضوع از شورای نگهبان استفسار شده و شورای نگهبان مطابق نظریه تفسیری شماره ۷۳۲/۳۰/۹/مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ مقرر داشت که «هیأت وزیران پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی، مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه خویش است؛ در غیر این صورت پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثرب خواهد شد». تفسیر مذکور که منطبق بر اصل حاکمیت قانون و مطابق موازین حقوقی صادر شده بود، منجر به کاهش اختلافات نظری و عملی گردید که در صورت عدم اصلاح مصوبه توسط دولت، پس از پایان مهلت یک‌هفته‌ای، حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الاثرب می‌شود. با قبول لزوم اصلاح مصوبه توسط دولت، آنچه بعداً حادث گردید، آن بود که دامنه شمول بی‌اعتباری و ملغی‌الاثرب شدن مصوبه از چه زمانی خواهد بود؟ و اساساً در صورت ایراد رئیس مجلس، مرجع واضع، مصوبه را از چه زمانی باید اصلاح نماید؟

۱. نظر تفسیری شماره ۲۳۶۰ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۵ شورای نگهبان

۲. اصل ۱۳۴ قانون اساسی

۳. مفهوم ملغی الاثر

مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان، پس از ایراد رئیس مجلس نسبت به مصوبه، چنانچه هیأت وزیران نسبت به تجدیدنظر و اصلاح در مصوبه خویش اقدام نکند، مصوبه ملغی الاثر خواهد شد. در همین راستا قانون‌گذار در تبصره «۴» قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی بیان داشت که «چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور، حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود». با توجه به اینکه نه در قانون به صورت صریح و شفاف مشخص گردیده است که مراد از «ملغی الاثر» چیست؟ و نه در مشروح مذاکرات بررسی اصول مذکور به دامنه زمانی اثر نظارت پرداخته شده، مضاف بر آنکه اساساً در اسباب پایان دهنده قواعد حقوقی چیزی به نام الغای اثر ذکر نشده است، لذا، جهت تعیین اثر نظارت رئیس مجلس و ضابطه آن، ابتدا باید به تبیین این مفهوم پرداخت. «ملغی الاثر» واژه‌ای مرکب از «ملغی» و «اثر» می‌باشد. «ملغی» از ریشه «لغو» و در لغت به معنای باطل شده، از شمار افکنده، اسقاط‌گشته (دهخدا، ۱۳۸۵، ص ۲۸۰۷) و در اصطلاح فقه و حقوق نیز معادل فسخ و به معنای تصرفی که از اثر انداخته شده، است (انصاری خوشبار و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۳، ص ۱۹۶۲). «اثر» نیز در لغت به معنای نشان و باقیمانده (دهخدا، ۱۳۸۵، ص ۸۹) و در اصطلاح حقوقی «پی‌آیندهای یک تصرف اعم از حقوقی و غیرحقوقی» است (انصاری خوشبار و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۶۱). بنابراین با توجه به معنای دو واژه مذکور به نظر می‌رسد که می‌توان مفهوم «ملغی الاثر» را «از اثر انداخته شده» یا «بی‌اعتبار شده» دانست (فلاح‌زاده و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۳، ص ۱۱۶). نکته حائز اهمیت در این زمینه آن است که بی‌اعتبار شدن مصوبه و از بین رفتن آثار مصوبه می‌تواند ناظر به حال، آینده و یا گذشته باشد. توضیح آنکه، در برخی از موارد لغو اثر از مصوبه صرفاً نسبت به حال و آینده بوده و در برخی موارد لغو اثر عطف به ماسبق نیز شده و آثار گذشته آن نیز از بین خواهد رفت.

گروهی از محققان ضمن انتقاد به مفهوم «الغای اثر» از یک مصوبه، آن را ضمانت اجرایی نوین در نظام حقوقی ایران دانسته (ویژه، ۱۳۹۳، ص ۲۳۲) و معتقدند، معادل نسخ می‌باشد، بدین معنا که اثر آن نسبت به آینده منتفی شده، ولی آثار گذشته آن حفظ می‌گردد (بیگزاده، ۱۳۸۲، ص ۱۷۸). لذا، برخلاف ابطال که دیوان عدالت اداری می‌تواند اثر آن را به گذشته تسری دهد، در نسخ و الغای اثر از یک مصوبه، مرجع صالح نمی‌تواند آثار آن را به گذشته تسری دهد و آن را عطف به ماسبق؛ نماید چراکه مصوبه‌ای که نسخ یا ملغی الاثر می‌گردد، از نظر قانونی فاقد مشکل بوده و در مدتی که نسخ نگردیده است، اعتبار قانونی خود را حفظ می‌کند (مددکار حق‌جو و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۵۰). این گروه جهت اثبات ادعای خویش به قوانین متعددی که در آنها از مفهوم «ملغی الاثر» استفاده شده و مراد مقنن در قوانین مورد اشاره

از مفهوم مذکور معادل «نسخ» است،^۱ استناد جسته‌اند (فلاح‌زاده و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۳، ص ۱۱۶). در مقابل، ضمانت اجرای مذکور و ملغی‌الاثَر شدن مصوبه، از زمان تصویب مصوبه و واجد اثر قهقرایی بوده و نمی‌توان الغای اثر از مصوبه را معادل نسخ تلقی نمود، چه‌آنکه اگر مراد مقنن نسخ بود، بدان تصریح می‌کرد، مضاف بر آنکه شورای نگهبان نیز در نظر تفسیری خویش به چنین موضوعی اشاره نکرده و از واژه «ملغی‌الاثَر» استفاده نموده است که مراجعه به نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص نظریه تفسیری مذکور نیز مفید نسخ و شمول اثر آن نسبت به آینده نمی‌باشد، بلکه مثبت تسری اثر لغو مصوبه به گذشته و اثر قهقرایی است.

۴. ارزیابی رویکردهای موجود در خصوص دامنه زمانی اثر نظارت رئیس مجلس

همانگونه که در مباحث قبل بیان شد، گروهی از پژوهشگران ضمن تبیین مفهوم «ملغی‌الاثَر» آن را معادل «نسخ» دانسته و معتقدند که پس از ایراد رئیس مجلس، چنانچه دولت نسبت به اصلاح مصوبه اقدام ننماید، مصوبه فاقد اثر خواهد شد و این امر سالب آثار سابق مصوبه نخواهد بود. در مقابل می‌توان استدلال نمود که الغای اثر از مصوبه به معنای از بین رفتن کلیه آثار مصوبه از ابتدای تصویب آن بوده و چنانچه دولت نسبت به اصلاح مصوبه اقدام نکند، مصوبه مذکور از تاریخ تصویب فاقد هرگونه اثر و موجد حق و تکلیف و بالتبع فاقد استناد خواهد بود. در این زمینه دو نظر وجود دارد که در ادامه به تحلیل و ارزیابی نظرات مذکور و تبیین نظر مختار پرداخته می‌شود:^۲

۱. ماده (۹) قانون حمایت از کودکان و نوجوانان: «از تاریخ تصویب این قانون کلیه مقررات مغایر با آن ملغی‌الاثَر می‌گردد».
- ماده (۱۰) قانون اصلاح خدمات خارج از مرکز پزشکان و دندانپزشکان و داروسازان: «با تصویب این قانون کلیه قوانین مغایر ملغی‌الاثَر خواهد بود».
- ماده (۱۹) قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی: «از تاریخ تصویب این قانون، آن قسمت از قوانین امور بیمه‌های اجتماعی، بیمه خدمات درمانی، امور حمایتی و امدادی که مغایر با این قانون می‌باشد، ملغی‌الاثَر می‌گردد».
- ماده (۴۷) قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران: «تمام و یا آن قسمت از قوانین که مغایر با این قانون است، ملغی‌الاثَر می‌باشد و آیین‌نامه‌ها و ضوابط قبلی که با این قانون مغایرت نداشته باشد، تا تصویب آیین‌نامه و ضوابط جدید به قوت خود باقی است».
- ماده (۷۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی‌الاثَر می‌باشد».
- ماده (۳) لایحه قانونی پاک‌سازی سازمان ثبت اسناد: «قوانین مغایر با این قانون منسوخ و ملغی‌الاثَر است».
۲. شایان ذکر است که نظر دیگری مبنی بر اینکه به محض اعلام ایراد توسط رئیس مجلس، مصوبه از زمان اعلام ایراد ملغی‌الاثَر خواهد شد، وجود دارد؛ مطابق این نظر می‌توان با تنقیح مناط از ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری و با عنایت به اینکه پس از کشف مغایرت مصوبه با قانون، مصوبه مورد ایراد نباید مجال اجرایی یابد، بیان نمود که در صورت ایراد توسط رئیس مجلس و عدم اصلاح آن توسط دولت، مصوبه از زمان اعلام ایراد توسط رئیس مجلس ملغی‌الاثَر می‌گردد، لیکن با توجه به اینکه نظر مذکور قائلی ندارد و در رویه اجرایی هم تاکنون مطابق این نظر عمل نشده است، از پرداختن به آن صرف‌نظر خواهد شد.

۵. ملغی الاثر نشدن مصوبه یک هفته پس از ایراد رئیس مجلس

به موجب صدر ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، چنانچه رئیس مجلس مصوبات دولت را مغایر قانون تشخیص دهد، هیأت وزیران یا کمیسیون متشکل از چند وزیر حسب مورد مکلفند ظرف «یک هفته» پس از اعلام نظر رئیس مجلس، نسبت به اصلاح مصوبه اقدام نمایند و مطابق تبصره «۴» این قانون، چنانچه ظرف مدت مذکور [یک هفته] نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود. بر همین اساس، برخی از پژوهشگران معتقدند که دامنه زمانی اثر نظارت رئیس مجلس به صراحت ماده واحده و تبصره «۴» آن، یک هفته پس از ایراد رئیس مجلس خواهد بود و تا قبل از آن مصوبه همچنان واجد اثر حقوقی و قابل استناد است. در راستای تقویت این نظر می‌توان استدلال نمود که در اصل (۱۲۶) سابق قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸^۱ و قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵^۲، نظارت رئیس جمهور استصوابی بوده و اساساً تا قبل از تأیید مصوبه توسط رئیس جمهور، مصوبه مجال اجرا نمی‌یافت. بر همین اساس در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ابتدا در متنی که برای بازنگری اصل (۸۵) پیشنهاد شده بود، از عبارت «قبل از اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد» ذکر شده بود، اما این عبارت به «ضمن ابلاغ برای اجرا» تغییر یافت (اداره کل قوانین، ۱۳۸۰، ص ۱۵۷۶ و ۱۵۸۰-۱۵۸۲، ۱۵۸۷، ۱۵۸۹). چه‌آنکه قانون‌گذار اساسی درصدد این امر بوده که مصوبات دولت بلافاصله پس از تصویب و ابلاغ دارای اعتبار باشد، تا امور اجرایی کشور تعطیل نشده و موضوع منوط به اعلام نظر رئیس مجلس نگردد؛ لذا، این مقررات باید اجرا شود و هرکجا تخلف از قانون بود، رئیس مجلس اعلام نظر نماید (اداره کل قوانین، ۱۳۸۰، ص ۱۵۸۲). علاوه بر این، ضمن بررسی و تصویب اصل (۱۳۸) قانون اساسی نیز بیان شده است که «دولت، مصوبات خودش را خواهد داشت، اجرا خواهد کرد، کارهایش را پیش خواهد برد، اما چنانچه بعداً مغایرت این مصوبات با قانون اعلام شود، دولت مجبور به تجدیدنظر خواهد بود» (اداره کل قوانین، ۱۳۸۰، ص ۹۸۵). با این توضیح مشخص است که نظر شورای بازنگری قانون اساسی بدین نحو بوده که از زمان تصویب مصوبه تا زمانی که مغایرت آن با قانون اعلام نشده، مصوبه معتبر بوده و مصوبات

۱. اصل یکصد و بیست و ششم: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران، به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیاید، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می‌فرستد».

۲. «ماده ۵ - تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت، پس از تصویب هیأت وزیران، به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد. رئیس جمهور در صورتی که آن را خلاف قانون تشخیص داد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید. قبل از هرگونه اصلاحات لازم، موارد خلاف قابل اجرا نخواهد بود. در صورت اجرا بدون رعایت مقررات این ماده، رئیس جمهور می‌تواند دستور توقف اجرا را صادر نماید».

دولت در این بازه زمانی قابل استناد و واجد اثر حقوقی خواهند بود. علاوه بر این، در بخش دیگری از مشروح مذاکرات بیان شده که اعلام ایراد باید به گونه‌ای باشد که جلوی اجرا گرفته نشود و این اصل نباید منجر به توقف اجرا شود و بیان می‌گردد که نظر کمیسیونی که در آن این اصل بررسی شده است، تفاهم وجود داشته که اجرا متوقف نباشد و استدلال آورده می‌شود که عبارت این اصل هم این مطلب را می‌رساند؛ زیرا در این اصل، اجرا متوقف به اعلام نظر نشده و در صورت اعلام مغایرت با قانون، اجرا منع شده است و شورای نگهبان هم اگر بعداً بخواهد از این اصل استنباط کند، خلاف این را استنباط نخواهد نمود (اداره کل قوانین، ۱۳۸۰، ص ۹۹۶-۹۹۳).

بر این اساس، کلیه عبارات متن اصل (۸۵) قانون اساسی باید در کنار هم لحاظ گردد؛ یعنی اگرچه در اصل مذکور عبارت «به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت» وجود دارد، اما در ادامه این اصل به «ضمن ابلاغ برای اجرا» نیز تصریح شده است. بنابراین، نمی‌توان تنها استفاده از عبارت «به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت» بیان نمود، تا زمانی که رئیس مجلس عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین کشور را اعلام ننموده، اعتبار مصوبات دولت منجز نشده است و زمانی که مغایرت مصوبات با قوانین اعلام می‌گردد، مصوبات مذکور از زمان تصویب فاقد اعتبار خواهند بود، بلکه باید عبارت «ضمن ابلاغ برای اجرا» در این اصل نیز لحاظ گردد و با جمع این دو عبارت اشاره داشت که مصوبات دولت پس از ابلاغ برای اجرا معتبر خواهند بود، تا اختلال و وقفه‌ای در امور اجرایی کشور ایجاد نشود و در حین اجرا این مصوبات توسط رئیس مجلس نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد، تا مغایرت یا عدم مغایرت آنها با قوانین اعلام گردد و در صورتی که مصوبات مذکور مغایر قانون اعلام شد، یک هفته پس از اعلام ایراد رئیس مجلس آن قسمتی که مورد ایراد واقع شده است، اعتبار خود را برای اجرا از دست خواهد داد و نسخ می‌گردد.

طرفداران این نظریه علاوه بر استناد به مشروح مذاکرات، استدلال می‌نمایند که اصولاً شهروندان تصمیمات اداره را بدون بررسی مشروعیت آن، مبنای برنامه‌ریزی و امور روزمره خود قرار می‌دهند و بررسی قانونی بودن تصمیم در توان شهروندان نبوده و انتظار چنین عملی از آنها معقول نیست (فلاح‌زاده و آهنگر سماکوش، ۱۴۰۱، ص ۱۲۶۱). از طرفی هیچ الزامی وجود ندارد تا آنها را وادارد پیش از اتکاء به تصمیم، از غیرقانونی بودن تصمیم اداری اطمینان حاصل نمایند، یا اینکه نزد مشاور آگاه در این امور مراجعه کرده و صحت تصمیم را برای خویش محرز کنند. علاوه بر این با توجه به اینکه مصوبات دولتی می‌توانند عرصه بسیار گسترده‌ای را چه از نظر مکانی و چه از نظر زمانی دربرگیرند و ممکن است یک مصوبه دولتی سال‌ها پیش تصویب شده باشد، بنابراین، هرچند رعایت اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که مصوبات مغایر قانون از زمان تصویب ملغی قلمداد شوند، اما بی‌اعتباری کلیه این مصوبات در عمل و اجرا به یک کلاف سردرگم منجر می‌شود که می‌تواند امنیت حقوقی را در معرض خطر قرار دهد و ممکن است پیامدهایی در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، صنعت و غیره ایجاد نماید (آقای طوق، ۱۳۹۷، ص ۳۵۲).

توضیح آنکه، چنانچه پس از گذشت مدت مدیدی از اجرای یک مصوبه کشف شود که مصوبه مذکور غیرقانونی بوده است، در مواجهه با این پیشامد چگونه می‌توان پذیرفت که شهروندان باید به یکباره به دامن اصل قانونی بودن بازگردانده شوند؟ و انتظارات مشروع آن‌ها را به کلی نادیده گرفت؟ به ویژه اینکه این تصمیم ممکن است سال‌ها قبل اتخاذ شده باشد و افراد زیادی را درگیر خود کرده باشد. بنابراین، عملکرد غیرقانونی اداره در نهایت نباید به ضرر شهروندان تمام شود؛ چراکه میزان اعتماد شهروندان در فرض غیرقانونی بودن تصمیم با حالت قانونی آن تفاوتی ندارد و شهروندان در ذهنیت خود تصمیم اداره را قانونی قلمداد می‌کنند، لذا، محرومیت شهروندان از انتظاراتشان به بهانه مغایرت تصمیم با قانون و تسری ابطال به زمان اتخاذ آن مخالف انتظار مشروع است. بنابراین، مطابق اصل «قطعیت حقوقی»،^۱ قانون باید سازوکاری را فراهم کند که شهروندان بتوانند براساس قوانین و مقررات برنامه‌ریزی کنند؛ به گونه‌ای که بیشترین امکان پیش‌بینی رفتار و تصمیم اداره وجود داشته باشد و اعمال اداری و تقنینی باید همواره ناظر به آینده باشد و شامل اعمال گذشته شهروندان نشود. لذا، مصوبات به خصوص در مواردی که نوعی و عام‌الشمول بوده و مدت زیادی از زمان آن گذشته باشد، گستردگی پیدا می‌کند و موضوع استناد بسیاری قرار می‌گیرد و بی‌اعتباری قهقرایی آن سبب می‌شود امنیت حقوقی شهروندان با بحران مواجه گردد (فلاح‌زاده و آهنگر سماکوش، ۱۴۰۱، ص ۱۲۶۲-۱۲۶۱). از سوی دیگر، در صورتی که بطلان مصوبه از زمان تصویب را بپذیریم، منجر به سقوط دومینوار تصمیمات دیگری خواهد شد که بر مبنای مصوبه مورد ایراد اتخاذ شده‌اند؛ زیرا ابتدای همه آن‌ها مصوبه‌ای بوده که از ابتدا مشروعیت نداشته است. بنابراین، فساد در پله اول به پله‌های دیگر نیز سرایت می‌کند و هرج و مرج گسترده‌ای ایجاد خواهد شد (فلاح‌زاده و آهنگر سماکوش، ۱۴۰۱، ص ۱۲۵۶). شایان ذکر است، ابلاغ یک مصوبه برای اجرا و ارسال هم‌زمان آن برای نظارت از منظر کارکردی و نظام اداری صحیح نیز منطقی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا ممکن است دولت در جهت اجرای یک مصوبه خود به صرف بیت‌المال پرداخته و انتظارات عمومی را برانگیزد و برای دولت مسئولیت حقوقی اعم از مالی، اداری یا تعهدات اداری دیگری ایجاد نماید و حال آنکه در هر زمان امکان دارد رئیس مجلس این مصوبه را مغایر قانون تشخیص دهد (درویشی و کاظم‌زاده نظری، ۱۳۹۷، ص ۲۳۱-۲۳۲) و آثار این اعلام نیز به زمان تصویب برگردد.

در راستای این نظر همچنین می‌توان استدلال نمود که شورای نگهبان مطابق نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸^۲ مقرر داشته که ابطال مقررات توسط دیوان عدالت اداری که مرجعی

1. Legal Certainty

۲. «نسبت به ابطال آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد. لذا، ابطال از زمان تصویب آنها خواهد بود».

قضایی به شمار می‌رود، به جز در موارد خلاف شرع، به خودی خود اقتضایی بیش از ابطال ندارد، پس به طریق اولی ملغی‌الاث‌ر شدن مصوبات توسط رئیس مجلس نیز نمی‌تواند اثر قهقرایی داشته باشد. از سوی دیگر، به صراحت ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی «دستور توقف اجرای مصوبات مورد ایراد» لاحق بر «اصلاح مصوبه» شده است، لذا، الغای اثر با توجه به سابقه قانونی و نظریه تفسیری اخیرالذکر از زمان اتمام مدت اصلاح یا لغو اثر مصوبه، آغاز می‌شود و ناظر به آینده است و تا زمانی که اسباب لغو اثر از مصوبه حادث نشود، مصوبه همچنان قابل استناد است و حتی در آینده نیز می‌توان به مصوبه در حد فاصل تصویب تا الغای اثر استناد نمود (مددکار حق جو و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۵۲). بنابراین، مطابق این نظر در موارد ایراد رئیس مجلس به یک مصوبه و عدم اصلاح آن، مصوبه در فاصله زمانی تصویب تا ارجاع موضوع به رئیس مجلس و اظهار نظر رئیس مجلس مبنی بر اعلام مغایرت یا عدم مغایرت و یک هفته پس از اعلام ایراد مجری بوده و قابل استناد است و بالتبع چنانچه مرجع واضع بخواهد مصوبه مورد ایراد را اصلاح نماید، اصلاح مذکور از ابتدا نبوده و مبدأ اصلاح تا یک هفته پس از اعلام ایراد می‌باشد.

۶. ملغی‌الاث‌ر شدن مصوبه از زمان تصویب مصوبه

در مقابل نظری که دامنه زمانی الغای اثر مصوبه را یک هفته پس از اعلام ایراد می‌داند، می‌توان قائل به ملغی‌الاث‌ر شدن مصوبه از زمان تصویب آن بود. با این توضیح که، چنانچه پس از اعلام ایراد رئیس مجلس به دولت، مصوبه اصلاح نگردد، یا نسبت به لغو آن اقدام نشود، مصوبه از زمان تصویب فاقد هرگونه اثر حقوقی است و از بدو اتخاذ بلااثر بوده و به عالم حقوق وارد نمی‌شود و به صورت قهقرایی ملغی می‌گردد. در توجیه این نظر باید بیان نمود که قبل از بازنگری قانون اساسی در اصل (۱۲۶) سابق^۱ تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می‌رسید، تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد و نظارت رئیس جمهور در این خصوص نظارت استصوابی بود و چنانچه رئیس جمهور مصوبه هیئت دولت را خلاف قانون تشخیص می‌داد، مصوبه قابلیت اجرا نمی‌یافت.^۲ اما پس از بازنگری قانون اساسی و با

۱. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران می‌فرستد.

۲. در ماده (۵) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵ مقرر شده بود: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت، پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می‌رسد. رئیس جمهور در صورتی که آن را خلاف قانون تشخیص داد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید. قبل از هرگونه اصلاحات لازم، موارد خلاف قابل اجرا نخواهد بود. در صورت اجرا بدون رعایت مقررات این ماده، رئیس جمهور می‌تواند دستور توقف اجرا را صادر نماید.

تحولاتی که در قوه مجریه رخ داد و پست نخست وزیری حذف گردید، این وظیفه رئیس جمهور به رئیس مجلس واگذار شد. بنابراین، اصل (۱۳۸) قانون اساسی از حیث حد و مرز نظارت، هیچ تفاوتی با اصل سابق ندارد و تمام اختیارات رئیس جمهور قبل از بازنگری قانون اساسی در این زمینه به رئیس مجلس اعطا شده و اعضای شورای بازنگری قانون اساسی صرفاً به این دلیل که می‌خواستند در امور اجرایی و جاری کشور وقفه و اختلال ایجاد نشود، مقرر نمودند که «ضمن ابلاغ برای اجرا» برای بررسی رئیس مجلس نیز فرستاده شود (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۳، ص ۷). بنابراین، ماهیت نظارت رئیس مجلس نیز کماکان استصوابی بوده (دادنامه شماره ۸۴۶۸۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۲ هیأت عمومی دیوان) و انتقاد برخی از پژوهشگران به نحوه نگارش اصول (۸۵) و (۱۳۸) و در نتیجه «اطلاعی» بودن نظارت رئیس مجلس چندان قابل پذیرش به نظر نمی‌رسد؛ چه‌آنکه حتی نحوه نگارش متن اصول مذکور با اصل (۱۲۶) سابق نیز انطباق دارد و در اصول (۸۵) و (۱۳۸) عیناً از عبارت «به اطلاع» و «برای تجدیدنظر به هیأت وزیران می‌فرستد» استفاده شده است، که حاکی از وحدت نوع نظارت می‌باشد. مضاف بر آنکه، در اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، اختیار تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها توسط دولت، مشروط بر این دانسته شده که مفاد آن‌ها مخالف متن و روح قوانین و مقررات عمومی کشور نباشد. بنابراین، علاوه‌بر، حکم تکلیفی لزوم تجدیدنظر در مواردی که رئیس مجلس مصوبه دولت را خلاف قانون اعلام کرده است، حکم وضعی ملغی‌الاثربودن این مقررات نیز در صورت مخالفت با متن و روح قوانین نیز برداشت می‌شود (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۳، ص ۸). لذا، در صورتی که مصوبات دولت مخالف قوانین تصویب شده باشند؛ مستفاد از این اصول، حکم وضعی ملغی‌الاثربودن بر آن‌ها بار خواهد شد و این حکم را رئیس مجلس «اعلام» می‌نماید. همچنین مستفاد از عبارت «ملغی‌الاثربود» در ذیل تبصره «۴» قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی می‌توان برداشت نمود که این عبارت به لحاظ حقوقی عبارت دقیقی است و از این جهت این عبارت به کار برده شده است که بیان نماید مسئولیت رئیس مجلس در این زمینه نافی تفکیک قوا نمی‌باشد. توضیح آنکه رئیس مجلس چیزی را لغو نمی‌کند، بلکه تنها ملغی‌الاثربودن مصوبه را به مراجع ذی‌ربط اعلام می‌کند و به عبارت بهتر نظر رئیس مجلس جنبه انشایی و امری ندارد، بلکه اعلامی است و از این جهت دخالت در امور قوه مجریه تلقی نمی‌شود و در صورتی که دولت مصوبه خود را اصلاح نکند، برخلاف تشخیص ناظر عمل کرده و بنابراین، عمل او باطل محسوب می‌شود که از زمان تصویب، بطلان آن اعلام شده است (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۳، ص ۷).

تبصره - اگر اختلاف نظر بین رئیس جمهور و هیأت دولت در مخالفت با قانون به جهت استنباط از قوانین باشد، نظر رئیس جمهور معتبر است. بدیهی است، در صورت وجود تفسیر قانون عادی و یا تفسیر قانون اساسی، رئیس جمهور موظف به مراجعه به آن می‌باشد. مستند به این قانون، در صورتی که تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها توسط رئیس جمهور مغایر قانون تشخیص داده می‌شدند، قابلیت اجرا نداشتند و فاقد اعتبار بودند.

با پذیرش نظر فوق، تبصره «۸» قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی^۱ که سبب اعلام مغایرت مصوبات با قوانین توسط رئیس مجلس را مانع رسیدگی دیوان عدالت اداری دانسته، منطبق بر موازین حقوقی و کاملاً دقیق به نظر می‌رسد، چراکه پس از اعلام ایراد و اعلام مغایرت مصوبه با قوانین توسط رئیس مجلس و عدم رفع ایراد توسط مرجع واضح، مصوبه از تاریخ تصویب ملغی شده و اساساً مصوبه‌ای وجود ندارد تا دیوان عدالت اداری بخواهد آن را مورد رسیدگی و نظارت قرار بدهد. مع الوصف استدلال برخی از پژوهشگران که تبصره اخیرالذکر را مورد انتقاد قرار داده و آن را موجب استیلائی رئیس مجلس بر نظارت قضایی و تداخل نظارت (ویژه، ۱۳۹۳، ص ۲۳۷)، تضییع حقوق عمومی (مددکار حق جو و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۴۲) و مغایر اصل (۳۴) قانون اساسی دانسته‌اند (فلاح‌زاده و ایریشمی‌راد، ۱۳۹۳، ص ۱۲۳)، فاقد وجهت به نظر می‌رسد. بنابراین، مطابق این نظر مصوبه مورد ایراد توسط رئیس مجلس از زمان تصویب مصوبه فاقد اعتبار و اثر حقوقی خواهد بود؛ چه‌آنکه براساس اصل حاکمیت قانون باید از هرگونه اعمال خودسرانه صلاحیت و خارج از چارچوب قانون جلوگیری نمود. بنابراین، اگرچه مجری باید دارای قدرت گزینش و ابتکار عمل باشد تا تمشیت امور به بهترین وجه صورت پذیرد، اما این امر صرفاً باید در چارچوب قانون و اصل عدم صلاحیت باشد. همچنین براساس اصل عدم صلاحیت، مجری نسبت به آنچه صریحاً یا تلویحاً به وی اعطا شده قدرت تصمیم دارد. بنابراین، اگر پذیرفته شود که مصوبه مغایر با قانون تا زمان اعلام ایراد اعتبار دارد، این چالش ایجاد می‌شود که این صلاحیت اضافی از کجا نشأت گرفته است؟

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه‌های متعددی از جمله دادنامه شماره ۵۶۱ مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۴ و دادنامه شماره ۱۳۱۳ مورخ ۱۳۹۷/۵/۹، دادنامه شماره ۵۳۴ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۷ و دادنامه شماره ۸۴۶۸۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۲ ضمن پذیرش این نظر، مقرر داشته است که پس از ایراد رئیس مجلس، چنانچه مصوبه توسط دولت اصلاح نگردد، مصوبه از تاریخ تصویب ملغی الاثر شده و کلیه آثار آن از بین می‌رود. سوالی که در این زمینه به ذهن متبادر می‌شود آن است که پس از ایراد رئیس مجلس، دولت مکلف است مصوبه را از چه زمانی اصلاح نماید و مبدأ اصلاح مصوبه چه تاریخی خواهد بود؟ در پاسخ باید بیان نمود با عنایت به استصوابی بودن نظارت رئیس مجلس، اصلاح مصوبه نیز از تاریخ

۱. 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 اینگونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکر شده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا 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 ۱۴/۱۲/۱۳۸۰ نسخ می‌شود.

تصویب آن خواهد بود و ضروری است تا آثار اصلاح مصوبه به زمان تصویب اولیه آن بار شود. این موضوع نیز در دادنامه شماره ۸۴۶۸۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۲ هیأت عمومی دیوان مورد تصریح واقع شده و به موجب ماده (۹۳) قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۳ این رأی برای کلیه مراجع اداری و قضایی لازم‌الاتباع و ملاک عمل است. ابهام دیگری که ممکن است در این خصوص مطرح گردد، آن است که چنانچه قائل به این نظریه و ملغی‌الاثربودن مصوبه از تاریخ تصویب پس از ایراد رئیس مجلس باشیم، اساساً قطعیت حقوقی و اعتماد شهروندان به مصوبات خدشه‌دار خواهد شد، چه‌آنکه رئیس مجلس می‌تواند پس از مدت زیادی از زمان لازم‌الاجرا شدن مصوبه نسبت به اعلام ایراد نسبت به مصوبه اقدام نماید که در این صورت یا موضوع اساساً منتفی گردیده و دولت تمایلی به اصلاح مصوبه ندارد و یا اینکه تصمیمات متعددی بر مبنای مصوبه مورد ایراد اتخاذ شده و ملغی‌الاثربودن مصوبه می‌تواند منجر به از بین رفتن دومینوار تصمیمات متخذ بر مبنای مصوبه اولیه شود. در پاسخ به این ابهام و در جهت رفع خلأ مذکور باید بیان نمود که هرچند برخی از محققان مستند به ایراد سابق شورای نگهبان قبل از بازنگری قانون اساسی اظهار نموده‌اند که مطلقاً نمی‌توان برای نظارت رئیس مجلس محدودیت زمانی قائل شد (ویژه، ۱۳۹۳، ص ۲۱۸؛ فلاح‌زاده و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۳، ص ۱۱۹)، لیکن به نظر می‌رسد که می‌توان به موجب قانون عادی، نظارت رئیس مجلس را در یک محدوده زمانی مشخص تجویز نمود. توضیح آنکه، مطابق مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، مخبر کمیسیون بررسی مسائل مربوط به تمرکز در مدیریت قوه مجریه، ضمن بیان ضرورت انتزاع صلاحیت نظارت بر مقررات دولتی از رئیس جمهور و تفویض آن به رئیس مجلس تصریح می‌کند که «حالا در یک فاصله‌ای که بعداً ممکن است قانون آن را تعیین بکند، اگر سازمانی که پیشنهاد شده [رئیس مجلس] نظر بدهد که اینها خلاف قوانین است و دلایلش را ذکر بکند، دولت مجبور به تجدیدنظر است» (اداره کل قوانین، ۱۳۸۰، ص ۹۸۵).

با توجه به دلایل فوق، نظر اخیر یعنی ملغی‌الاثربودن مصوبه از زمان تصویب صائب به نظر می‌رسد؛ زیرا علاوه بر ادله مذکور، قائل شدن به لغو مصوبه از یک هفته پس از ایراد توسط رئیس مجلس، می‌تواند بستر سوءاستفاده احتمالی دولت‌ها را فراهم نموده و اصرار دولت به اعمال غیرقانونی را تشدید نماید؛ با این توضیح که دولت‌ها پس از ایراد رئیس مجلس، با اطمینان از اینکه آثار مصوبه تا یک هفته پس از ایراد باقی و قابل استناد است، نسبت به اقدامات غیرقانونی مبادرت نمایند و پس از حاصل شدن مطلوب خویش، نسبت به اصلاح مصوبه اقدامی انجام ندهند که در این صورت مصوبه از یک هفته پس از ایراد لغو می‌گردد و مطابق تبصره «۸» قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸)^۱ موضوع نیز در دیوان

۱. 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 اینگونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد.

قابل طرح نخواهد بود و این امر می‌تواند منجر به تضییع حقوق عامه و خدشه به اصل حاکمیت قانون گردد. علاوه بر آنکه اتفاقاً این نظر با مفاد تبصره «۸» قانون اخیرالذکر منطبق است؛ توضیح آنکه، چنانچه قائل به ملغی‌الاثـر شدن مصوبه از تاریخ تصویب مصوبه باشیم، اساساً اثری از مصوبه باقی نخواهد بود، تا دیوان عدالت نسبت به آن ورود نماید و نسبت به آن اعلام نظر کند.

۷. نتیجه‌گیری

یکی از انواع نظارت بر مقررات دولتی که در قانون اساسی نیز بدان اشاره گردیده، نظارت رئیس مجلس می‌باشد که شامل الف- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران، ب- اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت که تصویب آن‌ها به هیئت وزیران واگذار می‌شود و ج- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر می‌گردد. مستفاد از اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی و قانون نحوه اجرای اصول مذکور، چنانچه مقررات مورد ایراد ظرف مهلت یک هفته مورد اصلاح قرار نگیرد، این مقررات «ملغی‌الاثـر» می‌گردد. ابهام در واژه «ملغی‌الاثـر» موجب اختلاف نظر در رابطه با دامنه زمانی این نظارت گردیده و مشخص نیست که پس از اعلام ایراد توسط رئیس مجلس، مصوبه باید از تاریخ تصویب مورد اصلاح قرار گیرد و در صورت عدم اصلاح، مصوبه از تاریخ تصویب فاقد اثر خواهد بود، یا از یک هفته پس از اعلام ایراد؟ به نظر می‌رسد واژه مذکور بیانگر آن است که مسئولیت رئیس مجلس در این قانون نافی تفکیک قوا نیست؛ زیرا رئیس مجلس چیزی را لغو نمی‌کند، بلکه تنها ملغی‌الاثـر شدن مصوبه را اعلام می‌نماید و نظر مذکور جنبه انشایی و امری ندارد و دخالت در امور قوه مجریه تلقی نمی‌شود. لذا، در صورتی که دولت مصوبه خود را اصلاح نکند برخلاف تشخیص ناظر عمل کرده و عمل او باطل محسوب می‌شود و از زمان تصویب، بطلان آن اعلام می‌شود. ضمن اینکه اعلام بطلان از زمان تصویب با مفاد تبصره «۸» قانون اخیرالذکر منطبق است؛ زیرا اساساً اثری از مصوبه مورد ایراد باقی نخواهد بود، تا دیوان عدالت اداری نسبت به آن ورود نماید و نسبت به آن اعلام نظر کند. بنابراین، از این جهت نیز نظارت رئیس مجلس نافی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نخواهد بود. در نتیجه می‌توان گفت، اولاً به دلیل اینکه تمام اختیارات رئیس جمهور قبل از بازنگری قانون اساسی در زمینه نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس اعطا شده و ماهیت نظارت رئیس مجلس نیز کماکان استصوابی است. ثانیاً اختیار تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها توسط دولت در اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، مشروط بر این دانسته شده که مفاد آن‌ها مخالف متن و روح قوانین و مقررات عمومی کشور نباشد. لذا، علاوه بر حکم تکلیفی لزوم تجدیدنظر در مواردی که رئیس مجلس مصوبه دولت را خلاف قانون اعلام کرده است، حکم وضعی ملغی‌الاثـر بودن این مقررات نیز در صورت مخالفت با متن و روح قوانین نیز برداشت می‌شود و در

صورتی که مصوبات دولت مخالف قوانین تصویب شده باشند، حکم وضعی ملغی‌الاثربودن بر آنها بار خواهد شد و این حکم را رئیس مجلس «اعلام» می‌نماید. بنابراین، مصوبات دولت از زمان تصویب ملغی‌الاثراعلام می‌شوند و بر همین اساس در صورت اعلام ایراد، مرجع واضع مصوبه، مکلف به اصلاح مصوبه از تاریخ تصویب می‌باشد.

فهرست منابع

قرآن کریم.

- آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). تأملی در خصوص اثر ابطال مقررات مغایر با قانون. *مطالعات حقوق عمومی*، ۴۸ (۲).
- اسماعیلی، محسن؛ اصل زعیم، امیر حسین (۱۳۹۷). سیری در تحولات و آسیب‌شناسی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه. *آموزه‌های حقوقی گواه*، ۴ (۷).
- انصاری خوشبار، مسعود؛ طاهری، محمدعلی (۱۳۸۸). *دانشنامه حقوق خصوصی*. تهران: جنگل، ج ۳، ۱.
- بیگزاده، صفر (۱۳۸۲). *شیوه‌نامه نگارش قانون*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۸۹). ابزارهای نظارتی رئیس جمهور بر مصوبات قوه مجریه. *حقوق اسلامی*، ۷ (۲۵).
- درویشی، بابک؛ کاظم‌زاده نجفی، فرشته (۱۳۹۷). تحلیل حقوقی چالش‌های نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه. *حقوق اداری*، ۶ (۱۷).
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۵). *لغت‌نامه*. تهران: دانشگاه تهران.
- رفعت عبدالوهاب، محمد؛ شرف‌الدین، احمد درویش (۱۹۸۸). *القضاء الإداری*. المکتب العربی للطباعة.
- شافعی أبورأس، محمد (۱۹۸۰). *القضاء الإداری*. مکتبة النصر للنشر و التوزيع.
- صابری، علی و همکاران (۱۴۰۳). تحلیلی بر ماهیت اساسنامه‌های مصوب دولت و کیفیت نظارت بر آن. *پژشنامه حقوق اسلامی*، ۲۵ (۱).
- فاتحی‌زاده، حسین (۱۳۹۳). *نظرات استدلالی شورای نگهبان «استفساریه مقام معظم رهبری مدّ ظله العالی در خصوص اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی*. پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۸۴.
- فلاح‌زاده، علی محمد؛ 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. *دانشنامه حقوق عمومی*، ۳ (۹).
- فلاح‌زاده، علی محمد؛ آهنگر سماکوش، محسن (۱۴۰۱). وضعیت حقوقی تصمیمات غیرقانونی اداره. *مطالعات حقوق عمومی*، ۵۲ (۳).
- مددکار حق‌جو، مهناز و همکاران (۱۳۹۸). تحلیل حقوقی و آسیب‌شناسی ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات هیئت وزیران و آثار مترتب بر آن. *تحقیقات حقوقی*، شماره ۸۸.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳). ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت. *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ۱۵ (۳۹).
- هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۹۱). *اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)*. تهران: انتشارات خرسندی.