

بررسی و تحلیل حقوقی بخشنامه رئیس‌جمهور  
مبنی بر «عدم توجه به ابلاغات رئیس مجلس  
شورای اسلامی در غیرقانونی بودن برخی  
مصوبات دولت»

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۲۳۷۳

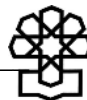
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	بررسی حقوقی بخشنامه رئیس جمهور.....
۱۶.....	نتیجه گیری.....
۱۷.....	منابع و مأخذ.....



بررسی و تحلیل حقوقی بخشنامه رئیس‌جمهور مبنی بر  
«عدم توجه به ابلاغات رئیس مجلس شورای اسلامی در  
غیرقانونی بودن برخی مصوبات دولت»

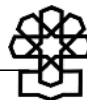
چکیده

اخیراً رئیس‌جمهور طی بخشنامه‌ای صلاحیت رئیس مجلس را در اظهارنظر درخصوص مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی فاقد وجاهت قانونی دانسته است. بخشنامه مذکور علاوه بر اینکه فاقد هرگونه منطق حقوقی می‌باشد، از منظر قانونی اعم از قانون اساسی و عادی نیز بی‌اساس باشد. چراکه نه تنها صریحاً تأسیسات و سازوکارهای مقرر در قانون اساسی را نادیده گرفته است، بلکه با فرض نمودن قوانین مصوب مجلس به‌عنوان یک «مصوبه عادی» تشخیص تطابق آن با قانون اساسی و به‌تبع آن عدم ترتیب اثر به آن، آن را منطبق با صلاحیت‌های رئیس‌جمهور در نظارت بر اجرای قانون اساسی دانسته است. فارغ از اینکه صلاحیت تطابق قوانین مجلس با قانون اساسی به‌موجب همین قانون صریحاً برعهده شورای نگهبان گذاشته شده است.

## مقدمه

حاکمیت قانون بر تمامی امور و شئون یک جامعه همواره مطلوب مردم و مقتضای عدالت محسوب می‌گردد. بدون تردید جهت تحقق حاکمیت قانون و تأمین عدالت پایبندی به لوازم ذاتی این اصل نه تنها از ضروریات بلکه از بدیهیات اصل مزبور تلقی می‌گردد. الزام زمامداران به اجرای قانون نیز در همین خصوص مطرح می‌گردد. این الزام زمانی می‌تواند منجر به تحقق حاکمیت قانون گردد که از ضمانت اجرای لازم برخوردار باشد. این ضمانت اجرا می‌تواند بسته به امور مورد نظر جنبه‌های گوناگونی داشته باشد. یکی از مهمترین این ضمانت اجراها در خصوص تصمیمات غیرقانونی مراجع و مقامات عمومی، ابطال و عدم اجرای تصمیمات غیرقانونی آنها توسط مراجع ذیصلاح می‌باشد. از جمله این تصمیمات می‌توان به تصمیمات و مصوبات مقامات اجرایی نظیر مصوبات هیئت وزیران و یا آیین‌نامه‌های اجرایی اشاره کرد که قانون اساسی ما جهت تحقق اصل حاکمیت قانون در خصوص این تصمیمات سازوکارهایی را پیش‌بینی نموده است که از جمله آنها نظارت رئیس مجلس بر این مصوبات (اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی) می‌باشد.

اما بخشنامه اخیر رئیس‌جمهور فارغ از تمام این اصول و ترتیبات مقرر نموده؛ از آنجایی که رئیس مجلس شورای اسلامی صرفاً به استناد مصوبه عادی برخی مصوبات مربوط به دولت و مراجع و مقامات دولتی را مغایر تشخیص داده و لغو می‌نماید و هیچ‌یک از اصول قانون اساسی چنین اختیاری را صراحتاً و یا تلویحاً به رئیس و حتی مجلس شورای اسلامی اعطا نکرده است. درج (غیرقانونی بودن



مصوبات) در روزنامه رسمی مجوز اجرا یا عدم اجرای مصوبات دولت در دستگاه‌های اجرایی قلمداد نمی‌گردد. بنابراین مکاتبات مذکور برخلاف نص صریح قانون اساسی بوده و فاقد وجاهت حقوقی است و نمی‌تواند مناط عمل باشد. همچنین در قسمت اخیر بخشنامه قید شده بدیهی است که اصلاح، تغییر و یا لغو مصوبات و بخشنامه‌های دولت و یا رئیس‌جمهور توسط خود دولت و مقامات و مراجع ذیصلاح دولتی امکانپذیر بوده و از طریق سلسله‌مراتب مقامات یاد شده ابلاغ خواهد شد.

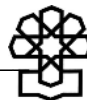
در اینجا به بررسی این بخشنامه از بُعد حقوقی خواهیم پرداخت. در این خصوص ابتدا ذکر نکاتی چند در رابطه با مفهوم «حاکمیت قانون» و لوازم آن ضروری به نظر می‌رسد و در ادامه بخشنامه رئیس‌جمهور را از منظر حقوقی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

### بررسی حقوقی بخشنامه رئیس‌جمهور

مطابق ابتدایی‌ترین مفاهیم مربوط به «حاکمیت قانون» که مورد تأکید قانون اساسی، همه مقامات و قوای حاکمه می‌باشد، همه مقامات و نهادهای حکومتی ملزم به تبعیت از قانون هستند. به عبارتی «حاکمیت قانون» صرفاً به معنای تبعیت اقشار مردم نسبت به قوانین نمی‌باشد، بلکه تأکید اساسی نسبت به الزام و تمکین حاکمان نسبت به قوانین به‌جای تمایلات و اراده فردی می‌باشد. این الزام بسته به مقامات و نهادهای حکومتی و جایگاه آنها در قانون اساسی مشخص می‌شود. اصل سلسله‌مراتب قواعد حقوقی نیز به‌عنوان یکی از عناصر اصلی و از نتایج مربوط به نظام حاکمیت قانون

می‌باشد که در همین راستا جلوه‌گر می‌شود. در این خصوص شایسته است به توضیحی در خصوص سلسله‌مراتب قواعد حقوقی پرداخته و سپس به بررسی جایگاه و شأن مصوبات مجلس شورای اسلامی و مصوبات دولت و مقامات دولتی که گویا رئیس‌جمهور از آن کاملاً بی‌خبر می‌باشند، بپردازیم.

اصل سلسله‌مراتب و رده‌بندی هنجارهای حقوقی ضرورتی انکارناپذیر برای یک نظام حقوقی منسجم محسوب می‌شود. مطابق این اصل هنجارهای حقوقی باید در یک نظم هرمی شکل چیده شوند، در نظم هرمی شکل هر یک از هنجارهای حقوقی دارای جایگاه دقیق و تعریف شده‌ای است. هنجارهای رده فرودین ریشه خود را در هنجارهای فرازین می‌یابند و هنجارهای فرودین ملزم به تبعیت از قواعد فرازین می‌باشند و به تبع آن قادر به نقص آن قواعد نمی‌باشند. براین اساس مطابق اصول کلی، قانون اساسی یک کشور در رأس این سلسله‌مراتب قرار می‌گیرد و در مرتبه بعد قوانین مصوب مجلس و در نهایت مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی قرار می‌گیرند. البته ممکن است در برخی از نظام‌های حقوقی برخی اصول و قواعد حقوقی دیگری نیز وجود داشته باشند که در چارچوب کلی این نظم قرار می‌گیرند. به‌عنوان مثال در نظام حقوقی ما «سیاست‌های کلی نظام» مطابق اصول قانون اساسی در مرتبه بعد از قانون اساسی و بالاتر از قوانین مصوب مجلس و «شرع» در مرتبه‌ای فراتر از قانون اساسی قرار می‌گیرد. مطابق این اندیشه، رده‌بندی قواعد حقوقی از ضروریات بنیادین حقوق عمومی است که می‌توان آن را برخاسته از وجود نظم و کارآمدی در نظام حقوقی و یکی از لوازم ضروری اجرای عدالت دانست. چراکه اگر قانونگذار



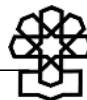
بتواند به راحتی قواعد مندرج در قانون اساسی را زیر پا گذاشته، یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتوانند قواعد برتر وضع شده توسط قانون را مخدوش سازند، دیگر هیچ تضمینی برای حاکمیت قانون و عدالت باقی نخواهد ماند. بنابراین رده‌بندی هنجارها ابزار بسیار کارآمدی برای ایجاد نظم مبتنی بر قانون و حاکمیت آن در جامعه و نسبت به زمامداران می‌باشد و در علم حقوق آگاهی نسبت به ارزش و اهمیت این اصل از مقدمات امر محسوب می‌گردد. بدون شک عدم پایبندی به این اصول منجر به حاکمیت اراده فردی به جای حاکمیت قانون می‌باشد. بنابراین عدم پایبندی قوه مجریه به قانون، لزوماً منجر به استبداد خواهد گردید، اما درخصوص جایگاه مصوبات مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باید گفت که قوه قانونگذار قواعد رفتار را بنا می‌نهد تا قوه مجریه آنها را به اجرا درآورد و قوه قضائیه بر اساس آنها قضاوت نماید. مطابق اصل هفتادویکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی همین قانون «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به غیر نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار نماید». ازسوی دیگر مطابق قانون اساسی و اصول و موازین مسلم حقوقی که از ابتدایی‌ترین اصول محسوب شده و هر فرد مبتدی در این عرصه از آن آگاه می‌باشد، مصوبات و مقررات مادون قانون و از جمله مصوبات و نظامات دولتی نه تنها نباید با متن قوانین مخالف نباشند، بلکه حتی نباید با روح قانون نیز تعارض داشته باشند (اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی) این نکته را به راحتی می‌توان در اصل اساسی سلسله‌مراتب قواعد

حقوقی نیز مشاهده کرد. بنابراین قانون اساسی و قوانین عادی شأنی بالاتر از مقررات دولتی دارند. بر این اساس، شرط اعتبار مقررات دولتی این است که این مقررات مغایر با قوانین عادی و اساسی نباشد.

حال مسئله‌ای که در اینجا وجود دارد این است که چگونه اصل حاکمیت قانون و به تبع آن اصل سلسله‌مراتب قواعد حقوقی باید تضمین گردد. به عبارت دیگر چگونه باید نهادهای حاکمه را ملزم به تبعیت از قانون کرد. بدون شک در این خصوص توسل به نظام نظارت و ضمانت اجرا از ضروریات محسوب می‌گردد. هرچند نظارت را می‌توان یکی از لوازم حاکمیت قانون و از نتایج آن محسوب نمود و در حقیقت نظارت بر اعمال دولت (در معنای عام) و حاکمیت قانون دو مفهوم درهم تنیده‌اند که تحقق یکی بدون دیگری امکانپذیر نمی‌باشد، اما طرح جداگانه آن، بدین سبب است که اصولاً نظارت اهمیتی فوق‌العاده به‌ویژه در گستره اداره امور عمومی دارد و در بسیاری از موارد به واسطه نظارت، امکان احقاق حقوق شهروندان در مقابل دستگاه پرهزینه دولت فراهم آمده است.

نظارت به‌طور کلی به راه‌ها و سازوکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت‌دار کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی اعمال می‌نمایند و به تطبیق و بازبینی عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های مقامات دولتی با قوانین می‌پردازند. ضمانت اجرای این نظارت ابطال مقررات یا اعمال مخالف قوانین می‌باشد.

با توجه به همین مسئله قانون اساسی جهت تضمین این اصل بنیادین (حاکمیت



قانون) سازوکارهایی را جهت نظارت بر این امر پیش‌بینی کرده است. در این خصوص می‌توان به اصل هفتاد و دوم قانون اساسی اشاره کرد. اصل مزبور از یک طرف با بیان اینکه «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد» به مسئله «حاکمیت قانون» اشاره دارد و از سوی دیگر با بیان اینکه «تشخیص این امر (عدم مغایرت قوانین مصوب مجلس با مذهب رسمی و قانون اساسی) به ترتیبی که در اصل نود و هشتم قانون اساسی آمده بر عهده شورای نگهبان است»، به مسئله نظارت بر این اصل پرداخته است و در اصل نود و سوم قانون اساسی با بیان اینکه مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، به نظام ضمانت اجرا اشاره دارد. بنابراین قانون اساسی به هر دو جنبه نظر داشته است و با شناسایی اصل حاکمیت قانون در ارتباط با مصوبات مجلس که در تبعیت از شرع و قانون اساسی تجلی می‌یابد، نظام نظارت بر این مسئله و ضمانت اجرای آن را نیز پیش‌بینی کرده است.

همین مسئله در خصوص مصوبات و نظامات دولتی نیز وجود دارد. اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی یکسری صلاحیت‌هایی را در وضع تصویب‌نامه، آیین‌نامه و بخشنامه به دولت (هیئت وزیران) و وزرا داده است و در همین اصول جهت تحقق حاکمیت قانون به لزوم عدم مغایرت مقررات دولتی با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی و قوانین و مقررات عمومی کشور و حتی روح قوانین تصریح کرده است. از طرف دیگر در ادامه این اصول جهت تضمین حاکمیت قانون در ارتباط با مقررات دولتی مقرر گردیده تشخیص اینکه مصوبات

دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد به ترتیب مذکور در اصل نودوششم قانون اساسی با شورای نگهبان است و از جهت عدم مغایرت و مخالفت با قوانین مقرر گردیده تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی‌که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.

بدون شک تصریح به «تجدیدنظر» بدین معناست که موارد مذکور صحیح نبوده و غیرقانونی می‌باشند و لذا می‌باید نسبت به آنها تجدیدنظر صورت بگیرد. چراکه قانون اساسی مقرر نموده «برای تجدیدنظر» به هیئت‌وزیران بفرستد، لذا اعمال تجدیدنظر ضروری است و در غیر این صورت مصوبه برخلاف قانون باقی خواهد ماند. بدون شک پس از تشخیص مغایرت یک مصوبه با قانون، عمل به آن انجام یک امر غیرقانونی محسوب می‌گردد. در همین خصوص ماده واحده «قانون نحوه اجراء اصل هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مقرر داشته «تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی و نیز مصوبات موضوع اصل هشتادوپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد در صورتی‌که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند



حسب مورد هیئت‌وزیران 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». در همین راستا تبصره «۴» ماده واحده مزبور مقرر داشته «چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت‌وزیران، 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، ملغی‌الاثرا خواهد بود». بنابراین قانون مزبور نیز که از جهت مطابقت و عدم مغایرت با قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان رسیده است، مصوبه دولت را در صورتی که به نظر رئیس مجلس خلاف قانون باشد را ملغی‌الاثرا تلقی نموده است. بنابراین هیچ وجهی جهت اجرای چنین مصوباتی وجود ندارد و در صورت اجرا نمودن چنین مصوباتی توسط افراد یا سازمان‌های دولتی در واقع آنها مرتکب انجام یک امر غیرقانونی شده‌اند.

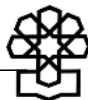
از سوی دیگر به موجب تبصره «۷» ماده واحده مزبور «رئیس مجلس می‌تواند آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب کند». لذا تعیین ضوابط و نحوه اجرای قانون مزبور برعهده رئیس مجلس نهاده شده است. در همین راستا به منظور جلوگیری از انجام یک امر غیرقانونی لزوماً پیش‌بینی سازوکارهایی ضروری می‌باشد. به همین جهت نیز در ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره مذکور اعلام مغایرت مصوبه و ابلاغ به مراجع ذیربط را جهت جلوگیری از اجرای یک امر غیرقانونی پیش‌بینی کرده است. در غیر این صورت آیا می‌توان از یک سو قائل به غیرقانونی بودن یک مصوبه بود و از سوی دیگر به متصدیان مربوطه نسبت به این امر اطلاع نداد؟ بدون

تردید بر اساس قاعده اساسی «قبح عقاب بلا بیان» ضرورت این امر هم از جهت حقوقی و هم از جهت عقلی مسلم است.

البته لازم به ذکر است که قانون اساسی دو سازوکار دیگر نیز جهت لزوم رعایت حاکمیت قانون و نظارت بر این امر از سوی قوه مجریه پیش‌بینی کرده است؛ یکی از طریق عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین هستند از سوی قضات دادگاه‌ها و دیگری شکایت نسبت به مقررات دولتی مخالف قوانین و مقررات اسلامی به دیوان عدالت اداری و ابطال آنها از سوی دیوان مزبور می‌باشد. که این سازوکارهای چندگانه می‌تواند از یک‌سو نشانگر اهمیت لزوم تبعیت قوه مجریه از قانون محسوب گردد و از سوی دیگر به دلیل احتمال تجاوز قوه مجریه از حدود صلاحیت مقررات‌گذاری باشد. اهمیت این مسئله تا حدی است که قانون اساسی حتی به یک قاضی عادی این اختیار را داده است که در پرونده مطروحه، آن‌دسته از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی را که برخلاف قانون و مقررات اسلامی تشخیص می‌دهد، عمل ننماید.

حال با توجه به جمیع این مراتب و نکات اساسی که مطرح شد به بررسی مفاد بخشنامه رئیس‌جمهور می‌پردازیم.

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



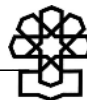
به استناد اصل یکصد و سیزدهم و یکصد و بیست و یکم قانون اساسی و به عنوان وظیفه اعلام می‌نماید که علاوه بر ایرادات متعدد به این اقدام و رویه، هیچ‌یک از اصول قانون اساسی چنین اختیاری را صراحتاً و یا تلویحاً به رئیس محترم و حتی مجلس شورای اسلامی اعطا نکرده است».

در خصوص این قسمت از بخشنامه این سؤال مطرح می‌گردد که آیا رئیس مجلس به موجب مصوبه عادی مصوبات مربوط به دولت و مراجع و مقامات دولتی را مغایر تشخیص داده و لغو می‌نماید یا به موجب قانون اساسی؟ همان‌گونه که ذکر شد این صلاحیت به موجب اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به صراحت برای رئیس مجلس به رسمیت شناخته شده است. در این خصوص اصل سی و هشتم مقرر داشته: «... علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی نیز به نحو بارزتری بر این نکته تأکید می‌نماید. قسمت اخیر این اصل مقرر داشته «تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد».

بنابراین همان‌گونه که اعلام عدم مغایرت و تشخیص برخلاف قانون بودن برعهده رئیس مجلس گذاشته شده است. مغایرت و خلاف قانون بودن نیز برعهده رئیس مجلس می‌باشد. بنابراین صلاحیت اعلام و تشخیص مغایرت مصوبات دولت

توسط رئیس مجلس شورای اسلامی به صراحت ریشه در قانون اساسی دارد. حال مشخص نیست که رئیس‌جمهور چگونه قائل به این گردیده که در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی این امر پیش‌بینی نشده است. همچنین به‌موجب تبصره «۸» «قانون نحوه اجراء اصل هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است، در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و حتی دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد.

البته در اینجا ممکن است این‌گونه استدلال شود که بر اساس ذیل اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی مصوبات دولت به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی‌که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد، بنابراین صلاحیت رئیس مجلس منحصر به اطلاع است و بعد از اطلاع می‌تواند دلایل خود را به هیئت‌وزیران اعلام کند تا در صورتی‌که هیئت‌وزیران صلاح بدانند و یا نظر رئیس مجلس را صحیح تشخیص بدهد اقدام به لغو یا اصلاح در چارچوب نظر رئیس مجلس کند یا اینکه به نحو دیگری مصوبه را اصلاح کند. اما نه لزوماً در راستای نظر رئیس مجلس. زیرا در اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی تکلیف و الزامی برای دولت در تبعیت و همسویی با



نظر رئیس مجلس وجود ندارد.

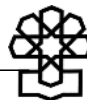
در پاسخ به این استدلال باید گفت که اولاً قانونگذار در تبصره‌های «۲» و «۸» «قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن» تکلیف را مشخص نموده است و در موارد اختلاف نظر بین دولت و رئیس مجلس، نظر رئیس مجلس را فصل الخطاب دانسته است. ثانیاً در صورتی که این استدلال مورد پذیرش قرار بگیرد به معنی بیهوده تلقی کردن سازوکار پیش‌بینی شده در قانون اساسی جهت لزوم تبعیت مصوبات و مقررات دولتی از قانون می‌باشد. همچنین باید به این نکته توجه داشت که قانون مزبور به تأیید شورای نگهبان به‌عنوان مرجع نظارت بر مصوبات مجلس از جهت عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی رسیده است.

همچنین در صورتی که ما این استدلال را قبول کنیم، در ارتباط با مصوبات مجلس نیز که به شورای نگهبان ارسال می‌گردد باید بگوییم چون اصل نودوچهارم قانون اساسی مقرر نموده: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است» از آنجایی که صرفاً مقرر گردیده که «برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند» و تصریح نکرده که مجلس مکلف به اعمال نظر شورای نگهبان است. بنابراین مجلس در پذیرفتن یا نپذیرفتن نظر شورای نگهبان

مخیر است. درحالی که مطابق اصول مسلم عقلی و حقوقی اینکه قانون اساسی مقرر کرده مصوبه را «برای تجدیدنظر» بفرستد، یعنی جهت اصلاح مطابق نظر ناظر ارسال نماید. در غیر این صورت باید صرفاً مقرر می‌داشت «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد دلایل خود را به هیئت وزیران بفرستد».

حال آیا عدم ترتیب اثر نسبت به نظرات رئیس مجلس درخصوص مغایرت یا مخالفت مصوبات دولتی با قانون مطابق اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، در راستای پاسداری از قانون اساسی محسوب می‌گردد؟ به نظر می‌رسد برداشت رئیس‌جمهور از مسئولیت اجرای قانون اساسی مقرر در اصل یکصدوسیزدهم قانون اساسی و سوگند در پاسداری از قانون اساسی، این باشد که رئیس‌جمهور می‌تواند ترتیبات مقرر در قانون اساسی را به نحو دلخواه تفسیر و اجرا نماید.

نکته دیگری که درخصوص این قسمت از بخشنامه قابل تأمل می‌باشد این است که رئیس‌جمهور اختیار و صلاحیت رئیس مجلس در این خصوص را ناشی از یک «مصوبه عادی» می‌داند. فارغ از اینکه صلاحیت تشخیص مغایرت مصوبات دولتی با قوانین توسط رئیس مجلس در قانون اساسی تصریح شده است، چگونه رئیس‌جمهور قانون مجلس را صرفاً یک مصوبه عادی تلقی نموده و عدم رعایت آن را نه تنها بلاشکال بلکه ضروری می‌داند، اما مصوبات دولت هرچند مخالف قانون باشند لازم‌الاجرا هستند؟ به نظر می‌رسد



رئیس‌جمهور قانون مصوب مجلس را صرفاً یک مصوبه عادی محسوب می‌نماید و لکن مقررات دولتی حتی از جایگاهی فراتر از قانون اساسی برخوردارند.

قسمت اخیر بخشنامه مذکور نیز بیان نموده «*نظرات رئیس محترم مجلس شورای اسلامی محترم است، لکن درج در روزنامه رسمی مجوز اجرا یا عدم اجرای مصوبات دولت در دستگاه‌های اجرایی قلمداد نمی‌گردد. بنابراین مکاتبات مذکور برخلاف نص صریح قانون اساسی بوده و فاقد وجاهت حقوقی است و نمی‌تواند مناط عمل باشد.*

*بدیهی است که اصلاح، تغییر و یا لغو مصوبات و بخشنامه‌های دولت و یا رئیس‌جمهور توسط خود دولت و مقامات و مراجع ذیصلاح دولتی امکانپذیر بوده و از طریق سلسله‌مراتب مقامات یاد شده ابلاغ خواهد شد.*

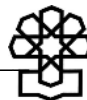
درخصوص این قسمت باید گفت که مجوز اجرا یا عدم اجرای مصوبات دولت در دستگاه‌های اجرایی تطابق با قانون است و آنچه که معتبر می‌باشد نظر رئیس مجلس می‌باشد. قانون اساسی صریحاً مقرر داشته که مفاد تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی نباید با متن و روح قوانین مغایر باشد. این موارد در «قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» نیز به صراحت مشخص شده است. همان‌گونه که پیش‌تر بیان گردید به‌موجب تبصره «۴» قانون مذکور چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت‌وزیران، 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، ملغی‌الاثر خواهد بود». حال آیا اجرای یک مصوبه‌ای که برخلاف قانون بوده است دارای وجاهت قانونی می‌باشد و می‌توان بعد از تشخیص و ثبوت مغایرت یک مصوبه یا مقرر دولتی با قانون کماکان بر اجرای آن ادامه داد؟

اما در خصوص این قسمت که گفته شده «**که اصلاح، تغییر و یا لغو مصوبات و بخشنامه‌های دولت و یا رئیس‌جمهور توسط خود دولت و مقامات و مراجع ذیصلاح دولتی امکانپذیر بوده و از طریق سلسله‌مراتب مقامات یاد شده ابلاغ خواهد شد**» باید گفت بدون شک اصلاح و تغییر مصوبات و بخشنامه‌های دولت توسط خود دولت و مقامات و مراجع ذیصلاح دولتی صورت می‌گیرد و از طریق سلسله‌مراتب مقامات یاد شده ابلاغ خواهد شد، اما لغو مصوبات و بخشنامه‌های دولت صرفاً از سوی دولت نمی‌باشد، بلکه همان‌گونه که ذکر شد از سوی مقامات ناظر نیز صورت می‌پذیرد که این مقامات در خصوص مصوبات دولتی از یک‌سو دیوان عدالت اداری می‌باشد و از سوی دیگر رئیس مجلس شورای اسلامی. همان‌گونه که قانون مربوطه نیز بر این امر تأکید نموده است (تبصره «۴» قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی).

### نتیجه‌گیری

با عنایت به جمیع مطالب بیان شده باید اذعان نمود که بخشنامه اخیر رئیس‌جمهور در خصوص عدم صلاحیت رئیس مجلس در اعلام مغایرت مصوبات و مقررات دولتی

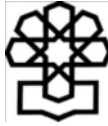


خلاف قانون و اعلام آن به دستگاه‌ها نه تنها فاقد هرگونه استدلال عقلی و منطقی می‌باشد، بلکه از هیچ جایگاه حقوقی و قانونی نیز برخوردار نمی‌باشد. بخشنامه مذکور از یکسو با نادیده گرفتن اصل اساسی حاکمیت قانون و لوازم آن، سازوکارهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی جهت نظارت بر عدم مخالفت مقررات دولتی با متن و روح قانون را به‌طور کلی نادیده انگاشته و با تلقی نمودن مصوبات مجلس به‌عنوان «مصوبه عادی» صلاحیت تطابق مصوبات مجلس با قانون اساسی را بدون توجه به تصریح قانون اساسی بر صلاحیت شورای نگهبان در این خصوص (اصل هفتاد و دوم قانون اساسی: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و هشتم آمده برعهده شورای نگهبان است) به تشخیص رئیس‌جمهور محول نموده است.

بنابراین با توجه به مراتب مذکور بخشنامه رئیس‌جمهور مبنی بر «عدم توجه به ابلاغات رئیس مجلس شورای اسلامی در غیرقانونی بودن برخی مصوبات دولت» از منظر حقوقی و قانونی فاقد هرگونه مبنا و توجیه می‌باشد.

## منابع و مأخذ

۱. عمیدزنجانی، عباسعلی. حقوق اساسی ایران، ۱۳۸۵.
۲. «قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه به مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» و آیین‌نامه‌های مربوطه.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۳۷۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی و تحلیل حقوقی بخشنامه رئیس‌جمهور مبنی بر «عدم توجه به ابلاغات رئیس مجلس شورای اسلامی در غیرقانونی بودن برخی مصوبات دولت»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمجتبی حسینی پوراردکانی

ناظر علمی: بهزاد پورسید

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. بخشنامه رئیس‌جمهور

۲. اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی

۳. اصل هشتادوپنجم قانون اساسی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۲/۱۸