

مراجع کنترل مصوبات دولتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (با تاکید بر کنترل مبتنی بر قانون اساسی)

ترجمه: علی محمدفلاحزاده^۱

چکیده

هر نظام حقوقی که از سلسله مراتب حقوقی کارآمد و منقح برخوردار باشد باید به منظور تضمین حاکمیت مرتبه عالی خود تدابیری روشن و مناسب بیندیشد، در سلسله مراتب منابع حقوقی، مصوبات دولت (تصویب نامه، آئین نامه و ...) در مرتبه‌ای ضعیف قرار دارند. در راستای تضمین حاکمیت قانون (قانون اساسی و قانون عادی) ضروری است تا این مصوبات از جهت عدم مغایرت با مرتبه‌های حقوقی مافوق خود تطبیق و مورد کنترل قرار گیرند. این مقاله درصدد است تا تصویری اجمالی و روشن از مقام یا مرجع ذیصلاح برای اعمال این کنترل و نظارت که شامل کنترل شرعی، قانون اساسی و قانون عادی می‌شود به دست دهد. ایده اصلی نویسنده آن است که کنترل مصوبات دولتی از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری را بررسی کند.

واژگان کلیدی:

سلسله مراتب منابع حقوقی، کنترل قانون عادی، کنترل شرعی، کنترل قانون اساسی.

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

درآمد:

برتری شرع بر قانون اساسی، (اصل چهارم) قوانین عادی و مصوبات دولت، برتری قانون اساسی بر قوانین عادی و مصوبات دولت و برتری قوانین عادی بر مصوبات دولتی، همگی سازوکاری روشن و مناسب را برای تضمین تفوق هر مرتبه‌ای نسبت به مرتبه مادون خود ایجاد می‌کنند. تضمین برتری و حاکمیت شرع و قانون اساسی و به طور کلی مرتبه‌های نظام حقوقی نسبت به مراتب پایین تر از آن‌ها، تامین کننده اهداف اصلی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است، چنان چه قانون اساسی که موجد صلاحیت نهادهای مختلف سیاسی و قضایی است برای تضمین این برتری چاره‌ای نیندیشد به نوعی حاکمیت خود و شرع را خدشه دار نموده است.

مصوبات دولت (تصویب نامه‌ها، آئین نامه‌ها و) در سلسله مراتب منابع حقوقی در رتبه‌ای پایین قرار دارند بنابراین ضروری است تا با شرع، قانون اساسی و قوانین عادی مغایرت نداشته باشند، کنترل این امر خود مستلزم پیش بینی ابتکاراتی خاص می‌باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با آگاهی و وقوف نسبت به این موضوع تدابیری اندیشیده است، کنترل شرعی مصوبات دولت و به طور کلی همه مقررات حاکم در نظام جمهوری اسلامی در صلاحیت فقهای شورای نگهبان است، کنترل آن‌ها از حیث عدم مغایرت با قوانین عادی نیز به وسیله ریاست مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری و قضات دادگاه‌ها انجام می‌گیرد اما قانون اساسی در خصوص کنترل مصوبات دولت از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی، سکوت پیشه نموده و صراحتاً بدان نپرداخته است. این مقاله در صدد است به شکلی روشن، ساده و مختصر اولاً تصویری از وضعیت کنترل مصوبات دولت از نظر عدم مغایرت با شرع و قانون عادی ارائه دهد و ثانیاً کنترل این نوع مصوبات از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی، مراجع یا مقامات صالح برای اعمال این نوع کنترل و نظارت را معلوم و مشخص سازد.

گفتار اول - کنترل مصوبات دولت از نظر عدم مغایرت با قانون عادی

قانون اساسی جمهوری اسلامی صلاحیت قوه مجریه به منظور تصویب آئین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها و بخش نامه‌ها و تصویب اساس نامه‌های دائمی سازمان‌های دولتی را به عدم مغایرت آن‌ها با متن و روح قوانین، اصول و احکام مذهب رسمی کشور، قانون اساسی و قوانین و مقررات عمومی کشور منوط نموده است. قانون اساسی به منظور تشخیص تطابق یا تغایر مصوبات دولت با قوانین عادی سه شیوه مشخص طرح ریزی نموده است. این شیوه‌ها عبارتند از بررسی به وسیله رئیس مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری و قضات دادگاه‌ها که بدان‌ها خواهیم پرداخت.

بند اول: رئیس مجلس شورای اسلامی (نظارت قانونی)

قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصل ۱۲۶ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ صلاحیت نظارت بر مقررات دولتی را به عهده رئیس جمهور قرار داده بود و رئیس جمهور موارد خلاف را به نخست وزیر تذکر می‌داد پس از بازنگری سال ۶۸ و تمرکز در قوه مجریه و حذف نخست وزیر این صلاحیت بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار گردید.

برابر اصل ۸۵ قانون اساسی 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، بر اساس اصل ۱۳۸ نیز تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیات دولت بفرسد، در همین راستا قانون‌گذار عادی قانون «تحوه اجرای اصل هشتماد و پنجم و

یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» را در سال ۱۳۶۸ تصویب نمود. براساس تبصره ۵ همین قانون، هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین زیر نظر رئیس مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد که وظیفه تطبیق مصوبات قوه مجریه با قانون را بر عهده دارد. همچنین بر اساس تبصره همین قانون، مصوبات دولت باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس برسد و طبق تبصره ۴ چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیات 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 شد.

صلاحیت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبات دولت چند ویژگی مهم دارد، این نظارت از نوع نظارت قانونی است که توسط رئیس مجلس اعمال می‌گردد و نه مجلس شورای اسلامی، همچنین نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی در حین اجرای آنها صورت می‌گیرد و قانون «نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی...» مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۸ صراحتاً به «دستور فوری توقیف اجرای» آئین‌نامه‌های خلاف قانون اشاره می‌کند که قطعاً اصلاح موخر بر اجرای مصوبات، مغایر اصول حقوقی بوده و موجب تضییع حقوق افراد می‌گردد.^۱ هم چنین فضای سیاسی حاکم بر قوه مقننه می‌تواند عاملی بازدارنده نسبت به اجرای مصوبات دولت به شمار آید. علاوه بر ایرادات مذکور تردید قانون گذار و تغییرات مقررات قانونی پیرامون تعارض نظر رئیس مجلس شورای اسلامی و رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز قابل توجه است. بر اساس قانون «استفسار ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۴ در موارد تعارض نظر رئیس مجلس شورای اسلامی و دیوان عدالت اداری نظر دیوان لازم الاجراست. پس از انتقادات گسترده‌ای که به این قانون توسط نمایندگان وارد شد^۲ در سال ۸۸ قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (۸۸/۱/۳۰) به تصویب رسید. بر طبق این ماده واحده دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مواردی که رئیس مجلس مصوبات مقامات مذکور در اصل ۸۵ و ۱۳۸ اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص می‌دهد را نخواهد داشت. ویژگی دیگر نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت آن است که قلمرو موضوعی این نظارت صرفاً محدود به قوانین عادی است. این دیدگاه مورد تایید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است. این شورا در نظر تفسیری خود پیرامون ذیل اصل ۱۳۸^۳ قانون اساسی تصریح نموده است که «کلمه قوانین مذکور در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود».

بند دوم: دیوان عدالت اداری (نظارت قضایی)

به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی دیوان عدالت اداری نظارت یا کنترل قانونی عادی مصوبات قوه مجریه را بر عهده دارد و بر اساس قسمت اخیر همین اصل هر کس می‌تواند ابطال تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دولتی مغایر با قوانین را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.^۴ این نوع نظارت بر عهده هیات عمومی دیوان عدالت اداری^۵ است. بر طبق قانون جدید دیوان عدالت اداری یکی از صلاحیت‌های هیات عمومی دیوان عدالت اداری عبارت است از

۱- موسی زاده، دکتر رضا، «جایگاه مقررات دولتی در نظام حقوقی ایران؛ نظارت پیش از اجرا یا پس از آن» در مجموعه مقالات همایش «دیوان عدالت اداری؛ صلاحیت قضایی و دادرسی اداری»، ناشر انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول ۱۳۸۸، ص ۱۲۰.

۲- استدلال این گروه از نمایندگان این بود که اساساً هیچ‌گاه تعارض بین نظر رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری رخ نمی‌دهد زیرا هدف رئیس مجلس رد مصوبات غیر قانونی قوه مجریه و ارجاع مجدد آن‌ها به خود قوه مجریه جهت تجدید نظر است و دیوان عدالت اداری وارد رسیدگی به مصوبات پذیرفته نشده از سوی رئیس مجلس نمی‌گردد لذا اصولاً تعارض نظر مطرح نخواهد شد.

۳- نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ - ۱۳۷۱/۶/۱۵ مندرج در مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصل قانون اساسی، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۲۳۱.

۴- اصل ۱۷۰ قانون اساسی: «قضات دادگاه مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

۵- بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ / ۳ / ۹ مجلس شورای اسلامی.

رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالف مدلول آن‌ها با قانون در صورتی که هیات عمومی دیوان آن‌ها را مغایر با قوانین عادی تشخیص دهد نسبت به ابطال آن‌ها اقدام می‌کند. به طور کلی در خصوص این نوع نظارت یا کنترل که توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولتی اعمال می‌شود ذکر چند نکته ضروری است:

۱- نوع نظارت دیوان عدالت اداری ماهیت قضایی دارد از این رو به اشتباه نظارت دیوان را نباید نظارت اداری و یا دیوان عدالت را مرجع اداری تلقی کرد بلکه نظارت دیوان از نوع قضایی است که توسط نهاد قضایی اعمال می‌گردد اما از آنجا که صلاحیت دیوان از نوع صلاحیت اختصاصی است قلمروی موضوعی نظارت قضایی دیوان محدود به اعمال اداری است و اعمال سیاسی و قضایی را در بر نمی‌گیرد. همچنین نظارت دیوان، نوعی و عام المشمول قلمداد می‌شود.

۲- ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری به هیات عمومی برای بررسی مصوبات دولت از حیث مغایرت با قانون صلاحیت اعطا نموده است. در این معنا تردیدی نیست که لفظ «قانون» در این ماده حداقل شامل قانون عادی می‌گردد بنابراین ماده ۱۹ قانون دیوان صراحتاً صلاحیت کنترل مصوبات دولت را از نظر عدم مغایرت با قانون عادی مورد تصدیق قرار داده و جای هر گونه شک و تردید را بر طرف نموده است.

۳- مطابق قانون جدید دیوان عدالت اداری^۱، اثر ابطال مصوبات دولتی که به دلیل مغایرت با قوانین عادی ابطال می‌شود، از زمان صدور رای هیات عمومی است مگر در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص هیات عمومی دیوان عدالت اداری اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید. تفاوتی که قانون جدید دیوان با قانون قبلی دارد در این است که قانون سابق به صورت مطلق اثر ابطال مصوبات خلاف قانون عادی را از زمان صدور رای هیات عمومی اعلام نموده بود که این امر موجب بروز مشکلات و تضییع حقوق افراد می‌شد^۲ ولی قانون جدید به منظور رفع این نقص به هیات عمومی اختیار داده است تا به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید. صلاحیتی که به موجب این قانون و در این خصوص برای هیات عمومی دیوان عدالت به وجود آمده است از جنس صلاحیت تخییری است و تشخیص آن نیز بر عهده دیوان می‌باشد، مطابق اصول حقوق عمومی نتیجه مهمی که از تخییری بودن صلاحیت مزبور حاصل می‌شود، غیر قابل دادخواهی بون آن است چون تشخیص تضییع حقوق به انتخاب و مصلحت هیات عمومی دیوان عدالت اداری واگذار شده است مگر این که این تشخیص توأم با اشتباه فاحش در ارزیابی یا عدم توازن بین بین منافع طرفین باشد.^۳

بند سوم: دادگاه‌های دادگستری

به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند» از این رو قضات دادگاه‌ها که صلاحیت عام رسیدگی دارند از صلاحیت تکلیفی نظارت بر مصوبات دولتی بهره‌مندند با این حال این نوع نظارت موردی و محدود به طرفین دعوی است و بر خلاف نظارت هیات عمومی دیوان عدالت اداری که نوعی و عام‌المشمول است نظارت قضات دادگاه‌ها محدود به پرونده تحت رسیدگی و طرفین دعوی است.

۱- ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ / ۳ / ۹ مجلس شورای اسلامی.

۲- به عنوان نمونه بخش نامه‌های خلاف قانون که متضمن اخذ تعرفه اضافی آب یا برق بوده‌اند پس از آنکه توسط هیات عمومی باطل می‌گردید اثر این ابطال از زمان صدور رای محسوب می‌شد، این امر باعث می‌گردید تا مبالغ اضافی که در خلال صدور بخش‌نامه تا ابطال آن توسط هیات عمومی دیوان عدالت از مشترکین اخذ شده بود مسترد نگردد و حق مشترکین ضایع می‌گردید.

۳- امیر ارجمند، اردشیر، تحقیق در متون و اسناد حقوق عمومی، دوره دکترای حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی - سال ۱۳۸۶.

گفتار دوم: کنترل شرعی مصوبات دولت

قانون اساسی جمهوری اسلامی صلاحیت کنترل شرعی قوانین و مقررات و تصویب‌نامه و آئین‌نامه‌ها را بر عهده فقهای شورای نگهبان نهاده است. اصل چهارم قانون اساسی تصریح دارد: «کلیه مقررات و قوانین مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد...» «... تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

اصل ۷۲ قانون اساسی نیز حیطة قلمروی صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای تصویب قوانین را محدود به اصول و احکام مذهب رسمی کشور نموده و در ذیل آن تشخیص این موضوع را بر عهده فقهای شورای نگهبان نهاده است،^۱ بنابراین پروضح و بدیهی است که مسئولیت انطباق مصوبات مجلس با شرع بر عهده فقهای شورای نگهبان است و نه شورای نگهبان، در خصوص کنترل مصوبات دولت از جهت انطباق با شرع نیز قانون اساسی فقهای شورای نگهبان را صلاحیت دار دانسته است.^۲ (مستفاد از اصل چهارم قانون اساسی) هم چنین شورای نگهبان قانون اساسی در نظریه تفسیری خود تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی را به طور فتوایی حق فقهای شورای نگهبان قلمداد کرده است.^۳

ساز و کار نظارتی شورای نگهبان بر قوانین و مقررات یکسان نیست، در واقع شیوه کنترل شرعی قوانین مصوب مجلس با مقررات دولتی متفاوت است. در حالی که فقهای شورای نگهبان به صورت سیستماتیک و نظام‌مند بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نظارت و کنترل شرعی دارند و قبل از اجرای این مصوبات آن‌ها را از نظر مطابقت با موازین شرعی ارزیابی می‌کنند و اصولاً تا زمانی که مصوبات به تایید شورای نگهبان نرسیده است واجد اثر حقوقی نخواهد بود.^۴ نظارت و کنترل شرعی شورای نگهبان بر مصوبات و نظامات دولتی به طور غیر مستقیم، پسینی و غیر سیستماتیک و از طریق دیوان عدالت اداری انجام می‌شود. به عبارت دیگر شورای نگهبان به صورت سیستماتیک و مستقیم بر مصوبات و نظامات دولتی نظارت و کنترل شرعی اعمال نمی‌کند بلکه آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دولتی پس از تصویب اجرا می‌شوند و در مرحله اجرا چنانچه نسبت به مغایرت آن‌ها با شرع به دیوان عدالت اداری شکایت شود دیوان موظف است موضوع را جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال دارد. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیات عمومی دیوان عدالت اداری لازم‌الاتباع است، چنان چه فقهای شورای نگهبان مصوبه مورد نظر را خلاف شرع تشخیص دهند هیات عمومی دیوان عدالت اداری آن را ابطال می‌نماید. اثر ابطال مصوبات خلاف شرع از زمان تصویب آن است و نه از زمان صدور رای هیات عمومی دیوان^۵ بدین معنی که با ابطال یک تصویب‌نامه یا آئین‌نامه خلاف شرع اثر آن از زمان تصویب توسط هیات وزیران یا مقام دولتی زائل می‌شود بنابراین این ابطال اثر قهقرایی داشته و چنان چه در فاصله زمانی تصویب‌نامه یا آئین‌نامه تا صدور رای هیات عمومی دیوان مبنی بر ابطال آن هر گونه عمل اداری یا حقوقی که بر مبنای این تصویب‌نامه یا آئین‌نامه اتخاذ شده و به مرحله اجرا رسیده باشد باطل و تمام حقوق و امتیازات ناشی از آن نیز علی‌القاعده باید مسترد شود همچنین وضعیت حقوقی به وضعیت ماقبل تصویب آئین‌نامه یا تصویب‌نامه خلاف شرع اعاده می‌گردد. در این خصوص چون ابطال مصوبه بر خلاف شرع حاکی از عدم

۱- اصل ۹۶ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم مغایرت آن‌ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضا شورای نگهبان است.

۲- تیلا، پروانه، «تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش حقوقی، شماره ۵، ص ۵۶.

۳- نظر ۱۱ / ۱۰ / ۱۳۶۳ شورای نگهبان در مورد اصل ۹۶ قانون اساسی - منصور، جهانگیر «نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره قانون اساسی» سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۲۰۳.

۴- مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبار نامه نمایندگان مجلس و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان.

۵- مواد ۲۰ و ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۹ / ۳ / ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی.

وجود آن از ابتدای امر می‌باشد بنابراین شرایط قانونی تحقق حقوق و امتیازات وجود نداشته و تنها راه حل فراروی زیان دیده از چنین مصوباتی طرح دعوای مسئولیت علیه دولت است.

گفتار سوم: کنترل مصوبات دولت از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی (کنترل قانونی اساسی)

اگر لازم است که مصوبات دولت با قوانین عادی مطابقت داشته باشد به طریق اولی باید با قانون اساسی نیز سازگار باشد. برتری قانون اساسی بر سایر قوانین ایجاب می‌کند تا قوانین و مقررات مادون از حیثه قلمروی قانون اساسی خارج نشود و ایده بنیادین آن را نادیده نگیرند. با این حال مساله این است که به صرف تدوین الزام مراجع تصمیم‌گیر به رعایت قانون اساسی این برتری حفظ نمی‌شود بلکه لازم است تدابیری خاص و موثر برای تضمین رعایت این رجحان اندیشیده شود. در کنار شیوه‌های مختلف کنترل برتری قانون اساسی^۱، مساله مورد بحث آن است که سیستم حقوقی ایران چه مرجعی را برای اعمال چنین کنترلی بر مصوبات دولتی تعیین نموده است؟

قانون اساسی در این زمینه سکوت اختیار نموده و در سایر منابع حقوقی نیز تصریحی در مورد آن وجود ندارد تنها ماده ۱۱ قانون سابق دیوان عدالت اداری و در ماده ۱۳ قانون جدید صلاحیت کنترل مصوبات دولت با «قوانین» بر عهده دیوان عدالت اداری نهاده شده است. اکنون سوال این است که منظور از واژه قانون چیست؟ قانون اساسی، قانون عادی و یا اینکه دیوان عدالت اداری فاقد صلاحیت نقش آفرینی در حفظ برتری قانون اساسی بوده و صرفاً باید ضامن رعایت قانون عادی باشد.^۲ در این ارتباط می‌توان سه فرضیه را مطرح کرد، در ذیل درستی و نادرستی هر یک را مورد واکاوی قرار می‌دهیم:

بند اول: فرضیه صلاحیت شورای نگهبان

مطابق این فرضیه با توجه به مسئولیت‌ها و هدف شکل‌گیری شورای نگهبان علاوه بر کنترل برتری قانون اساسی بر قوانین عادی (مصوب مجلس شورای اسلامی) شورای نگهبان صلاحیت کنترل برتری قانون اساسی بر مقررات و مصوبات دولت را نیز دارا خواهد بود. حامیان این ایده معتقدند با تفسیر موسع اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌توان مبنایی برای نظارت شورای نگهبان در حوزه قلمروی مقررات اجرایی یافت، این گروه معتقدند علی‌رغم میل دیوان عدالت اداری برای صیانت از قانون اساسی در حوزه مقررات اجرایی^۳ اما دیوان از صیانت موثر ناتوان است چرا که مبنای

۱- اصل برتری قانون اساسی ایجاب می‌کند که کلیه قوانین مصوب یک کشور با آن منطبق باشد یعنی در معنی و مفهوم چیزی خلاف قانون اساسی را در بر نداشته باشد با این حال به منظور بررسی سازگاری قوانین و مقررات با قانون اساسی دستگاهی لازم است تا صلاحیت تطبیق این دو گونه قانون را داشته باشد و در صورتی که قانون و مقررات را مغایر قانون اساسی یافت، بتواند ابطال آن را اعلام کند. با توجه به روش‌های مرسوم در دنیا می‌توان دو شیوه را بازشناسی کرد: ۱- کنترل قوانین به وسیله قوه قضاییه (کنترل قضایی)، ۲- کنترل قوانین به وسیله ارگان یا سازمانی سیاسی. بر مبنای شیوه اول که اساس آن در حقوق آمریکا پی‌ریزی شده است به قضات حق داده می‌شود که سازگاری قوانین و مقررات را با قانون اساسی بررسی نمایند و چنانچه آن را مغایر هر یک از اصول قانون اساسی تشخیص دادند از اجرای آن خودداری نمایند. روش دوم (کنترل توسط سازمان سیاسی) که ریشه در سنت فرانسوی دارد موافق کنترل قوانین توسط قوه قضاییه نیست در این شیوه ضمن تاکید بر همسطح بودن (افقی بودن) قوای سه‌گانه چنین استدلال می‌شود که مقام بررسی‌کننده سازگاری قوانین با قانون اساسی باید لزوماً در مرتبه‌ای بالاتر از قوه مقننه که تصویب‌کننده قانون عادی یا قوه مجریه که تصویب‌کننده آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌هاست، قرار گیرد. مداخله قضات در این امر موجب برتری قوه قضاییه بر قوه مقننه و مجریه است. این دیدگاه متأثر از سنت‌های تاریخی انقلاب کبیر فرانسه می‌باشد. برای کسب اطلاعات بیشتر می‌توانید به منابع ذیل رجوع کنید:

۱- قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل، «بایسته‌های حقوق اساسی» میزان، ۱۳۸۴، صص ۴۸-۵۴.

۲- Consitution Interpretation – Power of Government, Volume ۱, by : craig R.Ducat, Political Science Publisher, Clark Baxter, ۲۰۰۰, p.۱ - ۷۹

۲- تیلا، پروانه، منبع پیش گفته، ص ۵۹.

۳- در این زمینه برای مثال دیوان در دادنامه شماره ۱۹۷ به تاریخ ۱۹ / ۵ / ۱۳۸۲ در رابطه با ابطال مصوبه یکصد و هشتاد و یکمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع بندهای ۵، ۴ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور مستقیماً به اصل تفکیک قوا و اصل ۵۷ قانون اساسی استناد می‌نماید

صریحی برای این مهم وجود ندارد و در اصل قاضی اداری برای صیانت از قانون اساسی صالح نمی‌باشد. اصولاً در نظام حقوقی ایران قضات نمی‌توانند به تعارض با قانون اساسی رسیدگی نمایند. در این زمینه مداخله شورای نگهبان به عنوان یگانه مرجع صیانت از قانون اساسی اجتناب ناپذیر است^۱ اما این نظر قابل رد است چرا که در این خصوص تصریحی وجود ندارد به علاوه قانون اساسی در تمام مواردی که به نحوی دخالت شورای نگهبان را در امر قانونگذاری متذکر می‌شود و تشخیص این مرجع را برای مطابقت قوانین و مقررات لازم می‌داند همراه با قید مجلس شورای اسلامی است. به عبارت دیگر علی القاعده محدوده کار و اعمال نظارت شورای نگهبان مصوبات مجلس شورای اسلامی خواهد بود.^۲

بند دوم: فرضیه صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی

بر طبق این فرضیه مرجع کنترل و نظارت بر تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی از حیث عدم مغایرت با قوانین عادی و قانون اساسی یکسان است به عبارت دیگر ریاست مجلس هم صلاحیت کنترل و نظارت بر مصوبات دولت از حیث عدم مغایرت با قوانین عادی را داراست و هم صلاحیت بررسی آن‌ها را از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی اما در این خصوص نیز باید گفت به تصریح قانون اساسی در اصل ۱۳۸ رئیس مجلس شورای اسلامی به ارزیابی مصوبات قوه مجریه با قوانین می‌پردازد و مراد از لفظ قوانین، قوانین عادی بوده است و نه قانون اساسی.^۳ موبد این امر نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که اعلام داشته است کلمه قوانین مذکور در ذیل اصل یکصد و سی هشتم قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود.^۴ لهذا همان‌طور که نهاد صالح تفسیر قانون اساسی تصریح نموده است، ریاست مجلس شورای اسلامی فاقد چنین صلاحیتی است.

بند سوم: فرضیه صلاحیت دیوان عدالت اداری

اگر چه قانون اساسی در خصوص مرجع یا نهاد صالح برای صیانت از قانون اساسی در حوزه مقررات اجرایی سکوت اختیار نموده است و هیچ یک از اصول این قانون صراحتاً به صلاحیت شورای نگهبان و یا دیوان عدالت اداری تصریح نکرده‌اند اما به دلایل ذیل می‌توان صلاحیت دیوان عدالت اداری را بر نهادهای دیگر ترجیح داد. بر طبق اصول ۱۳۸، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی مصوبات و تصمیمات دولت باید با قوانین عادی و قانون اساسی منطبق باشد، اجرای این نوع کنترل و نظارت با قوه مجریه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و دادگاه‌ها می‌باشد؛^۵ اگر چه قانون اساسی در اصل ۱۷۰ صراحتاً به قانون اساسی اشاره‌ای نکرده است اما همین اصل قضات را مکلف نموده تا از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های خلاف مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خودداری کنند و همه افراد می‌توانند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری بخواهند. مصوبات دولت که خارج از حدود اختیارات صادر شده است ممکن است اشکال خاصی پیدا کند که مهمترین آنها عبارتند از: تجاوز از صلاحیت، عدم رعایت تشریفات قانونی و سوء استفاده از اختیارات،^۶ تشخیص هر یک از این اقسام مستلزم تطبیق مصوبه مورد شکایت حداقل

همچنین دیوان عدالت اداری در مقام ابطال بخش نامه شماره ۱۱۱۷ مورخ ۱۳۸۰/۲/۳ وزیر بهداشت درمان و آموزش پزشکی به اصول ۸۵ و ۷۱ قانون اساسی استناد می‌کند.

۱- کدخدایی، دکتر عباسعلی - ویژه، دکتر محمد رضا، «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی» مندرج در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری؛ صلاحیت قضایی و دادرسی اداری «انتشارات دانشگاه آزاد، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۳۹».

۲- به عنوان نمونه اصول ۶۹ و ۷۲ و ۹۱ و ۹۳ و ۹۴ و ۹۵ و ۹۶ و ۹۷ قانون اساسی از شورای نگهبان همراه با قید مجلس شورای اسلامی نام برده‌اند. البته ذکر این نکته ضروری است که بر طبق ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری کنترل شرعی مصوبات دولت توسط شورای نگهبان و از طریق هیات عمومی دیوان عدالت اداری تأمین می‌شود.

۳- همچنین نگاه کنید به: واحدی، دکتر قدرت الله، «مقدمه علم حقوق» نشر میزان، ۱۳۸۵، صص ۱۳۰-۱۳۱.

۴- تیلا، پروانه، منبع پیش گفته، ص ۶۰.

۵- مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۱، صص ۲۲۸-۲۳۱.

۶- انصاری، دکتر ولی الله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ ششم، ص ۱۵۰.

۶- طباطبایی موتمنی، دکتر منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، انتشارات سمت، ۱۳۸۵، ص ۸۵.

با اصولی از قانون اساسی است که در مقام بیان صلاحیت‌ها، اختیارات و تکالیف قوه مجریه است. اصل ۱۷۰ صراحتاً ابطال مصوبات خارج از حیطه اختیارات قوه مجریه را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است از این رو باید گفت دیوان عدالت اداری حداقل در مورد مصوباتی که خارج از حیطه اختیارات قوه مجریه (اختیارات مندرج در قانون اساسی) است صلاحیت ابطال را دارا می‌باشد. از سوی دیگر چنانچه صلاحیت دیوان عدالت اداری برای کنترل مصوبات دولت از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی را نفی کنیم، عملاً این گونه مصوبات بدون کنترل و نظارت قانونی اساسی باقی خواهد ماند. توضیح آن که بر اساس اصل ۴ قانون اساسی کنترل شرعی تمام قوانین و مقررات از جمله مقررات دولتی بر عهده فقهای شورای نگهبان می‌باشد از این رو ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری مقرر داشته است در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیات عمومی لازم‌الاتباع است اما قانون دیوان عدالت اداری ساز و کار خاصی برای ارسال مصوبات خلاف قانون اساسی به شورای نگهبان پیش‌بینی نکرده است از این رو در صورت نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات خلاف قانون اساسی عملاً این نوع مصوبات دولتی بدون نظارت باقی خواهد ماند. همچنین عدم پیش‌بینی ساز و کاری مشخص همانند ماده ۴۱ قانون دیوان در ارتباط با مصوبات خلاف قانون اساسی حاکی از آن است که هدف و مقصود قانون‌گذار آن است که بر خلاف مصوبات مغایر شرع که مشمول نظارت فقهای شورای نگهبان است، نظارت بر مصوبات خلاف قانون اساسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد. به بیان دیگر چون قانون در مقام بیان بوده است اگر قرار بود کنترل قانونی اساسی از طریق شورای نگهبان یا هر مرجع دیگری غیر از دیوان عدالت اداری اعمال گردد لازم بود به آن تصریح گردد. دلیل دیگری که می‌توان در این خصوص مطرح نمود آن است که بر اساس بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف و صلاحیت‌های قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین است هر چند این بند شامل قانون اساسی نمی‌گردد اما قانون دیوان عدالت اداری اختیاری را به دیوان اعطا نموده است که دیوان را در این حوزه وارد می‌نماید. ماده ۴۰ قانون دیوان عدالت اداری رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان عدالت اداری را مکلف کرده تا مصوبات خلاف قانون یا مصوباتی که محتوا و صدور آن خارج از اختیار مقام تصویب کننده است را به هیات عمومی اعلام نمایند و ابطال آن‌ها را بخواهند، پر واضح است که بسیاری از اختیارات و صلاحیت‌های مقامات دولتی در اصول مختلف قانون اساسی بیان شده است. بنابراین برای تشخیص این امر گریز و گزیری از تفسیر قانون اساسی و تعیین حدود صلاحیت‌هایی که قانون اساسی برای مقامات در نظر گرفته است نیست.^۱ ذکر این نکته نیز حائز اهمیت است که نهاد مفسر قانون اساسی در پاسخ به استعلام شورای عالی قضایی که ظاهراً معتقد به نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قانون اساسی بوده‌اند آن را رد نکرده است. شورای نگهبان در نظریه شماره ۳۶۸ مورخ ۸ / ۱۱ / ۱۳۶۱ اعلام نموده است که بر حسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده دارد، بنابراین اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطار قوه قضائیه که به موجب اصل ۱۲۴ قانون اساسی (قبل از بازنگری سال ۱۳۶۸ انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه از قانون اساسی تخلف نموده‌اند. همچنین این نظر که قضات اداری صلاحیت رسیدگی به موارد مغایرت مصوبات دولتی با قانون اساسی را ندارد قابل‌خدشه است چرا که قضات اداری قضات دادگاه‌های اداری و یا مراجع اختصاصی اداری‌اند که به حل اختلاف فی‌ما بین مردم و دستگاه‌های دولتی می‌پردازند و قضات دیوان عدالت اداری را نمی‌توان قاضی اداری نامید بلکه قضات دیوان عدالت اداری قضات دادگاه کنترل قضایی اعمال اداری محسوب می‌شوند که قلمرو موضوعی صلاحیت آن‌ها عمل اداری است. همچنین این نظر

۱- فلاح زاده، علی محمد، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» پژوهشنامه شماره اول مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص، سال ۱۳۸۶، ص ۳۲.

که در نظام حقوقی ایران قاضی نمی‌تواند به تعارض با قانون اساسی رسیدگی کند قابل انتقاد می‌باشد چرا که اساساً قاضی حق رسیدگی به ادعای تعارض قانون موضوعه با قانون اساسی را ندارد چرا که صراحتاً این امر در صلاحیت شورای نگهبان نهاده شده است اما در خصوص تعارض مقررات اجرایی با قانون اساسی وضعیت متفاوت است، از یک سو در هیچ یک از متون قانونی به صلاحیت شورای نگهبان در این خصوص اشاره‌ای نشده است و از سوی دیگر بر اساس تفسیر موسع از اصل ۱۷۰ قانون اساسی دیوان عدالت اداری این حق را خواهد داشت که به تعارض مقررات اجرایی با قانون اساسی رسیدگی نماید.

نتیجه

یک نظام حقوقی کارآمد و منقح و مبتنی بر اصل سلسله مراتب منابع حقوقی و حاکمیت قانون اساسی ناگزیر است به منظور حاکمیت مرتبه عالی نظام حقوقی خود (قانون اساسی) مطابقت همه مرتبه‌های مادون را با آن کنترل و تضمین کند، مصوبات دولت (آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها) که در این نظام در مرتبه‌ای پایین قرار می‌گیرند باید با مرتبه‌های مافوق خود (شرع، قانون اساسی و قانون عادی) مطابقت داشته باشند. کنترل شرعی این مصوبات به وسیله فقهای شورای نگهبان و از طریق هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شکلی غیر مستقیم، پسینی و موردی (بر حسب شکایت شاکیان) انجام می‌شود. کنترل قانونی عادی مصوبات دولت نیز از طریق رئیس مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری و قضات دادگاه محقق می‌شود. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که کنترل قانونی اساسی مصوبات دولت به دلایل ذیل در صلاحیت دیوان عدالت اداری است:

۱- اگر چه قانون اساسی در اصل ۱۷۰ صراحتاً به «قانون اساسی» اشاره‌ای نکرده است ولی همین اصل قضات را مکلف نموده تا از اجرای تصویب‌نامه‌ها یا آئین‌نامه‌های خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خودداری کنند. تشخیص این امر ضرورتاً از طریق تطبیق مصوبات دولت با اصولی از قانون اساسی ممکن می‌گردد که در مقام بیان صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری بر آمده‌اند.

۲- چنانچه صلاحیت دیوان عدالت اداری برای کنترل قانون اساسی مصوبات دولت نفی گردد عملاً این گونه مصوبات از جهت مطابقت با قانون اساسی مورد کنترل قرار نخواهد گرفت چون رئیس مجلس شورای اسلامی چنین صلاحیتی را نخواهد داشت و در مورد شورای نگهبان تصریحی وجود ندارد، مکانیزمی هم برای کنترل قانون اساسی شورای نگهبان در قانون دیوان عدالت اداری پیش بینی نشده است.

۳- شورای نگهبان در نظریه خود و در پاسخ به سوال شورای عالی قضایی که ظاهراً معتقد به نظارت قوه قضائیه بر حسن اجرای قانون اساسی بوده‌اند این نوع کنترل و نظارت را رد نکرده است. ما حاصل کلام این که همه دلایل فوق مبین این معنا است که دیوان عدالت اداری به عنوان بخشی از قوه قضائیه صلاحیت کنترل قانون اساسی مصوبات دولت را خواهند داشت این نوع کنترل به دلیل آن که ماهیت قضایی خود را حفظ خواهد کرد از مولفه‌های بی‌طرفی، تخصص و دقت برخوردار است و موجب تضمین مطابقت مرتبه مادون نظام حقوقی (تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌ها) با مرتبه عالی آن (قانون اساسی) می‌گردد به علاوه تشخیص چنین صلاحیتی برای دیوان عدالت اداری و قضات دادگاه‌ها موجب رشد و پویایی حقوق عمومی می‌شود چون قضات دیوان عدالت اداری در مقام تطبیق و تشخیص موارد مغایرت مصوبات دولت با قانون اساسی مستقیماً اصول قانون اساسی را در معرض تفسیر قضایی قرار می‌دهند، این تفسیر با تفسیری که شورای نگهبان از قانون اساسی می‌نماید، متمایز است و نمی‌توان به استناد اصل ۹۸ قانون اساسی که تفسیر قانون اساسی را به عهده شورای نگهبان قرار داده است صلاحیت دیوان عدالت اداری و قضات را نفی نمود زیرا تفسیر مد نظر اصل ۹۸ تفسیر

قانونی است که در صلاحیت شورای نگهبان است و مانع تفسیر قضایی قضات دیوان عدالت و دادگاهها نمی‌شود، به علاوه حق تفسیر شخصی نیز برای حقوق دانان حقوق عمومی باقی خواهد ماند.

منابع

- ۱- مجموع نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۸۱.
- ۲- موسی زاده، دکتر رضا، «جایگاه مقررات دولتی در نظام حقوقی ایران؛ نظارت پیش از اجرا یا پس از آن»، در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری؛ صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸.
- ۳- امیر ارجمند، اردشیر «تحقیق در متون اسناد حقوق عمومی» تقریرات دوره دکترای حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، سال ۱۳۸۶.
- ۴- تیلا، پروانه، «تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری» مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۵.
- ۵- جهانگیر، منصور، «نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره قانون اساسی» سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰.
- ۶- قاضی شریعت پناهی، دکتر سید ابوالفضل، «بایسته‌های حقوق اساسی» میزان، ۱۳۸۴.
- ۷- واحدی، دکتر قدرت الله «مقدمه علم حقوق»، میزان، ۱۳۸۵.
- ۸- کدخدایی، دکتر عباسعلی، ویژه، دکتر محمد رضا، «شورای نگهبان و دعاوی مربوط به ابطال تصمیمات دولتی خلاف قانون اساسی»، مندرج در مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸.
- ۹- انصاری، دکتر ولی الله، «کلیات حقوق اداری» نشر میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۴.
- ۱۰- طباطبایی موتنمی، دکتر منوچهر، «حقوق اداری تطبیقی» چاپ اول، سمت، ۱۳۸۵.
- ۱۱- فلاح زاده، علی محمد، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه شماره اول مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص، سال ۱۳۸۶.
- ۱۲- Craig R. Ducat, "Canstitution Interpretation power of Government", Vol ۱, Political Saience publisher, ۲۰۰۰