

An Analysis of the Nature of Government-Approved Statutes and their Supervision in the Iranian Legal System

Ali Saberi • PhD Student in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. ali.saberi74@isu.ac.ir

Gholamreza Mowlabeigi • PhD in Public Law, Faculty of Law, Theology and Political Sciences, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. saleh.mowla@gmail.com

Hosein Mohammadi Ahmadabadi • PhD Student in Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. (Corresponding Author) hm.ahmadabadi@isu.ac.ir

Abstract

1. Introduction

The legal framework within which public and private entities operate is foundational to their legitimacy and functionality. This analysis delves into the specific realm of "Government-Approved Statutes" within the Islamic Republic of Iran, focusing on the legislative nature of these documents and the oversight mechanisms in place. The statutes in question are essential for the operation, duties, and authorities of legal persons and entities, both governmental and non-governmental. Their importance is underscored by the requirement for such statutes as a prerequisite for the registration and formal recognition of companies. This study is particularly concerned with statutes related to government and government-affiliated organizations, given their significant impact on the country's administrative system and citizens' rights. The legislative framework for these statutes was established under Article (85) of the Iranian Constitution in 1989, allowing for the delegation of statute approval to relevant commissions of parliament or directly to the government. This research aims to elucidate the nature of these statutes, the processes involved in their amendment or modification, and the authorities responsible for their oversight.



2. Research Question

The primary inquiries of this study revolve around three pivotal questions:

- What is the nature of the statutes whose approval has been delegated by the Islamic Consultative Assembly to the Government of the Islamic Republic of Iran?
- How are these statutes amended or modified?
- Which authorities are tasked with overseeing these statutes?

These questions aim to uncover the legislative and operational dynamics of government-approved statutes and the institutional checks and balances that govern them.

3. Research Hypothesis

This research operates under the hypothesis that the statutes approved by the Parliament and delegated to the government for oversight are essentially "governmental decrees." As such, they are posited to fall under the scrutiny of the Guardian Council, the Speaker of the Parliament, and the court of administrative justice, according to the principles laid out in the Constitution of Iran. This hypothesis suggests a structured mechanism of oversight and amendment, ensuring that these statutes align with constitutional mandates and effectively serve their intended purpose within the legal and administrative framework of the country.

4. Methodology & Framework, if Applicable

The methodology adopted for this research is descriptive-analytical, utilizing a comprehensive review of library sources alongside a detailed examination of legal practices in Iran. This approach involves an analysis of documentation from the Guardian Council, the court of administrative justice, the Islamic Consultative Assembly (Parliament), and the cabinet. The study also reviews the historical background and discussions surrounding the approval of article (85) of the constitution, aiming to provide a clear understanding of the legislative intent and the practical application of these statutes. This framework allows for a thorough exploration of the statutes' nature, the process of their amendment or modification, and the extent and quality of their oversight by designated authorities.

By systematically addressing the research questions and hypothesis through this methodology, the study seeks to contribute novel insights

into the legislative nature of government-approved statutes in Iran and the oversight mechanisms that ensure their alignment with constitutional and legal principles. The findings of this research are anticipated to have significant implications for the understanding of legal governance and administrative oversight in the context of Iranian law, with potential broader applications in comparative legal studies.

5. Results & Discussion

The investigation into the nature and oversight of "Government-Approved Statutes" within the Islamic Republic of Iran reveals several key findings, grounded in the constitutional provisions, particularly article (85). The distinction drawn by the constitutional review council between the legislative authority of the Parliament and the delegated approval powers for statutes of governmental organizations and companies underscores a nuanced approach to legislative delegation. This delegation is justified by practical needs for expedited approval processes, the complexity of statutes, the necessity for content coherence, and confidentiality concerns in certain cases.

The analysis delineates the approval of statutes by the cabinet under article (85) as constituting "governmental decrees" rather than conventional laws or legal statutes. This classification has profound implications for the oversight mechanisms applicable to these decrees. The dual oversight by the Guardian Council for conformity with Sharia and the Constitution, and by the Speaker of the Parliament for alignment with ordinary laws, is complemented by the jurisdiction of the court of administrative justice. This court's practice underscores a layered oversight model, where it primarily addresses issues related to the execution of laws, jurisdictional overreach, and the protection of rights, without encroaching on the purviews reserved for the Guardian Council or the interpretation of Sharia and constitutional compliance.

The study highlights a significant operational challenge within the oversight framework, particularly the potential for conflicting interpretations between the Speaker of the Parliament and the court of administrative justice rulings. Such conflicts can lead to ambiguity and confusion within the executive branch, underscoring the necessity for legislative refinement. The "Law on the Implementation of articles (85) and (138) of the Constitution of Iran" is identified as requiring amendments to introduce clear deadlines for the Speaker of the

Parliament's opinions, aiming to mitigate the risks of operational discord among governmental agencies.

6. Conclusion

The findings of this research elucidate the intricate nature of "Government-Approved Statutes" in Iran and the sophisticated oversight framework designed to ensure their conformity with the broader legal and constitutional framework. The statutes approved by the Cabinet under Article (85) embody a distinct category of governmental decrees, necessitating a multifaceted oversight mechanism involving the Guardian Council, the Speaker of the Parliament, and the court of administrative justice. This oversight is pivotal in maintaining the decrees' alignment with Sharia, the Constitution, and ordinary laws, while also safeguarding individual and institutional rights against governmental overreach and misinterpretation of powers.

However, the research identifies critical areas for improvement within this oversight structure, particularly the need for clearer procedural guidelines to resolve potential conflicts between oversight authorities. The recommendation for legislative amendments to specify a deadline for the Speaker of the Parliament's opinion is a constructive step towards enhancing the clarity and efficiency of the oversight process. Moreover, the study advocates for a comprehensive review and redefinition of the oversight scope by the involved authorities to address the evolving challenges within Iran's legal and administrative landscape.

In sum, while the legal framework for "Government-Approved Statutes" in Iran is robust, navigating its complexities requires ongoing attention to detail, legislative refinement, and an adaptive approach to oversight. This research contributes to a deeper understanding of the statutory approval and oversight processes, offering insights that are pertinent not only to legal scholars and practitioners but also to policymakers engaged in the refinement of Iran's legislative and administrative systems.

Keywords: Legislative Delegation, Cabinet, Governmental Decrees, Governmental Statutes, Guardian Council, Court of Administrative Justice.

تحلیلی بر ماهیت اساسنامه‌های مصوب دولت و کیفیت نظارت بر آن

علی صابری * دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران.
ali.saberi74@isu.ac.ir

غلامرضا مولایی * دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
saleh.mowla@gmail.com

حسین محمدی احمدآبادی * دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
hm.ahmadabadi@isu.ac.ir

چکیده

مطابق با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سمت نمایندگی مجلس قائم به شخص است و مجلس نمی‌تواند زمام امر تقنین را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری این اختیار را داراست که وضع قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند؛ این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجراء شده و تصویب نهایی آن با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند اختیار تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به هیأت وزیران اعطا کند؛ با توجه به حیثیت تقنینی این اساسنامه‌ها و صلاحیت ذاتی مجلس در تصویب آن، همواره ماهیت اساسنامه‌هایی که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد محل ابهام بوده است و نهادهای ناظر نیز در این زمینه رویکردهای متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. بدین‌سان، نوشتار حاضر در صدد پاسخ به این پرسش است که «ماهیت اساسنامه‌های مصوب دولت چیست و نحوه نظارت بر آن چگونه خواهد بود؟» این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی تحلیلی به این رهیافت رسیده است که اساسنامه‌های یادشده «مصوبه دولتی» تلقی می‌شوند و در نتیجه، علاوه بر نظارت شورای نگهبان و رئیس مجلس، مشمول نظارت دیوان عدالت اداری نیز قرار می‌گیرند؛ هر چند نظر به چالش‌ها و تراحم‌های موجود در نظام حقوقی کشور، حدود نظارت مراجع مذکور بر این اساسنامه‌ها، نیازمند بازنگری و بازتبیین اساسی است.

واژگان کلیدی: تفویض قانون‌گذاری، هیأت وزیران، مصوبات دولتی، اساسنامه‌های دولتی، شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری.



مقدمه

اساسنامه به نوشته‌ای اطلاق می‌شود که حاوی مقررات یا قرارداد طرز کار گروه یا جمعیتی است در حقوق خصوصی یا عمومی مانند قانون اساسی و اساسنامه‌های شرکت‌های تجاری و انجمن‌های انتفاعی و غیرانتفاعی (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ج ۱، ص. ۲۹۶). در واقع، همواره برای اشخاص حقوقی مقرراتی در خصوص چگونگی عملکرد، وظایف، اختیارات و ارکان پیش‌بینی می‌شود و همه شرکت‌ها اعم از دولتی و غیردولتی برای اعتبار و تمشیت امور خویش نیازمند اساسنامه هستند؛ به‌طوری‌که لازمه ثبت شرکت خصوصی، ارائه اساسنامه آن شرکت است^۱ و وضعیت حقوقی شرکت بدون اساسنامه مبهم است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱، ص. ۴۲۵) و رسمیت و قانونیت ندارد (راجی و مزروعی ایبانه، ۱۳۹۳، ص. ۵۴). این موضوع در خصوص سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به دلیل تأثیر آن در نظام اداری کشور و حقوق شهروندان اهمیت دوچندان دارد و از این رو قانون‌گذار اساسی در سال ۱۳۶۸ ذیل اصل ۸۵ اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های یادشده را دارای ماهیت تقنینی دانست و درعین حال مقرر کرد «... مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد...». بر همین مبنا، شورای نگهبان ذکر نام مؤسسات یا شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت را که فرایند تصویب و تأیید اساسنامه آن‌ها مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی طی نشده است، واجد ابهام می‌داند. گفتنی است مطابق اصل یادشده، منحصرأ تفویض تصویب اساسنامه شرکت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات تابع یا وابسته به قوه مجریه به هیئت وزیران امکان‌پذیر است و امکان واگذاری تصویب اساسنامه مؤسسات تابع و وابسته به دیگر قوا توسط مجلس و جاهت قانونی ندارد (مزروعی ایبانه و فلاح‌زاده، ۱۳۹۹، صص. ۶-۸).

با توجه به ماهیت تقنینی اساسنامه‌های یادشده، پرسش‌هایی که به ذهن متبادر می‌شود این‌هاست. اولاً، ماهیت اساسنامه‌های تفویضی توسط مجلس شورای اسلامی چیست؟ ثانیاً، تغییر و اصلاح آن‌ها چگونه است؟ ثالثاً، مراجع نظارت بر این اساسنامه‌ها کدام‌اند؟ در خصوص سابقه بحث باید اشاره داشت که جز مقاله «نظارت شورای نگهبان بر نحوه

۱. ماده ۲۰ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷.

تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها» منتشرشده در فصلنامه دانش حقوق عمومی و گزارش پژوهشی «نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی» که تنها به حدود صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های یادشده پرداخته‌اند، ماهیت این‌گونه اساسنامه‌ها و کیفیت نظارت نهادهای ناظر بر آن‌ها در پژوهشی مستقل مورد بررسی قرار نگرفته و این نوشتار از این حیث بدیع است.

برای پاسخ به پرسش‌های بالا با روش توصیفی تحلیلی و بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای، در گام نخست، پیشینه تصویب اصل ۸۵ قانون اساسی را با مراجعه به مشروح مذاکرات قانون اساسی بررسی می‌کنیم و از این رهگذر می‌کوشیم تا ماهیت اساسنامه‌های تفویضی توسط مجلس را تبیین کنیم. در گام دوم، کیفیت اصلاح و تغییر اساسنامه‌های یادشده مورد واکاوی قرار می‌گیرد و درنهایت، به بررسی حدود و کیفیت نظارت شورای نگهبان، رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری خواهیم پرداخت.

۱. پیشینه تصویب اصل ۸۵ قانون اساسی

در اصل ۸۵ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقرر شده بود «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، اما در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود». در اصل یادشده به اینکه اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت دارای ماهیت تقنینی هستند یا خیر اشاره‌ای نشده بود، اما در رویه عملی، مجلس شورای اسلامی به دلیل اینکه اساسنامه‌ها بیشتر دارای جنبه فرم و قالب هستند و اصلاً قانون‌گذاری شمرده نمی‌شوند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۱۶)، آن را واجد ماهیت تقنینی ندانست و تصویب اساسنامه‌های یادشده را به دولت تفویض کرد که این امر مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفت. برای مثال، در تبصره ۹ ماده واحد لایحه درباره تأسیس شرکت

شهرک‌های صنعتی ایران مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۱۲ مجلس شورای اسلامی، تصویب اساسنامه شرکت یادشده به هیئت دولت تفویض شده بود^۱ و شورای نگهبان آن را تأیید کرد^۲، اما پس از مدتی شورای نگهبان به این نتیجه رسید که در اساسنامه‌ها افزون بر جنبه‌های شکلی و فرمی، اهداف و وظایف نیز بیان می‌شود که دارای ماهیت قانونی هستند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۱۷)^۳ و در آن‌ها ضوابطی وجود دارد که منجر به محدود کردن برخی از حق‌ها می‌شود و برخی آزادی‌ها و اختیارات را نیز به وجود می‌آورد. بنابراین، این امور دارای ماهیت تقنینی هستند و باید فرایند تصویب قانون در رابطه با آن‌ها اعمال شود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۱۰)^۴. برای مثال، شورا در خصوص لایحه تأسیس شرکت سهامی خاص تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات راه‌سازی و راه‌داری مصوب ۱۳۶۷/۹/۶ مجلس شورای اسلامی، تفویض اختیار تصویب اساسنامه شرکت یادشده را به هیئت وزیران خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داد^۵.

بر همین اساس، نخست‌وزیر وقت در مقام ضرورت اصلاح اصل ۸۵ در شورای بازنگری قانون اساسی بیان کرد که تفصیل مواد و تخصصی بودن اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و نیز چابک‌سازی سازمان و شرکت‌های یادشده، مستلزم واگذاری تصویب اساسنامه‌های یادشده به کمیسیون‌های داخلی مجلس و دولت است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۰۶)^۶.

این موضوع به صورت مبسوط در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی مورد بررسی قرار گرفت. مخالفان امکان تفویض اعتقاد داشتند اولاً، از لحاظ اهمیت موضوع شایسته است که همه

۱. «اساسنامه و حدود اختیارات شرکت شهرک‌های صنعتی ایران با توجه به سیاست عدم تمرکز توسط مجمع عمومی در مدت سه ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیئت دولت خواهد رسید».

۲. نظر شماره ۱۰۵۳۷ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران.

۳. اظهارات آقای عبدالله نوری.

۴. اظهارات آقای اسدالله بیات.

۵. نظر شماره ۳۱۳۲ مورخ ۱۳۶۷/۹/۱۷ شورای نگهبان در خصوص لایحه تأسیس شرکت سهامی خاص تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات راه‌سازی و راه‌داری: «تفویض اختیار در تصویب اساسنامه مذکور در تبصره ۲ ماده واحد به هیئت وزیران خلاف

اصل ۸۵ قانون اساسی است».

۶. اظهارات آقای میرحسین موسوی.

نمایندگان در تصویب اساسنامه نقش داشته باشند. افزون‌بر اینکه مشکل کندی کار نیز از طریق تصویب آزمایشی آن قابل حل است. همچنین، تفویض آن به دولت مخالف تفکیک قواست و دارای توالی فاسد است و به صلاح کشور نیست (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۰۷).^۱ ثانیاً، این موضوع موجب محدود شدن صلاحیت مجلس می‌شود که به مصلحت کشور نیست (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۱۲).^۲ در مقابل، موافقان تفویض تصویب اساسنامه به دولت استدلال می‌کردند که اولاً، اساسنامه‌ها معمولاً دارای جنبه تخصصی هستند و به‌خاطر اینکه اغلب مفصل پیش‌بینی می‌شوند و اقتضای تسهیل کار دولت و راه انداختن تغییر و تحولاتی که در نظام اداری لازم است، ایجاب می‌کند که برای تنظیم آن‌ها سرعت نیز در نظر گرفته شود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۰۶).^۳ ضرورت دارد فرایند متفاوتی برای تصویب آن‌ها نسبت به قوانین دیگر پیش‌بینی شود. ثانیاً، این گونه اساسنامه‌ها دارای مباحث فنی و پیچیدگی‌هایی است که بحث‌های فراوان و طولانی می‌طلبد و مستلزم دقت زیاد است. بنابراین، تصویب توسط همه نمایندگان مطلوب نیست (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۰۹).^۴ ثالثاً، تصویب همه اساسنامه‌ها در صحن مجلس با توجه به اینکه عمدتاً دارای مفاد تکراری و یکسان هستند، موجب اتلاف وقت در مجلس است. همچنین، با توجه به تعداد زیاد مواد این اساسنامه‌ها ممکن است موادی از مصوبه حذف یا به آن الحاق شود که قابلیت اجرایی برای سازمان‌ها و شرکت‌ها ندارد و انسجام آن‌ها را به هم بزند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۱۳).^۵ رابعاً، در برخی موارد، مسائل مرتبط با شرکت‌های دولتی محرمانه است و نمی‌توان آن را در صحن مجلس مطرح کرد یا اینکه بررسی علنی اساسنامه شرکت‌ها و به‌خصوص شرکت‌های بزرگ در مجلس منجر به زیان هنگفت و سوءاستفاده برخی ذی‌نفعان می‌شود (اداره کل امور فرهنگی و

۱. اظهارات آقای حسین هاشمیان.

۲. اظهارات آقای نجفقلی حبیبی.

۳. اظهارات آقای میرحسین موسوی.

۴. اظهارات آقای سیدمحمد موسوی خویینی‌ها.

۵. اظهارات آقای اکبر هاشمی رفسنجانی.

روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۲۵).

در نهایت، شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، امکان تفویض تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت را به کمیسیون‌های داخلی مجلس و دولت تجویز و مقرر کرد «... مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. 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».

گفتنی است که تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌های دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت توسط مجلس به دولت، مبتنی بر مصالح و به‌خاطر تخصصی بودن برخی از موارد و عدم ضرورت صرف وقت مجلس برای تصویب این اساسنامه‌هاست، اما برای مجلس کاملاً اختیاری است و در صورت عدم تشخیص، می‌تواند خود اقدام به تصویب اساسنامه کند (محسنی و نجفی اسفاد، ۱۳۸۸، ص. ۱۸۸). اشاره به این نکته نیز خالی از لطف نیست که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تفویض اختیار قانون‌گذاری به دولت بسیار محدود و تنها شامل واگذاری تصویب دائمی اساسنامه‌های شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت است و در هیچ مورد دیگری مجلس اجازه ندارد صلاحیت قانون‌گذاری خود را به دولت تفویض کند، اما در حقوق فرانسه اختیارات تقنینی میان قوای مقننه و مجریه توزیع شده و صلاحیت‌های تقنینی واگذار شده به قوه مجریه در فرانسه بیشتر است (امینی باغبادرانی، ۱۳۹۰، ص. ۱۰۷). در انگلستان نیز برای مؤسسات عمومی و دولتی آیین‌نامه‌های خاصی وضع می‌شود که در آن‌ها ماهیت این مؤسسات و اختیارات آن‌ها و نیز قوانین و مقررات خاص تأسیس آن‌ها و قوانینی که ناظر و کنترل‌کننده آن‌ها هستند، مشخص می‌شود و مانند نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیست که این امور فقط در اساسنامه‌هایی که به تصویب کمیسیون‌های مجلس یا دولت می‌رسد، تنظیم شود (سفیدی هریس،

۱۳۹۲، ص. ۹۱).

۲. ماهیت اساسنامه‌های تفویضی

همان‌گونه که گفته شد، در سال ۱۳۶۸ با اصلاح اصل ۸۵ قانون اساسی، به صراحت مقرر شد که اساسنامه‌ها دارای ماهیت تقنینی هستند، اما بنا به اقتضائات اداری و سیاسی امکان تفویض تصویب آن‌ها به ۱. کمیسیون‌های داخلی مجلس و ۲. دولت پیش‌بینی شد. بنابراین، بدیهی است در صورتی که اساسنامه یادشده به تصویب مجلس برسد (اصل بر این است که به تصویب مجلس برسد)، «قانون» است و همه آثار قانون از جمله نظارت شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و لازم‌الاجرا بودن بر آن مترتب می‌شود، اما آنچه محل تردید است، این است که در صورت تفویض تصویب این اساسنامه‌ها توسط مجلس به دولت، ماهیت اساسنامه‌های تفویضی چیست؟

به نظر می‌رسد در مواردی که این اساسنامه‌ها به تصویب کمیسیون‌های داخلی مجلس برسد، ماهیت آن‌ها «قانون» است؛ زیرا مرجع تصویب آن که از ارکان مهم تمییز قانون از مقرر است، قوه مقننه (کمیسیون‌های داخلی مجلس) است. بر این اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب آرای متعدد از جمله دادنامه‌های شماره ۲۲۸ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۸ و شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۸۶/۳/۶، این‌گونه اساسنامه‌ها را دارای اعتبار قانونی تلقی کرده است، اما نسبت به اساسنامه‌هایی که به دولت تفویض شده و به تصویب هیئت وزیران رسیده است، اختلاف نظر وجود دارد. برخی معتقدند که اساسنامه‌های یادشده توسط هیئت وزیران تصویب شده است، اما با عنایت به اینکه اولاً اساسنامه‌های یادشده، بر اساس حق قانون‌گذاری که از سوی مجلس به دولت تفویض می‌شوند و ثانیاً به تصریح اصل ۸۵ قانون اساسی پس از تصویب، عدم مغایرت آن‌ها با قانون اساسی و شرع به تأیید شورای نگهبان می‌رسد، این‌گونه اساسنامه‌ها نیز «در حکم قانون» هستند و از ارزش و جایگاه قانون برخوردارند (اسدیان، ۱۳۹۱، ص. ۲۶۲)، اما این نظر قابل انتقاد به نظر می‌رسد؛ زیرا اولاً، در تشخیص مقرر و تمییز آن از قانون، مرجع تصویب آن اهمیت دارد و قانون به معنای اخص آن، تنها به مصوبات مجلس شورای اسلامی اطلاق می‌شود (محسنی و نجفی اسفاد، ۱۳۸۸، ص. ۲۶) و نمی‌توان مصوبات هیئت وزیران را قانون تلقی کرد، بلکه مقرر شده می‌شوند. ثانیاً، صرف تأیید مصوبات توسط شورای نگهبان به منزله عدم مغایرت آن‌ها با

قوانین عادی نیست؛ زیرا به تصریح اصل ۸۵ قانون اساسی، شورای نگهبان منحصرأً مصوبه را از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع بررسی می‌کند و بر همین اساس، رئیس مجلس نیز می‌تواند اساسنامه‌های تفویضی را که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، مغایر قانون عادی اعلام کند.^۱ هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۲۹۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ تصریح کرده است که اساسنامه‌های یادشده در حکم قانون نیستند و مادون قانون به شمار می‌روند. بنابراین، اساسنامه‌های تفویضی به دولت با توجه به مرجع وضع آن، «مقرره دولتی» تلقی می‌شوند و واجد عنوان «قانون» یا «در حکم قانون» نیستند.

۳. تغییر و اصلاح اساسنامه‌های تفویضی

در مباحثی که مطرح شد، مشخص شد اساسنامه‌هایی که بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، تصویب آن‌ها به دولت واگذار می‌شود، در جایگاهی پایین‌تر از قوانین عادی قرار دارند. حال یکی از ابهاماتی که ممکن است در رابطه با این اساسنامه‌ها ایجاد شود، کیفیت و چگونگی اصلاح اساسنامه‌های یادشده است؛ توضیح اینکه، آیا در صورت واگذاری تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت و پس از تصویب آن‌ها، مجلس شورای اسلامی می‌تواند رأساً به اصلاح این اساسنامه‌ها اقدام کند؟ همچنین، آیا دولت این صلاحیت را دارد که این اساسنامه‌ها را بدون اجازه مجدد از مجلس شورای اسلامی اصلاح کند؟

پیش از بازنگری قانون اساسی در قانون «تعیین مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها»^۲ مصوب سال ۱۳۶۶ مقرر شده بود هر تصویب و تغییر و

۱. برای مثال، اساسنامه مرکز توسعه تجارت الکترونیکی که در تاریخ ۱۳۸۸/۷/۸ به تأیید شورای نگهبان رسیده بود، در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۲۲ توسط رئیس مجلس مغایر قانون اعلام شد. افزون‌براین، اساسنامه صندوق ملی مسکن که در تاریخ ۱۴۰۱/۸/۱ به تأیید شورای نگهبان رسیده بود، به‌موجب نامه شماره ۱۰۳۵۶/ه مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۵ رئیس مجلس مغایر قانون اعلام شد.

۲. قانون تعیین مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها مصوب ۱۳۶۶/۹/۲۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

ماده واحده: به‌موجب این قانون، تصویب یا انجام هرگونه تغییر و اصلاح در اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها که طبق مجوزهای قانونی ایجاد شده‌اند] یا می‌شوند، با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بنا به پیشنهاد وزارت ذی‌ربط و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی بر عهده هیئت وزیران خواهد بود.

اصلاح در اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی برای هر مورد نیازمند مجوز از مجلس شورای اسلامی است. به موجب این قانون، هیئت وزیران برای هر اصلاح و تغییری در اساسنامه‌ها باید مجوز لازم را از مجلس می‌گرفت، اما پس از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و در راستای اهدافی که به تفصیل بیان شد، مجلس شورای اسلامی ضمن یک استفساریه در سال ۱۳۷۷ مقرر کرد «هرگونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیئت دولت واگذار شده است، چون تغییر نظر دولت شمرده می‌شود با هیئت وزیران است».^۱ از این استفساریه دو نتیجه مستفاد می‌شود. اولاً، در مواردی که اجازه تصویب دائمی اساسنامه‌ها بر اساس اصل ۸۵ به دولت واگذار می‌شود، این اجازه دلالت بر تکرار دارد. به عبارت دیگر، پس از اجازه ابتدایی مجلس برای تصویب اساسنامه به دولت، دیگر برای تغییر و اصلاح مجدد اساسنامه، دولت نیازی به کسب اجازه مجدد از مجلس ندارد. ثانیاً، مجلس صلاحیت وضع مصوبه مغایر با اساسنامه‌های یادشده را بدون ذکر و تصریح به آن دارد، اما با توجه به اینکه این گونه اساسنامه‌ها مصوبه دولت شمرده می‌شود و مجلس این کار را به دولت واگذار کرده است، از این رو رأساً نمی‌تواند در اصلاح این اساسنامه‌ها ورود کند و به تصریح، یک مصوبه قوه مجریه را به عنوان یک مصداق معین نسخ یا آثار آن را لغو کند (آقای طوق و لطفی، ۱۳۹۸، ص. ۲۷). بنابراین، پس از واگذاری تصویب اساسنامه به دولت، مجلس فاقد صلاحیت اصلاح یا نسخ صریح آن است و تنها راهکاری که در قانون اساسی در این باره پیش‌بینی شده است، نظارت رئیس مجلس بر اساسنامه‌های مصوب دولت است که مخالف قوانین کشور نباشد.

با وجود استفساریه یادشده، نکته دیگری تأمل‌برانگیز است؛ در اصل ۸۵ قانون اساسی از واژه «اجازه» استفاده شده است. در عرف، «اذن» و «اجازه» تفاوتی ندارند و به جای یکدیگر استعمال می‌شوند، اما این دو واژه در ادبیات فقهی و حقوقی دارای معانی متفاوت از یکدیگر هستند. در متون فقهی بیان شده است که «الاجازة والاذن یشترکان الا فی التقدّم والتأخّر». در واقع، تفاوت اساسی «اذن» و «اجازه» در این است که اذن دو جنبه دارد که اولاً، شامل رخصت دادن و رفع منع کردن است و ثانیاً، اعلام رضایت را دربرمی‌گیرد، اما اجازه فقط شامل جنبه اخیر یعنی اعلام

۱. قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب سال ۱۳۷۷.

رضایت به تصرف را دربرمی‌گیرد و از نظر اصطلاحی به کار بردن واژه «اجازه» در مورد انشای رضایت پیش از واقع شدن عمل صحیح نیست (یثربی، ۱۳۸۴، ص. ۱۳۷). بنابراین، اگر زمان اعلام رضایت پس از تصرف باشد، به آن «اجازه» گویند؛ یعنی تصرف پیش‌تر به وجود آمده است و دادن اذن برای اباحه تصرف (رخصت دادن و رفع منع کردن) معقول نیست و اعلام رضایت نسبت به تصرف قبلی، در اصطلاح «اجازه» است. در تفاوت اذن با رضایت نیز باید گفت که رضایت عبارت از میل باطنی است و تا زمانی که بروز خارجی نیابد، فاقد اثر حقوقی است و در مقابل دیگران قابل استناد نیست، اما اذن جنبه بیرونی و اثر حقوقی دارد (توکلی، ۱۳۸۹، ص. ۷۴). با این توضیحات به نظر می‌رسد «اذن» عبارت است از ابراز و اظهار رضایت به شخصی برای عمل حقوقی یا تصرف مادی (عباسیان و همکاران، ۱۳۹۷، ص. ۱۳۱) که بدون این اذن انجام دادن آن فعل برخلاف قانون است. بنابراین، می‌توان ادعا کرد که به کار بردن واژه «اجازه» در اصل ۸۵ قانون اساسی به لحاظ اصطلاحی دقیق نیست و در واقع، مقصود اعضای شورای بازنگری قانون اساسی این بوده است که مجلس می‌تواند «اذن» تصویب دائمی اساسنامه‌ها را به دولت بدهد؛ زیرا «اجازه» در معنای اصطلاحی بعد از وقوع عمل و تصرف صادر می‌شود و در این اصل در واقع، به مجلس این اختیار داده شده است که اعلام رضایت خود را برای تصویب دائمی اساسنامه توسط دولت یعنی پیش از اینکه تصرفی صورت بگیرد، بروز دهد.

۴. نظارت بر اساسنامه‌های مصوب دولت

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از سه جنبه می‌توان نظارت بر اساسنامه‌هایی را که بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی به دولت واگذار می‌شود، بررسی کرد که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم.

۱.۴. نظارت شورای نگهبان

نظارت شرعی و قانونی شورای نگهبان قاعداً به صورت مستقیم و پیشینی شامل مصوبات و آیین‌نامه‌های دولت نمی‌شود، اما در زمان تصویب ذیل اصل ۸۵ در سال ۱۳۶۸، پس از پیشنهاد اعضا مبنی بر لزوم انطباق اساسنامه‌های تفویضی با شرع و قانون اساسی (اداره کل امور فرهنگی و

روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۲۳) تصریح شد که «مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نودوششم با شورای نگهبان است». بنابراین، تشخیص عدم مغایرت مصوبات دولت در خصوص اساسنامه‌هایی که اجازه تصویب آن‌ها به دولت داده شده است، با شورای نگهبان است (غمامی، ۱۳۹۰، ص. ۵۰۸؛ مدنی، ۱۳۷۷، ص. ۲۲۱).

در رابطه با چگونگی نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های مصوب دولت با نقص در قانون‌گذاری مواجه هستیم. در قانون اساسی به‌وضوح چگونگی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس در اصول ۹۴، ۹۵ و ۹۶ مشخص شده است، اما در رابطه با نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت که توسط دولت به تصویب می‌رسد، سازوکار مشخصی پیش‌بینی نشده است و تنها در ذیل اصل ۸۵ به رعایت ترتیبات اصل ۹۶ قانون اساسی اشاره شده است (درویش متولی، ۱۳۹۳، ص. ۱۶). از مهم‌ترین خلأهای موجود در این زمینه، عدم تعیین مهلت برای اظهارنظر شورای نگهبان در رابطه با این مصوبات است. این موضوع سبب شده است تا شورای نگهبان بدون در نظر گرفتن محدودیت زمانی، نظر خود را در رابطه با اساسنامه‌های مصوب دولت بیان کند. در این زمینه می‌توان به نظر شماره ۱۰۲/۳۳۶۰۷ مورخ ۱۴۰۱/۸/۸ شورای نگهبان در رابطه با اساسنامه شرکت عمران شهر جدید گلستان مصوب جلسه مورخ ۱۴۰۱/۴/۵ هیئت وزیران و نظر شماره ۱۰۲/۳۳۱۹۲ مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۰ شورای نگهبان در رابطه با اساسنامه شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه ماکو (سهامی خاص) مصوب جلسه مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۹ هیئت وزیران و نظر شماره ۱۰۲/۲۷۳۳۴ مورخ ۱۴۰۰/۶/۷ شورای نگهبان در رابطه با اساسنامه بانک سپه مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۲ هیئت وزیران اشاره کرد. در این باره، مثال‌های دیگری نیز وجود دارد که همه بیان‌کننده این نکته هستند که شورای نگهبان الزام قانونی برای اظهارنظر در مهلت معین در رابطه با اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران برای خود قائل نیست و در نتیجه، هنگامی که فرصت کند، این اساسنامه‌ها را مورد بحث قرار می‌دهد و سپس نظر خود را اعلام می‌کند حال آنکه یکی از فلسفه‌های واگذاری تصویب اساسنامه‌های دولتی به دولت، تسریع در تعیین تکلیف و به سرانجام رسیدن اساسنامه‌های مزبور

بوده است، اما با توجه به مشخص نبودن زمان اظهارنظر شورای نگهبان و با توجه به اینکه این مصوبات بدون اظهارنظر شورای نگهبان فاقد اعتبار هستند^۱، ممکن است دولت را در اجرا با چالش مواجه کند.

نکته دیگر در این باره مربوط به صلاحیت نظارت هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت است. در این باره باید گفت با توجه به اینکه رویه عملی شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با مصوبات مجلس که به شورای نگهبان ارسال می‌شود، این‌گونه بوده است که اغلب در بازه زمانی که شورای نگهبان مصوبه مجلس را بررسی می‌کند، هیئت عالی نظارت نیز مصوبه را مورد بررسی قرار می‌دهد و نظرهای خود را به شورای نگهبان ارسال می‌کند و شورای نگهبان نیز مستند به بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، ایرادات مطرح‌شده توسط هیئت عالی نظارت را به پیوست نظرهای خود برای مجلس ارسال می‌کند، همین روند برای بررسی اساسنامه‌های دولتی مصوب هیئت وزیران در چگونگی نظارت هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند عملی شود؛ هرچند که تاکنون سابقه عملی در این زمینه وجود نداشته است.

۲.۴. نظارت رئیس مجلس

از سال ۱۳۶۸ و پس از بازنگری قانون اساسی، اختیار ویژه‌ای برای رئیس مجلس شورای اسلامی برای نظارت بر مصوبات هیئت وزیران پیش‌بینی شد و قانون عادی در این باره، چگونگی اعمال این نظارت را مشخص کرد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱، ص. ۸۷). پیش از بازنگری قانون اساسی در اصل ۱۲۶ آن مقرر شده بود که «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیئت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهوری می‌رسد و در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران می‌فرستد». پس از حذف سمت نخست‌وزیری توسط شورای بازنگری، وظیفه یادشده در اصل ۱۲۶ سابق به رئیس مجلس واگذار شد و در ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به این مطلب تصریح شد. در واقع، دلیل عمده اعطای صلاحیت نظارت

۱. نامه شماره ۴۵۸۲۲/۳۰/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱ شورای نگهبان خطاب به معاون اول رئیس‌جمهوری مبنی بر اینکه ابلاغ و دستور انتشار اساسنامه مصوب هیئت وزیران بدون اظهارنظر شورای نگهبان خلاف قانون اساسی و بی‌اعتبار و غیرقابل اجراست و هیچ اثر قانونی بر آن مترتب نیست.

رئیس مجلس بر اساسنامه‌های تفویضی به دولت آن بود که اعضای شورای بازنگری اعتقاد داشتند اساسنامه‌های مصوب دولت نباید برخلاف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و در صورتی که مصوبه دولت مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد، باید نقض شود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۳۱).^۱

در راستای تحقق وظیفه یادشده برای رئیس مجلس در اصل ۸۵ قانون اساسی، ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بعد از تأیید اساسنامه مصوب دولت توسط شورای نگهبان، مصوبه یادشده مطابق قانون اخیر، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد و چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد، هیئت وزیران مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام ایراد، نسبت به اصلاح و تجدیدنظر اقدام کند و در صورت عدم اصلاح ظرف مهلت یادشده، ملغی‌الاثراً خواهد بود.^۲

مستفاد از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و قانون نحوه اجرای اصول یادشده، نظارت رئیس مجلس شامل مصوبات زیر می‌شود.

الف- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت وزیران.

ب- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر.

ج- اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که مطابق اصل ۸۵، تصویب آن‌ها به هیئت وزیران واگذار می‌شود.

گفتنی است که مستنبط از نظر تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان، رئیس مجلس شورای اسلامی تنها صلاحیت اظهارنظر در خصوص مغایرت مصوبات دولت با قانون عادی را دارد و فاقد صلاحیت اعلام مغایرت مصوبات با قانون اساسی است (عساکره و نیکونهاد، ۱۴۰۲، ص. ۵۳۸).

درباره اختیار دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس در نظارت بر مصوبات دولت، اشاره به چند

۱. اظهارات آقای میرحسین موسوی.

۲. متعاقب اختلاف بین قوه‌های مجریه و مقننه در خصوص «الغای اثر مصوبات» در صورت عدم اصلاح، شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۷۳۲/۳۰/۹۱ م مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ به ملغی‌الاثراً شدن مصوبات در صورت عدم رفع ایراد در مهلت مقرر قانونی تأکید کرد.

نکته ضرورت دارد.

نکته نخست: مطابق تبصره ۸ ماده واحد قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات دولت را خلاف قانون (عادی) یا خارج از اختیار اعلام می‌کند، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به این قبیل مصوبات را ندارد. دلیل این موضوع نیز این است که پس از ایراد رئیس مجلس و اعاده مصوبه به دولت، در صورت عدم رفع ایراد، مصوبه یادشده «ملغی‌الاثراً» می‌شود و اصولاً مصوبه‌ای وجود ندارد که هیئت عمومی بتواند به آن رسیدگی و آن را ابطال کند. بنابراین، دادنامه شماره ۴۶۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ هیئت عمومی دیوان که رسیدگی از لحاظ مغایرت این‌گونه مصوبات با شرع را منصرف از حکم مقرر در تبصره ۸ قانون اخیر دانسته است، قابل انتقاد به نظر می‌رسد. همچنین، رأی یادشده با استنباط از ماده ۸۷ قانون دیوان نیز مغایرت دارد؛ توضیح اینکه مطابق بند ۲ ماده ۸۷، در صورت شکایت از مصوبات از لحاظ مغایرت با شرع و دیگر جهات، دیوان ابتدا موضوع را از حیث مغایرت با دیگر جهات به غیر از مغایرت با شرع بررسی می‌کند و در صورت ابطال مصوبه معترض عنه و تسری اثر ابطال به زمان تصویب، نسبت به صدور رأی اقدام می‌کند و بدون استعلام از شورای نگهبان موضوع مختومه می‌شود.^۲ بنابراین، با ابطال و انتفای مصوبه از زمان

۱. مطابق تبصره ۸ قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۰، مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات یادشده در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قانون تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد و رئیس مجلس شورای اسلامی نیز در نامه شماره ۳۹۱۵۵ ه/ب مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۶، موارد مغایرت قانونی مصوبه معترض عنه را اعلام کرده است، ازاین‌رو موجهی برای رسیدگی در هیئت عمومی دیوان وجود ندارد، اما رسیدگی از لحاظ مغایرت مصوبه با شرع منصرف از حکم مقرر در تبصره یادشده است. نظر به اینکه فقهای شورای نگهبان در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۲۵۹ مورخ ۱۳۸۹/۸/۲، ماده ۲ آیین‌نامه معترض عنه را خلاف موازین شرع دانسته‌اند، ازاین‌رو به تجویز ماده ۴۱ و بند ۱ ماده ۱۹ و قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری، مصوبه مورد شکایت ابطال و اثر آن به تاریخ صدور تسری خواهد داشت.

۲. در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرع و دیگر جهات برای رسیدگی مطرح باشد، ابتدا موضوع از لحاظ مغایرت مصوبه با جهاتی غیر از مغایرت با موازین شرع، در دیوان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و دیوان نسبت به آن اتخاذ تصمیم می‌کند. در صورتی که دیوان مصوبه و مفادی را که مورد شکایت شرعی قرار گرفته است، به‌طور کلی ابطال کند و اثر آن را به زمان تصویب تسری دهد، موضوع پرونده بدون استعلام از شورای نگهبان مختومه می‌شود و در دیگر موارد، بعد از

تصویب، بررسی آن از لحاظ مغایرت با شرع نیز عملاً منتفی است. به همین استدلال، پس از ایراد رئیس مجلس و ملغی‌الاثربودن مصوبه، رسیدگی به آن از لحاظ مغایرت با شرع نیز منتفی است. نکته دوم: اساسنامه‌های تفویضی موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی باید ظرف «یک هفته» از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس برسد^۱، اما مطابق ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مهلتی برای اظهارنظر رئیس مجلس نسبت به مصوبات دولت تعیین نشده است و رئیس مجلس می‌تواند حتی پس از گذشت مدت طولانی نسبت به مصوبه دولت اظهارنظر و آن را مغایر قانون اعلام کند. چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت وزیران، ظرف مهلت مقرر در قانون (یک هفته) نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت یادشده حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد «ملغی‌الاثربود» خواهد بود^۲. عبارت «ملغی‌الاثربود» نیز مستفاد از دادنامه‌های شماره ۵۶۱ مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۴^۳، شماره ۱۳۱۳ مورخ ۱۳۹۷/۵/۹^۴ و شماره ۵۳۴

اظهارنظر دیوان، موضوع به همراه نظر دیوان و اسناد و مدارک پرونده با رعایت ترتیبات یادشده در بند ۱ این ماده و تبصره آن به شورای نگهبان ارسال می‌شود و نظری که مطابق ترتیبات مقرر از سوی فقهای شورای نگهبان صادر می‌شود، ملاک عمل دیوان قرار می‌گیرد. در این موارد چنانچه مصوبه از سوی فقهای شورای نگهبان مغایر شرع اعلام شود، هیئت عمومی مطابق نظر فقهای شورای نگهبان بلافاصله نسبت به اعلام بطلان مصوبه اقدام می‌کند.

۱. تبصره ۳ ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۸ با اصلاحات بعدی آن.

۲. تبصره ۴ ماده واحده قانون نحوه اجرای اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۸ با اصلاحات بعدی آن.

۳. مقنن در تبصره ۳ ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران که از ۱۳۹۰/۱/۱ لازم‌الاجرا شد، فهرست و عوارض مربوط به کالاهای موضوع ماده ۱۰۴ را که در حوزه صادرات غیرنفتی است، به تصویب شورای اقتصاد موکول کرد. بند د ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۳، تشخیص مواد اولیه فراوری‌نشده صادرات‌شده که باید بر آن‌ها وضع عوارض شود را، بر عهده شورای عالی صادرات گذاشته است. تصویب‌نامه شماره ۱۰۵۳۷۶/ت/۳۸۲۶۵ مورخ ۱۳۸۶/۷/۱ وزرای عضو کمیسیون ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات، در سال ۱۳۸۶ مورد ایراد قانونی رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و متعاقب آن، در فرجه مقرر در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبه اصلاح نشد و مطابق قانون مصوبه ملغی‌الاثربود، اما از آنجاکه مصوبه شماره ۳۸۲۶۵/۶۲۰۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۴/۳ در مقام تعیین تاریخ مصوبه یادشده تصویب‌شده و مصوبه اخیر اجرا شده است، هیئت عمومی با این استدلال که حکم تبصره ۳ بند ب ماده ۱۰۴ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران قابل اعمال نسبت به مصوبه

مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۷ هیئت عمومی دیوان به معنای ابطال از زمان تصویب و از بین رفتن همه آثار

۱۰۵۳۷۶/ت/۳۸۲۶۵ کی مورخ ۱۳۸۶/۷/۱ که در حاکمیت قانون برنامه چهارم توسعه، تصویب شده است، نیست و همچنین، چون در مصوبه مورد اعتراض، تاریخ اجرای مصوبه ۱۰۵۳۷۶/ت/۳۸۲۶۵ کی مورخ ۱۳۸۶/۷/۱ اصلاح شده که این مصوبه با اعلام رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر مغایرت مصوبه با قانون، ملغی‌الاثراً شده است، بنابراین، مصوبه ملغی‌الاثراً شده اعتباری نداشته که با مصوبه مورد اعتراض تاریخ اجرای آن تغییر یافته است. در نتیجه، به جهات یادشده، مصوبه شماره ۳۸۲۶۵/۶۲۰۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۴/۳ شورای اقتصاد به علت مغایرت با قوانین یادشده، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

۴. اولاً، تعارض در آراء محرز است. ثانیاً، نظر به اینکه هیئت وزیران در تصویب مصوبه شماره ۸۳۴۴۷/ت/۴۸۷۲۹ هـ مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ پرداخت فوق‌العاده ویژه‌ای را در اجرای حکم بند ۱۰ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری برای کارکنان تعدادی از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی تصویب کرده، اما شرایط مقرر در بند ۱۰ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری از حیث حداکثر ۲۵ درصد مشاغل را در تصویب آن رعایت نکرده است و رئیس مجلس شورای اسلامی نیز در اجرای قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی، مصوبه یادشده را مغایر قانون اعلام کرده و هیئت وزیران نیز به موجب مصوبه شماره ۱۲۷۸۲۳/ت/۴۸۷۲۹ هـ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۶ با توجه به نظریه شماره ۳۸۴۷۹ هـ/ب مورخ ۱۳۹۲/۶/۳۰ رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبه شماره ۸۳۴۴۷/ت/۴۸۷۲۹ هـ مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ و اصلاحیه بعدی آن به شماره ۱۰۴۶۱۵/ت/۴۸۷۲۹ هـ مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۰ را لغو کرده است، بنابراین، با توجه به اینکه اثر لغو مصوبه قهراً به زمان تصویب مصوبه اولیه تسری می‌یابد و به موجب تبصره ۴ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، با اعلام رئیس مجلس شورای اسلامی مبنی بر مغایرت مصوبه با قانون و عدم اصلاح آن، مصوبه ملغی‌الاثراً می‌شود و این ملغی‌الاثراً شدن به این معنی است که آثار مصوبه از تاریخ تصویب از بین خواهد رفت و عملاً به گذشته تسری می‌یابد. بنابراین، چون در پرونده‌های موضوع تعارض، خواسته شاکیان مبتنی بر مصوبه‌ای بوده که متعاقباً لغو و ملغی‌الاثراً شده، در نتیجه، حتی برای شاکیان ایجاد نشده و آراء به رد شکایت به شرح مندرج در گردش کار صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود. این رأی با استناد به بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

۲. با توجه به اینکه در تبصره ۲ ماده ۵۷ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ مقرر شده است «تبدیل وضعیت پیمانی به رسمی بدون نیاز به آزمون با رعایت سقف اعتبارات و مجوزهای استخدامی با تشخیص و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری مجاز است»، معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهوری در بخش‌نامه شماره ۱۳۰۹/۹۱/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۲، شرایط تبدیل وضعیت کارکنان پیمانی به رسمی آزمایشی را مقید به شرایطی جهت تأیید به آن معاونت اعلام کرد، لیکن متعاقباً هیئت وزیران به موجب بند ۸ فصل اول تصویب‌نامه شماره ۱۷۶۴۴۱/ت/۴۸۷۰۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۹/۳۰ موسوم به طرح مهرآفرین، اختیار تبدیل وضعیت نیروهای پیمانی به رسمی را رسماً به دستگاه‌های اجرایی تفویض کرد که این تصویب‌نامه از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر با قانون تشخیص داده و در اجرای قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی ملغی‌الاثراً اعلام شده است و مستفاد از دادنامه شماره ۳۴۹ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مؤید آن است که نمی‌توان آثاری بر طرح لغوشده مهرآفرین قائل

مصوبه است. از سوی دیگر، مطابق تبصره ۸ ماده واحده اخیر «در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات یادشده در اصول ۸۵ و 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».

با توجه به توضیح بالا، درباره نسبت نظارت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری دو حالت متصور است.

۱. چنانچه رئیس مجلس «پیش» از رسیدگی دیوان نسبت به مصوبه اظهارنظر کند، در این صورت چنانچه رئیس مجلس مصوبه را مغایر قانون تشخیص دهد، نظر وی ملاک عمل است و دیوان فاقد صلاحیت رسیدگی خواهد بود، اما در صورتی که مصوبه توسط رئیس مجلس خلاف قانون اعلام نشود، دیوان صلاحیت رسیدگی و صدور رأی را دارد.

۲. چنانچه رئیس مجلس «پس» از رسیدگی دیوان نسبت به مصوبه اظهارنظر کند، در این صورت نیز رأی دیوان می‌تواند متضمن «عدم ابطال» یا «ابطال» مصوبه باشد. ممکن است بیان شود با توجه به اینکه مطابق ماده ۹۳ قانون دیوان، آرای هیئت عمومی و هیئت تخصصی دیوان در ابطال و عدم ابطال برای مراجع اداری و قضایی لازم‌الاتباع است، از این‌رو رئیس مجلس نیز پس از صدور رأی توسط دیوان فاقد صلاحیت اظهارنظر است. این استدلال پذیرفتنی نیست؛ زیرا اولاً، رئیس مجلس در این جایگاه، مقام اداری یا قضایی نیست تا مکلف به تبعیت از آرای هیئت عمومی و هیئت تخصصی در ابطال یا عدم ابطال باشد، بلکه مستتب از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اختیار اعطاشده به رئیس مجلس برای جلوگیری از

شد. از طرفی، تبصره ۴ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (الحاقی ۱۳۷۸/۱۲/۸) مقرر داشته است «چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت 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، ملغی‌الاثراً خواهد بود» و مفهومی که از عبارت «ملغی‌الاثراً» می‌توان برداشت کرد از بین رفتن همه آثار است. بنابراین، از آنجاکه در مقررده مورد شکایت به شماره ۹۲۴۶۴/۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۱ معاونت برنامه‌ریزی، مدیریت و توسعه منابع سازمان ثبت احوال کشور از این جهت که برای تبدیل وضعیت کارکنان به استناد طرح ملغی‌الاثراً شده مهرآفرین در بازه زمانی ۱۳۹۰/۹/۳۰ تا ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ اثر ایجابی قائل شده است، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

تصویب مصوبه مغایر قانون به دلیل ارتباط و تأثیر وی در تصویب قانون و اشراف بر قوانین است نه از باب تصدی رأس سلسله‌مراتب اداری و همان‌گونه که شورای نگهبان بر عدم مغایرت شرعی و قانون اساسی مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر موضوع اصل ۸۵ نظارت می‌کند، رئیس مجلس نیز مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ صلاحیت اظهارنظر نسبت به این‌گونه مصوبات را از لحاظ عدم مغایرت با قوانین دارد. افزون‌براینکه در زمان بازنگری در قانون اساسی، پیشنهاد تفویض این نظارت به «رهبری» یا «رئیس قوه قضائیه» یا «مجلس» یا «رئیس مجلس» دلالت دارد که هدف اعضای شورای بازنگری اعطای این نظارت به یک مقام اداری نبوده است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱، صص. ۹۹۱-۹۹۹). ثانیاً، قانون دیوان عدالت اداری نسبت به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ عام بوده و عام لاحق نیز خاص سابق را تخصیص نمی‌زند و آن را نسخ نمی‌کند. بنابراین، رئیس مجلس حتی پس از صدور رأی توسط دیوان نیز صلاحیت اظهارنظر نسبت به مصوبات دارد، اما وضعیت در موارد «ابطال» یا «عدم ابطال» مصوبه توسط دیوان متفاوت است.

الف. در صورتی که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبه را «ابطال» کند و با اعمال ماده ۱۳، اثر ابطال را به زمان تصویب تسری دهد، عملاً مصوبه‌ای وجود ندارد و امکان اظهارنظر و ایراد رئیس مجلس نیز منتفی است، اما چنانچه هیئت عمومی مصوبه معترض عنه را «ابطال» کند، اما اثر آن را به زمان تصویب تسری ندهد، با توجه به اینکه در صورت ایراد رئیس مجلس و عدم رفع ایراد، مصوبه «ملغی‌الاثَر» می‌شود و الغای اثر به معنای ابطال از زمان تصویب است، مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و قانون نحوه اجرای اصول یادشده، رئیس مجلس صلاحیت بررسی و اظهارنظر دارد.

ب. در صورتی که رأی دیوان بر «عدم ابطال» مصوبه باشد، رئیس مجلس پس از اعلام ایراد مصوبه آن را به دولت اعلام می‌کند و دولت نیز مکلف به اصلاح مصوبه است. در این مورد امکان تزامن میان نظر رئیس مجلس و رأی دیوان وجود ندارد، اما تعارض میان نظر رئیس مجلس و رأی دیوان منجر به چالش اجرایی می‌شود؛ زیرا از سویی مطابق تبصره ۸ ماده واحده

یادشده، نظر رئیس مجلس برای دولت متبع و ملاک عمل است و از سوی دیگر، مطابق ماده ۹۳ قانون دیوان، آرای «ابطال» یا «عدم ابطال» صادره از دیوان برای مراجع اداری و قضایی لازم‌الاتباع است. بنابراین، مرجع واضح مصوبه با دو محذور قانونی یادشده مواجه است. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه اولاً، قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی نسبت به قانون دیوان خاص سابق و منسوخ نشده است، مطابق اصول یادشده پس از اعلام نظر رئیس مجلس، دولت مکلف به تجدیدنظر در مصوبه خویش است. ثانیاً، نظر رئیس مجلس نیز پس از صدور رأی توسط دیوان عدالت اداری به دولت ابلاغ شده است. ازاین‌رو در مواردی که هیئت عمومی مصوبه‌ای را ابطال نکرده و پس از آن رئیس مجلس آن را خلاف قانون اعلام کرده است، تبصره ۸ ماده‌واحد قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ حاکم است و هیئت وزیران و مراجع اداری مکلف به تبعیت از نظر رئیس مجلس هستند. درهرحال، ضروری است برای ضابطه‌مند کردن نظام حقوقی، اظهارنظر رئیس مجلس مقید به مهلت شود تا در عمل منجر به تشست آرا و تعارض نظرها نشود.

۳.۴. نظارت دیوان عدالت اداری

افزون بر نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های تفویضی از لحاظ مغایرت با شرع و قانون اساسی و نظارت رئیس مجلس بر اساسنامه‌های تصویب‌شده توسط هیئت وزیران از لحاظ عدم مغایرت با قانون عادی که در اصل ۸۵ قانون اساسی به آن تصریح شده است، آیا دیوان عدالت اداری نیز صلاحیت نظارت بر اساسنامه‌های تفویضی را دارد یا خیر؟ همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت را به کمیسیون‌های داخلی خویش و دولت واگذار کند. در مواردی که تصویب این‌گونه اساسنامه‌ها به کمیسیون‌های داخلی مجلس تفویض شود، مصوبات کمیسیون‌ها «قانون» است و قابل شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری نیست. ازاین‌رو هیئت عمومی دیوان در دادنامه‌های متعددی ازجمله دادنامه‌های شماره ۲۲۸ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۸^۱ و شماره ۱۵۵ مورخ

۱. مطابق ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دیگر مقررات دولتی از جهات یادشده در آن ماده قابل اعتراض و رسیدگی در هیئت عمومی دیوان است. نظر به اینکه مصوبات کمیسیون‌های راه مجلسین سابق از مصادیق

۱۳۸۶/۳/۶، این اساسنامه‌ها را از مصادیق مصوبات دولتی و قابل اعتراض در دیوان ندانسته است، اما در مواردی که تصویب اساسنامه‌ها به دولت تفویض می‌شود، اختلاف‌نظر وجود دارد. گروهی از نویسندگان که استدلال‌های آن‌ها به تفصیل در مبحث مربوط به ماهیت بیان شد، معتقدند که اساسنامه‌های تفویضی به دولت نیز «در حکم قانون» و از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است. هیئت عمومی نیز سابقاً بر همین اساس رسیدگی به این‌گونه اساسنامه‌ها را خارج از صلاحیت خود تلقی می‌کرد (مولایی، ۱۳۹۵، ص. ۱۱۲)، اما با عنایت به اینکه اساسنامه‌های یادشده به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و مطابق اصل ۱۷۰ قانون اساسی، شکایت از مطلق مصوبات دولتی در صلاحیت دیوان قرار داده شده و اساسنامه‌های تفویضی نیز از شمول صلاحیت دیوان مستثنا نشده است، بنابراین، رسیدگی به شکایت از اساسنامه‌هایی که مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب آن به هیئت وزیران واگذار شده است^۲، در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارد. هیئت عمومی نیز مطابق دادنامه شماره ۵۷۴ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸^۳ (اساسنامه شرکت مادر تخصصی سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی)، اقدام به رسیدگی به شکایت از

مصوبات دولتی موضوع ماده فوق‌الاشعار نیست، بنابراین، اعتراض نسبت به آن‌ها قابل طرح و اتخاذ تصمیم در هیئت عمومی دیوان نیست.

۱. نظر به اینکه آیین‌نامه اجرایی مواد ۸ و ۹ قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی مصوب سال ۱۳۴۷ کمیسیون‌های مجلسین سابق و در نتیجه واجد اعتبار و اوصاف قانون است، بنابراین، از مصادیق مقررات قوه مجریه شمرده نمی‌شود و با عنایت به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، اعتراض نسبت به آن قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیئت عمومی دیوان نیست.

۲. مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، تصویب اساسنامه‌های یادشده تنها می‌تواند به هیئت وزیران واگذار شود و واگذاری آن به کمیسیون متشکل از چند وزیر فاقد وجاهت قانونی است. بر همین اساس، شورای نگهبان تصویب اساسنامه شرکت سهامی چاپخانه دولتی ایران و شرکت غله و خدمات بازرگانی توسط وزرای عضو کمیسیون اجتماعی را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته است.

۳. افزون‌براینکه حکم مقنن به شرح مقرر در ماده ۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مفید تفویض اجازه واگذاری، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها و تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی به دولت است، اساساً به صراحت بند ب اصلاحی ماده مذکور مصوب سال ۱۳۸۱، دولت مکلف است که نسبت به اصلاح اساسنامه مطلق شرکت‌های مزبور به نحو مقتضی اقدام کند. بنا به جهات فوق‌الذکر، تصویب‌نامه شماره ۵۹۷۷۹/ت/۲۶۶۷۹-هـ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۱ هیئت وزیران موضوع اساسنامه شرکت مادر تخصصی سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی به اذن مقنن به تصویب هیئت وزیران رسیده است و از جهت مورد اعتراض مغایرتی با قانون ندارد و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه نیست.

اساسنامه‌های تفویضی که به تأیید شورای نگهبان رسیده، کرده است. همچنین، هیئت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان در دادنامه شماره ۲۶۹ مورخ ۱۴۰۱/۵/۵، شکایت از ابطال اساسنامه مرکز توسعه تجارت الکترونیکی^۲ را که سابقاً به تأیید شورای نگهبان رسیده، قابل استماع دانسته است. افزون‌براین، هیئت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی مطابق دادنامه شماره ۲۸۳ مورخ ۱۴۰۱/۵/۵، شکایت از ابطال اساسنامه صندوق کارآفرینی امید^۳ را که به تأیید شورای نگهبان رسیده بود، در صلاحیت دیوان تشخیص داده است. هیئت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف نیز در دادنامه شماره ۲۹۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ به شکایت از ابطال اساسنامه شهر فرودگاهی

۱. در خصوص درخواست ابطال تبصره ۱ بند ۶ مصوبه شماره ۱۱۰۰۰۹/ت/۴۴۸۹۷ آن مورخ ۱۳۸۹/۵/۱۹ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری و بند ح ماده ۳ اساسنامه مرکز توسعه تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۸/۷/۲۹ هیئت وزیران و مصوبه شورای امنیت کشور به شماره ۶/۱۰۲۶۲/هـ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲، با عنایت به اینکه بر اساس ماده ۸۷ قانون نظام صنفی کشور اصلاحی مصوب ۱۳۹۲ مقرر شده است «فعالیت افراد صنفی در فضای مجازی (سایبری) مستلزم اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوط است»، از آنجاکه تاریخ تصویب مصوبات معترض عنه مقدم بر تاریخ تصویب ماده ۸۷ قانون نظام صنفی کشور اصلاحی مصوب سال ۱۳۹۲ است و از طرفی، بر اساس اظهارات طرفین شکایت، مصوبات معترض عنه با تصویب ماده ۸۷ قانون یادشده در حال حاضر مورد عمل و اجرای دستگاه‌های مربوط نیستند و به موجب ماده ۹۶ قانون نظام صنفی کشور اصلاحی مصوب سال ۱۳۹۲، قوانین مغایر این قانون لغو و بلااثر شده‌اند و ازاین‌رو اثری بر رسیدگی به مصوبات معترض عنه مترتب نبوده است و مصوبات یادشده قابل ابطال تشخیص نمی‌شوند.

۲. اساسنامه این سازمان در تاریخ ۱۳۸۸/۷/۸ و اصلاحیه‌های آن مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۵ و ۱۳۹۲/۲/۴ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۳. بند و تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ دارای دو قسمت است که بر اساس قسمت اول آن، مقرر شده است صندوق‌های «نوآوری و شکوفایی» و «کارآفرینی امید» به مدت یک سال به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی افزوده شوند و بر اساس قسمت دوم آن مقرر شده است اساسنامه آن‌ها حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۶ به عنوان نهاد عمومی غیردولتی به تصویب هیئت وزیران برسد. از آنجاکه قید یک سال مقرر در بند و تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ ناظر بر افزوده شدن این صندوق به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی بوده و نافی ماهیت حقوقی آن به عنوان یک نهاد و مؤسسه عمومی غیردولتی نبوده، وضع اساسنامه به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی توسط هیئت وزیران نیز مؤید این موضوع است. ازاین‌رو وضع اساسنامه برای «صندوق کارآفرینی امید» از سوی هیئت وزیران به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی» بر اساس قسمت اخیر بند و تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۶ است و مغایر قانون و خارج از حدود اختیار قانونی مقام وضع‌کننده نیست و رأی به رد شکایت صادر می‌شود.

۴. اساسنامه این سازمان در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۱ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۵. در خصوص شکایت سازمان بازرسی کل کشور به طرفیت شرکت شهر فرودگاهی امام‌خیمینی (رحمت‌الله علیه) به خواسته ابطال تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۳۶۷۱۰/ت/۴۸۹۳۸ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۱، نظر به اینکه الف. هرچند در ذیل

اساسنامه یادشده اعلام شده که این اساسنامه به موجب نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۳۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۰ شورای نگهبان به تأیید شورای یادشده رسیده است، ولی این موضوع مفهوم این معنا نیست که آیین‌نامه یادشده در حکم قانون بوده و غیرقابل طرح است؛ زیرا اولاً، تنها تأیید شورای نگهبان از نظر عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی طبق اصل ۸۵ قانون اساسی است و این نافی رسیدگی و صلاحیت دیوان عدالت اداری در جهت مغایرت با قانون یا خروج از اختیار نیست. ثانیاً، طبق ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی، مصوبات هیئت دولت که در اجرای اصل یادشده تصویب می‌شود، از حیث عدم مغایرت با قانون به نظر رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد که این موضوع دلالت بر مادون قانون بودن ماهیت مصوبات یادشده دارد؛ حتی اگر در اجرای تفویض اختیار از ناحیه مجلس در هیئت دولت تصویب شده باشد. ثالثاً، تبصره الحاقی ماده ۸ به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مبین عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در نسبت به رسیدگی به آن دسته از مصوباتی که در اجرای اصول یادشده، تصویب و توسط رئیس مجلس شورای اسلامی خلاف قانون اعلام شده است. بقیه موارد با توجه به اطلاق صلاحیت دیوان عدالت اداری طبق ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت هیئت عمومی یا هیئت تخصصی است. از این‌رو موضوع شکایت قابل طرح تشخیص داده می‌شود. ب. از نظر خلاف قانون یا خارج از اختیار بودن مواد اعلامی به نظر می‌رسد ۱. ماده ۱۱ اساسنامه که در مقام تعیین نمایندگان سهام در مجامع عمومی شرکت است، مغایر قانون و خارج از اختیار به نظر نمی‌رسد؛ زیرا شرکت فرودگاه‌های کشور، شرکت دولتی وابسته به وزارت راه و شهرسازی است و نمایندگان از همین وزارتخانه انتخاب می‌شوند و از این‌رو مغایرتی با قوانین ندارد و معرفی نماینده با سهام‌دار بودن شرکت مادر تخصصی موضوع بند ب ماده ۱۳ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی منافاتی ندارد. ۲. بند د ماده ۱۶ اساسنامه که حکایت از اعلام و انحلال یا ادغام شرکت دارد، برای ارائه به هیئت وزیران، بر عهده مجمع عمومی فوق‌العاده اعلام شده است و مجمع عمومی فوق‌العاده همان مجمع عمومی است که به صورت فوق‌العاده تشکیل می‌شود و این موضوع با حکم قانونی که اعلام می‌دارد اعلام انحلال یا ادغام شرکت با مجمع عمومی است، منافاتی ندارد. ۳. در قانون یادشده در خصوص تشکیل شرکت مذکور اشاره‌ای به مقررات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی و قانون تشکیل اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه اجرایی آن نیست، اما چون شرکت شهر فرودگاهی امام‌خیمینی (رحمت‌الله علیه) به موجب حکم ماده ۱۶۶ قانون برنامه پنجم توسعه تشکیل شده است، از این‌رو موضوع از شمول مقررات قوانین یادشده خارج است و فقط ایجاد منطقه آزاد و تجاری مشمول احکام قوانین یادشده است. بنابراین، موضوع یادشده موجب خلاف قانون بودن اساسنامه یادشده نیست. ۴. طبق ماده ۱۷ اساسنامه موضوع شکایت، هیئت‌مدیره متشکل از ۵ عضو است که حداقل ۳ عضو از آنان موظف‌اند که به پیشنهاد رئیس مجمع و تصویب مجمع از بین افراد متعهد و مورد وثوق و امانت‌دار صاحب‌نظر در حوزه‌های مرتبط به مدت سه سال انتخاب شوند. این موضوع با توجه به اینکه شرکت شهر فرودگاهی امام‌خیمینی بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران ایجاد نشده است؛ زیرا در ماده ۱۶۶ قانون برنامه پنجم در بند الف دو تکلیف برای دولت پیش‌بینی شده است که یکی ایجاد شرکت شهر فرودگاهی و دیگری ایجاد مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی است که در خصوص شرکت شهر فرودگاهی دلیلی بر اینکه شرکت یادشده باید بر اساس مقررات قانون مناطق آزاد باشد، محرز نیست. از این‌رو حکم مقرر در ماده ۱۷ اساسنامه، مغایر قانون و خارج از اختیارات نیست. ۵. ماده ۸ اساسنامه با عنوان موضوع شرکت به صورت تمثیلی فعالیت‌ها را بیان کرده است و فعالیت‌های اقتصادی، بازرگانی، تولیدی، خدماتی، رفاهی، مهندسی، حمل‌ونقل و عمرانی مرتبط و مؤثر برای توسعه گسترش اقتصاد حمل‌ونقل هوایی در چهارچوب قوانین مربوط را از وظایف و اختیارات شرکت دانسته

امام خمینی (رحمت‌الله علیه) که به تأیید شورای نگهبان رسیده بود، رسیدگی کرد. مصوبات یادشده تاکنون در دیوان ابطال نشده است، اما صرف ورود به رسیدگی توسط هیئت عمومی و هیئت تخصصی دیوان دلالت بر صلاحیت آن دارد. در این زمینه توجه به چند نکته ضروری است. نکته نخست: مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، اساسنامه‌هایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد باید برای تشخیص عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود، اما در برخی موارد، اساسنامه‌های یادشده به شورای نگهبان ارسال نمی‌شود. صرف نظر از تخلف صورت گرفته در این باره، بدیهی است در مواردی که اساسنامه یادشده به شورای نگهبان ارسال نشده و بدون تأیید شورای نگهبان لازم‌الاجرا شده است، رسیدگی به شکایت از اساسنامه‌های یادشده در صلاحیت دیوان قرار دارد و هیئت عمومی صالح به رسیدگی است. برای مثال، هیئت تخصصی، فرهنگی، آموزشی و پزشکی در دادنامه شماره ۵۲۳ مورخ ۱۴۰۱/۸/۷، نسبت به شکایت از اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی که بر اساس «قانون اجازه تصویب اساسنامه شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی» مصوب ۱۳۸۷، تصویب اساسنامه آن به هیئت وزیران واگذار شده بود، اقدام به رسیدگی کرد یا هیئت تخصصی مالیاتی-بانکی مطابق دادنامه شماره ۶۳۳ مورخ ۱۴۰۱/۹/۱۳، شکایت از اساسنامه جامعه حسابداران رسمی ایران را قابل استماع تشخیص داد.

نکته دوم: به صراحت ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی در مواردی که اساسنامه‌ها به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، عدم مغایرت آن با «شرع» و «قانون اساسی» باید به تأیید شورای نگهبان برسد. حال پرسشی که به ذهن می‌رسد، این است که آیا در صورت شکایت از این اساسنامه‌ها در دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی می‌تواند مستند به بند ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری از لحاظ مغایرت با قانون اساسی اقدام به ابطال اساسنامه‌های معترض عنه کند؟ پاسخ اینکه، هیئت عمومی

است و از این رو شامل همه وظایف مذکور در ماده ۱۶۶ قانون برنامه پنجم نیست و منافاتی با آن ندارد. از این رو مصوبه مورد شکایت خلاف قانون و خارج از اختیار نیست و به استناد بند ب ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رأی به رد شکایت صادر و اعلام می‌شود. رأی صادره ظرف مدت بیست روز از سوی ریاست ارزشمند دیوان یا ده نفر از قضات گران قدر دیوان قابل اعتراض است.

۱. اساسنامه شهر فرودگاهی امام خمینی (رحمت‌الله علیه) در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۱۰ و اصلاحیه‌های آن در تاریخ ۱۳۹۴/۱/۱۹ و ۱۳۹۴/۹/۲۵ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

دیوان عدالت اداری می‌تواند مستند به بند ت ماده ۸۰ قانون دیوان در موارد مغایرت مصوبه با قانون اساسی حکم به ابطال مصوبه را صادر کند، اما با عنایت به اینکه مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، تشخیص عدم مغایرت اساسنامه‌های تفویضی مصوب دولت با «قانون اساسی» در صلاحیت حصری شورای نگهبان است و تشخیص شورای نگهبان به‌عنوان دادرس اساسی بر تشخیص نهادهای دیگر حاکم است، در این موارد هیئت عمومی صلاحیت ابطال از لحاظ مغایرت اساسنامه با قانون اساسی را ندارد. به بیان دیگر، در موارد شکایت از اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، هیئت عمومی تنها می‌تواند از لحاظ مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه با قانون عادی حکم به ابطال مصوبه صادر کند و فاقد صلاحیت ابطال مصوبه از لحاظ مغایرت با قانون اساسی است؛ زیرا در این مصوبات، شورای نگهبان مغایرت اساسنامه با قانون اساسی را بررسی کرده و آن را مغایر تشخیص نداده است. بنابراین، نظر شورای نگهبان حاکم است. همچنین، با توجه به اینکه شورای نگهبان اساسنامه را از حیث مغایرت با شرع بررسی کرده و آن را مغایر تشخیص نداده است، دادخواست ابطال از لحاظ مغایرت با شرع نیز پذیرفته نخواهد شد.

در خصوص امکان ابطال اساسنامه‌ها از لحاظ مغایرت با سیاست‌های کلی نظام نیز باید گفت با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام مطابق بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی لازم‌الاتباع و جزئی از قانون اساسی هستند (طحان‌نظیف، ۱۳۹۶، صص. ۱۵-۱۶)، هیئت عمومی نمی‌تواند اساسنامه‌های تفویضی مصوب هیئت وزیران را از لحاظ مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ابطال کند؛ زیرا این مورد نیز در صلاحیت شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است.

نکته سوم: همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران افزون‌براینکه برای تشخیص مغایرت با «شرع» و «قانون اساسی» به شورای نگهبان ارسال می‌شوند، مطابق قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ به رئیس مجلس نیز ارسال می‌شوند تا در صورتی که رئیس مجلس آن را مغایر قوانین عادی تشخیص دهد، آن را به دولت اعاده کند. بنابراین، در صورتی که اساسنامه‌ای توسط رئیس مجلس مغایر قانون اعلام شود، مستند به تبصره ۸ قانون اخیر، هیئت عمومی فاقد صلاحیت رسیدگی است، اما چنانچه مغایرتی از سوی رئیس مجلس اعلام نشود، هیئت عمومی صلاحیت رسیدگی از حیث مغایرت با قانون عادی را خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی، سمت نمایندگی قائم به شخص است و مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، اما در موارد محدودی این کار توسط قانون‌گذار اساسی تجویز شده است. یکی از این موارد، تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت است که قابل تفویض به کمیسیون‌های داخلی مجلس و هیئت وزیران است. در واقع، شورای بازنگری قانون اساسی به‌خاطر لزوم سرعت در تصویب، تفصیل و پیچیدگی مواد، لزوم یکپارچگی و انسجام مفاد و اقتضای محرمانگی، در برخی موارد امکان واگذاری تصویب اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات یادشده را به دولت پیش‌بینی کرد.

با تتبع در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و با توجه به اینکه اساسنامه‌های یادشده به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و ملاک در تمییز قانون از مقررره مرجع تصویب آن است، می‌توان گفت که ماهیت اساسنامه‌هایی که در چهارچوب اصل ۸۵ به تصویب هیئت وزیران می‌رسند، «مصوبه دولتی» است و نمی‌توان عنوان قانون یا در حکم قانون به آن‌ها اطلاق کرد. از این‌رو افزون بر نظارت پیشینی شورای نگهبان که این‌گونه مصوبات را از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌دهد و نظارت رئیس مجلس از لحاظ عدم مغایرت آن‌ها با قوانین عادی، این‌گونه مصوبات مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز قرار می‌گیرند و رویه دیوان نیز گواه همین موضوع است.

با بررسی رویه‌های موجود مشخص شد که اولاً، با توجه به بررسی مصوبه توسط شورای نگهبان، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تنها می‌تواند نسبت به مغایرت مصوبه با قانون عادی یا عدم صلاحیت، تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات، تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از وظایفی که موجب تضییع حقوق می‌شود، اعلام‌نظر کند و فاقد صلاحیت اظهارنظر در خصوص مغایرت اساسنامه با شرع، قانون اساسی یا سیاست‌های کلی نظام است. ثانیاً، با عنایت به امکان تراحم نظرهای رئیس مجلس و آرای دیوان عدالت اداری و در نتیجه سردرگمی دستگاه‌های اجرایی، ضمن اصلاح قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مهلت برای اعلام‌نظر رئیس مجلس تعیین شود.

منابع

- (۱) آقایی طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۳۹۸). حقوق اداری (۱). تهران: سهامی انتشار.
- (۲) اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱). صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲). (جلسه‌های ۱۵ تا ۲۵)، تهران: اداره تبلیغات و انتشارات مجلس.
- (۳) اسدیان، احمد (۱۳۹۱). تحولات تفکیک قوا. تهران: مجد.
- (۴) امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۱). حقوق اداری (جلد ۲). تهران: میزان.
- (۵) امینی باغبادرانی، مسعود (۱۳۹۰). مطالعه تطبیقی تفویض اختیار قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه شیراز.
- (۶) توکلی، احمدرضا (۱۳۸۹). تفاوت عقود اذنی با نهاد حقوقی اذن. پژوهش‌نامه فقه و حقوق اسلامی، ۳ (۵)، صص. ۶۵-۷۹.
- (۷) جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸). مبسوط در ترمینولوژی حقوق (جلد ۱). تهران: گنج دانش.
- (۸) درویش متولی، میثم (۱۳۹۳). تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان؛ ۹. نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های دولتی مصوب دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان (دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی)، شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۰۰.
- (۹) راجی، سیدمحمدهادی و مزورعی ابیانه، یحیی (۱۳۹۳). اعتبار حقوقی اساسنامه‌های شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی با نگاهی به نظرها و رویه‌های شورای نگهبان. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۳ (۹)، صص. ۵۱-۶۸.
- (۱۰) سفیدی هریس، زهرا (۱۳۹۲). بررسی تطبیقی قانون‌گذاری تفویضی در نظام حقوقی ایران و انگلستان (پایان‌نامه کارشناسی ارشد). دانشگاه تبریز.
- (۱۱) طحان‌نظیف، هادی (۱۳۹۶). شرح بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی (زیرنظر عباسعلی کدخدایی). تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- (۱۲) عباسیان، رضا، صیادی، ابوذر و مهدوی، سیدمحمدهادی (۱۳۹۷). بررسی ماهیت و خصوصیات اذن در تصرف. فصلنامه پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، ۱۴ (۵۳)، صص. ۱۲۹-۱۵۰.
doi:10.22034/ijrj.2018.544666
- (۱۳) عساکره، زینب و نیکونهاد، حامد (۱۴۰۲). آیین نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر قوانین و مقررات؛ از تحلیل رویه‌ای تا الگوی پیشنهادی. فصلنامه پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۲۴ (۶۱)، صص.

doi:10.30497/law.2023.244374.3365. ۵۵۴-۵۲۳

(۱۴) غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

(۱۵) محسنی، فرید و نجفی اسفاد، مرتضی (۱۳۸۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی.

(۱۶) مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۷). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران. تهران: پایدار.

(۱۷) مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱)، مبانی آرا و نظرات شورای نگهبان مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

(۱۸) مزورعی ابیانه، یحیی و فلاح‌زاده، علی محمد (۱۳۹۹). نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۹ (۳۰)، صص. ۲۴-۱. doi:10.22034/qjplk.2020.206

(۱۹) مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۵). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. تهران: جنگل.

(۲۰) یثربی، سیدمحمد علی (۱۳۸۴). قاعده اذن؛ کلیات و تعاریف. مجله علمی پژوهش‌های فقه، ۱ (۱)، صص. ۱۲۷-۱۵۲.

References

- 1) Abbāsīān, Rezā, Şayyādī, Abūzār, and Mahdavī, Seyed Moḥammad Hādī (1397 SH/2018). Barrasī Māhiyat va Khosūsiyāt Ezn dar Tasarrof [A Study on the Nature and Characteristics of Permission in Disposal]. Faslnāmeḥ Pajūhesh-hāy Fiqh va Ḥoqūq Eslāmī, 14 (53), 129-150. doi:10.22034/ijrj.2018.544666 [in Persian].
- 2) Aminī Bāghbādarānī, Mas'ūd (1390 SH/2011). Moṭāle'eh Taṭbīqī Tafvīz Ekhtiyār Qānūn-gozārī dar Nezām-hāy Ḥoqūqī Jomhūrī Eslāmī Īrān va Frānseh [A Comparative Study on the Delegation of Legislative Authority in the Legal Systems of the Islamic Republic of Iran and France] (Pāyān-nāmeḥ Karshenasī Arshad). Dāneshgāh Shīrāz [in Persian].
- 3) Āqāyī Tūq, Moslem and Lotfī, Ḥasan (1398 SH/2019). Ḥoqūq Edārī (1) [Administrative Law (1)]. Tehrān: Sahāmī Enteshār [in Persian].
- 4) Asadiān, Aḥmad (1391 SH/2012). Taḥavvolāt Tafkīk Qovā [Developments in the Separation of Powers]. Tehrān: Majd [in Persian].
- 5) Asākerah, Zeinab and Nikūnehād, Hāmed (1402 SH/2023). Āyīn Nazārat Shar'ī Fūqahāy Shorāy Negahbān bar Qavānīn va Moqarrarāt; Az Taḥlīl Rūyeh-āy Tā Algooye Pishnehādī [The Canonic Oversight Procedure of Laws and Regulations by the Jurists of the Guardian Council: From Procedural Analysis to a Proposed Model]. Pażūheš'nāme-ye Ḥoqūq-e Eslāmī [Journal of Islamic Law Research], 24 (61), 523-554. doi:10.30497/law.2023.244374.3365 [in Persian].
- 6) Darvīsh Motavālī, Meysam (1393 SH/2014). Taḥlīl va Barrasī Jāyghāh va Şalāhiyat-hāy Shorāy Negahbān; 9. Nezārat Shorāy Negahbān bar Asās-nāmeḥ-hāy Dovlatī Mosavvab Dolat yā Komīsyon-hāy Dākhelī Majles Shorāy Eslāmī [Analysis and Study of the Status and Competencies of the Guardian Council; 9. Supervision of the Guardian Council over Government Charters Approved by the Government or Internal Commissions of the Islamic Consultative Assembly]. Tehrān: Pejūheshkadeh Shorāy Negahbān (Daftar Moṭāle'āt Sākhtār-hā va Nehād-hāy Āsāsī), Shomāreh Mosalasī: 13930100 [in Persian].
- 7) Edāreh Kol Amūr Farhangī va Ravābeṭ 'Ommūmī Majles Shorāy Eslāmī (1381 SH/2002). Şūrat Mashrūḥ Muzākerāt Shorāy Bāznegri Qānūn Āsāsī Jomhūrī Eslāmī Īrān (Jeld 2) [Detailed Proceedings of the Constitutional Review Council of the Islamic Republic of Iran (Volume 2)]. Tehrān: Edāreh Tablighāt va Enteshārāt Majles [in Persian].
- 8) Emāmī, Moḥammad and Ostovārsangarī, Kūrosh (1391 SH/2012). Ḥoqūq Edārī (Jeld 2) [Administrative Law (Volume 2)]. Tehrān: Mīzān [in Persian].
- 9) Ghamāmī, Seyed Moḥammad Mehdī (1390 SH/2011). Ḥoqūq Asāsī Jomhūrī Eslāmī Īrān [Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran]. Tehrān: Markaz Asnād Enqelāb Eslāmī [in Persian].
- 10) Jāfarī Langarūdī, Moḥammad Jā'far (1378 SH/1999). Mabsūṭ dar Termīnolūzhī Ḥoqūq (Jeld 1) [Extensive in Legal Terminology (Volume 1)]. Tehrān: Ganj-e Dānesh [in Persian].
- 11) Madanī, Seyed Jalāl-al-Dīn (1377 SH/1998). Ḥoqūq Asāsī va Nehād-hāy Sīāsī dar Jomhūrī Eslāmī Īrān [Constitutional Law and Political Institutions in the

- Islamic Republic of Iran]. Tehrān: Pāydār [in Persian].
- 12) Markaz Taḥqīqāt Shorāy Negahbān (1391 SH/2012). Mabānī Ārā va Nazarāt Shorāy Negahbān Mostanbat Az Mashrūḥ Muzākerāt Sāl 1387 SH [Foundations of the Opinions and Views of the Guardian Council Derived from the Detailed Deliberations of the Year 1387 SH]. Tehrān: Mo'āvanat Tadwīn, Tanqīḥ va Enteshār Qavānīn va Moqarrarāt Mo'āvanat Ḥoqūqī Rāis-Jomhūr [in Persian].
 - 13) Mazzūr'eī Abiāneh, Yaḥyā and Fallāh-Zādeh, 'Alī-Moḥammad (1399 SH/2020). Nazārat Shorāy Negahbān bar Nahveh Tasvīb Asās-nāmeḥ Sāzmān-hāy 'Ommūmī; Naqd Rūyeh-hā va 'Amalkardhā [Supervision of the Guardian Council on the Procedure of Approval of Public Organizations' Statutes; Critique of Practices and Performances]. Faslnāmeḥ Dānesh Ḥoqūq 'Ommūmī, 9 (30), 1-24. doi:10.22034/qjplk.2020.206 [in Persian].
 - 14) Moḥsenī, Farīd and Najafī Asfād, Morteza (1388 SH/2009). Ḥoqūq Asāsī Jomhūrī Eslāmī Īrān [Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran]. Tehrān: Enteshārāt Beyn-al-Melālī Al-Hodā [in Persian].
 - 15) Mūlābigī, Gholāmreza (1395 SH/2016). Ṣalāḥīyat va Āyīn Dādresī Dīvān 'Adālat Edārī [Competence and Procedure of the Administrative Justice Court]. Tehrān: Jangal [in Persian].
 - 16) Rājī, Seyed Moḥammad Hādī and Mazzūr'eī Abiāneh, Yaḥyā (1393 SH/2014). E'tebār Ḥoqūqī Asās-nāmeḥ-hāy Sharīkat-hāy Mellī Naft, Gāz va Petrūshīmī bā Negāḥī be Nazarhā va Rūyeh-hāy Shorāy Negahbān [Legal Validity of the Statutes of National Oil, Gas, and Petrochemical Companies with a Look at the Opinions and Practices of the Guardian Council]. Faslnāmeḥ Dānesh Ḥoqūq 'Ommūmī, 3 (9), 51-68 [in Persian].
 - 17) Sefīdī Harīs, Zahrā (1392 SH/2013). Barrasī Taṭbīqī Qānūn-gozārī Tafvīzī dar Neẓām Ḥoqūqī Īrān va Engelīs (Pāyān-nāmeḥ Karshenasī Arshad). Dāneshgāh Tabrīz [in Persian].
 - 18) Ṭahān-Nazīf, Hādī (1396 SH/2017). Sharḥ Band 1 Asl 110 Qānūn Āsāsī (Zīr Nazar 'Abbās 'Alī Kadkhodāī) [Commentary on Clause 1 of Article 110 of the Constitution (Under the Supervision of Abbasali Kadkhodai)]. Tehrān: Pajūheshkadeh Shorāy Negahbān [in Persian].
 - 19) Tavakkolī, Aḥmad Rezā (1389 SH/2010). Tafāvot 'Oqūd Eznī bā Nehād Ḥoqūqī Ezn [The Difference between Permissive Contracts and the Legal Institution of Permission]. Pejūhesh-nāmeḥ Fiqh va Ḥoqūq Eslāmī, 3 (5), 65-79 [in Persian].
 - 20) Yathrebī, Seyed Moḥammad 'Alī (1384 SH/2005). Qā'edah Ezn; Kolīyāt va Ta'ārīf [The Principle of Permission; Generalities and Definitions]. Majalleh 'Elmī Pajūhesh-hāy Fiqh, 1 (1), 127-152 [in Persian].

