

**بررسی حقوقی**  
**نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر**  
**مصوبات قوه مجریه**

فرشته کاظم زاده نظری

www.ketab.ir

|                         |                                                                                      |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| سرشناسه                 | : کاظم‌زاده نظری، فرشته، ۱۳۵۶                                                        |
| عنوان قراردادی          | : ایران. قوانین و احکام<br>Iran. Laws, etc                                           |
| عنوان و نام پدیدآورنده: | : بررسی حقوقی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه/ فرشته کاظم‌زاده نظری |
| مشخصات نشر              | : تهران: محراب، ۱۴۰۱.                                                                |
| مشخصات ظاهری            | : ۱۸۶ ص                                                                              |
| شابک                    | : ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۶۸-۳۵-۳                                                                  |
| وضعیت فهرست نویسی       | : فیپا                                                                               |
| یادداشت                 | : کتابنامه. ص. [۱۶۸-۱۸۶]؛ همچنین به صورت زیرنویس                                     |
| موضوع                   | : ایران. مجلس شورای اسلامی — اختیارات و وظایف                                        |
| موضوع                   | : Iran. Majles-e Shora-ye Eslami—Powers and duties                                   |
| موضوع                   | : ایران. مجلس شورای اسلامی — روسای مجلس                                              |
| موضوع                   | : Iran. Majles-e Shora-ye Eslami—Speakers                                            |
| موضوع                   | : روابط قوه مجریه و مقننه — ایران.<br>Executive-legislative relations—Iran           |
|                         | : قوه مجریه — ایران — شرح وظایف<br>Executive power -- Iran -- Job descriptions       |
| رده‌بندی کنگره          | : JQ۱۷۸۷/۵۷                                                                          |
| رده‌بندی دیوینی         | : ۳۲۸۵۵۰۹                                                                            |
| شماره کتابشناسی ملی     | : ۲۹۹۶۳۱                                                                             |
| اطلاعات رکورد کتابشناسی | : فیپا                                                                               |



انتشارات محراب

بررسی حقوقی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه

ناشر: انتشارات محراب

مؤلف: فرشته کاظم‌زاده نظری

طراح جلد: سپیده ظهیری

نوبت چاپ: ۱۴۰۱

تعداد: ۲۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۵۶۸-۳۵-۳

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: کیمیای حضور

تلفکس: ۳۳۳۹۳۳۶۵ / تلفن همراه: ۰۹۳۶۱۴۶۸۶۳۲

Email: entesharatemehrab@gmail.com

«کلیه حقوق محفوظ و مخصوص ناشر است»

انتشارات محراب قیمت: ۱۰۰۰۰۰ تومان

## فهرست مطالب

| صفحه | عنوان                                                         |
|------|---------------------------------------------------------------|
| ۱    | مقدمه                                                         |
| ۴    | بخش اول: مفاهیم و مبانی نظری در ارتباط با نظارت و قانون گذاری |
| ۶    | فصل یکم: نظارت در حقوق اساسی ایران                            |
| ۶    | مبحث یکم: مفهوم، اصول و انواع نظارت                           |
| ۶    | گفتار یکم: مفهوم شناسی                                        |
| ۶    | بند یکم: واژه شناسی                                           |
| ۶    | بند دوم: تعریف                                                |
| ۷    | بند سوم: ویژگی های مفهومی                                     |
| ۹    | گفتار دوم: اصول حاکم بر نظارت                                 |
| ۹    | بند یکم: اصل حاکمیت قانون                                     |
| ۱۰   | بند دوم: اصل تفکیک قوا                                        |
| ۱۲   | بند سوم: اصل تفکیک مفهوم نظارت از دخالت                       |
| ۱۲   | بند چهارم: اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی                       |
| ۱۳   | بند پنجم: اصل عدم تفویض اختیارات و صلاحیت های نظارتی          |
| ۱۳   | بند ششم: اصل پاسخگویی                                         |
| ۱۳   | بند هفتم: اصل مکمل بودن سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی          |
| ۱۴   | گفتار سوم: انواع نظارت                                        |
| ۱۴   | بند یکم: نظارت عرفی و نظارت قانونی                            |
| ۱۴   | بند دوم: نظارت حکومتی و نظارت مردمی                           |
| ۱۵   | بند سوم: نظارت پارلمانی                                       |
| ۱۶   | بند چهارم: نظارت حقوقی                                        |
| ۱۷   | بند پنجم: نظارت درونی و نظارت بیرونی                          |
| ۱۷   | بند ششم: نظارت استطلاعی و نظارت استصوابی                      |
| ۱۷   | بند هفتم: نظارت های پیشینی، پسینی، روندگرا                    |
| ۱۹   | مبحث دوم: نظارت بر اعمال قوه مجریه در نظام حقوقی ایران        |
| ۱۹   | گفتار یکم: نظارت های پارلمانی                                 |
| ۱۹   | بند یکم: منابع حقوقی نظارت های پارلمانی بر قوه مجریه          |
| ۴۱   | بند دوم: ابعاد و ابزارهای نظارت پارلمانی در ایران             |

|    |                                                              |
|----|--------------------------------------------------------------|
| ۴۳ | گفتار دوم: نظارت‌های غیر پارلمانی                            |
| ۴۳ | بند یکم: نظارت مردمی                                         |
| ۴۶ | بند دوم: نظارت رهبر                                          |
| ۴۷ | بند سوم: نظارت قضایی                                         |
| ۵۲ | بند چهارم: نظارت درونی قوه مجریه                             |
| ۵۷ | فصل دوم: مفهوم قانون و قانونگذاری                            |
| ۵۷ | مبحث یکم: قانون                                              |
| ۵۷ | گفتار یکم: قانون در واژه و تعریف                             |
| ۵۷ | بند یکم: واژه‌شناسی                                          |
| ۵۸ | بند دوم: تعریف                                               |
| ۵۹ | گفتار دوم: ویژگی‌های قانون                                   |
| ۵۹ | بند یکم: ویژگی‌های ذاتی                                      |
| ۶۲ | بند دوم: ویژگی‌های عرضی                                      |
| ۶۵ | گفتار سوم: تقسیم‌بندی مفهومی قوانین                          |
| ۶۵ | بند یکم: قانون عام و قانون خاص                               |
| ۶۶ | بند دوم: مفهوم صوری و ماهوی قانون                            |
| ۶۷ | گفتار چهارم: طبقه‌بندی قوانین                                |
| ۶۷ | بند یکم: ضرورت طبقه‌بندی قوانین                              |
| ۷۰ | بند دوم: طبقه‌بندی هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران |
| ۷۷ | مبحث دوم: قانونگذاری                                         |
| ۷۷ | گفتار یکم: شیوه‌های وضع قانون در ایران                       |
| ۷۸ | بند یکم: مجلس شورای اسلامی                                   |
| ۷۹ | بند دوم: مراجعه مستقیم به آراء عمومی                         |
| ۸۰ | بند سوم: برخی از مراجع مقررات‌گذاری در خارج از قوه مقننه     |
| ۸۴ | گفتار دوم: روندهای وضع قانون در ایران                        |
| ۸۴ | بند یکم: مجلس شورای اسلامی                                   |
| ۹۰ | بند دوم: همه‌پرسی و مراجعه به آراء مردم                      |
| ۹۴ | بخش دوم: مقررات‌گذاری در قوه مجریه و نظارت بر آن             |
| ۹۵ | فصل یکم: صلاحیت‌های قوه مجریه در وضع مقررات                  |
| ۹۵ | مبحث یکم: مبانی قانونی                                       |

|     |                                                            |
|-----|------------------------------------------------------------|
| ۹۵  | گفتار یکم: ذیل اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی                |
| ۹۶  | گفتار دوم: اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی                |
| ۹۷  | مبحث دوم: قلمرو مقررات گذاری قوه مجریه                     |
| ۹۷  | گفتار یکم: اختیارات                                        |
| ۹۷  | بند یکم: اختیارات ذاتی (درون قوه‌ای)                       |
| ۹۸  | بند دوم: اختیارات تفویضی (برون قوه‌ای)                     |
| ۹۹  | گفتار دوم: انحراف از صلاحیت‌ها                             |
| ۹۹  | بند یکم: وضع قانون در پوشش وضع آیین‌نامه                   |
| ۱۰۰ | بند دوم: وضع مقرر فراتر از صلاحیت‌های اصل یکصد و سی و هشتم |
| ۱۰۰ | بند سوم: واگذاری تصویب آیین‌نامه به کمیسیون‌های مجلس       |
| ۱۰۲ | مبحث سوم: مصوبات قوه مجریه                                 |
| ۱۰۲ | گفتار یکم: اساسنامه‌ها                                     |
| ۱۰۴ | گفتار دوم: آیین‌نامه‌ها                                    |
| ۱۰۴ | بند یکم: آیین‌نامه‌های اجرایی                              |
| ۱۰۵ | بند دوم: آیین‌نامه‌های مستقل                               |
| ۱۰۵ | گفتار سوم: تصویب‌نامه‌ها                                   |
| ۱۰۶ | بند یکم: تصویب‌نامه قانونی                                 |
| ۱۰۷ | بند دوم: تصویب‌نامه اجرایی                                 |
| ۱۰۷ | گفتار چهارم: سایر مصوبات                                   |
| ۱۰۷ | بند یکم: نظام‌نامه                                         |
| ۱۰۸ | بند دوم: بخشنامه                                           |
| ۱۰۸ | بند سوم: شیوه‌نامه                                         |
| ۱۰۹ | بند چهارم: تصمیم‌نامه                                      |
| ۱۱۰ | مبحث چهارم: مراجع تصویب مصوبه در قوه مجریه                 |
| ۱۱۰ | گفتار یکم: هیأت وزیران                                     |
| ۱۱۱ | گفتار دوم: کمیسیون‌های دولت                                |
| ۱۱۱ | گفتار سوم: وزیران                                          |
| ۱۱۲ | گفتار چهارم: دیگر مراجع                                    |
| ۱۱۲ | بند یکم: شوراها، مجامع، هیأت‌های عالی و                    |
| ۱۱۳ | بند دوم: استانداران و فرمانداران                           |
| ۱۱۳ | بند سوم: شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان   |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ۱۱۴ | بند چهارم: مؤسسات عمومی                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| ۱۱۵ | فصل دوم: چگونگی اعمال نظارت بر مصوبات قوه مجریه                                                                                                                                                                                                                                            |
| ۱۱۵ | مبحث یکم: سیر تطور                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| ۱۱۵ | گفتار یکم: قبل از انقلاب اسلامی                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ۱۱۷ | گفتار دوم: بعد از انقلاب اسلامی                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ۱۱۷ | بند یکم: مقررات‌گذاری زیر نظر رئیس جمهور                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ۱۱۸ | بند دوم: مقررات‌گذاری زیر نظر رئیس مجلس                                                                                                                                                                                                                                                    |
| ۱۲۲ | مبحث دوم: ضرورت نظارت بر مصوبات قوه مجریه                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ۱۲۲ | گفتار یکم: اصل سلسله مراتب هنجارها                                                                                                                                                                                                                                                         |
| ۱۲۲ | بند یکم: انطباق با شرع و قانون اساسی                                                                                                                                                                                                                                                       |
| ۱۲۳ | بند دوم: انطباق با قوانین عادی                                                                                                                                                                                                                                                             |
| ۱۲۳ | گفتار دوم: شرط عدم سلب مسئولیت از تفویض‌کننده اختیار                                                                                                                                                                                                                                       |
| ۱۲۵ | مبحث سوم: تطبیق مصوبات قوه مجریه با شرع و قانون اساسی                                                                                                                                                                                                                                      |
| ۱۲۵ | گفتار یکم: شورای نگهبان                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| ۱۲۵ | بند یکم: اساسنامه‌ها                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| ۱۲۷ | بند دوم: مقررات                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| ۱۲۷ | گفتار دوم: قضات دادگاه‌ها                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ۱۲۹ | گفتار سوم: دیوان عدالت اداری                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ۱۳۰ | گفتار چهارم: رئیس قوه قضاییه                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ۱۳۲ | مبحث چهارم: نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه                                                                                                                                                                                                                               |
| ۱۳۲ | گفتار یکم: مبانی قانونی                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| ۱۳۲ | بند یکم: ذیل اصل هشتاد و پنجم                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ۱۳۲ | بند دوم: اصل یکصد و سی و هشتم                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ۱۳۲ | بند سوم: قانون نحوه اجراء اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی                                                                                                                                                                                                                 |
|     | بند چهارم: تبصره ماده ۳۸ و تبصره ۲ ماده ۴۰ «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۸ بهمن ماه ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی و تأیید شده ۲۵ خردادماه ۱۳۸۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام |
| ۱۳۴ | بند پنجم: تبصره ۲ ماده ۱ «قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها»، مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید شده ۲۰ تیرماه ۱۳۸۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام                                                                                                                |
| ۱۳۵ |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|     |                                                           |
|-----|-----------------------------------------------------------|
| ۱۳۵ | گفتار دوم: ماهیت نظارت                                    |
| ۱۳۶ | بند یکم: نظارت انضباطی                                    |
| ۱۳۷ | بند دوم: نظارت پسینی                                      |
| ۱۳۸ | بند سوم: نظارت حقوقی                                      |
| ۱۳۸ | گفتار سوم: محدوده نظارت                                   |
| ۱۳۸ | بند یکم: در قانون اساسی                                   |
| ۱۴۳ | بند دوم: در قوانین عادی                                   |
| ۱۴۵ | گفتار چهارم: روند نظارت                                   |
| ۱۴۵ | بند یکم: ارسال مصوبات برای رئیس مجلس                      |
| ۱۴۶ | بند دوم: بررسی عدم مخالفت مصوبات قوه مجریه با قوانین      |
| ۱۴۸ | بند سوم: اعلام نظر                                        |
| ۱۴۹ | بند چهارم: اصلاح و بررسی مجدد                             |
| ۱۴۹ | بند پنجم: انتشار در روزنامه رسمی                          |
| ۱۵۰ | گفتار پنجم: ضمانت اجرایی                                  |
| ۱۵۱ | گفتار ششم: آسیب‌شناسی نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه |
| ۱۵۱ | بند یکم: توسعه صلاحیت‌های نظارتی رئیس مجلس                |
| ۱۵۳ | بند دوم: گسترش محدوده نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی        |
| ۱۵۴ | بند سوم: نقض اصل تفکیک قوا                                |
| ۱۵۶ | بند چهارم: صلاحیت ناظر                                    |
| ۱۵۹ | بند پنجم: تقدم اجرا بر نظارت                              |
| ۱۶۰ | نتیجه‌گیری                                                |
| ۱۶۳ | پیشنهادهای                                                |
| ۱۶۶ | منابع و مأخذ                                              |
| ۱۶۸ | منابع فارسی                                               |
| ۱۶۸ | - کتاب‌ها                                                 |
| ۱۷۰ | - مقالات                                                  |
| ۱۷۱ | - منابع اینترنتی                                          |
| ۱۷۲ | - قوانین و مقررات                                         |
| ۱۷۲ | - سایر منابع                                              |

## مقدمه

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، با وجودی که از پشتیبانی‌های قانونی محکمی برخوردار است<sup>۱</sup>، چندان فارغ از چالش‌های سیاسی و انتقادات حقوقی نیست. صاحب‌نظران عرصه‌های حقوق و سیاست تاکنون ایراداتی را در سطوح مختلف بر این نظارت وارد دانسته‌اند.

برخی انتقادات و ایراداتی که در مورد نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه مطرح شده، متوجه صلاحیت مرجع نظارت‌کننده است. بنابر دیدگاه مطرح‌کنندگان این انتقادات، اعتبار جایگاه حقوقی رئیس مجلس، ناشی از اعتبار کلیت مجلس و جمع نمایندگان است. از این روی قائم به فرد بودن و محوریت شخص رئیس مجلس در اعلام نظر درباره اعتبار مصوبات قوه مجریه و اینکه آیا فرد رئیس مجلس تخصص و توانایی تطبیق کلیه مصوبات دولت با کلیه قوانین عادی را داراست، جای تردید و تأمل است.

دسته‌ای دیگر از انتقادات به روند و محدوده نظارت رئیس مجلس بازمی‌گردد. به عقیده برخی از حقوقدانان و صاحب‌نظران عرصه سیاست، نظارتی که امروز بر اساس اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی صورت می‌گیرد، متفاوت‌تر از آنی است که از متن این اصول برمی‌آید. محل این ایراد، «قانون نحوه اجراء اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» است که به منظور عملیاتی کردن نظارت مورد اشاره در دو اصل فوق تدوین و تصویب شده است. به صراحت قانون اساسی، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، محدود به «اطلاع» و اعلام نظر به هیأت وزیران برای تجدید نظر است؛ اما قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۲۸ قانون اساسی، بر خلاف اصل تفسیر مضیق، با تفسیری موسع از این اصول، با قائل شدن اختیار ملغی‌الاثَر ساختن مصوبات قوه مجریه برای رئیس مجلس، زمینه ورود وی را به حریم قوه مجریه فراهم آورده است. از سوی دیگر، قانونگذاران با معیار گرفتن نظر رئیس مجلس شورای اسلامی در تشخیص مغایرت مصوبات دولت با متن و روح قوانین به موجب تبصره

<sup>۱</sup> - اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی.

الحاقی قانون یاد شده، راه ورود دیوان عدالت اداری به این گونه موارد را بسته، به حریم قضا نیز ورود کرده و نظارت رئیس مجلس را بر نظارت قضایی که باید فصل الخطاب دعوای ناشی از مقررات دولتی باشد، ارجح داشته‌اند. بدینگونه نظارتی که در حال حاضر از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه اعمال می‌شود، اصل تفکیک و استقلال قوا را مخدوش می‌سازد.

مسائلی که از آنها سخن رفت، بعضاً در سال‌های اخیر در قالب مناقشاتی میان مجریان و قانونگذاران بروز کرد و نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت را در وضعیتی تنش‌زا قرار داد. از آنجا که این مسائل به موضوعاتی باز می‌گردد که جریان امور مملکت به آنها متکی است، ضروری می‌نماید که با انجام مطالعات عمیق و دقیق، ابهاماتی که بر حقیقت این موضوعات سایه افکنده برطرف شود؛ کاری که در این مجال سعی داریم در حد بضاعت خود به آن بپردازیم.