

عنوان پژوهش

«مقررات» دانش‌واژه‌ای با مفاهیم، کاربرد و قلمرو متفاوت در اصول قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۱۷

تاریخ: ۱۳۹۴/۲/۲۹



شناسنامه

عنوان:

**«مقررات» دانش‌واژه‌ای با مفاهیم، کاربرد
و قلمرو متفاوت در اصول**

مؤلف:

حسین آینه نگینی

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۲/۲۹

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۴
پیشینه، مفهوم شناسی و کاربرد مقررات.....	۷
الف) پیشینه.....	۷
ب) مفهوم شناسی.....	۱۱
ب-۱) مفهوم لغوی و اصطلاحی.....	۱۲
ب-۲) رابطه مفهوم قانون با مقررات.....	۱۳
ج) کاربرد مقررات.....	۱۵
۱- مفهوم «مقررات» در اصل ۴ قانون اساسی.....	۱۶
الف) مفهوم شناسی «مقررات» با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی.....	۱۷
الف-۱) دایره شمول «قانون» مندرج در اصل ۴.....	۱۷
الف-۲) تمایز بین مفهوم «قانون» و «مقررات» بر اساس مشروح مذاکرات بررسی نهایی.....	۱۸
۱- تمایز در منشأ.....	۱۸
۲- تمایز در شمول و مصادیق.....	۱۹
الف-۳) کلیت و شمول اصل ۴ مستنبط از مشروح مذاکرات بررسی نهایی.....	۲۰
ب) بررسی مفهوم «مقررات» با توجه به نظرات شورای نگهبان.....	۲۱
ب-۱) نظرات تفسیری شورا.....	۲۱
ب-۲) نظرات فقهای شورا در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری.....	۲۳
ج) بررسی «مقررات» براساس قوانین عادی.....	۳۰
نتیجه گیری.....	۳۶

- ۲- «مقررات» در اصل ۹ قانون اساسی ۳۷
- مفهوم «مقررات» در اصل ۹ با توجه به عبارات اصل و کلیات موضوع ۳۷
- نتیجه‌گیری ۳۹
- ۳- «مقررات» در اصل ۱۰ قانون اساسی ۴۰
- تجزیه و تحلیل ۴۱
- نتیجه‌گیری ۴۲
- ۴- «مقررات» در اصل ۱۲ قانون اساسی ۴۲
- الف) «مقررات» بر اساس مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی ۴۳
- الف - ۱) توجه به شرایط محلی و مقررات گذاری محلی ۴۳
- الف - ۲) توجه به مثالها و تعاریف راجع به مقررات در مشروح مذاکرات ۴۴
- ب) بررسی مفهوم مقررات با توجه به عبارات مندرج در اصل ۴۵
- ج) فلسفه مقررات گذاری محلی ۴۶
- نتیجه‌گیری ۴۸
- ۵- «مقررات» در اصل ۸۵ ۴۸
- ۱) بررسی مفهوم «مقررات» بر اساس مشروح مذاکرات شورای بازنگری ۴۹
- ۲) مفهوم «مقررات» بر اساس سیاق اصل ۵۰
- ۳) مفهوم شناسی «مقررات» در اصل ۸۵ بر اساس اصل سلسله مراتب ۵۱
- هنجارهای حقوقی ۵۱
- ۴) مفهوم «مقررات» بر اساس قوانین و مقررات ۵۲
- ۵) ماهیت قانونی اساسنامه‌های مصوب دولت و ترسیم قلمرو «مقررات» ۵۳
- الف - ۵) ماهیت قانونی اساسنامه‌های مصوب دولت ۵۳
- ب - ۵) ماهیت مادون قانونی اساسنامه‌های مصوب دولت ۵۴
- ۶- مفهوم «مقررات» با توجه به رویه اساسی ۵۶
- نتیجه‌گیری ۵۶
- ۶- «مقررات» در اصل ۱۰۸ ۵۷
- تحلیل و بررسی ۵۸
- نتیجه‌گیری ۵۸
- ۷- مقررات در اصل ۱۱۲ ۵۹

تحلیل و بررسی.....	۵۹
نتیجه گیری.....	۶۱
۸- «مقررات» در اصل ۱۳۸.....	۶۱
بررسی و تحلیل.....	۶۲
نتیجه گیری.....	۶۴
۹- «مقررات» در اصل ۱۵۶.....	۶۴
الف) بررسی عبارات و منطوق اصل.....	۶۴
۱- مفهوم «مدون».....	۶۵
۲- مفهوم «حدود».....	۶۶
ب) فروض مسئله و بررسی «مقررات» با توجه به متون قانونی دیگر.....	۶۶
ج) مفهوم «مقررات» منتج از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی.....	۶۸
نتیجه گیری.....	۷۲
۱۰- «مقررات» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی.....	۷۲
الف) مفهوم «مقررات» در صدر اصل ۱۷۰.....	۷۳
الف ۱- «مقررات» در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی.....	۷۳
الف ۲- «مقررات» در قوانین عادی.....	۷۴
ب) مفهوم «مقررات» در ذیل اصل ۱۷۰.....	۷۵
ب ۱- «مقررات» در مشروح مذاکرات.....	۷۵
ب ۲- «مقررات» با توجه سیاق عبارات اصل.....	۷۶
ب ۳- «مقررات» با توجه به نظرات شورای نگهبان.....	۷۶
ب ۴- مفهوم «مقررات» با توجه به رویه دیوان عدالت اداری.....	۷۷
نتیجه گیری.....	۷۸
فرجام.....	۷۸
فهرست منابع.....	۸۱
۱) منابع فارسی.....	۸۱
الف) قوانین، مقررات و اسناد.....	۸۱
ب) کتب، مقالات و پایان نامهها.....	۸۲
۲) منابع عربی.....	۸۴

پیشگفتار

وجود واژگانی با معانی و مفاهیم متعدد (مشترکات لفظی) در متون قانونی که سامان دهنده شئون مختلف روابط اشخاص در یک جامعه می‌باشند، از یک سو نهاد مجری این قوانین را در مقام اجرا و از سوی دیگر نهاد مفسر که در پی روشن ساختن مقصود متون قانونی می‌باشد را در انجام رسالت خود با مشکل مواجه می‌سازد. بر این اساس، یافتن مفهوم مناسب برای این الفاظ هم برای مجریان و هم برای مفسر قانون از اهمیت زیادی برخوردار است.

هر آیینی پیداست که این موضوع (تعیین مفهوم مناسب برای مشترکات لفظی) در مورد واژگان به کاررفته در قانون اساسی با توجه به جایگاه این متن قانونی به عنوان سند معین کننده چهارچوب نظام حقوق اساسی یک جامعه، از اهمیت بیشتری نسبت به سایر متون قانونی برخوردار است. بر این اساس یافتن مفهوم روشن و مشخص برای این الفاظ در هر یک از اصول قانون اساسی با استفاده از شواهدی چون اراده مقنن اساسی، امارات و قرائن موجود در متن اصل یا اصول دیگر قانون اساسی و گاه استعانت از سایر متون قانونی و به علاوه توجه به منطق حاکم بر اصل موردنظر، برای مخاطبان قانون اساسی از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد؛ چراکه ترجیح دادن یک معنی بر سایر معانی راجع به یک واژه در هر یک از اصول قانون اساسی، سبب خواهد شد که مقصود و محتوای اصل و چه بسا مصادیق و مخاطبان آن تغییر نمایند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشترکات لفظی در اصول متعددی وجود دارد. به عنوان نمونه می‌توان به الفاظی چون قانون^(۱)، مسئولیت^(۲) و دولت^(۳) اشاره کرد. در تشریح اهمیت این موضوع می‌توان دانشواره «مقررات» در اصل ۴ را به عنوان شاهد مثال ذکر کرد. با این توضیح که موسع یا مضیق انگاشتن مفهوم «مقررات» در این اصل، تأثیر مستقیمی بر حدود صلاحیت نظارتی فقهای شورای نگهبان در نظارت شرعی بر هنجارهای حقوقی خواهد گذارد. به این معنی که چنانچه «مقررات» در این اصل را صرفاً به مصوبات قوه مجریه محدود کنیم، مصوبات نهادهای خارج از قوه

۱. برای مثال: در بند ۷ اصل ۳، بند ۱۴ اصل ۳ و اصول ۴، ۶، ۸

۲. برای نمونه: در بند ۱۶ اصل ۲ و اصول ۱۰۷، ۱۱۳، ۱۱۸، ۱۲۱

۳. برای مثال: اصول ۳، ۳۰، ۵۳

مجریه (که نمی‌توان عنوان قانون بر آن‌ها نهاد) از شمول نظارت فقهای این شورا خارج خواهند شد و در صورتی که این واژه را در مفهوم عام (هر متن دارای ضمانت اجرا) معنا کنیم، در این صورت چتر نظارتی فقهای شورا بر همه متون دارای ضمانت اجرا در نظام حقوقی کشور فارغ از مرجع وضع آن‌ها گسترانیده می‌شود. به عنوان مثالی دیگر در بیان اهمیت شناسایی واژگان مهم و مبهم در اصول قانون اساسی می‌توان به واژه «دولتی» در اصل ۱۷۳ اشاره کرد. تعیین مفهوم «دولتی» در این اصل دایره صلاحیت دیوان عدالت اداری را به لحاظ موضوع و اشخاص طرف شکایت تحت تأثیر قرار می‌دهد^{۱)}. توجه به این شواهد نشان‌دهنده اهمیت موضوع بوده و شاهد راستینی بر لزوم پرداختن به این موضوع و استخراج معنای صحیح این الفاظ در اصول قانون اساسی است تا از این رهگذر بتوان در ارائه تفسیر صحیح، موجه و منطبق با شاکله نظام حقوقی کشور از اصول قانون اساسی، یاریگر مفسر بود.

از جمله این الفاظ مشترک در اصول قانون اساسی کلیدواژه «مقررات» است که مجموعاً چهارده بار در مقدمه و دوازده اصل از اصول قانون اساسی در ترکیب‌های مختلف و به صورت‌های زیر به کار رفته است:

در مقدمه قانون اساسی و در بیان نقش و اهمیت قوه مجریه در اجرای احکام اسلام در عبارت «... اجرای احکام و مقررات اسلامی...»، در اصل ۴ (دو مورد) در بیان لزوم انطباق همه هنجارهای حقوقی با موازین شرعی، در ترکیب «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، ...» و «... این اصل بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است...»، در اصل ۹ در مقام صیانت از آزادی‌های مشروع افراد، در عبارت «... هیچ مقامی حق ندارد ... آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند»، در اصل ۱۰ با هدف ایجاد سهولت در تشکیل و استحکام نهاد خانواده، با این بیان که «... همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده ... باشد»، در اصل ۱۲ در مقام بیان

۱. چرا که هرگاه این لفظ را در مفهوم مضیق (قوه مجریه) معنی کنیم به نیکی مشخص است که نمی‌توان از اعمال مأمورین و واحدهای سایر قوا در دیوان عدالت اداری دادخواهی کرد. اما اگر در مفهوم وسیع حاکمیت معنا شود، در این صورت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مردم از مأمورین و واحدهای سایر قوا نیز صالح خواهد بود.

یکی از حقوق پیروان اقلیت‌های مذهبی در ترکیب «...» در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود «...»، در اصل ۸۵ به منظور تثبیت اصل حاکمیت قانون بر برخی اعمال دولت، در عبارت «... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد...»، در اصل ۱۰۸ و در بیان استقلال مجلس خبرگان در تقنین راجع به خود در عبارت «... هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است»، در اصل ۱۱۲ و در بیان چگونگی سامان‌دهی و چهارچوب‌گذاری امور مرتبط با مجمع تشخیص مصلحت نظام با این بیان که «... مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید»، در اصل ۱۳۸ با هدف تبیین اصل سلسله‌مراتب میان هنجارهای حقوقی در عبارت «... مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد»، در بند ۴ اصل ۱۵۶ به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه با این عبارت که «... اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام»، در اصل ۱۷۰ (دو مورد) و با هدف ممانعت از اجرای مصوبات خلاف شرع و قانون در نظام حقوقی با عبارات «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» و در اصل ۱۷۷ در مقام تبیین محدودیت‌های حاکم بر فرایند بازنگری در عبارت «... و ابتنای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی...».

اما نکته مهم آن است که به نظر می‌رسد این واژه در همه این موارد در معنای یکسانی به کار نرفته است و دایره شمول آن در برخی از اصول یادشده متفاوت است. از این‌رو در این پژوهش در پی پاسخ به این سؤال خواهیم بود که «مقررات» در اصول مختلف قانون اساسی دقیقاً در چه معنا(ها)یی به کار رفته است؟

برای دست یافتن به این مهم در پژوهش حاضر تلاش بر این خواهد بود که پس از واکاوی مفهوم و پیشینه واژه «مقررات» در ادبیات حقوقی، با استفاده از شواهدی

چون صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی^(۱) مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی^(۲)، مفاد اصول قانون اساسی، تفاسیر و نظرات مفسر قانون اساسی و تتبع در رویه‌های اساسی و توجه به منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به بررسی معنای این واژه در هر یک از اصول قانون اساسی بپردازیم.

به منظور رسیدن به هدف غایی این پژوهش که همانا مشخص کردن مفهوم «مقررات» در هر یک از اصول قانون اساسی است، در این نوشته با ذکر پیشینه مختصری از وضع مقررات در نظام حقوقی ایران و بررسی مفهوم و معانی مقررات فارغ از متن و اصلی خاص، جایگاه این واژه را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مشخص خواهیم کرد. پس از آن، موارد استفاده از این لفظ در هر یک از اصول قانون اساسی را مستند به شواهد و قرائن یادشده بحث و بررسی نموده و در پایان هر مبحث، مفهوم مناسب این واژه را در هر اصل از اصول قانون اساسی نتیجه‌گیری خواهیم کرد.

پیشینه، مفهوم شناسی و کاربرد مقررات

توجه به پیشینه وضع مقررات در نظام حقوقی کشور و سیری در مفاهیم مقررات می‌تواند در روشن شدن جایگاه و کارکرد «مقررات» در اصول قانون اساسی مفید باشد. از این رو قبل از ورود به بررسی مفهوم این کلمه در اصول قانون اساسی، بررسی کوتاهی راجع به تاریخچه مقررات گذاری در نظام حقوقی، مفاهیم و کاربرد آن ارائه می‌شود.

الف) پیشینه

در بسیاری از نظام‌های حقوقی، به منظور سامان دادن امور جامعه در کنار صلاحیت قوه مقننه در وضع قانون، وضع مقررات نیز به منظور تسهیل در اجرای قوانین و در برخی موارد اجرایی شدن قوانین (آیین‌نامه اجرایی)^(۳) و پاسخ‌گویی به مقتضیات امور اجرایی و

۱. از این پس به عبارت «مجلس بررسی نهایی» اکتفا می‌شود.

۲. از این پس به عبارت «شورای بازنگری» اکتفا می‌شود.

۳. در برخی موارد مقنن بیان جزئیات قوانین را به مقامات و نهادهای صالح در قوه مجریه واگذار می‌کند. در این صورت عدم وضع چنین مقرراتی به معنای اجرایی نشدن قوانین است به عنوان شاهدی بر این موضوع می‌توان به ماده ۵۲ قانون کار جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد. در این ماده مقنن اعلام

اداری (آیین نامه مستقل) از شئون قوه اجرایی محسوب می شود. به بیان دیگر در این نظام ها تنظیم امور اجتماع از طریق نظام مضاعف (قانون و آیین نامه) صورت می گیرد. (هاشمی، ۱۳۸۰: ج ۲: ۳۱۸) البته برخی از نویسندگان و صاحب نظران حقوقی، صلاحیت قوه مجریه در وضع آیین نامه را با اصل تفکیک قوا و ماهیت اجرایی کارویژه قوه مجریه سازگار نمی دانند. (هاشمی، ۱۳۸۰: ج ۲: ۳۱۷) این نویسندگان و صاحب نظران بر این باورند که عمل قانون گذاری از شئون قوه مقننه بوده و این نمایندگان مردم هستند که به عنوان نماینده اراده عمومی جامعه، می توانند این اراده را در قالب متون قانونی بیان کنند و بدین ترتیب هیچ نهاد دیگری نمی تواند این صلاحیت را در کنار مجلس که مظهر و نماد اراده عمومی است داشته باشد. علاوه بر این، وضع قاعده توسط قوه مجریه که در محتوا همچون قانون (مصوب قوه مقننه) دارای ویژگی کلیت بوده و نوع افراد جامعه را در بر می گیرد، تجاوز به صلاحیت و کارویژه اصلی قوه مقننه محسوب می شود و از همین روی نیز قرار دادن این مهم در شمار صلاحیت های قوه مجریه مغایر با اصل تفکیک قوا است. (هاشمی، ۱۳۸۷: ج ۲: ۳۱۸)

در مقابل، طرفداران و موافقان صلاحیت آیین نامه نویسی توسط قوه مجریه، در توجیه این صلاحیت برای قوه مجریه از یک سو بر ضرورت های اجرایی امور تأکید کرده اند. از جمله آنکه قوانین، دربردارنده چهارچوب کلی و قواعد عام می باشند و با وضع مقرراتی چون آیین نامه ها است که جزئیات و نحوه عمل به این متون عام قانونی مشخص شده و در نتیجه مسیر اجرای آن ها هموار می شود. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۲۴ و ۳۲۵) علاوه بر این، آیین نامه ها، تصویب نامه ها و بخش نامه ها ابزار حقوقی اداره امور مربوط به قوه مجریه می باشند که این قوه به منظور پیشبرد امور خود به این ابزارها نیازمند است. (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ج ۲: ۴۰) و از سوی دیگر برخی

→

می کند که ساعات کار نباید از شش ساعت در روز و ۳۶ ساعت در هفته تجاوز نماید. در تبصره این ماده مقنن احصای کارهای سخت و زیان آور را به شورای عالی حفاظت فنی و بهداشت کار و شورای عالی کار سپرده است که با وضع آیین نامه ای این موارد را احصا و به تصویب وزرای کار و امور اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برسانند. بر این اساس اجرایی شدن ماده ۵۲ در صورتی امکان پذیر است که شوراهای یادشده به مسئولیت خود در وضع آیین نامه موضوع ماده مذکور اقدام کنند؛ در غیر این صورت به هیچ روی اجرای ماده ۵۲ قانون کار امکان پذیر نخواهد بود.

ویژگی‌های مجلس از جمله فرصت محدود مجلس در برابر شمار زیاد مقررات و غیر تخصصی بودن اعضا و چهره غالب سیاسی مجلس مستند لزوم مقررات گذاری قوه مجریه، از سوی موافقان این صلاحیت برای قوه مجریه اعلان شده است. (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۱: ج ۲: ۴۱ و موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۰۶)

اما با وجود همه موافقت‌ها و مخالفت‌ها راجع به این صلاحیت قوه مجریه به نظر می‌رسد که مقتضیات امور اجرایی و لزوم اداره احسن و استمرار امور عمومی و اداری در جامعه ایجاب می‌کند که در برخی حوزه‌ها به منظور رفع مشکلات اداری و اجرایی، قوه مجریه را صالح در اتخاذ تصمیماتی البته با حدود و مرزبندی^(۱) مشخص بدانیم تا جریان امور جامعه با مشکل روبرو نشود و اجرای قوانین در جامعه استمرار داشته و با وقفه مواجه نگردد؛ چراکه اجرایی شدن برخی از قوانین بدون وضع مقرراتی چون آیین‌نامه که نحوه اجرای آن را مشخص می‌کند، ممکن نیست.^(۲)

در برخی دوره‌ها در طول تاریخ حیات نظام حقوقی کشور ایران امور کشور اعم از تقنینی و اجرایی به صورت تام در اختیار شخص پادشاه بوده است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۱۳۶ و ۶۳ و طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۱) به گونه‌ای که در این دوره‌ها تفکیک مقام صالح در تقنین و اجرا به صورت واضح امکان‌پذیر نیست و از همین روی نیز سخن از مقررات گذاری یا وضع آیین‌نامه در امور اجرایی و تفکیک قانون از مقررات جایگاهی نخواهد داشت؛ چراکه در هر شرایطی اعم از ضروری و غیر ضروری این شخص پادشاه بوده که به عنوان مقنن و مجری، تصمیمات لازم راجع به امور اجرایی را اتخاذ می‌کرده است.^(۳)

۱. منظور از حدود و مرزهای مراعی در مقررات گذاری از یک سو رعایت اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی و از سوی دیگر عدم ورود به حوزه‌های ویژه قانون گذاری است. به این معنی که برخی از موضوعات صرفاً باید از طریق قانون و در متون قانونی (مصوبات قوه مقننه) تنظیم و چارچوب گذاری شوند.

۲. این مسئله بیانگر کاربرد آیین‌نامه‌های اجرایی در یک نظام حقوقی است که در حقیقت مسیر اجرای قوانین را مشخص می‌کنند.

۳. وجود شواهدی بسیار در تاریخ نظام حقوقی کشور ایران از جمله منشور کورش، «دستور مقررات نیک» داریوش و یاسای چنگیز دلالت بر جایگاه تقنینی پادشاه در این دوره‌های تاریخی دارد. از سوی دیگر امور اجرایی کشور نیز عمدتاً توسط شخص شاه یا افراد و منصوبان وی انجام

بنابراین از زمان تفکیک شئون تقنینی و اجرایی از یکدیگر است که از صلاحیت وضع مقررات توسط رکن اجرایی کشور و ضرورت آن سخن به میان می‌آید. این برهه زمانی که می‌توان آن را سنگ بنای تفکیک قوا به معنی امروزی در کشور ایران نیز دانست از دوران مشروطیت و با تصویب قانون اساسی مشروطه و متمم آن آغاز شد، بر اساس این قوانین امر تقنین^(۱) و اجرا از یکدیگر منفک و در صلاحیت مقامات جداگانه قرار گرفت^(۲). (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۶) اصل ۴۹ متمم قانون اساسی مشروطه^(۳) نیز بر اساس همین ضرورت‌ها، صلاحیت صدور فرامین و وضع آیین‌نامه در امور اجرایی را در صلاحیت شاه^(۴) قرار داده بود. اصل دیگری که در این قانون تلویحاً صلاحیت وضع مقررات برای قوه مجریه را به رسمیت شناخته بود اصل ۸۹ این قانون بود که محکمه‌ها و دیوان‌خانه عدلیه را در صورتی مکلف به منشأ اثر قرار دادن مقررات دولتی می‌دانست که این مقررات مطابق با قانون بودند.

→

می‌گرفت. نکته ذکر شده (تقنین و اجرا توسط پادشاهان) بیش از هر موضوع دیگری در وضع و نحوه دریافت مالیات‌ها خودنمایی می‌کند با این شرح که در نظام پادشاهی ایران این شخص پادشاه بود که وضع مالیات می‌کرد و گروههای مؤدی، میزان مالیات، نحوه دریافت را مشخص می‌نمود. (امین، ۱۳۹۱: ۸۳، ۸۸ و ۳۰۱)

۱. اصل ۱۶ قانون اساسی مشروطه: کلیه قوانینی که برای تشیید مبانی دولت و سلطنت و انتظام امور مملکتی و اساس وزارتخانه‌ها لازم است باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد.

۲. اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطه: قوای مملکت به سه شعبه تجزیه می‌شود: اول- قوه مقننه که مخصوص است به وضع و تهذیب قوانین و این قوه ناشی می‌شود از اعلیٰ حضرت شاهنشاهی و مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هر یک از این سه منشأ حق انشای قانون را دارد ولی استقرار آن موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعیه و تصویب مجلسین و توشیح به صحنه همایونی لکن وضع و تصویب قوانین راجعه به دخل و خرج مملکت از مختصات مجلس شورای ملی است. شرح و تفسیر قوانین از وظایف مختصه مجلس شورای ملی است. دوم- قوه قضائیه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق و این قوه مخصوص به محاکم شرعیه در شرعیات و به محاکم عدلیه در عرفیات. سیم- قوه اجرائیه که مخصوص پادشاه است یعنی قوانین و احکام توسط وزرا و مأ مورین دولت به نام نامی اعلیحضرت همایونی اجرا می‌شود به ترتیبی که قانون معین می‌کند.

۳. صدور فرامین و احکام برای قوانین از حقوق پادشاه است بدون این که هرگز اجرای آن قوانین را تعویق یا توقیف نماید.

۴. البته لازم به ذکر است که مستند به اصول ۲۷ و ۴۹ متمم قانون اساسی مشروطه شاه هم دارای مقام تقنینی و هم مقام اجرایی بوده است.

در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی راجع به صلاحیت وضع آیین‌نامه توسط قوه مجریه (به مفهوم مصطلح حقوقی) صریحاً تعیین تکلیف شده است که مطابق آن هیئت‌وزیران و هر یک از وزرا و کمیسیون متشکل از چند وزیر با تأیید رئیس‌جمهور صالح به وضع آیین‌نامه شناخته شده‌اند. این مفاد با اندکی تفاوت در اصل ۱۳۸ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸^(۱) نیز وجود داشت.

البته در نظام حقوقی فعلی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت وضع مقررات محدود به مقامات مصرح در اصل ۱۳۸ قانون اساسی نمانده است. چراکه از یک‌سو بر اساس نظریه شماره ۴۳۴۵۸/۳۰/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲ شورای نگهبان در مورد اصل ۱۳۸^(۲) رئیس قوه قضائیه نیز در شمار مقامات مندرج در اصل ۱۳۸ درآمده است و از سوی دیگر بر اساس رویه اداری و برخی قوانین^(۳) در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران مقاماتی چون رئیس‌جمهور، استاندار، فرماندار و مسئولانی دیگر نیز اقدام به وضع آیین‌نامه و سایر مقررات اجرایی می‌کنند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۳۰، ۳۳۱ و مزارعی، ۱۳۹۲: ۵۸)

ب) مفهوم‌شناسی

در این قسمت به منظور بررسی مفهوم «مقررات» ابتدا به بررسی معانی لغوی و

۱. در این اصل مقنن وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه توسط هیأت وزیران و هر یک از وزرا و صدور بخش‌نامه از سوی هر یک از وزرا را به رسمیت شناخته بود ولی وضع این مقررات از سوی کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر در آن قانون نیامده بود.

۲. بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه تصویب کند، در این صورت آیین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است.

۳. از جمله این قوانین می‌توان به بند ۳ ماده ۵ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که مقرر می‌کند «وظایف رئیس‌جمهور در اجرای گزینش کشور به شرح ذیل می‌باشد: ... ۳- تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخش‌نامه‌ها، فرم‌های لازم جهت حسن انجام امور گزینشی کشور» و ماده ۱۷ قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶ که بیان می‌کند «فرماندار می‌تواند در امور فلاحی با مشورت اداره مربوطه و اوضاع اجتماعی شهرستان و همچنین برای حفظ اموال عمومی و آثار ملی در صورت اقتضا و در حدود قوانین مقررات انتظامی وضع نماید و ادارات شهرستان مکلف هستند از نظامات فرماندار که در حدود قوانین وضع شده باشد تبعیت نمایند ...»

اصطلاحی این واژه پرداخته می‌شود تا معنی این کلمه به صورت خاص و فارغ از قرار گرفتن در ساختار جمله یا متنی خاص آشکار شده و مشخص شود از این واژه در ادبیات حقوقی چه معنا(ها)یی برداشت می‌شود. آنگاه با توجه به رابطه نزدیک «مقررات» در کاربرد و مصادیق با «قانون» به رابطه این دو با یکدیگر پرداخته می‌شود.

ب-۱) مفهوم لغوی و اصطلاحی

برای مقررات در کتب لغت معانی متعددی ذکر شده است، از جمله این معانی می‌توان به مواردی همچون «مجموعه قواعدی که برای ایجاد نظم در جایی وضع می‌شود» (انوری، ۱۳۸۶: ۷۲۶۱) و «مجموعه اصولی که برای جریان امور مؤسسه‌ای عملاً اجرا می‌شود بدون این‌که جنبه قانونی داشته باشد». (معین، ۱۳۸۸: ۴۲۱۵) اشاره کرد.

صاحب نظران حقوقی در مفهوم شناسی «مقررات» تعاریف متعددی ذکر کرده‌اند که بررسی آن‌ها می‌تواند روشن کننده معنی اصطلاحی و حقوقی آن باشد.

۱. برخی معتقدند در تعریف «مقررات» باید بین دو مفهوم خاص و عام این واژه قائل به تفکیک شد. با این توضیح که این واژه در معنی خاص مفهومی مقابل قانون (مصوبات قوه مقننه) و در مفهوم عام شامل قانون، آیین نامه، تصویب نامه، بخش نامه و هر مقرره‌ای که ضمانت اجرا داشته باشد است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۶۶۹)

۲. در تعریفی دیگر «مقررات» مجموعه قواعدی تعریف شده است که به حکم صریح یا ضمنی قانون‌گذار و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسئولیت اداری توسط مقامات صلاحیت‌دار (به‌غیر از قوه مقننه) وضع می‌شود. (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۰)

۳. همچنین «مقررات» به متونی که دولت در راه تکمیل و تبیین قانون وضع می‌کند تعریف شده است. (عباسی، ۱۳۹۰: ۴۸)

۴. در تعبیری دیگر «مقررات» آن تصمیمات عام و کلی دانسته شده که توسط مقامات و نهادهایی غیر از قوه مقننه وضع می‌شود که نتیجه آن ایجاد قواعد حقوقی است. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ج ۲: ۳۹) بر اساس این تعریف، مقررات حقوقی از لحاظ ویژگی‌های ماهوی واجد خصیصه-

های قوانین بوده و صرفاً بعد شکلی، مراحل وضع و مقام واضح است که این متون را از متون قانونی متمایز می‌کند.

تعاریف ذکر شده در بالا هر یک پوشش‌دهنده برخی از ویژگی‌های «مقررات» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. شأن مستقل مقررات از قانون، مبنای مشروعیت مقررات (اجازه قانون‌گذار یا ضرورت‌های امور اداری و اجرایی)، محتوای مقررات (عام و کلی بودن) و تأکید بر وضعیت شکلی و مقام واضح این مقررات در شمار این ویژگی‌هاست. برای شناخت جامع از «مقررات» باید همه تعاریف و معیارهای ذکر شده را با دید مجموعی در نظر گرفت.

با توجه به نکات ذکر شده در تعاریف بالا از «مقررات»، می‌توان این تعریف را از این دانش‌واژه ارائه داد: مقررات، تصمیمات کلی و لازم‌الاجرای اداری هستند که به منظور پاسخگویی به مقتضیات اداره امور از سوی مقامات صالح وضع می‌شوند؛ پاسخگویی به مقتضیات امور اداری می‌تواند با تشریح جزئیات قوانین (آیین‌نامه اجرایی) یا با وضع قاعده جدید (آیین‌نامه مستقل) از سوی مقام صلاحیتدار اداری باشد.

ب-۲) رابطه مفهوم قانون با مقررات

در بیان رابطه مفهومی «قانون» و «مقررات» باید گفت که این دو در معنای خاص دارای مصادیق خاص و معانی جداگانه می‌باشند. با این توضیح که «قانون» در معنای خاص خود به قواعدی اطلاق می‌شود که توسط قوه مقننه به تصویب رسیده باشند. (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۸۹ و نجفی اسفاد، محسنی، ۱۳۸۶: ۲۴) در حالی که «مقررات» در معنای خاص در مفهومی مقابل مفهوم خاص «قانون» می‌باشد. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۶۶۹). به عبارت دیگر یکی از مهمترین تمایزات «قانون» (در معنی خاص) از «مقررات» (در مفهوم خاص) جنبه شکلی و مراجع تصویب‌کننده این دو گروه از هنجارهاست، چرا که در تصویب قانون این قوه مقننه است که بر اساس قانون اساسی و سایر قوانین مرتبط نقش اساسی را ایفا می‌کند در حالی که در وضع مقررات در مفهوم اخص این قوه اجرایی است که بنا بر ضرورت‌های اجرایی نقش اصلی را بر عهده دارد.

علاوه بر تمایز شکلی عمل قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، در مورد محتوای این

دو دسته هنجار نیز باید توجه داشت که در اصل ۷۱^(۱) قانون اساسی مجوز قانون‌گذاری در عموم مسائل (البته در حدود مقرر در قانون اساسی) به مجلس داده شده است. بر این اساس متون قانونی به لحاظ محتوا با محدودیت موضوعی (البته در چهارچوب و حدود قانون اساسی) روبه‌رو نمی‌باشند. اما راجع به مقررات این گستره محتوایی وجود ندارد. با این توضیح که قانون اساسی چهارچوب بندی بسیاری از موضوعات از جمله محدود کردن آزادی‌های مشروع افراد (اصل ۹)، دخل و تصرف در حقوق افراد (اصل ۲۲)، حکم به مجازات افراد (اصل ۳۶)، موارد تبعید و یا اقامت اجباری (اصل ۳۳)، وضع مالیات و موارد معافیت و تخفیف و بخشودگی (اصل ۵۱)، تصویب بودجه سالانه کشور (اصل ۵۲) و بسیاری موارد دیگر را صرفاً از طریق وضع قانون مجاز دانسته است. مفهوم این حکم آن است که مقامی غیر از قانون‌گذار صلاحیت ورود تقنینی به این موضوعات را ندارد. لذا مقام صالح در وضع مقررات به هیچ روی نمی‌تواند این گونه موضوعات را در چارچوب مقررات آورده و اقدام به تعیین تکلیف در مورد آن‌ها نماید. به عبارت دیگر قانون اساسی برای تقنین دو محدوده و قلمرو به قرار زیر در نظر گرفته است.

- ۱- قلمرو عام (مشترک) برآمده از اصل ۷۱
 - ۲- قلمرو خاص (ویژه) و مبتنی بر اصول متعددی از قانون اساسی (همچون موارد یاد شده در بالا) که چهارچوب‌گذاری برخی موضوعات را صرفاً در صلاحیت مجلس قرار داده است.
- در حقیقت وضع مقررات مستقل از سوی مقامات صالح در حدود قلمرو عام و مشترک تقنینی امکان‌پذیر است.
- این تفاوت‌ها در حالی است که در مفهوم عام بین این دو لفظ در علم حقوق، چنان ارتباطی وجود دارد که هر یک در مفهوم عام خود مصادیق واژه دیگر را نیز شامل می‌شود؛ به عبارت دیگر در مفهوم عام نسبت این دو واژه با یکدیگر تساوی است. چرا که در این کاربرد، «قانون» به معنی عام تمام قواعدی است که از طرف یک مقام صالح دولتی فارغ از اینکه این مرجع، قوه مقننه باشد یا اعضای قوه مجریه، وضع

۱. مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۰۵ و دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۱۶۹) و «مقررات» در معنای عام (هر نوع قواعدی که توسط مقام ذیصلاح مقرر شده است) نیز چنان گسترده معنی می‌شود که مصادیق قانون را شامل می‌شود.

ج) کاربرد مقررات

عمل مقررات گذاری در معنای خاص به عنوان یک ابزار حقوقی در اختیار مقامات اداری، می‌تواند دارای کارکردهای متنوعی در نظام حقوقی باشد. اصل ۱۳۸ قانون اساسی در مقام ایجاد این صلاحیت برای ارکان دولت، هموار کردن مسیر اجرای قوانین، تنظیم سازمان اداری و انجام وظایف اداری را به عنوان کارویژه‌های مقررات در نظام حقوقی بیان می‌کند. بر اساس مفاد این اصل می‌توان مقررات دولتی را در سه دسته به شرح زیر قرار داد.

الف) مقررات اجرایی: مقصود از مقررات اجرایی آن است که در برخی موارد هدف دولت از وضع مقررات مهیا کردن زمینه اجرای قوانین در جامعه می‌باشد. (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۱: ج ۲: ۵۹)

ب) مقررات مستقل: برخی از مقررات وضع شده توسط مقامات اداری از نظر مفاد و محتوا مستقل از هر متن قانونی بوده و صرفاً مقام اداری با توجه به مقتضیات اداره امور اداری در مسائلی که خلاء قانونی وجود داشته باشد اقدام به وضع آن‌ها می‌نماید. (مدنی، ۱۳۸۹: ۲۰۱)

ج) مقررات سازمانی و تشکیلاتی: محتوای برخی از مقررات وضع شده از سوی مقامات صالح اداری دربردارنده قواعدی راجع به سازمان و ساختار اداری برخی دستگاه‌ها، پست‌های سازمانی آن دستگاه و اموری از این قبیل است که به این نوع از مقررات، مقررات سازمانی یا تشکیلاتی اطلاق می‌شود. (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۱: ج ۲: ۵۹)

پس از بررسی مفهوم «مقررات» و بیان ارتباط این واژه با «قانون» از یک سو و از سوی دیگر توجه به کارکرد این واژه در ادبیات حقوقی جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد بتوان معانی و کاربردهای این واژه در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را در فروض زیر محصور کرد:

الف) مقررات به مفهوم عام (مشترک با معنای عام قانون): هر مقرره‌ای که ضمانت اجرا داشته باشد.

ب) مقررات در مفهوم خاص (هر هنجار الزام‌آور به غیر از معنای خاص قانون): هر گونه مقرره‌ای که از یک سو دارای ضمانت اجرا باشد و از سوی دیگر نتوان عنوان قانون بر آن‌ها نهاد.

ج) مقررات در مفهوم اخص: در این مفهوم مقررات به مصوبات دولت (قوه مجریه) اعم از تصویب نامه و آیین نامه اطلاق می‌شود.
د) مفهومی برابر با قانون عادی (مصوب مجلس)

۱- مفهوم «مقررات» در اصل ۴ قانون اساسی

اصل چهارم قانون اساسی^(۱) را می‌توان بنیادی‌ترین اصل قانون اساسی دانست. (یزدی، ۱۳۷۵: ۷۵) پیدایش محتوا و مضمون این اصل در قالب اصول قانون اساسی را می‌توان همزاد با متمم قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۶ دانست که در اصل دوم این قانون (معروف به اصل طراز)^(۲) این مهم پیش‌بینی شده بود.

با توجه به کلیت نظام جمهوری اسلامی ایران و ابتدای حکومت بر دین مبین اسلام که به وضوح در مقدمه و اصول قانون اساسی از جمله اصول ۱ و ۲ به آن اشاره شده است، نه تنها قوانین مصوب قوه مقننه بلکه همه هنجارهای حقوقی که سامان‌دهنده و انتظام بخش ابعاد مختلف زندگی اجتماعی می‌باشند، فارغ از عنوان و یا مرجع تصویب‌کننده آن‌ها، باید بر مبنای موازین شرع مقدس وارد نظام حقوقی کشور شوند و این خود، هدف غایی از اصل ۴ می‌باشد. بنابراین عدم رعایت موازین اسلامی در وضع هر قاعده‌ی حقوقی، اعم از قانون و مقررات، مغایر هدف، مقصود و غایت اصل ۴ است. البته تعیین حدود و شمول این اصل بستگی به مشخص کردن تعریف و مصادیق «قانون» و «مقررات» در آن دارد.

۱. کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است

۲. اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه: مجلس مقدس شورای ملی ... باید در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه آن مخالفتیا قواعد مقدسه اسلام و قوانین موضوعه حضرت خیرالانام صلی الله علیه و آله و سلم نداشته باشد و معین است که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامیه بر عهده علمای اعلام ادام الله برکات وجودهم بوده و هست و...

واژه «مقررات» در اصل ۴ دو بار آمده است. از آنجا که به نظر می‌رسد این واژه در هر دو مورد در مفهوم یکسانی مورد استفاده قرار گرفته است، هر دو مورد را در یک مبحث مورد بررسی قرار خواهیم داد.

الف) مفهوم شناسی «مقررات» با توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی

با بررسی مشروح مذاکرات جلسه بررسی نهایی راجع به مفهوم «مقررات» می‌توان نکات زیر را استخراج کرد:

الف - ۱) دایره شمول «قانون» مندرج در اصل ۴

برای یافتن مفهوم مناسب «مقررات» در اصل ۴ قانون اساسی و احصای مصادیق این واژه لازم است که ابتدا مفهوم «قانون» در این اصل روشن شود. تا بتوان مرز بندی دقیقی از حدود «مقررات» ارائه کرد.

از توجه به محتوای مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی راجع به این اصل، چنین نتیجه می‌شود که دانشواژه «قانون» در این مورد در معنی خاص (مصوبات قوه مقننه) مورد استفاده قرار گرفته است. با این توضیح که برخی از نمایندگان مجلس یادشده بیان می‌کنند که منشأ قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران مجلس خواهد بود. (مقدم مراغه‌ای، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۱۴) این بیانکه شمول «قانون» در این اصل را بیان می‌کند و عدم اعتراض و واکنش سایر نمایندگان حاضر در آن مجلس نسبت به آن را می‌توان حمل بر مقبولیت این مسئله در فضای کلی آن مجلس کرد که قانون‌گذاری از کارویژه‌های اختصاصی مجلس می‌باشد.

برخی از نمایندگان این مجلس نیز به منظور آشکار شدن مفهوم «قانون» در این اصل ابتدا قوانین را به دو دسته قوانین عادی و قانون اساسی تقسیم کرده و به بیان تمایز بین این دو پرداخته‌اند. به این ترتیب که در بیان ویژگی‌های قوانین عادی ذکر می‌کنند که مجلس شورای ملی این قوانین را تنظیم و تصویب می‌کند و خود نیز می‌تواند آن‌ها را بازبینی نماید. (آیت، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۴۹). این قبیل توضیحات و عدم اعتراض دیگر نمایندگان در برابر آن می‌تواند بیانگر این نکته باشد که در اندیشه برخی از نمایندگان، قانون در این اصل در بردارنده مصوبات مجلس شورای اسلامی است. بنابراین به نظر می‌رسد

نتوان عنوان قانون (در معنی خاص) را بر مصوبات نهادهای دیگر نیز اطلاق کرد. مؤید دیگر این ادعا پیشنهادات مطرح شده از سوی برخی نمایندگان مجلس بررسی نهایی است از جمله این پیشنهادات این عبارت است که بیان می‌کند «اطلاعات و عمومات این قانون اساسی و قوانینی که مجلس شورای ملی تنظیم می‌کند» (طاهری اصفهانی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۴۷)^(۱). توجه به این شواهد تأییدی است بر این نکته که «قانون» در این اصل در معنای خاص مصوبات مجلس استفاده شده است.

الف - ۲) تمایز بین مفهوم «قانون» و «مقررات» بر اساس مشروح مذاکرات بررسی نهایی

همانگونه که ذکر شد از جمله فرضیاتی که ممکن است راجع به مفهوم «مقررات» در هر یک از اصول قانون اساسی به صورت عام و مفهوم این واژه در اصل ۴ به صورت خاص مطرح شود فرض تساوی مفهوم «مقررات» با «قانون» است. با عطف توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی به نیکی تفکیک بین مفهوم «قانون» و «مقررات» و معیارهای این تفکیک را می‌توان یافت.

۱- تمایز در منشأ

بنا بر اعتقاد عده‌ای از نمایندگان، از آنجا که قوانین پیامبر (ص) ارزش‌هایی ثابت و غیرقابل تغییر است و مقررات قابلیت تغییر دارند لذا باید ذکر شود که «قانون» باید مأخوذ از قرآن و سنت باشد اما راجع به «مقررات» ذکر رعایت کامل موازین اسلامی کافی است. (پرورش، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۱۵)؛ به این معنی که مفاد مقرراتی که در نظام حقوقی کشور وضع می‌شود نباید مغایر با چهارچوب‌های کلی ترسیم شده به وسیله قرآن و سنت باشد. (بهشتی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۱۶). این مطلب حاکی از آن است که در این اصل مقنن اساسی «قانون» و «مقررات» را نه در مفهوم یکسان بلکه به عنوان دو مفهوم مستقل و با مصادیق و دایره شمول متفاوت استفاده کرده است. این دیدگاه، همان‌گونه که قائل آن نیز اشاره می‌کند حاکی از این موضوع است که قوانین در جامعه اسلامی باید برگرفته از اصول ثابت شرع، مذکور در قرآن و سنت

۱. به منظور یافتن شواهدی دیگر رجوع کنید به: اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۲۵۰-۲۵۷

باشد؛ چرا که قوانین پیغمبر اکرم (صلی الله علیه وآله) ارزش‌هایی ثابت است، در حالی که مقررات در واقع همان متغیرات شرع هستند که ممکن است بر اساس شرایط دچار تحول شوند. این موضوع را می‌توان در نظرات برخی فقها نیز مشاهده کرد. (سبحانی، بی‌تا: ۱۶۴)^(۱) فارغ از بیان محتوای این شواهد آنچه مورد نظر است اثبات ادعای تفکیک معنایی «قوانین» و «مقررات» در اصل ۴ بر مبنای مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی است.

۲- تمایز در شمول و مصادیق

تمایز مصادیق «قانون» و «مقررات» مندرج در این اصل را می‌توان از پیشنهادهای ارائه شده در آن مجلس که حاکی از فضای ذهنی برخی نمایندگانراجع به «مقررات» است نتیجه گرفت. به منظور روشن شدن موضوع به برخی از این پیشنهادها اشاره می‌کنیم.

الف) «کلیه قوانین و مصوبات (آیین‌نامه‌ها و نظام‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها) باید مطابق کتاب و سنت باشد.» (ضیائی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۱۶) توجه به مصادیق ذکر شده از مصوبات در این پیشنهاد دال بر این است که مقصود از «مصوبات» در واقع امر همان «مقررات» بوده است و به کارگیری «مقررات» در این مورد مفهومی غیر از «قانون» می‌باشد و بنا بر دیدگاه پیشنهاد دهندگان این متن دو کلمه «مقررات» و «قوانین» در این اصل دارای مصادیق متفاوت می‌باشند. و به هیچ روی نمی‌توان در این مورد نسبت این دو واژه را چه در مفهوم و چه در مصادیق تساوی دانست.

ب) در مذاکرات پیرامون این اصل و در تشریح «مقررات» به صراحت از مصادیقی چون قواعد داخلی وزارتخانه‌ها سخن به میان آمده است. (رشیدیان، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱، ۱۳۶۴: ۳۱۵) این مطلب به نیکی مثبت این ادعاست که مقنن در استفاده از «مقررات» در این اصل مفهومی خاص را مدنظر داشته است چرا که به هیچ روی نمی‌توان مصادیق ذکر شده در این عبارت را در شمول «قانون» به معنی عام دانست.

ج) کلیه قوانین و مصوبات و نظام‌نامه‌ها، «سیاسی، مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و غیره» باید طبق دین و مذهب رسمی جمهوری اسلامی ایران و نشان دهنده احکام و اصول اسلام باشد. (حیدری، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۱۶) این پیشنهاد از یک سو با ذکر اصطلاح «نظام‌نامه»^(۱) نشان دهنده بخشی از قلمرو مصادیق «مقررات» و تمایز مصادیق آن از قانون در این اصل است و از سوی دیگر واژه «مصوبات» از شمول وسیع اصل چهارم حکایت دارد^(۲).

د) پیشنهاد دیگری که حکایت از فضای ذهنی برخی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی راجع به «مقررات» دارد عبارات پیشنهادی راجع به ذیل اصل ۴ می‌باشد بر اساس این پیشنهاد تذکر داده می‌شود که در انتهای اصل ۴ اضافه شود هر گونه اطلاقی چه در قانون اساسی یا عادی و یا سایر مقررات باید مقید به حدود معین در شرع باشد (مرتضی حائری، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۱۶) نکته راهنما و روشنگر این پیشنهاد در مفهوم شناسی «مقررات»، قرار گرفتن این لفظ به صورت منفک از مصوبات قوه مقننه و قانون اساسی در این متن است.

مجموع این مطالب و پیشنهادات مثبت این ادعا است که در فضای ذهنی نمایندگان مجلس بررسی نهایی مصادیق و دایره شمول «مقررات» در این اصل از مصادیق «قانون» (مصوبات قوه مقننه) و قانون اساسی متفاوت بوده است.

الف - ۳) کلیت و شمول اصل ۴ مستنبط از مشروح مذاکرات بررسی نهایی

پیشنهاد یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی که بیان می‌کند به جای عبارت «قوانین و مقررات مدنی، جزائی و...»، عبارت «جمع شئون مملکتی» قرار داده شود (کیاوش، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۳۲۲)^(۳)، از یک سو بیانگر شمول و کلیت اصل ۴ بوده و از سوی دیگر راجع به

۱. در ادبیات حقوقی ابتدا از نظام‌نامه به جای آیین‌نامه استفاده می‌شده است (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۱: ج ۲: ۵۱).

۲. طلاح مصوبات در بسیاری از پیشنهادها مطرح شده در مورد اصل ۴ ذکر شده است این موضوع حکایت از روح کلی حاکم بر آن مجلس در فراگیر بودن محتوای اصل ۴ قانون اساسی نسبت به تمام هنجارهای حقوقی دارد. (رک اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ۳۱۵-۳۲۰).

۳. به منظور یافتن شواهدی بیشتر در این موضوع رجوع شود به مشروح مذاکرات بررسی نهایی، جلد اول صفحات ۳۱۶-۳۳۳۰.

حدود و شمول مصادیق «مقررات» بسیار روشن‌تر خواهد بود. در حقیقت این نکته بیانگر این مطلب است که مقصود برخی نمایندگان از مفاد این اصل ابتدای همه شئون جامعه بر موازین اسلامی بوده است. در نتیجه بر اساس روح حاکم بر مجلس بررسی نهایی در تصویب این اصل که از توجه به چنین پیشنهادهای استنباط می‌شود و غایت در نظر گرفته شده برای این اصل باید «مقررات» در این اصل را به گونه‌ای تفسیر کرد که هر مقرره‌ای غیر از قانون (در مفهوم خاص) را در برگیرد تا هیچ یک از شئون و امور مملکتی از دایره شمول اصل ۴ مستثنا نماند. به عبارت دیگر بر مبنای این موضوع حدود این اصل را باید چنان موسع و فراگیر تفسیر کرد که هر مقرره‌ای که به نوعی نقش تنظیم کننده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارد را در برگیرد. این مسئله برآمده از محتوا و ماهیت نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که همانا دین مبین اسلام است می‌باشد. بر این مبنا قرار دادن هر مقرره‌ای از قانون اساسی به عنوان قلب هنجارهای حقوقی گرفته تا مقررات اجرایی جزئی و محدود در سایه موازین اسلامی امری منطبق با اراده ایجاد کنندگان این نظام حقوقی است.

از سوی دیگر این مطلب با بیان اینکه در جامعه اسلامی همه ابعاد امور جامعه از جمله متون و قواعد تنظیم کننده این امور (چه در قالب قانون و چه مقررات) باید بر اساس موازین اسلامی تنظیم شود، مثبت این ادعا است که نمی‌توان «مقررات» در این اصل را در معنی برابر با قانون و محدود به مصوبات قوه مقننه دانست. چرا که چنین تفسیری به معنی خدشه‌دار کردن غایت نهایی ترسیم شده برای اصل ۴، قانون اساسی و به صورت کلی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است.

ب) بررسی مفهوم «مقررات» با توجه به نظرات شورای نگهبان

شورای نگهبان در موارد متعدد، در قالب نظریات تفسیری و فقهای شورا در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری بر اساس اصل ۴ قانون اساسی اقدام به تحلیل این اصل کرده‌اند که بررسی هر کدام از این موارد می‌تواند در شناخت مفهوم «مقررات» مفید باشد بنابراین نظرات شورا را در قالب دو مبحث جداگانه و مشتمل بر نظرات تفسیری و پاسخ‌های فقهای شورای نگهبان به استعلامات دیوان عدالت اداری بررسی خواهیم کرد.

ب-۱) نظرات تفسیری شورا

مفاد نظریه شماره ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۳/۳ شورا، (مرکز تحقیقات شورای نگهبان،

۱۳۸۱: ۲۳۳) می‌تواند مؤیدی بر این ادعا باشد که «مقررات» در اصل ۴ شامل تمام قواعد حقوقی در نظام حقوقی کشور می‌شود که نتوان عنوان قانون (در معنی خاص) بر آن‌ها نهاد؛ با این توضیح که شورا در بخشی از این نظریه تذکر می‌دهد که مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در شمول اصل ۴ قانون اساسی قرار می‌گیرد.

این نظریه شورا که مصوبات مجمع را به صورت مطلق در شمول اصل ۴ می‌داند دلالت بر این مطلب دارد که قواعد و هنجارهای مصوب در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران فارغ از مرجع تصویب کننده و عنوان اطلاق شده بر آن‌ها (قانون، آیین‌نامه و...) در شمول اصل ۴ قرار دارند.

از آنجا که «قانون» در این اصل (همانگونه که بحث شد) صرفاً معرف مصوبات قوه مقننه می‌باشد در نتیجه به منظور نیل به غایت اصل ۴ که همانا ابتدای تمام هنجارهای حقوقی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر موازین اسلام است باید «مقررات» را به گونه‌ای معنی کرد که به عنوان مکمل «قوانین» مندرج در این اصل شامل هر هنجار حقوقی که نتوان عنوان قانون (در معنی خاص) را بر آن نهاد، باشد؛ امری که به نظر می‌رسد اساس نظرات شورای نگهبان راجع به اصل ۴ نیز بر آن استوار است.

سؤالی که ممکن است راجع به این مطلب مطرح شود اینکه آیا نمی‌توان بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام عنوان قانون اطلاق کرد؟

بر اساس مفاد اصل ۵۷ در نظام جمهوری اسلامی ایران قانون‌گذاری از صلاحیت‌های انحصاری قوه مقننه محسوب می‌شود و اعمال قوه مقننه بر طبق اصل ۵۸ از طریق مجلس است^(۱).

نکته دیگر در رابطه با این موضوع جایگاه مجمع در نظام حقوقی کشور است. مستند به اصل ۱۱۲ قانون اساسی این نهاد به منظور برون رفت نظام حقوقی از تنگنای قانون‌گذاری در مواردی که مجلس (با در نظر گرفتن مصلحت نظام) نتواند نظر شورای نگهبان (با در نظر گرفتن قواعد و احکام شرعی) راجع به یک مصوبه تأمین کند ایجاد شده است. در این موارد مجمع به منظور حل مسئله و خارج کردن جامعه از تنگنای قانون‌گذاری اقدام به تشخیص مصلحت نظام می‌کند. بنابراین همانگونه که

۱. مگر موارد استثنا بر اساس اصل ۵۹ قانون اساسی

برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نیز اشاره کرده‌اند، مجمع به عنوان یک نهاد قانون‌گذار و در عرض مجلس نیست. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۸۱: ج ۲: ۸۴۰) با توجه به جایگاه این نهاد نمی‌توان بر مصوبات مجمع عنوان قانون نهاد. همان‌گونه که شورا نیز در نظریه یادشده راجع به مجمع واژه «مصوبات» را استفاده کرده است. البته باید توجه کرد که با ذکر این استدلال به هیچ روی در پی شناسایی شأن مصوبات این نهاد نیستیم بلکه هدف صرفاً بیان این نکته است که نمی‌توان مصوبات مجمع را در شمول قانون در معنی خاص دانست؛ اگرچه ممکن است بر اساس نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان^(۱) (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۶) این موضوع به ذهن متبادر شود که شأن مصوبات مجمع فراتر از مصوبات مجلس می‌باشد.

ب- ۲) نظرات فقهای شورا در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری

توجه به استعلامات رئیس هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری (مستند به ماده ۸۴ این قانون^(۲)) هر موضوعی که در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار داشته باشد ابتدا باید در هیأت‌های تخصصی مطرح شود و از سوی دیگر مستند به تبصره ۲ ماده ذکر شده^(۳) این هیأت‌ها نیز باید از فقهای شورای نگهبان در موارد ادعای خلاف شرع بودن مورد شکایت استعلام کنند) از فقهای شورای نگهبان راجع به مصوباتی که نسبت به آن‌ها ادعای خلاف شرع مطرح شده است می‌تواند در شناسایی «مقررات» در اصل ۴ قانون اساسی و احصای مصادیق آن مفید باشد. در

۱. هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۲. ماده ۸۴: اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است ابتدا به هیأت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قاضات دیوان ارجاع می‌شود...

۳. هر گاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح شده باشد موضوع جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی لازم الاتباع است.

حقیقت این تکلیف هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری ساز و کاری به منظور اجرای اصل ۴ قانون اساسی و فراهم کردن زمینه انجام مسئولیت نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مقررات مصوب نهادهای صالح در امر مقررات گذاری می‌باشد. با این توضیح که بر اساس تبصره ۲ ماده ۸۴ و ماده ۸۷^(۱) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، در مواردی که ادعای خلاف شرع نسبت به یک مصوبه در هیأت عمومی دیوان مطرح می‌شود هیأت عمومی دیوان مکلف است راجع به این مسئله از فقهای شورای نگهبان کسب نظر کرده و منطبق با این نظر اقدام به صدور رأی نماید.

راجع به حدود و تعدد اسناد و مصوباتیکه فقهای شورای نگهبان در مقام پاسخ به استعلامات دیوان برآمده‌اند باید گفت که گستره آن‌ها تابعی از تغییرات حاصل شده در قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری و به ویژه مواد راجع به صلاحیت هیأت عمومی دیوان می‌باشد. بر این اساس در هر برهه‌ی زمانی که شاهد تغییر صلاحیت هیأت عمومی دیوان بوده‌ایم، موضوعات استعلام شده از فقهای شورای نگهبان و پاسخ فقهای شورا متفاوت بوده است. برای مثال بر اساس استثنائات ذکر شده در تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵^(۲) مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول بررسی و نظارت هیأت عمومی دیوان استثنا شده بود، در حالی که قبل از تصویب قانون یادشده دیوان به اعتراضات و شکایات مربوط به مصوبات این نهاد نیز رسیدگی می‌کرد و در موارد ادعای خلاف شرع نسبت به این مصوبات، این موضوع را از فقهای شورای نگهبان استعلام می‌کرد.^(۳) (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۱۷۰) نتیجه اینکه نظارت شرعی

۱. در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی، لازم‌الاتباع است.

۲. رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.

۳. برای نمونه رک به: استعلام دیوان عدالت اداری راجع به مصوبه هشتاد و سومین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱

فقه‌های شورا بر اساس این سازوکار بر کدام گروه از مقررات اعمال شده است، بر اساس تحولات قانون‌گذاری متحول بوده است.

بنابراین به لحاظ وجود مجرای قانونی، شمول نظرات فقه‌های شورا در این مورد تابعی از حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در صلاحیت ورود به مصوبات نهادهای مختلف می‌باشد. چرا که سازوکار قانونی ایجاد شده برای نظرات فقه‌های شورای نگهبان بر مصوبات دولتی باید از طریق هیأت عمومی دیوان آغاز شود. به عبارت دیگر تا زمانی که هیأت عمومی دیوان صلاحیت ورود به بررسی مصوبه‌ای را نداشته باشد به طریق اولی صلاحیت استعلام از فقه‌های شورای نگهبان راجع به آن تصمیم را نیز نخواهد داشت. البته این نکته به هیچ روی به این معنی نیست که با تغییرات حاصل شده در صلاحیت هیأت عمومی دیوان، حدود صلاحیت نظارتی فقه‌های شورای نگهبان مضیق یا موسع می‌شود بلکه این موضوع فقط بر سازوکار نهادهای شده نظارت شرعی فقه‌های شورای نگهبان بر مقررات دولتی مؤثر خواهد بود به این صورت که مصوباتی که رسیدگی به شکایت از آن‌ها از صلاحیت هیأت عمومی دیوان خارج می‌شود، این سازوکار نظارت بر آن‌ها نیز از بین می‌رود اگرچه اصل صلاحیت نظارتی فقه‌های شورا بر این قبیل مصوبات زایل نمی‌شود. بر این اساس بهتر آن است که به اختصار و بر اساس سیر تاریخی قانون‌گذاری راجع به دیوان عدالت اداری مواد راجع به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در نظرات و بررسی تصمیمات نهادهای مختلف را بررسی کنیم، چرا که ره‌آورد این موضوع آشکار کننده بخشی از شمول «مقررات» در اصل ۴ قانون اساسی است^(۱).

در قسمت «پ» از بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ به صلاحیت دیوان صرفاً در بررسی آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها تصریح شده است.^(۲) در نتیجه مستند به ماده ۲۵ قانون مذکور^(۳)، هیأت

۱. این موضوع در نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ شورای نگهبان با این عبارت بیان شده است که «نسبت به ابطال آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها اصل ۱۷۰ به خودی خود اقتضای بیش از ابطال ندارد لکن چون ابطال موارد خلف شرع مستند به تشخیص فقه‌های شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل ۴ قانون اساسی است فلذا ابطال از زمان تصویب آنها خواهد بود»

۲. بند "پ" ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴: آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی

عمومی دیوان در همین محدوده راجع به موارد خلاف شرع از شورای نگهبان استعلام می نمود. البته در قانون مذکور بر صلاحیت دیوان در ورود به مصوبات نهادهای دولتی استثنایی وارد نشده بود.

علاوه بر این مجلس در تاریخ ۱۳۷۴/۷/۱۱ در مقام تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان اعلان کرد که مصوبات نهادهای عمومی غیردولتی همچون سازمان تأمین اجتماعی^(۲) نیز در شمول اصل ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری است.^(۳) بر این اساس این گروه مصوبات نیز در صلاحیت نظارتی هیأت عمومی قرار گرفتند.

با تصویب قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵، بند ۱ ماده ۱۹ این قانون^(۴) شکایت از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داد، اما در تبصره این ماده تصمیمات قضایی قوه قضائیه، مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس

→

که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود.

۱. ماده ۲۵ - در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب نامه ها و یا آئین نامه های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید شکایت را به شورای نگهبان ارجاع نماید، چنانچه شورای نگهبان اصل ۴ خلاف شرع بودن را تشخیص داد دیوان حکم ابطال آن را صادر نماید و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آنها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضاء هیئت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند، حکم ابطال آن صادر می شود.

۲. برای آگاهی از مصادیق بیشتر نهادهای عمومی غیر دولتی رجوع شود به قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ و ملحقات بعدی آن

۳. ماده واحده - با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می باشد.

۴. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آئین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود

خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی را از حدود صلاحیت دیوان مستثنی کرد.

سرانجام در بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام^(۱) رسیدگی به شکایت از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات غیردولتی در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفت اما در تبصره این ماده تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی را از شمول بررسی‌های هیأت عمومی دیوان خارج شد که بر مبنای این تبصره همانند قانون ۱۳۸۵، عدم صلاحیت هیأت عمومی در نظارت بر مصوبات این نهادهای ذکر شده منتج به عدم وجود مسیر قانونی به منظور اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر این مصوبات شده است.

چرا که در تبصره ۲ ماده ۸۴^(۲) قانون یاد شده نیز، همچون اسلاف این قانون، نحوه رسیدگی و صدور رأی هیأت عمومی دیوان در مورد آن گروه از مصوباتی که ادعای خلاف شرع نسبت به آن‌ها مطرح شده است را از مجرای استعلام از فقهای شورای نگهبان و صدور رأی بر مبنای این استعلام قرار داده است. بنابراین تا زمانی که هیأت عمومی

۱. بند یک از ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود، (در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است)

۵۲ تبصره ماده ۱۲: رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

۲. تبصره ۲ ماده ۸۴ هرگاه مصوبه مورد شکایت به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی لازم‌الاتباع است.

دیوان صلاحیت بررسی این گروه مصوبات را نداشته باشد نمی‌تواند راجع به آن‌ها از فقهای شورای نگهبان نیز استعلام کند. بنابراین راجع به نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر این گروه مصوبات سازوکار و مجرای قانونی و نهادینه شده‌ای وجود ندارد.

بر این اساس تحولات صورت گرفته در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت سبب شده که در هر برهه‌ای استعلامات هیأت عمومی دیوان از شورای نگهبان (راجع به موارد خلاف شرع) از لحاظ نوع مصوبه و نهاد تصویب‌کننده، متفاوت و همراه با تحول باشد. امری که در نظرات فقهای شورای نگهبان در مقام پاسخ به استعلامات هیأت عمومی دیوان نیز مشخص است. با این توضیح که مثلاً پیش از تصویب قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵ شورای نگهبان چندین مورد راجع به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز اظهار نظر کرده است. اما با تصویب این قانون و استتفا شدن مصوبات این نهاد از شمول صلاحیت هیأت عمومی دیوان منتج به عدم وجود سازوکار قانونی به منظور اعمال نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات این نهاد شده است. چرا که در این موارد هیأت عمومی دیوان صلاحیت ورود به تصمیمات این نهاد را نداشته تا بتواند در موارد ادعای خلاف شرع این گروه مصوبات از فقهای شورای نگهبان استعلام کند.

توجه به پاسخ‌ها فقهای شورای نگهبان در مقام پاسخ به استعلامات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری حکایت از تنوع این مصوبات از لحاظ شکل، عنوان و نهاد تصویب‌کننده دارد. با این توضیح که فقهای شورای نگهبان در مقام پاسخ به استعلامات هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به لحاظ عنوان مصوبات نسبت به مقرراتی چون آیین‌نامه^(۱)، بخش‌نامه^(۲)، دستورالعمل^(۳)، صورت جلسه^(۴)،

۱. برای نمونه: نظریه شماره ۴۵۶ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱۶ فقهای شورای نگهبان مبنی بر مغایرت بند ۵ آیین‌نامه شماره ۱۲۳ مورخ ۱۳۶۱/۷/۲۹ سازمان تأمین اجتماعی با شرع مقدس.
۲. برای مثال: نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۸۷۲ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲ فقهای شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت بند ۲ بخش‌نامه شماره ۸۵۵۶۸/۳/۳۴/۲ مورخ ۱۳۷۶/۵/۸ وزیر کشور با شرع مقدس.
۳. برای مثال: اظهار نظر شماره ۸۰/۲۱/۱۶۴۶ مورخ ۱۳۸۰/۴/۵ فقهای شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت دستورالعمل شماره ۶۸۷۲ مورخ ۱۳۷۹/۳/۷ سازمان مسکن و شهرسازی آذربایجان شرقی با شرع مقدس.
۴. برای مثال: نظریه ۷۶/۲۱/۱۰۱۹ مورخ ۱۳۷۶/۴/۲۴ فقهای شورای نگهبان مبنی بر مغایرت بند ۳۶ صورت جلسه ۱۸۲ کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی با شرع مقدس.

مصوبه^(۱)، تصویب‌نامه^(۲) و اساسنامه^(۳) اظهار نظر کرده‌اند. به لحاظ مرجع وضع‌کننده نیز به مصوبات نهادهای مختلفی چون هیأت وزیران^(۴)، هر یک از وزرا^(۵)، نهادهای عمومی غیردولتی^(۶)، شوراها^(۷) محلی، شوراها^(۸)، بانک مرکزی^(۹)، ارکان قوه قضائیه^(۱۰) و شهرداری‌ها^(۱۱) اظهار نظر کرده‌اند.

مستندات و شواهد بررسی شده در بالا نشان‌دهنده این مطلب است که همه مصوباتی که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایت از آنها را دارد در شمول «مقررات» در اصل ۴ قرار دارند. البته این بیان به هیچ‌روی به معنی

۱. برای نمونه: نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۴۷۷ مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ فقهای شورای نگهبان راجع به عدم مغایرت بند ۳ مصوبه سیصد و هشتادمین جلسه مورخ ۱۳۷۹/۳/۳ شورای آموزش دانشگاه تربیت مدرس (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۵۴۰)

۲. برای نمونه: نظریه شماره ۳۰۳۰ مورخ ۱۳۶۴/۸/۱ فقهای شورای نگهبان راجع به عدم مغایرت تصویب‌نامه شماره ۸۱۸۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۱۰/۱۱ هیأت وزیران با شرع مقدس

۳. برای نمونه: نظریه شماره ۲۵۳ مورخ ۱۳۶۹/۸/۱۶ فقهای شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت بند ب ماده ۸ اساسنامه شرکت مرغداران مرکز مصوب سازمان مرکزی تعاون روستایی با شرع مقدس

۴. برای نمونه: نظریه شماره ۳۰۳۰ مورخ ۱۳۶۴/۸/۱ فقهای شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت تصویب‌نامه شماره ۸۱۸۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۱۰/۱۱ هیأت وزیران با شرع مقدس. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۳۲)

۵. برای نمونه: نظریه شماره ۸۰/۲۱/ ۲۴۸۳ مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ فقهای شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت بخش‌نامه شماره ۷۳۹۰/۴۲۱ مورخ ۱۳۷۷/۵/۸ وزیر نیرو با شرع مقدس.

۶. برای مثال: اظهار نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۴۷۸ مورخ ۱۳۸۰/۸/۵ فقهای شورای نگهبان راجع به عدم مغایرت بند ۷ بخش‌نامه شماره ۵۲/۳۰/۳۰۳۸۰ مورخ ۱۳۷۵/۸/۲۸ سازمان تأمین اجتماعی با شرع مقدس.

۷. برای مثال: نظریه شماره ۳۳۷/۷۸/۵ مورخ ۱۳۷۸/۹/۱۶ فقهای شورای نگهبان با موضوع مغایرت مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۱ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص اساسنامه فرهنگی هنری شهرداری تهران با شرع انور

۸. برای نمونه: نظریه شماره ۱۴۹/۷۲/۵ مورخ ۱۳۷۳/۵/۱۱ فقهای شورای نگهبان مبنی بر مغایرت بند ۲ مصوبه شماره ۱۵۶۰/دش مورخ ۱۳۷۱/۸/۶ شورای عالی اداری با شرع مقدس

۹. برای مثال: نظریه شماره ۱۰۰/۷۸/۵ مورخ ۱۳۷۸/۴/۲۲ فقهای شورای نگهبان پیرامون عدم مغایرت بخش‌نامه شماره ۶۰/۱۰۰۹ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۳ بانک مرکزی با شرع مقدس

۱۰. برای نمونه: نظریه شماره ۸۱/۳۰/۷۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ فقهای شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت بخش‌نامه شماره ۱۳۴/۳۵۱۶۱ مورخ ۱۳۸۰/۱/۷ سازمان اسناد و املاک کشور با شرع مقدس.

۱۱. برای مثال: اعلان نظر شماره ۷۵/۲۱/۰۹۹۱ مورخ ۱۳۷۵/۸/۱۰ فقهای شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت بند ۱ بخش‌نامه شماره ۲۳۳۵۲/۵۷ مورخ ۱۳۶۶/۶/۱۷ شهرداری تبریز با شرع مقدس.

خروج سایر مصوبات (مصوبات و مقرراتی که در شمول نظارت هیأت عمومی دیوان قرار ندارند) از شمول مقررات در اصل ۴ نیست اما آنچه از قوانین مربوط به دیوان عدالت راجع به قلمرو «مقررات» در این اصل حاصل می‌شود این است که آن گروه مصوباتی که بر اساس قانون یادشده بررسی اعتراض نسبت به آن‌ها در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار دارد در شمول «مقررات» مندرج در اصل ۴ می‌باشند.

ج) بررسی «مقررات» بر اساس قوانین عادی

از جمله قوانین عادی که می‌تواند روشنگر مفهوم مقررات در اصل ۴ باشد و از سوی دیگر برداشت مقنن عادی از این واژه را روشن سازد قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام است که در ادامه به بررسی مفاد مرتبط این قانون خواهیم پرداخت.

به موجب ماده ۸۷ این قانون^(۱) هیأت عمومی دیوان مکلف است تا در مواردی که مصوبه‌ای با ادعای مغایرت با شرع در دیوان مطرح می‌شود، نظر فقهای شورای نگهبان را در این مورد استعلام کرده و بر اساس آن اقدام به صدور رأی کند. این ماده همان‌گونه که در نظریه شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ شورای نگهبان^(۲) در تفسیر از اصل ۱۷۰ قانون اساسی و در پاسخ به استفسار دیوان عدالت آمده است، یکی از مظاهر اصل ۴ قانون اساسی در ممانعت از اجرای مقرره‌های مغایر با موازین شرع می‌باشد. بر این مبنا مشخص کردن مصادیق «مصوبه» مندرج در این ماده می‌تواند اباعادی از مفهوم «مقررات» در این اصل را آشکار کند. به عبارت دیگر با توجه به اینکه ماده یادشده برای تعیین مجرای ذیل اصل ۴ و نظارت فقهای شورای نگهبان در این قانون پیش‌بینی شده، به نظر می‌رسد واژه «مصوبه» دربردارنده بخشی از مصادیق «مقررات» مندرج در این اصل باشد.

راجع به دامنه شمول کلمه «مصوبه» در این ماده، در بخشی از ماده ۱۲^(۳) قانون

۱. نگاه کنید به زیر نویس شماره ۶۰

۲. رجوع کنید به زیر نویس شماره ۳۷

۳. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت

یادشده تعیین تکلیف شده است و شکایت از هنجارهای حقوقی چون آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی از این گروه و نیز مقررات شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گرفته است. بر این اساس این ماده مصادیق و شمول «مصوبه» در ماده ۸۷ این قانون را بیان می‌کند.

نکته دیگر در احصای مصادیق «مقررات» شناخت گستره واژه «دولتی» در این ماده است. بررسی ابعاد و شواهد مختلف پیرامون موضوع، حکایت از این امر دارد که واژه «دولتی» در این ماده در معنای وسیع به کار رفته است و بر این مبنا به نظر می‌رسد که نمی‌توان کلمه «دولتی» مندرج در این ماده را محدود به حوزه خاصی مثلاً قوه مجریه دانست. بنابراین «دولتی» در این ماده به مفهوم حاکمیت و در معنی اعم مورد استفاده قرار گرفته است، چرا که با این تفسیر است (گرفتن معنای عام از واژه «دولتی») که دغدغه و هدف مقنن اساسی از تقنین اصل ۴ برآورده می‌شود.

در تکمیل تشریح اصطلاح «دولتی» مندرج در این ماده باید تذکر داد که به نظر می‌رسد مقنن عادی این لغت را به صورت مستقیم از اصل ۱۷۳ قانون اساسی^(۱) که فلسفه ایجاد دیوان عدالت اداری را رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها می‌داند، به قانون عادی منتقل کرده است. بر این اساس بهتر آن است که ابتدا اراده و هدف مقنن اساسی در استفاده از این لفظ را بررسی کنیم و در گام دوم رویه هیأت عمومی دیوان در موضوع را تحقیق نماییم.

توجه به عبارات و واژگان به کار رفته در متن اصل ۱۷۳ می‌تواند مبین اراده مقنن



مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خوداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود" این موضوع در قوانین سابق راجع به نهاد دیوان عدالت اداری همچون قسمت "ب" از بند ۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۹/۱۱/۴ و قسمت "الف" از بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵ نیز هرچند با تغییرات جزئی آمده بود.

۱. به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند

در استفاده از واژه «دولتی» باشد. توضیح آنکه نحوه انشای این اصل و استفاده از الفاظی چون «تظلمات»، «اعتراضات» و «شکایات» حکایت از ماهیت حمایتی این اصل دارد. بر این اساس در این اصل و به تبع آن در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اصطلاح «دولتی» را باید به گونه‌ای تفسیر کرد که تصمیمات و مصوبات هر مرجع و مقامی که به نوعی به دولت در معنای هیأت فرمانروا و اعم از قوه مجریه مرتبط می‌باشد را شامل شود. چرا که هرگاه که این نهادها در موضع استفاده از قدرت عمومی می‌باشند لزوم حمایت از افراد جامعه به دلیل عدم تناسب میان دو طرف رابطه (دولت و افراد) امری ضروری است و در غیر این صورت احتمال نادیده گرفتن و تضییع حقوق افراد وجود دارد.

از سوی دیگر از آنجا که تصویب آیین‌نامه‌ها و سایر مصوبات توسط این نهادها از مصادیق بارز اعمال حاکمیتی دولت محسوب می‌شود و بعضاً در کیفیت و میزان حقوق و تکالیف اشخاص منشأ اثر می‌باشند، هر آیین پیداست که باید تفسیر این واژه را به گونه‌ای انجام داد که شمول حمایتی این اصل از حقوق افراد در برابر این اعمال صیانت کند. بنابراین به نظر می‌رسد که واژه «دولتی» در این اصل در مفهوم عام کلمه مد نظر بوده است. دلیل دیگر برای اثبات این مدعا تبصره ماده ۱۲ قانون فوق^(۱) است. در این تبصره تصمیمات و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، رئیس قوه قضائیه، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان رهبری از شمول نظارت هیأت عمومی دیوان استثنای شده است و هر آیین پیداست که این نهادها به هیچ وجه در شمول دولت به معنی قوه مجریه قرار ندارد. بنابراین اگر «دولت» در این ماده قانونی را به معنی قوه مجریه بپنداریم نتیجه این خواهد شد که اقدام قانون‌گذار در الحاق این تبصره به ماده ۱۲ قانون ذکر شده عبث و بیهوده باشد، چرا که، بنا بر فرض، این نهادها تخصصاً از شمول «دولتی» و به تبع آن نظارت هیأت عمومی دیوان خارج بوده‌اند و احتیاجی به تذکر این مسئله در این تبصره نبوده است. اما بر اساس مفاد این تبصره به درستی مشخص است که قانون‌گذار لفظ «دولتی» در این ماده را در مفهوم عام کلمه مد نظر داشته است و بر این اساس موارد ذکر

۱. رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

شده در تبصره ماده ۱۲ این قانون که همگی نهادهایی خارج از قوه مجریه می‌باشند را از شمول نظارت هیأت عمومی دیوان خارج کرده است. به عبارت دیگر تناسب بین مستثنی و مستثنی‌منه در این ماده زمانی برقرار می‌شود که دولت در این ماده را به مفهوم حاکمیت در نظر بگیریم، در غیر این صورت مستثنی (مراجع مندرج در تبصره) فاقد هر گونه ارتباط و تناسبی با مستثنی‌منه خواهد بود.

رویه هیأت عمومی دیوان شاهد دیگری بر این ادعا است. با این شرح که هیأت عمومی در موارد متعددی به شکایت از تصمیمات نهادها و مؤسساتی خارج از قوه مجریه رسیدگی کرده است. از جمله این موارد می‌توان به عنوان شاهد مثال به موارد زیر اشاره کرد.

رسیدگی به شکایت از بخش‌نامه شماره ۱/۱۹۶۷۱ سازمان بازرسی کل کشور بر طبق دادنامه شماره ۱۸۵ مورخ ۱۳۷۶/۱۲/۲۳، ابطال بخش‌نامه شماره ۴۰/۷/۱۶۶۴۳/س مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۸ ستاد مشترک سپاه پاسداران خصوص احتساب سابقه خدمت مستخدمان رسمی بر اساس دادنامه شماره ۷ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۸، ابطال بخش‌نامه‌های شماره ۳۴/۱۰۷۰۳ مورخ ۱۳۷۶/۸/۱۸ و بخش‌نامه شماره ۱۱/۸۸۲۵ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۰ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در خصوص احتساب وصول حق الثبت بر اساس دادنامه شماره ۲۹۱-۲۹۲-۲۹۳ و ابطال بخش‌نامه شماره ۱۴۰/۷۵۲۲۶/۹۲ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۱ معاون قضایی دادستان کل کشور بر اساس دادنامه شماره ۳۸۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۷ (اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۵: ج ۲، ۱۹۶، ۲۸۸ و ۶۲۴)

توجه به موضوعات بررسی شده در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مثبت این ادعاست که اصطلاح «دولتی» در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مفهوم عام استفاده شده است. چرا که تصمیمات بررسی شده در هیأت عمومی دیوان نه تنها از ارکان قوه مجریه بلکه سایر ارکان حاکمیتی نظام همچون قوه قضائیه و نهادهایی خارج از قوه مجریه را نیز دربرمی‌گیرد. (استوار سنگری، ۱۳۹۰: ۵)

از تأمل در همه این استدلال‌ها این گونه برمی‌آید که مقصود از اصطلاح «دولتی» در این ماده نه صرف قوه مجریه بلکه ارکان حاکمیتی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. بر

این اساس عبارت «مصوبات دولتی» کلیه مصوبات چه به صورت فردی اتخاذ شده (مثلاً بخش‌نامه وزارتی) و یا از سوی نهادهای شورایی چون هیأت‌وزیران، شوراهای عالی اداری، شوراهای محلی و نهادهایی از این قبیل تصویب شده باشد را در بر می‌گیرد.

با توجه به مطالب ذکر شده به نظر می‌رسد که همه مصوبات ذکر شده در ماده ۱۲ قانون مذکور در شمول «مقررات» مندرج در اصل ۴ قرار می‌گیرند. بنابراین مقررات در این مورد باید به صورتی معنی شود که این مصادیق را هم شامل شود.

بر اساس شواهد ذکر شده در بالا چنین دریافت می‌شود که «مقررات» در اصل ۴ را باید در مفهوم، مکمل قانون دانست. به عبارت دیگر با توجه به این که از یک سو هدف از وضع این اصل ابتدای همه مقرره‌های مصوب در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (فارغ از مرجع تصویب کننده) بر موازین اسلام است و از سوی دیگر بر اساس شواهد ذکر شده واژه «قانون» در این اصل در مفهوم خاص (مصوبات قوه مقننه) آمده است نتیجتاً به منظور حصول هدف اصل ۴ باید «مقررات» را شامل هرگونه مقرره‌ای بدانیم که در شمول قانون در مفهوم خاص قرار نمی‌گیرد.

در پایان این بحث سوالی که ممکن است به ذهن آید این است که آیا آرای وحدت رویه صادر شده از هیأت عمومی دیوان عالی کشور و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در شمول مقررات در این اصل می‌گنجد؟

به نظر می‌رسد با توجه به قانون وحدت رویه مصوب ۱۳۲۸/۴/۷ شورای ملی^(۱) که آرای وحدت رویه صادر شده در هیأت عمومی دیوان عالی کشور را برای شعب دیوان عالی کشور و سایر دادگاه‌ها الزام‌آور شناخته است^(۲) و از سوی دیگر ماده ۸۹

۱. ماده واحده - هر گاه در شعب دیوان عالی کشور نسبت به موارد مشابه رویه‌های مختلف اتخاذ شده باشد به تقاضای وزیر دادگستری یا رییس دیوان مزبور و یا دادستان کل هیأت عمومی دیوان عالی کشور که در این مورد لاقلاً با حضور سه ربع از رؤسا و مستشاران دیوان مزبور تشکیل می‌یابد موضوع مختلفیه را بررسی کرده و نسبت به آن اتخاذ نظر می‌نمایند در این صورت نظر اکثریت هیأت مزبور برای شعب دیوان عالی کشور و سایر دادگاهها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است و جز به موجب نظر هیأت عمومی یا قانون قابل تغییر نخواهد بود

۲. مفاد این قانون در ماده ۲۷۰ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۸/۶/۲۸ و ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۱۹ نیز آمده است

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲^(۱) که آرای وحدت رویه صادر شده توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را نسبت به مراجع اداری و شعب دیوان عدالت الزام آور اعلام کرده است، بر این اساس مقنن آرای وحدت رویه دیوان عالی و دیوان عدالت را واجد خصایصی چون الزام آوری و استمرار و نوعی بودن کرده است. با این توضیح که مراجع رسیدگی کننده نمی توانند حکمی خلاف این آرا صادر کنند و برای تغییر در مفاد این آرا نیز یا باید دست به تقنین زد و یا این که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^(۲) یا دیوان عالی کشور^(۳) اقدام به صدور رأی جدید راجع به آن موضوع نمایند. از سوی دیگر برخلاف دیگر آرای قضایی صادر شده راجع به شکایات، که جنبه شخصی داشته و صرفاً در مورد پرونده مورد حکم واجد اثر می باشد آرای وحدت رویه برای مواردی که بعد از صدور این آرا مطرح می شود نیز لازم الاتباع بوده و مراجع مربوط (در مورد آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور، شعب دیوان عالی کشور، دادگاهها و مراجع قضایی و در مورد آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری شعب دیوان عدالت و مراجع اداری) باید در رسیدگی های خود مفاد این آرا را رعایت کنند.

با توجه به این مطالب و غایت اصل ۴ از یک سو و از سوی دیگر استفاده از واژه «قانون» در معنی خاص مصوبات مجلس به عنوان قوه مقننه در این اصل به نظر می رسد باید آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور (حسینی خامنه ای، ۱۳۶۹: ۱۲) و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را نیز در شمار مصادیق «مقررات» دانسته و در نتیجه نیازمند بررسی بر اساس موازین شرع مقدس بدانیم. هر چند که بر اساس

۱. هرگاه در موارد مشابه، آرای متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد... هیأت عمومی دیوان پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح نسبت به صدور رأی اقدام مینماید این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است
۲. ماده ۹۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ "طرح آرای قبلی هیأت عمومی، در موارد ادعای اشتباه یا مغایرت با قانون یا تعارض با یکدیگر مستلزم اعلام اشتباه از سوی رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان و یا تقاضای کتبی بیست نفر از قضات دیوان است"
۳. ماده ۲۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۷۸ "آرای هیأت عمومی دیوان عالی کشور قابل تجدید نظر نبوده و فقط به موجب قانون بی اثر می شود" و ماده ۴۳۷ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲: آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور فقط به موجب قانون یا رأی وحدت رویه مؤخر که مطابق ماده ۴۷۱ این قانون صادر می شود قابل تغییر است.

سازوکارهای فعلی نظام حقوقی راهکاری برای نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر این موارد پیش‌بینی نشده است. اگرچه ممکن است گفته شود که بر اساس ذیل اصل ۴ فقهای شورای نگهبان می‌توانند به صورت مستقیم نظارت شرعی خود را بر این گروه مقررات اعمال کنند اما در این کلام مقصود از سازوکار نظارتی وجود ساختاری سازمان یافته است که زمینه نظارت فقهای شورای نگهبان بر همه این آرا را فراهم کند.

در ذیل مباحث پیرامون مفهوم و قلمرو کلیدواژه «مقررات» در اصل ۴ این نکته را باید توجه داشت که اصل ۱۷۷ در مقام بیان نحوه تجدیدنظر در قانون اساسی، محتوای اصول مشتمل بر اهداف و پایه‌های بنیادین نظام را از هرگونه تغییر و تحول محفوظ نگه داشته است. از جمله این موارد مفاد اصل ۴ یعنی ابتدائی «کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی» است. دقت در شیوه نگارش و عبارت‌پردازی این فراز از اصل مثبت این ادعا است که مفهوم «مقررات» در این اصل برابر با مفهوم این واژه در اصل ۴ می‌باشد. با این توضیح که این اصل در پی بیان مفاهیم جدیدی نبوده بلکه صرفاً در مقام تثبیت و تضمین اسلامی بودن نظام هنجارگذاری به معنای اعم بوده است که به روشنی در اصل ۴ قانون اساسی ترسیم گردیده است.

نتیجه‌گیری

از مجموع استدلال‌های مطرح شده راجع به مفهوم «مقررات» در اصل ۴ و ۱۷۷ توجه به غایت اصل ۴ چنین به نظر می‌رسد که همه هنجارهای حقوقی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باید بر اساس شرع مقدس باشد و این امر با نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر این هنجارها تضمین شود. در نتیجه هنجارهایی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران راهکاری برای نظارت فقهای شورای نگهبان بر آن‌ها پیش‌بینی نشده است، چندان با فلسفه و غایت اصل ۴ و مفهوم مقررات در این اصل سازگار نیستند.

از سوی دیگر در نظام جمهوری اسلامی ایران که هدف و مبنای شکل‌گیری آن با توجه به روح حاکم بر قانون اساسی و عبارات مقدمه و برخی اصول قانون اساسی از جمله اصول ۱، ۲ و ۳ بر اساس دین مبین اسلام است، تصویب هر مقرره‌ای بر خلاف موازین اسلامی نقض غرض از تشکیل نظام جمهوری اسلامی خواهد بود. بر این مبنا باید «مقررات» در این مورد را به گونه‌ای معنی کنیم که دربردارنده همه قواعدی باشد که در ذیل عنوان قانون به معنی خاص قرار نمی‌گیرد. بنابراین «مقررات»

در این اصل دربردارنده مصادیقی چون مصوبات قوه مجریه، مصوبات شوراهای محلی، مصوبات مقامات صالح در قوه قضائیه و هر مصوبه‌ای و مقرره‌ای که نتوان در ذیل مفهوم قانون به معنی اخص گنجانده، می‌باشد.

۲- «مقررات» در اصل ۹ قانون اساسی

مفاد این اصل^(۱) در مقام بیان رابطه چهار مفهوم استقلال، آزادی، وحدت، و تمامیت ارضی در نظام جمهوری اسلامی ایران است. به این ترتیب که در این اصل مفاهیم یاد شده به هم پیوسته و جدایی‌ناپذیر توصیف شده است به‌صورتی که هیچ‌گاه قابل تفکیک از یکدیگر نبوده و دولت و همه مردم جامعه توأمان مکلف به حفظ این امور قرار داده شده‌اند. یکی از نتایج حاصل شده از این پیوستگی همان‌گونه که در ذیل این اصل آمده است آن خواهد بود که هیچ مقامی نمی‌تواند به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی آزادی‌های مشروع افراد را، حتی با وضع قانون و مقررات، سلب کند. با توجه به مفاد این اصل، در اساسی بودن و اهمیت مفاد آن جای شک نیست. با شناسایی مفهوم «مقررات» در این اصل که ملازمه با شناخت واضح آن‌ها دارد این مطلب روشن می‌شود که کدام مقامات و مراجع مخاطب این اصل بوده و نمی‌توانند با مصوبات خود آزادی‌های مشروع را سلب نمایند. نتیجه این مطلب مشخص‌کننده بخشی از قلمرو این اصل می‌باشد. البته در آرای شورای نگهبان نکته‌ای ناظر به این تفکیک یا تبیین مراد از این واژگان مشاهده نشد.

مفهوم «مقررات» در اصل ۹ با توجه به عبارات اصل و کلیات موضوع

دقت در عبارات اصل مذکور خود می‌تواند راهنمای مفهوم‌شناسی «مقررات» باشد با این توضیح که، مطابق این اصل، هیچ مقامی صلاحیت ندارد اقدام به سلب آزادی‌های مشروع نماید. اقتضای این حکم مطلق و صریح آن است که سلب آزادی‌ها

۱. در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آن‌ها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدش‌های وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی‌های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند.

را در هیچ متن قانونی و رسمی نتوان یافت. با این توضیح، در صورتی که هیچ مقامی نتواند سلب آزادی کند این ممنوعیت اعم از این است که این مقام در قالب وضع مصوبه و تصویب اسناد اقدام به سلب آزادی‌های مشروع افراد نماید یا بدون وضع و تصویب اسناد به این امر اقدام کند. بنابراین «مقررات» در این اصل را باید مکمل واژه «قانون» مندرج در این اصل دانست تا همه قواعد و اسناد لازم‌الاجرا را پوشش دهند.

مطلبی که راجع به مفهوم «مقررات» در این اصل ممکن است ایجاد ابهام کند عبارت «هیچ مقامی» مندرج در این اصل است؛ چرا که واژه «مقام» غالباً راجع به اشخاص حقیقی یا جایگاهی که برای تصدی یک شخص در نظر گرفته شده باشد مورد استفاده قرار می‌گیرد. بر این اساس ممکن است گفته شود که عبارت «قوانین و مقررات» در این اصل صرفاً آن گروه از قواعد و مصوبات را شامل می‌شود که توسط یک مقام عمومی و دولتی (شخص حقیقی) صادر شوند. و شامل مصوبات مراجع قانونی و یا نهادهای شورایی چون مجلس و هیأت دولت و شورای عالی امنیت ملی و سایر اشخاص حقوقی که به‌صورت شورایی تصمیم‌گیری می‌کنند نیست.

در پاسخ به این ابهام باید گفت که این برداشت مضیق از واژه «مقام» در این اصل نه تنها مغایر با هدف از وضع این اصل است بلکه با عبارات و محتوای خود اصل نیز در تعارض است. چرا که برخی نمایندگان مجلس بررسی نهایی انگیزه و هدف از قرار دادن این اصل در قانون اساسی را ممانعت از سلب آزادی مشروع افراد جامعه به‌صورت مطلق و فارغ از نوع وسیله و ابزار مورد استفاده برای این امر می‌دانستند موضوعی که می‌توان گفت بخشی از علل طرح آن در قانون اساسی ریشه در اقدامات و اعمال رژیم سابق، همچون ممنوع کردن رساله‌های توضیح المسائل مراجع و حبس‌ها و مجازات‌هایی که حفظ و نگهداری این کتب برای افراد در پی داشت، دارد. (مرادخانی ارنگه (تهرانی): اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۲۲) بنابراین آن‌گونه که از کلام برخی اعضای آن مجلس و مفاد و عبارات اصل برمی‌آید هدف، محتوا و موضوع این اصل ممانعت از سلب آزادی‌های مشروع می‌باشد؛ در نتیجه اگر بگوییم که آزادی می‌تواند توسط اشخاص حقوقی سلب شود این تلقی مغایر با روح و محتوای خود اصل نیز خواهد بود.

دلیل دیگر در رد شبهه ذکر شده عبارت صدر این اصل است که مقرر می‌کند حفظ

آزادی وظیفه دولت و همه آحاد ملت است؛ همان‌گونه که در مشروح مذاکرات مجلس یادشده نیز یادآور شده است، واژه «دولت» در این مقام در برابر «ملت» و شامل هیأت فرمانروایان و حاکمان است (فارسی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۲۳) بر این اساس همان‌گونه که در صدر اصل کل ارکان حاکمیت مسئول حفظ آزادی شده‌اند، عقلاً هیچ رکنی از ارکان حاکمیت در قالب هیچ نوع تصمیمی نخواهد توانست آزادی‌های مشروع را سلب کند. در غیر این صورت یعنی سلب آزادی از طریق وضع هرگونه مقرره، مسئولیت خود، که همانا حفاظت از آزادی مشروع بوده است را نادیده گرفته است.

نکته دیگر راجع به این موضوع تفاوت عبارتی صدر و ذیل این اصل است به این ترتیب که در صدر این اصل و در بیان حراست از استقلال و تمامیت ارضی آمده است که «هیچ فرد یا گروه یا مقامی» حق ندارد به استقلال و تمامیت ارضی کشور خدشه‌ای وارد کند اما در ذیل این اصل با ذکر واژه «مقام» صرفاً مقامات را از سلب آزادی مشروع افراد منع کرده است. چراکه اصولاً این مقامات عمومی و دارای اقتدار عمومی هستند که می‌توانند با سوءاستفاده از این اقتدار آزادی افراد را سلب نمایند. به عبارت دیگر «مقام» در ذیل این اصل در معنای اشخاص حقوق عمومی در برابر اشخاص حقوق خصوصی به کار رفته است و این واژه همه بهره‌مندان از قدرت عمومی از انواع شوراهای فراقوه‌ای تا شوراهای محلی و شهرداری‌ها گرفته تا مقامات ملی و محلی را در بر می‌گیرد.

در پیشنویس این اصل، راجع به این موضوع در کنار واژه «مقام» کلمه «مرجع»^(۱) ذکر شده بود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۴: ۶۵) که به نظر می‌رسد نسبت به عبارت فعلی اصل کاملتر و رساتر بوده است.

نتیجه‌گیری

راجع به واژگان «قانون» و «مقررات» در این اصل اگر چه در مشروح مذاکرات بررسی نهایی حدود و قلمرو آن‌ها ترسیم نشده است، اما در ادبیات حقوقی کشور

۱. ...هیچ فرد یا گروه و هیچ مقام و مرجعی حق ندارد... به نام استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی عقیده، بیان، قلم، و آزادیهای مشروع دیگر را سلب کند و یا قوانین و مقرراتی بدین منظور وضع کند.

اصولاً از «قانون» افاده مصوبات مجلس و قوه مقننه می‌شود؛ امری که در بسیاری موارد در تصویب اصول قانون اساسی از سوی نمایندگان مجلس بررسی نهایی نیز مطرح شده است. بر این اساس با توجه به ادبیات حقوقی کشور و نیز برخی اصول قانون اساسی همچون اصل ۵۷ و ۵۸ که تصویب قانون را کارویژه خاص مجلس معرفی کرده‌اند این‌گونه به نظر می‌رسد که در ادبیات حقوقی کشور اصل بر این است که واژه «قانون» معرف مصوبات مجلس بوده مگر این که وجود قرائن و شواهدی قلمرو این کلمه را بر اسناد دیگری نیز گسترش دهد. که راجع به این اصل چنین شواهدی وجود ندارد. بنابراین راجع به مفهوم «مقررات» در این اصل می‌توان نتیجه گرفت از آنجا که «قانون» در این اصل در معنی خاص مصوبات قوه مقننه می‌باشد ولی حصول به مقصود و غایت این اصل نیازمند شمول احکام این اصل بر همه هنجارهای حقوقی است بر این مبنا باید «مقررات» را در بر دارنده سایر هنجارهای حقوقی که در شمول قانون به معنی خاص قرار نمی‌گیرند دانست تا هدف غایی این اصل که همانا ممانعت از سلب آزادی مشروع است حاصل شود.

۳- «مقررات» در اصل ۱۰ قانون اساسی

این اصل^(۱) بر اهمیت جایگاه خانواده در جامعه اسلامی تأکید کرده و از خانواده به عنوان بنیادی‌ترین واحد ساختمان جامعه اسلامی یاد می‌کند و همه نهادهای صالح در وضع قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی راجع به این نهاد را مکلف کرده تا تمام این هنجارها و برنامه‌ریزی‌ها در جهت سهولت تشکیل خانواده، پاسداری از قداست و استواری روابط خانوادگی باشد. در واقع این اصل از قانون اساسی هنجارها و برنامه‌ریزی‌های مرتبط با نهاد خانواده را سیاست و هدف‌گذاری کرده و جهت حرکت نهادهای مسئول در این حوزه را مشخص کرده است. اما نکته مهم پیرامون این اصل یافتن هنجارهای مخاطب این حکم است. بخشی از این مهم را می‌توان با بررسی مفهوم «مقررات» در این اصل مشخص کرد که در ادامه به تحقیق درباره آن خواهیم پرداخت.

۱. از آنجا که خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد.

تجزیه و تحلیل

از جمله قرائن روشن‌گر راجع به مفهوم «مقررات» در این اصل بر اساس مشروح مذاکرات بررسی نهایی متن پیشنهادی این اصل^(۱) و بررسی‌های پیرامون آن است. با این توضیح که در متن پیشنهاد شده در مجلس بررسی نهایی صرفاً واژه «مقررات» در کنار «برنامه‌ریزی‌ها» ذکر شده بود و کلمه «قانون» در آن متن نیامده بود. همانگونه که در مذاکرات آن مجلس نیز آمده «مقررات» در عبارات متن پیش‌نویس در مفهوم اعم خود (هر متن دارای ضمانت اجرا) مورد استفاده قرار گرفته بود. به عبارت دیگر «مقررات» در آن متن، قوانین مصوب مجلس (قانون)، مقررات دولت (آیین‌نامه و تصویب‌نامه و مانند آن) مقررات شوراها و هنجارهایی از این قبیل را شامل می‌شد. (بهشتی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۳۳)

بعد از بحث و بررسی پیرامون این پیشنهاد در آن مجلس تدبیر بر این قرار گرفت که واژه «قانون» نیز به‌منظور وضوح بیشتر و رفع ابهام این اصل در کنار «مقررات» آورده شود. (بهشتی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۳۴) بر این مبنا بر طبق مذاکرات صورت گرفته «مقررات» به معنای خاص و در مقابل قانون (هر متن دارای ضمانت اجرایی که عنوان قانون بر خود ندارد) در این اصل مورد استفاده قرار گرفته است. با این توضیح که در پیشنهاد کمیسیون «مقررات» در مفهوم عام به کار رفته بود بنابراین افزودن یک مفهوم (قانون) به یک مفهوم عام (مقررات) دال بر این مطلب است که کلمه افزوده شده به‌صورت استثنایی و محدود مورد توجه بوده است.

بنا بر مطالب ذکر شده در این اصل، «قانون» که موخراً به مفهوم عام «مقررات» افزوده شده است را باید به عنوان استثنا مورد توجه قرار داده و در مفهوم‌گیری از آن به قدر متیقن که همانا مفهوم خاص قانون (مصوبات قوه مقننه) می‌باشد؛ اکتفا کرد.

به عنوان نمونه از جمله هنجارهایی که به‌منظور حصول اهداف مندرج در اصل ۱۰ به تصویب رسیده است و می‌توان آن‌ها را به عنوان مصادیق مقررات در این اصل دانست، آیین‌نامه تشکیل کارگروه ملی خانواده هیئت‌وزیران مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۹^(۲)،

۱. از آنجا که خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه مقررات و برنامه‌ریزی‌ها باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد.

۲. در ماده اول این مصوبه هدف از ایجاد این کارگروه تحقق اصل ۱۰ قانون اساسی، تحکیم و تقویت

مصوبه راجع به اهداف و اصول تشکیلات خانواده و سیاست‌های تحکیم و تعالی آن مصوب ۱۳۸۴/۴/۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، بخش‌نامه رئیس قوه قضائیه با موضوع تشکیل محاکم مستقل در هر حوزه قضایی برای رسیدگی به امور خانواده مصوب ۱۳۷۵/۸/۱۵^(۱) و مقرراتی از این قبیل اشاره کرد.

نتیجه‌گیری

مطالب بررسی شده منتج به این نتیجه است که در شناخت مفهوم مقررات در این اصل باید توجه داشت که:

- ۱- در این اصل «قانون» در مفهوم خاص و معرف مصوبات قوه مقننه است
 - ۲- همه هنجارها و برنامه‌ریزی‌های راجع به نهاد خانواده باید در جهت حصول سیاست‌های مطرح شده در این اصل وضع و مقرر شوند.
- بنابراین به منظور حصول اهداف این اصل دانشواره «مقررات» را باید آن‌گونه معنا کرد که همه هنجارهای حقوقی که در شمول الفاظ «قانون در معنی خاص» و «برنامه» نمی‌گنجد را شامل شود.

۴- «مقررات» در اصل ۱۲ قانون اساسی

مفاد این اصل علاوه بر بیان مذهب رسمی کشور یعنی مذهب جعفری اثنی عشری، برخی از حقوق پیروان سایر مذاهب اسلامی را بیان می‌کند. از جمله حقوقی که در این اصل برای پیروان این مذاهب قرار داده شده این است که در مناطقی که پیروان این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر اساس آن مذهب خواهد بود^(۲). کشف قلمرو و حدود این حق در پاسخ به این سوال

→

نهاد مقدس خانواده و پاسداری از قداست آن، استوار ساختن روابط خانواده بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی بیان شده است.

۱. در این بخش‌نامه هدف اهتمام به حفظ کیانو قداست خانواده ذکر شده است.

۲. اصل ۱۲: دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری است و این اصل الی الابد غیر قابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل می‌باشند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت

←

نهفته است که منظور از «مقررات محلی» مندرج در این اصل چیست؟ و «مقررات محلی» کدام دسته از قواعد و مقررات را در بر می‌گیرد و لازم است که این هنجارها بر اساس مذهب اکثریت یافته تصویب شوند؟

بنابر عبارات اصل می‌توان سه فرض را برای دایره شمول عبارت «مقررات محلی» مطرح کرد:

۱- مصوبات شوراهای محلی موضوع اصل ۷ قانون اساسی در حدود

اختیارات آنها

۲- مقررات محلی وضع شده در حدود اختیارات شوراها توسط مرجعی غیر از

شوراها (مقامات کشوری)

۳- مقررات محلی وضع شده در حدود اختیارات شوراها، فارغ از مرجع وضع

به منظور یافتن مفهوم «مقررات» در این اصل و مشخص کردن فرض مناسب از میان فروض مطرح شده می‌توان از شواهدی چون مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و سیاق اصل استفاده کرد.

الف) «مقررات» بر اساس مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی

کشف اراده مقنن به عنوان یکی از مهمترین ابزارها در یافتن مضمون مناسب و صحیح از مفاد متون قانونی است بر این اساس از جمله ابزارهای مهم در شناسایی صحیح مفاهیم مندرج در قوانین مطالعه و بررسی اراده و مقصود مقنن، مذاکرات صورت گرفته در هنگام وضع قوانین می‌باشد بنابراین در یافتن مفهوم مناسب واژه «مقررات» در این اصل نیز ناگزیر از یافتن اراده مقنن اساسی می‌باشیم که در ادامه با تتبع در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی به کشف این مهم خواهیم پرداخت.

الف (۱) توجه به شرایط محلی و مقررات گذاری محلی

راجع به «مقررات» در مذاکرات مجلس بررسی نهایی و در تشریح عبارت «مقررات محلی» از سوی نماینده گروه پیشنهاددهنده آمده است که مقصود مقرراتی است که بر حسب شرایط جغرافیایی، زمانی و مکانی، افراد بخواهند در شورا مطرح



دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها بر طبق آن مذهب خواهد بود با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب"

کنند تا به عنوان مقررات محلی آن‌ها باشد. (پرورش، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۵۶) این پیشنهاد از لزوم توجه به مقتضیات امور هر منطقه در وضع مقررات راجع به آن منطقه حکایت دارد. آنچه از این نکته به ذهن متبادر می‌شود این است که مقصود از مقررات محلی، مقررات گذاری به وسیله شوراهای محلی بوده است.

توجه به ضرورت‌های محلی اداره امور در شرح دیگری از عبارت «مقررات محلی» از سوی ایشان این گونه بیان می‌شود که مقصود از این اصطلاح عبارت است از مقرراتی که توسط شوراها با توجه به اقتضائات محلی تغییر داده می‌شود. با این معنی که آن گروه از مقررات محلی که از سوی نهادهای ملی و برای شوراها در سراسر کشور تصویب می‌شود شوراهای محلی در مناطقی که اکثریت با پیروان اقلیت-های مذهبی است صلاحیت تغییر آن‌ها را دارند و می‌توانند این مقررات را تغییر دهند. (پرورش، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۵۶) این مطلب نیز اشاره به لزوم توجه به مقتضیات اداره امور به عنوان یکی از ضرورت-های مهم در نحوه وضع مقررات محلی دارد. موضوعی که قطعاً اعضای شوراهای محلی با توجه به شناختی که از محل دارند بیش از مقامات مرکزی بر آن واقف بوده و لذا بهتر می‌توانند در تصمیم‌گیری‌ها و مقررات‌گذاری‌ها خود این مهم را رعایت کنند بر این مبنا این موضوع نیز مثبت فرض اول مطرح شده در بالا یعنی مقررات محلی وضع شده در حدود اختیار شوراها توسط خود شوراها می‌باشد.

الف-۲) توجه به مثالها و تعاریف راجع به مقررات در مشروح مذاکرات

نکته دیگری که در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی، راجع به مفهوم مقررات آمده است مثال‌ها و تعاریفی است که راجع به عبارت مقررات محلی در آن مجلس مطرح شده است. مثالی که در این مورد توسط برخی اعضای جلسه مطرح می‌شود مسئله وضع عوارض شهری بر اساس احکام زکات طبق مذهب خاص این مناطق است به این معنی که اعضای شوراهای این مناطق در مورد وضع عوارض شهری ممکن است بخواهند بر مبنای فقه خودشان و برگرفته از نهادهای فقهی مذهب خود مثلاً براساس احکام زکات در فقه خود اقدام به دریافت عوارض کنند (مکارم، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۷۱) از آنجا که

بر اساس قوانین و مقررات مربوط به شوراهای محلی صلاحیت وضع عوارض شهری در حدود صلاحیت آن‌ها قرار دارد^(۱) این مثال روشن‌کننده این نکته است که مقصود از مقررات محلی، مقررات وضع شده در محل توسط اعضای شوراها است. در مذاکرات پیرامون اصل عبارت «مقررات محلی» این‌گونه تعریف می‌شود که مقصود از این مقررات هر موضوعی است که بر اساس قانون اساسی یا دیگر قوانین به شوراهای محلی صلاحیت تصمیم‌گیری در مورد آن‌ها داده می‌شود. (بهشتی، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱: ۴۷۱ و ۴۷۲) آنچه بر مبنای این تعریف که از سوی نایب رئیس آن مجلس مطرح شده و هیچ‌گونه اعتراضی نیز از سوی دیگر نمایندگان نسبت به آن صورت نگرفت برمی‌آید این است که عبارت «مقررات محلی» در این اصل معرف آن گروه مقررات و تصمیماتی است که در حدود قانون اساسی و قوانین عادی از سوی شورای محلی وضع می‌شود.

ب) بررسی مفهوم مقررات با توجه به عبارات مندرج در اصل

علاوه بر شواهد ذکر شده در رابطه با عبارت «مقررات محلی» توجه به دقایق ادبی و زبانشناسی نیز می‌تواند در کشف محتوای این عبارت راه‌گشا باشد که در ادامه به این نکات اشاره می‌کنیم.

۱- در عبارت «مقررات محلی»؛ لفظ «محلی» به عنوان صفت برای واژه مقررات مورد استفاده قرار گرفته است. با این توضیح که این عبارت گویای مقررات مربوط به محل است در نتیجه از آنجا که هم مقررات وضع شده از سوی مقامات و نهادهای مرکزی و همچنین مقررات وضع شده از سوی شوراهای محلی می‌تواند به عنوان مقررات مربوط به محل شناخته شوند بنابراین این عبارت نمی‌تواند روشن‌کننده مفهوم «مقررات» و عامل ترجیح یکی از فروض مطرح شده راجع به مفهوم این واژه باشد.

۱. برای نمونه ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ شورای اسلامی شهر و دهستان می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر و روستا طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران اقدام نمایند.

۲- نکته دیگر راجع به مفهوم‌شناسی «مقررات» در این اصل، عبارت «در حدود اختیارات شوراها» است. از آنجا که بر اساس اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی مجلس دارای صلاحیت عام قانون‌گذاری می‌باشد لذا این نهاد می‌تواند در رابطه با مسائل و موضوعات داخل در صلاحیت و حدود اختیارات شوراهای محلی نیز اقدام به قاعده‌گذاری کند و قرار گرفتن صلاحیت تصمیم‌گیری راجع به موضوعی در اختیار نهادهای دیگر همچون شوراهای محلی به هیچ روی نمی‌تواند نافی و محدودکننده صلاحیت مجلس در تصمیم‌گیری راجع به آن امور باشد مگر آنکه این موضوع در قانون اساسی به عنوان یک محدودیت بر صلاحیت مجلس قرار داده شده باشد. بر این مبنا عبارت «مقررات گذاری در حدود اختیار شوراها» در این اصل اگر چه شامل تصمیم‌گیری و مقررات گذاری توسط شوراها می‌باشد اما به هیچ روی نافی صلاحیت نهادهای ملی در مقررات گذاری راجع به آن امور نیست. به عبارت دیگر این عبارت می‌تواند پوشش‌دهنده مقررات محلی وضع شده برای محل خواه از سوی نهادهای ملی و خواه از سوی شوراهای محلی باشد.

اگر چه تا این بخش از بحث بسیاری از نکات مطرح شده مثبت این ادعا هستند که مقصود مقنن از عبارت مقررات محلی همان تصمیمات اخذ شده از سوی شوراهای محلی است اما به‌منظور قطع یافتن به این مضمون و رفع شدن ابهامات موجود توجه به فلسفه مقررات‌گذاری‌های محلی می‌تواند راه‌گشا و مفید باشد.

ج) فلسفه مقررات گذاری محلی

با توجه به مطالب ذکر شده این‌گونه به نظر می‌رسد که یکی از مبانی توجیه‌کننده این موضوع (حق تصویب مقررات محلی مطابق مذهب اقلیت‌های دارای اکثریت مناطق کشور) در حقیقت کمک به اجرای آسان‌تر مقررات در این مناطق است. به عبارت دیگر در صورت هم سو بودن مقررات اجرایی مربوط به یک منطقه با اعتقادات افراد آن محل، به اجرا گذاشتن این مقررات توسط مسئولین مربوط از یک سو و پذیرش و در نتیجه اجرای این مقررات برای افراد آن محل از سوی دیگر سهل‌تر خواهد بود.

فلسفه دیگری که می‌توان راجع به این گروه از مقررات برشمرد توجه به ضرورت‌ها و مقتضیات محلی امور است. از جمله دغدغه‌هایی که به نظر می‌رسد در تدوین و انشای این اصل مؤثر واقع شده است تناسب میان تصمیمات محلی با مقتضیات و شرایط موجود در این مناطق بوده است. با این شرح که یکی از مسائل مهم در امر مقررات گذاری آشنایی کافی مقام واضع مقررات با مقتضیات محلی هر مکان می‌باشد موضوعی که به نظر می‌رسد یکی از دلایل قرار دادن شوراهای به عنوان یکی از ارکان تصمیم‌گیر و اداره‌کننده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران^(۱) بوده است. این امر در اصل ۱۰۰^(۲) و در بیان اهداف تشکیل شوراهای محلی نیز بیان شده است. با توجه به این نکته عبارت مقررات محلی مندرج در اصل ۱۲ ناظر بر مقرراتی است که شوراهای محلی بر اساس جایگاه خود و آشنایی با مقتضیات محلی این مناطق وضع می‌نمایند. توجه به این مسئله مفاد برخی از مقررات حاکم بر شوراهای محلی را تحت تأثیر قرار داده است از جمله موادی که به نظر می‌رسد تحت تأثیر این مهم وضع شده است بند ج ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳/۱۳۷۵^(۳) می‌باشد که مقنن سکونت یک سال متصل به زمان اخذ رأی در محل را از جمله شرایط انتخاب شوندگان در انتخابات شوراهای محلی قرار داده است. این موضوع برآمده از این مهم است که افراد ساکن در محل بر مقتضیات، نیازها و محدودیت‌های محل واقف بوده و بهتر از سایر مقامات می‌توانند راه حل این موضوعات را در تصمیمات خود انعکاس دهند.

۱. اصل ۷: طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهم فی الامر" شوراهای، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرزتشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.

۲. صل ۱۰۰: برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان بانظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند...

۳. انتخاب شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند: ... بند ج سکونت حداقل یک سال متصل به زمان اخذ رأی در محل

بر اساس این تحلیل به نظر می‌رسد که «مقررات» در این اصل صرفاً آن گروه تصمیماتی را شامل می‌شود که شوراها در محل اتخاذ می‌کنند.

فلسفه دیگری که می‌توان راجع به قرار دادن وضع مقررات محلی در صلاحیت شوراها ذکر کرد توجه به آرای اکثریت مردم هر منطقه است. به نظر می‌رسد که مقنن اساسی با ذکر عبارت «مقررات محلی» در پی این هدف بوده است که امور مربوط به هر منطقه بر اساس نظر و رأی اکثریت مردم آن منطقه و توسط افرادی که انتخاب می‌کنند چهارچوب‌گذاری شود. این مسئله نه تنها سبب پیشبرد امور هر منطقه منطبق با خواست مردم آن منطقه خواهد بود و در نتیجه علاقه‌مندی هر چه بیشتر افراد محل نسبت به امور این مناطق و کسب همیاری بیش از پیش اهالی را به دنبال دارد بلکه به بهتر اجرا شدن این مقررات نیز کمک خواهد کرد چرا که هرگاه افراد یک منطقه قواعد و مقررات مجری در محل را برآمده از اراده خود و ایجاد شده به وسیله افرادی که منتخب خود آن‌ها می‌باشند بدانند اجرای این مقررات را آسان‌تر می‌پذیرند.

نتیجه‌گیری

در پایان این بحث از مجموع دلایل ذکر شده در بالا (توجه به اقتضائات محلی در وضع مقررات محلی، اجرای راحت‌تر این مقررات در محل و توجه به آرای اکثریت مردم محل) از یک سو و توجه به اسنادی چون صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی به نظر می‌رسد که عبارت مقررات محلی در این اصل معرف مقررات وضع شده از سوی شوراهای محلی و به‌منظور سامان دادن امور محلی است.

۵- «مقررات» در اصل ۸۵

مفاد اصل ۸۵^(۱) بیانگر قائم به شخص بودن سمت نمایندگی و غیر قابل تفویض

۱. اصل ۸۵: همچنین 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 و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و 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.

بودن صلاحیت قانون‌گذاری به عنوان کارویژه اصلی مجلس شورای اسلامی است. البته ذیل این اصل به مجلس اجازه داده است تا بتواند در شرایط ضروری تصویب برخی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی و نیز تصویب اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت را به دولت یا به کمیسیون‌های داخلی مجلس واگذار کند.

اگر چه این اصل مجلس را صالح در تفویض تصویب اساسنامه‌ی سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به دولت دانسته است اما مفاد اساسنامه‌های مصوب دولت به هیچ روی نمی‌تواند مغایر با قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. و نظارت به‌منظور حصول این هدف (عدم مغایرت اساسنامه‌های مصوب دولت با قوانین و مقررات) در صلاحیت رئیس مجلس قرار داده شده است.

پس از ذکر کلیاتی راجع به این اصل و آشنایی اجمالی با جایگاه و مفاد آن سوالی که با توجه به رسالت این پژوهش به بررسی پاسخ آن خواهیم پرداخت این است که معنی مناسب «مقررات» در این اصل چیست؟ پاسخ به این سوال را ابتدا مستند به اسناد و مستدل به دلایل و سپس بر مبنای رویه اساسی بررسی خواهیم کرد.

۱) بررسی مفهوم «مقررات» بر اساس مشروح مذاکرات شورای بازنگری

مطالب مطرح شده در مشروح مذاکرات شورای بازنگری مؤید ادعای برابری مصادیق «مقررات» با مصادیق «قانون» مندرج در این اصل است و هم دلالت بر خروج قانون اساسی از شمول عبارت «قوانین و مقررات» در این اصل دارد.

در مشروح مذاکرات به همراه پیشنهاد لزوم مطابقت مفاد اساسنامه‌ها با قوانین و مقررات عمومی پیشنهاددهندگان اشاره می‌کنند که می‌توان قانون تجارت را به عنوان مصداقی از عبارت قوانین و مقررات عمومی کشور نام برد. (خامنه‌ای، اداره کل قوانین فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ج ۳: ۱۱۲۷). ذکر این مثال به نوعی دال بر این موضوع است که در فضای ذهنی برخی از اعضای آن شورا مقصود از عبارت «قوانین و مقررات عمومی» همان «قوانین» بوده است و واژه «مقررات» بار مفهومی خاصی نداشته است. در راستای همین مطلب در جریان بررسی موضوع در شورای بازنگری این سوال مطرح می‌شود که آیا منظور از «قوانین» همه قوانین می‌باشد. یکی از اعضا در پاسخ به صراحت تأیید می‌کند و مقصود از عبارت «قوانین و مقررات عمومی کشور» را همه قوانین اعلام می‌کند. (هاشمی رفسنجانی، خامنه‌ای، اداره کل

قوانین فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۱۲۷) این مطلب و مثال‌هایی که برخی ناطقان از جمله مخبر کمیسیون پیشنهاددهنده در توضیح عبارت «قوانین و مقررات عمومی» ذکر می‌کنند و بیان می‌کنند که اساسنامه‌های مصوب دولت نباید برخلاف قوانینی چون قانون محاسبات عمومی، قانون تجارت و قانون کار باشد (موسوی، اداره کل قوانین فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ج ۳: ۱۵۸۸) همگی دال بر این موضوع است که برداشت قانون‌گذار اساسی از عبارت «قوانین و مقررات عمومی کشور» همان «قوانین» بوده است. اما آیا قانون اساسی در شمار مصادیق «قوانین»، که در ردیف «مقررات» آمده است، می‌گنجد؟

بر اساس متن مشروح مذاکرات شورای بازنگری برخی از اعضا از خروج قانون اساسی از شمول مصادیق «قوانین و مقررات عمومی» سخن گفته‌اند. (نوری، اداره کل قوانین فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ج ۳: ۱۵۸۵)

۲) مفهوم «مقررات» بر اساس سیاق اصل

دقت در عبارات متن اصل نیز می‌تواند گویای نکات روشننگری در مفهوم‌شناسی «مقررات» در این اصل باشد.

الف) عبارت ذیل اصل که بیان می‌کند «... و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد...» به نوعی تفسیر عبارت «قوانین و مقررات عمومی» مندرج در این اصل است. با این توضیح که متن اصل ابتدا اعلام می‌کند که مصوبات دولت مخالف «قوانین و مقررات عمومی» کشور نباشند و در جمله بعد به جای عبارت «قوانین و مقررات عمومی» صرفاً عبارت «قوانین مزبور» به کار برده می‌شود. با توجه به این نکته می‌توان گفت «مقررات» در این اصل در مفهوم برابر با قانون مورد استفاده قرار گرفته است و نسبت منطقی این دو واژه در این اصل تساوی است.

ب) اصل ۸۵ با قرار دادن وظیفه بررسی عدم مغایرت مصوبات دولت با احکام شرع و قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان، در حقیقت قانون اساسی را از شمول «قوانین» در این عبارت خارج کرده است. بنابراین با یکسان دانستن مفهوم و مصادیق «مقررات» با «قانون» در این اصل باید گفت که منظور از «قوانین» صرفاً قوانین عادی بوده و شامل قانون اساسی نیست.

۳) مفهوم شناسی «مقررات» در اصل ۸۵ بر اساس اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی

اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی به عنوان یکی از نتایج اصل حاکمیت قانون بیان کننده این مطلب است که محتوای هنجارهای مادون نمی تواند مفادی مغایر با محتوای هنجارهای مافوق داشته باشد. البته در این رابطه باید توجه داشت که معیار و ملاک رتبه بندی هنجارهای حقوقی نسبت به یکدیگر مقام و موقعیت واضح این هنجارها است. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۱)

بر این اساس می توان هنجارهای حقوقی را به ترتیب به قانون اساسی، قانون عادی و مصوبات دولتی رتبه بندی کرد. به منظور رعایت این اصل در نظام حقوق اساسی کشور و بر مبنای اصل ۸۵ موارد زیر باید رعایت گردد.

الف) عدم مغایرت مصوبات دولتی با قانون اساسی و قانون عادی

ب) عدم مغایرت اساسنامه های مصوب دولت با قانون اساسی

پ) عدم مغایرت مصوبات دولتی با یکدیگر (مفاد آیین نامه ها و اساسنامه ها)

ت) عدم مغایرت اساسنامه ها مصوب دولت با قوانین عادی

به منظور یافتن مفهوم «مقررات» در اصل ۸۵ باید هر یک از موارد یادشده را بررسی و راجع به شمول یا عدم شمول «مقررات» بر آنها اظهار نظر کرد.

بر اساس اصل ۸۵ مصوبات دولت نباید مغایر «قوانین و مقررات عمومی کشور» باشد با توجه به این که منظور از مصوبات در این اصل اساسنامه های مصوب دولت می باشد و سایر مصوبات دولت را شامل نمی شود لذا مورد «الف» خروج تخصصی از موضوع مورد سوال دارد. بر این اساس تنها مواردی که می تواند تحت شمول این اصل قرار گیرد موارد «ب» (عدم مغایرت اساسنامه های مصوب دولت با قانون اساسی)، «پ» (عدم مغایرت مصوبات دولتی با یکدیگر) و «ت» (عدم مغایرت اساسنامه های مصوب دولت با قوانین عادی) می باشد. راجع به مورد «ب» نیز باید گفت از آنجا که در صدر اصل با قرار دادن این موضوع (بررسی عدم مغایرت اساسنامه های مصوب دولت با قانون اساسی) در صلاحیت شورای نگهبان نسبت به آن تعیین تکلیف شده است، در ارتباط با مورد «پ» نیز همان گونه که بحث خواهد شد با توجه به واحد بودن مرجع وضع این اسناد اصولاً نیازی به اعلام مغایرت این گروه هنجارها با یکدیگر، از سوی مرجعی دیگر نیست. بر این اساس تنها مصداقی که از اصل سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی در

عبارت «مصوبات دولت نباید مغایر قوانین و مقررات عمومی باشند» تعیین تکلیف شده، انطباق اساسنامه‌های مصوب دولت با قوانین عادی است. با این شرح معلوم می‌شود که در این عبارت منظور از «مصوبات دولت» صرفاً «اساسنامه‌های مصوب دولت» است و منظور از عبارت «قوانین و مقررات عمومی» نیز «قوانین عادی» می‌باشد. برآیند این بحث، اثبات‌کننده این نتیجه است که در این اصل «مقررات» در مفهومی برابر با «قانون عادی» مورد استفاده قرار گرفته است.

۴) مفهوم «مقررات» بر اساس قوانین و مقررات

مستند دیگری که می‌توان در اثبات ادعای برابری مفهوم «مقررات» در این اصل با «قانون عادی» ذکر کرد توجه به رویه تقنین در این مورد با عطف توجه به متن قوانین عادی راجع به این موضوع می‌باشد.

مهمترین قانونی که می‌توان در این موضوع مورد استناد قرار داد قانون «نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ با اصلاحات بعدی آن است. از آنجا که بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ مسئولیت انطباق مصوبات دولت اعم از اساسنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها با قوانین و مقررات کشور بر عهده رئیس مجلس قرار داده شده، با تصویب قانون یادشده در یک ماده واحده و ۸ تبصره، چهارچوب نظارتی و نحوه اعمال نظارت رئیس مجلس مقرر شده است. ازجمله مفاد این قانون، راجع به موضوع مورد بحث می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

الف) در صدر این ماده واحده و در بیان وظیفه بررسی مصوبات دولت (موارد مندرج در اصول ۸۵ و ۱۳۸) توسط رئیس مجلس واژه «قانون» جایگزین عبارت «قوانین و مقررات عمومی» مندرج در اصل ۸۵ شده است^(۱). از آنجا که در ادبیات حقوقی کشور استفاده مطلق از واژه «قانون»، قوانین عادی را به ذهن متبادر می‌کند بنابراین با توجه به منطوق این ماده چنین به نظر می‌رسد که در این اصل «مقررات» در

۱. «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در اصل ۱۳۸ و نیز مصوبات موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد در صورتی که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید...»

مفهومی برابر با قانون عادی به کار رفته است. به عبارت دیگر این ماده واحده روشن-کننده و به نوعی تفسیر عبارت «قوانین و مقررات عمومی» مندرج در اصل ۸۵ است و بیان می‌کند که منظور از این عبارت قوانین عادی می‌باشد.

ب) در تبصره ۸ الحاقی ۱۳۸۸/۱/۳۰ این قانون^(۱) مقنن بار دیگر «قوانین» را جایگزین عبارت «قوانین و مقررات عمومی» مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی می‌کند. این موضوع نیز بیانگر این مطلب است که مقنن عادی محتوای عبارت «قوانین و مقررات عمومی کشور» مندرج در اصل ۸۵ را صرفاً قوانین عادی دانسته و برای اصطلاح مقررات در این ترکیب بار معنایی و مصداقی خاصی متصور نبوده است^(۲). نتیجه حاصل از مجموع شواهد بررسی شده در مواد قانونی یادشده این است که «مقررات» در این اصل در معنی برابر با قانون عادی به کار رفته است.

۵) ماهیت قانونی اساسنامه‌های مصوب دولت و ترسیم قلمرو «مقررات»

نکته‌ی دیگری که توجه به آن به منظور آشکار شدن مفهوم «مقررات» در این اصل و نیز احصای مصادیق آن لازم است بررسی ماهیت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌باشد. چرا که در صورت قانون دانستن این اسناد باید این متون را نیز در شمار مصادیق «قوانین و مقررات» مندرج در این اصل آورد. بر این مبنا به بررسی ماهیت این اسناد می‌پردازیم.

الف- ۵) ماهیت قانونی اساسنامه‌های مصوب دولت

تصویب اساسنامه‌ها بر اساس اصل ۸۵ اصالتاً در صلاحیت مجلس است. بر این اساس با توجه به ضابطه شکلی و سازمانی، تصویب اساسنامه‌ها اصالتاً امری تقنینی و از شئون قوه مقننه می‌باشد. همان‌گونه که در اصل ۸۵ نیز تأکید شده است دولت در صورت تفویض مجلس است که می‌تواند به تصویب اساسنامه سازمان‌ها، موسسات و

۱. تبصره ۸ (الحاقی ۱۳۸۸/۱/۳۰) در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور 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 این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد.

۲. همچنین نک به بند ۱ ماده ۸ و ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲ و اصلاحات بعدی

شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت اقدام کند. در نتیجه دولت نمی‌تواند بدون اذن مجلس و به صورت مستقل اقدام به تصویب اساسنامه نماید. (مزارعی، ۱۳۹۲: ۴۲) این ویژگی اساسنامه‌ها می‌تواند موجب تقویت استدلال بر ماهیت قانونی اساسنامه‌ها باشد. با این شرح که بر اساس محتوای این اصل این کارویژه (تصویب اساسنامه‌ها) نیز هم‌چون تصویب قانون اصالتاً در صلاحیت مجلس قرار داده شده است و امری که اصالتاً دارای ماهیت قانونی است به صرف تفویض به نهاد دیگر تغییر ماهیت نمی‌دهد. دلیل دوم مثبت ادعای ماهیت قانونی و فرا آیین‌نامه‌ای اساسنامه‌های مصوب دولت، نحوه‌ی برخورد قانون اساسی با این مصوبات است که آن‌ها را هم‌چون قانون مصوب مجلس نیازمند تأیید شورای نگهبان دانسته است. در حالی که برای لازم‌الاجرا شدن سایر مصوبات دولتی از جمله آیین‌نامه‌ها این شرط مقرر نشده است.

این موضوع با امعان نظر به مذاکرات شورای بازنگری توجیه بیشتری می‌یابد چرا که در این مذاکرات برخی اعضا به صراحت از ماهیت قانونی اساسنامه‌ها سخن گفته‌اند. (هاشمیان، اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۵۸۸ و ۱۵۸۲)

ب-۵) ماهیت مادون قانونی اساسنامه‌های مصوب دولت

با توجه به اینکه دولت در تصویب اساسنامه‌ها باید قوانین و مقررات را رعایت کند، برابر دانستن ماهیت و شأن اساسنامه‌ها با قوانین عادی با ابهام روبرو می‌باشد. چراکه اگر اساسنامه‌های مصوب دولت ارزشی برابر با قوانین عادی داشته باشند، ضرورتی به انطباق آن‌ها با قوانین عادی نیست؛ چراکه مسئله عدم انطباق مفاد دو هنجار هم‌شأن (مقدم و مؤخر) با نسخ هنجار پیشین خاتمه می‌یابد چراکه این امر روند طبیعی حیات هنجارهای حقوقی است نه آنکه مرجع مصوب هنجار دوم را ملزم به منطبق کردن هنجار مؤخر با مفاد هنجار مقدم کنیم. درحالی‌که اصل ۸۵ قانون اساسی دولت را مکلف کرده است که اساسنامه‌های مصوب خود را به منظور کنترل انطباق با قوانین عادی برای رئیس مجلس ارسال کند و بر اساس صدر ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸، هرگاه رئیس مجلس اساسنامه مصوب دولت را مغایر با قوانین تشخیص دهد برای اصلاح و تجدیدنظر به هیأت دولت بازمی‌گرداند لذا هم شأن دانستن اساسنامه‌ها و قانون عادی با ابهام جدی روبه‌رو است.

علاوه بر استدلال ذکر شده برخی از اعضای شورای بازنگری نیز بر ماهیت غیرتقنینی اساسنامه‌ها تأکید داشته‌اند که این موضوع نیز می‌تواند در تقنینی دانستن ماهیت اساسنامه‌ها ایجاد ابهام کند. (یزدی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ج ۳: ۱۱۱۶)

از سوی دیگر هرگاه معیار شکلی (مرجع واضع هنجارهای حقوقی) را ملاک تفکیک قانون از آیین‌نامه قرار دهیم، صرف تصویب یک متن توسط دولت موجب خروج آن متن از شمول «قانون»، حذف ماهیت قانونی آن و اطلاق عنوان آیین‌نامه به آن خواهد شد. از این رو نمی‌توان به اساسنامه‌های مصوب دولت عنوان قانون اطلاق کرده و آنها را دارای ماهیت قانونی دانست. (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳/۳/۱۲: ۱۵)

اگرچه در ماهیت حقوقی اساسنامه‌ها ابهام وجود دارد، اما با توجه به نکات فوق به نظر می‌رسد بتوان برای این گروه از مصوبات دولت ماهیت دوگانه‌ای را پذیرفت و اساسنامه‌ها را هنجارهایی دانست که به لحاظ شأن حقوقی مابین قانون مصوب مجلس و آیین‌نامه‌های مصوب دولت قرار دارند. (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳/۳/۱۲: ۱۵). بر این اساس می‌توان گفت که این اسناد (اساسنامه‌ها) ارزشی فرای آیین‌نامه‌ها و سایر مصوبات دولتی دارند.

نتیجه آنکه با توجه به ماهیت حقوقی اساسنامه‌ها منطقاً نمی‌توان شمول «مقررات» در این اصل را به معنی مصوبات دولت (آیین‌نامه‌ها) گستراند. چرا که در صورت قرار دادن آیین‌نامه در شمول «مقررات» مندرج در این اصل لازم می‌آید که اساسنامه‌های مصوب دولت با سایر مصوبات دولتی هم‌چون آیین‌نامه‌ها نیز تطبیق داده شوند. در حالی که این امر مغایر با منطق حقوقی و اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است. با این شرح که اصل سلسله‌مراتب قوانین بیان‌کننده لزوم عدم مغایرت هنجارهای مادون نسبت به هنجارهای مافوق است. در حالی که آیین‌نامه‌های مصوب دولت شأنی فراتر از اساسنامه‌های مصوب دولت ندارند.

علاوه بر این موضوع حتی در صورت برابر دانستن شأن اساسنامه‌های مصوب دولت با سایر مصوبات دولتی هم‌چنان نمی‌توان مصوبات دولتی را در شمول «مقررات» در این اصل گنجانند. چرا که در صورت هم شأن بودن دو هنجار حقوقی این هنجار دوم (اساسنامه مصوب دولت) است که اراده مؤخر نهاد یا مقام واضع را بیان

می‌کند بنابراین مفاد این هنجار بر مفاد هنجارهای مقدم (سایر مصوبات دولتی) حاکم بوده و در موارد مغایرت، موجب نقض آن‌ها خواهد شد.

بنابراین نتیجه حاصل از این مبحث این است که «مقررات» در این اصل شامل مصوبات دولتی نمی‌باشد بلکه در مفهومی برابر با قانون عادی به کار رفته است. به عبارت دیگر در این اصل مصادیق «مقررات» برابر با قانون عادی است.

۶- مفهوم «مقررات» با توجه به رویه اساسی

رویه رئیس مجلس از طریق هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین^(۱) گویای آن است که «قوانین و مقررات عمومی کشور» در مفهومی برابر با قانون عادی فهمیده شده است. چرا که مبنای انطباق اساسنامه‌های مصوب دولت توسط هیأت تطبیق و رئیس مجلس همواره قوانین عادی بوده است. از جمله این موارد می‌توان به نظریه شماره ۹۰۹/ب مورخ ۱۳۷۴/۲/۲۳ رئیس مجلس مبنی بر اعلام مغایرت اساسنامه شرکت تجهیز و نگهداری تأسیسات و ساختمان‌های ورزشی مصوب ۱۳۷۳/۸/۲۲ با قانون محاسبات عمومی، نظریه شماره ۹۳۶/ب مورخ ۱۳۷۴/۴/۱۰ رئیس مجلس راجع به اعلام مغایرت اساسنامه سازمان جهاد استان مصوب ۱۳۷۳/۸/۲۲ با قانون محاسبات عمومی، نظریه شماره ۱۴۹۱/ب مورخ ۱۳۷۶/۲/۱ رئیس مجلس در مورد مغایرت اساسنامه صندوق رفاه دانشجویان مصوب ۱۳۷۳/۱۱/۲ با قانون بودجه سال ۱۳۶۴ اشاره کرد. (مجلس شورای اسلامی- دفتر هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، ۱۳۸۹: ۱۶۲، ۱۶۵ و ۱۷۱)

نتیجه‌گیری

با توجه به همه شواهد و دلایل فوق به نظر می‌رسد که «مقررات» در اصل ۸۵ قانون اساسی در مفهومی برابر با قانون عادی به کار رفته است. به عبارت دیگر شمول

۱. رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور انجام مسئولیت ناشی از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در ماده اول آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی اقدام به ایجاد هیأتی تحت عنوان هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین کرد. متن ماده اول این آیین‌نامه بدین شرح است "در اجرای قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱/۲۶ و اصلاحات بعدی، هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین که در این آیین‌نامه به اختصار "هیأت" نامیده می‌شود، تشکیل و طبق مواد ذیل انجام وظیفه می‌کند.

«مقررات» در این اصل با توجه به مباحث مطروحه برابر با قوانین عادی مصوب قوه تقنینی می‌باشد و منطقاً نمی‌تواند مصادیق دیگری را دربرگیرد. اگرچه ممکن است گفته شود که «مقررات» در این اصل فاقد بار معنایی خاصی است چرا که «قوانین» در این اصل خود پوشش‌دهنده قوانین عادی می‌باشد.

البته باید گفت اگرچه در متون قانونی اصل بر این است که قانون‌گذار از ذکر هر واژه‌ای مفهوم و معنایی را قصد کرده است و استفاده از هر واژه مفید معنای خاصی است با این وجود به نظر می‌رسد که مقنن در این اصل «مقررات» را برابر با مفهوم قانون عادی مورد استفاده قرار داده است و در واقع عبارت «و مقررات عمومی کشور» مصادیق تازه‌ای به این اصل نمی‌افزاید به نحوی که حذف این عبارت چیزی از مفاد این بخش از اصل نمی‌کاهد.

۶- «مقررات» در اصل ۱۰۸

اصل ۱۰۸ قانون اساسی در مقام بیان نحوه تشکیل، تنظیم جلسات و به‌صورت کلی تعیین نحوه چهارچوب‌بندی وظایف مجلس خبرگان می‌باشد^(۱). این اصل در قانون اساسی مصوب ۵۸^(۲) دایره محدودتری نسبت به اصل فعلی داشت و سخنی از قاعده‌گذاری راجع به وظایف مجلس خبرگان به میان نیاورده بود. در حالی که در بازنگری سال ۶۸ با اضافه شدن عبارت «... تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان خواهد بود» امکان تصویب مقرراتی در راستای وظایف قانونی خبرگان پیش‌بینی و امکانپذیر گردید.

آنچه در این اصل همچون اصول قبل مورد سوال می‌باشد این است که «مقررات» در این اصل در چه معنایی مورد استفاده قرار گرفته است؟ پاسخ به این پرسش نیازمند کاوش در اراده مقنن اساسی و عبارات مندرج در متن اصل می‌باشد.

۱. قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقها اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است

۲. قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون در صلاحیت مجلس خبرگان است.

تحلیل و بررسی

نکته‌ای که می‌تواند در مفهوم‌شناسی «مقررات» بر اساس مشروح مذاکرات شورای بازنگری روشن‌گر باشد علت قرار گرفتن عبارت «تصویب سایر مقررات مربوط به خبرگان» در متن این اصل می‌باشد. مخبر کمیسیون تنظیم‌کننده این اصل هدف از افزودن این عبارت به این اصل را این موضوع بیان کرده است که «قانون» در این اصل همه آنچه را که مربوط به خبرگان و مقررات کار آن‌ها است را شامل نمی‌شود. (مؤمن، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ج ۳: ۱۲۷۶) از آنجا که این عبارت از سوی تنظیم‌کننده‌گان این اصل مطرح می‌شود بیانگر این نکته است که، مقصود از آوردن عبارت «سایر مقررات مربوط به خبرگان» بیان این نکته است که هر مقرره‌ای که راجع به مجلس خبرگان وضع می‌شود فارغ از این که در قالب چه سند حقوقی (آیین‌نامه، مصوبه) باشد توسط خود خبرگان ایجاد خواهد شد.

در راه یافتن مفهوم «مقررات» نکته‌ای که بر اساس عبارات اصل باید مورد توجه قرار داد عبارت «سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان» است. بر مبنای این عبارت به نظر می‌رسد قواعد حاکم بر تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب و آیین‌نامه داخلی آنان (ذکر شده در صدر اصل) به عنوان مقررات گرفته شده است. در حالی که موارد ذکر شده در نوع واحدی از هنجارهای حقوقی (قانون، آیین‌نامه) مدون نشده بلکه این موضوعات در قالب‌های حقوقی متعددی چون قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ مصوب فقهای شورای نگهبان، آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان مصوب ۱۳۶۱/۷/۱۸ مصوب شورای نگهبان و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان مصوب ۱۳۵۹/۷/۱۰ مصوب فقهای شورای نگهبان آمده است. از سوی دیگر در صورت وضع قواعد جدید مربوط به خبرگان نیز این احتمال وجود دارد که این قواعد در هر نوع سندی اعم از آیین‌نامه یا قانون به تصویب برسد.

نتیجه‌گیری

با توجه به استدلال‌ها و مستندات ذکر شده به نظر می‌رسد که در این اصل «مقررات» در معنی محتوای هر نوع سند حقوقی که مجلس خبرگان راجع به وظایف خود وضع می‌کند، اعم از این که عنوان این سند قانون یا آیین‌نامه باشد است. بر این اساس این واژه در این اصل بیانگر نوع خاصی از اسناد حقوقی (قانون و آیین‌نامه)

نبوده؛ و به عنوان جمع واژه «مقرره» مورد استفاده قرار گرفته است. در نتیجه این مقرره می‌تواند در قالب قانون یا اسناد حقوقی دیگری چون آیین‌نامه به تصویب برسد.

۷- مقررات در اصل ۱۱۲

اصل ۱۱۲ قانون اساسی از جمله اصولی است که هیچ اثری از محتوای آن در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ وجود نداشت. چرا که نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ و بر اساس نامه حضرت امام (ره) ایجاد شده است^(۱). فارغ از همه مسائل پیرامون تشکیل این نهاد، اصل ۱۱۲^(۲) حدود صلاحیت، وظایف و اختیارات این نهاد را مشخص کرده است. بر این اساس که این نهاد اولاً در مواردی که مصوبه مجلس را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورا را تأمین ننماید تصمیم‌گیری می‌کند و از سوی دیگر به عنوان هیأت مشورتی برای مقام رهبری عمل می‌نماید.

تحلیل و بررسی

ذیل این اصل صلاحیت وضع (تهیه و تصویب) مقررات مربوط به این نهاد را در صلاحیت اعضای این نهاد قرار داده است. البته این مقررات بعد از تصویب باید به تأیید مقام رهبری نیز برسد. از آنجا که در مشروح مذاکرات شورای بازنگری راجع به این موضوع بحثی به میان نیامده است ناگزیر باید با بررسی عبارات اصل و رویه‌های موجود مفهوم مناسب «مقررات» در این اصل را یافت.

اگرچه با توجه به عبارت «مقررات مربوط به مجمع» در این اصل به نظر می‌رسد که «مقررات» در این اصل همچون اصل ۱۰۸ قابل اطلاق بر هر سندی است که مربوط

۱. به منظور آگاهی از متن نامه حضرت امام (ره) راجع به تشکیل مجمع رجوع شود به موسوی‌الخمنی، روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چاپ اول، جلد بیستم

۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

به مجمع باشد فارغ از این که این سند تحت عنوان قانون یا آیین نامه و دستورالعمل تصویب شود؛ اما روشن شدن مفهوم عبارت «مربوط به مجمع» در این اصل می تواند شمول و قلمرو «مقررات» را مشخص کند.

راجع به عبارت «مربوط به مجمع» می توان دو فرض زیر را مطرح کرد.

۱- منظور قواعد مربوط به سازماندهی مجمع مثلاً نحوه برگزاری جلسات، نحوه اخذ رأی، ترکیب اعضا، نحوه بررسی موضوعات ارجاعی و اموری از این قبیل و در یک کلام آیین نامه داخلی آن می باشد.

۲- مقصود از «مربوط به مجمع» در این اصل قواعد «حاکم» بر وظایف مجمع است. به منظور گزینش گزینه مناسب لازم آن است که به اختصار وظایف این نهاد را بررسی نماییم. راجع به وظایف و کارکرد این نهاد می توان گفت که این نهاد دارای سه وظیفه اصلی و تعدادی وظیفه موردی و اتفاقی است. وظایف اصلی مجمع مستند به ماده اول از آیین نامه داخلی این نهاد مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۴ و اصلاحات بعدی تا ۱۳۹۲/۱۱/۱۴^(۱) عبارت است از تشخیص مصلحت نظام در مواردی که مجلس در وضع قانون نظر شورای نگهبان را تامین نکند. این وظیفه در حقیقت علت سیاسی و اولیه تأسیس این نهاد محسوب می شود. (حسن نژاد، ۱۳۷۵: ۷۱)، حل معضلات نظام که بر اساس جریان عادی امور قابل حل نباشد. (بند ۸ اصل ۱۱۰) و مشاوره به رهبری در موضوعاتی که از سوی مقام معظم رهبری به این نهاد ارجاع می شود است.

علاوه بر وظایف اصلی مستند به اصول قانون اساسی تعدادی وظیفه موردی و اتفاقی نیز به این نهاد محول شده است که عبارت است از تعیین یکی از فقهای شورای نگهبان به منظور حضور در شورای موقت رهبری بر اساس اصل ۱۱۱ قانون اساسی، تأیید برخی تصمیمات اتخاذی از سوی شورای موقت رهبری مستند به اصل ۱۱۱ قانون اساسی و عضویت اعضای ثابت این نهاد در شورای بازنگری قانون اساسی

۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای بند (۱) و (۸) اصل یکصد و دهم و اصل یکصد و دوازدهم و موارد دیگر مذکور در قانون اساسی و نیز اجرای حکم بیست و هفتم اسفندماه ۱۳۷۵ مقام معظم رهبری، موظف به «تشخیص مصلحت در موارد تعارض میان مصوبه مجلس و نظر شورای نگهبان» می باشد و در مقام «تعیین سیاست های کلی نظام» و «حل معضلات کشور» و نیز موارد مهمی که «رهبری به آن ارجاع می کنند» «با توجه به مجموع وظائف مقرر در قانون اساسی» به عنوان «هیأت مستشاری عالی رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران»، انجام وظیفه می کند و جلسات آن به شرح مواد آتی تشکیل می شود.

مستند به اصل ۱۷۷ قانون اساسی، علاوه بر موضوع وظایف این نهاد امور مربوط به ساز و کار و نحوه جریان امور در این نهاد از جمله نحوه انجام امور محوله، نحوه برگزاری جلسات در آیین‌نامه داخلی این نهاد مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۱۴ آمده است.

با توجه به اطلاق عبارت «مربوط به مجمع» به نظر می‌رسد که هر دو دسته از قواعد ذکر شده را بتوان در شمول این عبارت قرار داد. البته هر آیین‌نامه پیداست که موضوعاتی که در اصول قانون اساسی از جمله تعداد و نحوه انتخاب اعضا تعیین تکلیف شده‌اند از شمول «مقررات» خارج می‌باشد. چرا که راجع به این امور در اصول قانون اساسی (اصل ۱۱۲) تعیین تکلیف شده و مجمع نمی‌تواند راجع به این موارد اقدام به وضع مقرر کند.

بر این مبنا هر گونه سندی که قواعد مربوط به مجمع (اعم از قواعد سازمان‌دهنده و قواعد مربوط به وظایف) را شامل شود فارغ از عنوان آن در شمول مصادیق «مقررات» در این اصل قرار می‌گیرد. به عنوان مؤیدی بر این ادعا می‌توان به وضعیت فعلی قواعد مربوط به مجمع اشاره کرد. چرا که مقررات مربوط به مجمع در متون قانونی با عناوین متعددی چون آیین‌نامه^(۱) و مقررات^(۲) آمده است.

نتیجه‌گیری

به عنوان برآیند این بحث باید گفت هر سند مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام که دربردارنده قواعدی راجع به وظایف و امور این نهاد است، فارغ از عنوان سند در شمول این واژه قرار می‌گیرد.

۸ - «مقررات» در اصل ۱۳۸

به صورت کلی مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی بیانگر صلاحیت مقررات گذاری دولت است. به این ترتیب که مستند به این اصل هیأت وزیران به منظور انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری می‌تواند به تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد علاوه براین هر یک از وزیران نیز در وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه البته در حدود وظایف خود و مصوبات هیأت‌وزیران صالحند. البته دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونی مرکب از چند وزیر واگذار نماید.

۱. آیین‌نامه داخلی مجمع مصوب ۱۳۸۶/۸/۳

۲. مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۰

اصل ۱۳۸ پس از اعطای صلاحیت وضع مقررات به ارکان عالی دولت، تصریح کرده است که محتوای این مقررات نباید مخالف متن و روح قوانین باشند.

مراد از روح قوانین مبانی و اهداف و اصول عقلی است که در فحوای عبارات هر متن قانونی قرار دارد هر چند که این موضوعات در عبارات قانون ظهور و بروز ندارند. (محسنی و غمامی، ۱۳۹۲، ۷۳) نظارت بر مصوبات هیأت وزیران و کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر به منظور بررسی مغایرت یا عدم مغایرت آن‌ها با قانون نیز بر اساس این اصل در صلاحیت رئیس مجلس قرار دارد.

فارغ از همه نکات مربوط به مفاد و محتوای این اصل، سؤالی که یافتن پاسخ آن در این مبحث مقصود می‌باشد این است که مفهوم مناسب «مقررات» در این عبارت چیست؟

بررسی و تحلیل

در مجلس بررسی نهایی نمایندگان در بررسی «مقررات» صرفاً به شرح و تفسیر آیین‌نامه (اعم از آیین‌نامه وزارتی، و هیأت وزیران اعم از آیین‌نامه مستقل^(۱) و آیین‌نامه اجرایی^(۲))، تصویب‌نامه^(۳) هیأت وزیران و «بخش‌نامه وزارتی»^(۴) مذکور در این اصل پرداخته و از سایر مصوبات دولتی همچون مصوبات سایر مقامات ذیصلاح در وضع مصوبه در قوه مجریه سخنی به میان نیاورده‌اند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲: ۱۳۰۵) تأکید برخی نمایندگان آن مجلس بر هنجارهای یادشده دال بر اختصاص موضوع این اصل به اینگونه هنجارها دارد. مؤید این سخن شواهد لفظی در این اصل می‌باشند چرا که برآیند تتبع در مفاد این

۱. در برخی موارد خلاء قانونی، مقامات دولتی را بر آن می‌دارد تا به منظور پاسخ به مقتضیات اداره و حسن جریان برخی امور دست به وضع مقرراتی زنند که مقنن در آن زمینه هیچ متن قانونی را تصویب نکرده است از آنجا که این قبیل مقررات وابسته به هیچ متن قانونی نمی‌باشند این گروه مقررات را آیین‌نامه مستقل می‌نامند. (هاشمی، ۱۳۸۰: ج ۲: ۳۱۹)

۲. آیین‌نامه اجرایی، آیین‌نامه‌ای است که به منظور اجرای قانون وضع می‌شود به این معنی که مقنن در متن قانون به ذکر کلیات و چارچوب موضوع اکتفا کرده و بیان ریزه‌کاری‌ها و جزئیات تکمیلی موضوع را به وضع آیین‌نامه واگذار می‌کند به این قبیل آیین‌نامه‌ها آیین‌نامه اجرایی اطلاق می‌شود. (هاشمی، ۱۳۸۰: ج ۲: ۳۱۹)

۳. تصویب‌نامه عمدتاً به مصوبات هیأت وزیران اطلاق می‌شود (امامی، استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۶۲)

۴. بخش‌نامه تعلیماتی است که مقامات فافوق در راه اجرای صحیح قوانین برای مقامات مادون خود صادر می‌کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۵۷)

اصل چنین است که شمول «مقررات» در این اصل صرفاً پنج صورت از مصوبات دولت، شامل آیین‌نامه‌های اجرایی هیأت وزیران، آیین‌نامه‌های اجرایی هر یک از وزرا، آیین‌نامه‌های مستقل هیأت وزرا، آیین‌نامه‌های مستقل هر وزیر، تصویب‌نامه هیأت وزیران و بخش‌نامه‌های هر یک از وزیران را شامل می‌شود. چرا که مقنن در این اصل «مقررات» را با اسم اشاره نزدیک (این) به کار گرفته است و این امر حکایت از اطلاق این واژه بر موارد تصریح شده در متن اصل مذکور دارد و سند حقوقی دیگری در شمول آن قرار نمی‌گیرد.

توجه به رویه رئیس مجلس در انجام مسئولیت نظارت بر مصوبات دولت نیز می‌تواند گویای «بخشی» از محتوای «مقررات» در این اصل باشد. توضیح آنکه با توجه به مفاد ذیل اصل حدود صلاحیت رئیس مجلس صرفاً به نظارت بر مصوبات هیأت دولت (آیین‌نامه و تصویب‌نامه) و کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر محدود شده است و همه مصوبات مندرج در این اصل از جمله آیین‌نامه‌های مصوب هر یک وزیران و شمول نظارت رئیس مجلس نیستند. (کدخدایی، درویشوند، ۱۳۹۱، ۱۰۸)

در رویه رئیس مجلس مصوباتی با عناوین مختلف چون آیین‌نامه اجرایی^(۱)، مقررات انتظامی^(۲) و دستورالعمل^(۳) مورد بررسی قرار گرفته است که این مهم از شمول «مقررات» به این چنین مصوباتی حکایت دارد. افزون بر آن این مثال‌ها بیانگر این مطلب است که مرجع تشخیص آیین‌نامه و تصویب‌نامه از سایر مصوبات دولتی در این اصل رئیس مجلس است (کدخدایی، درویشوند، ۱۳۹۱: ۱۰۹). بنابراین دولت نمی‌تواند با قرارداد دادن عناوینی چون دستورالعمل، بخش‌نامه و عناوینی از این قبیل بر مصوبات خود، این مصوبات را از دایره نظارتی رئیس مجلس خارج کند.

۱. برای نمونه: نظریه شماره ۸۱۸ ه/ب مورخ ۱۳۷۳/۹/۲۷ رئیس مجلس مبنی بر اعلام مغایرت آیین‌نامه اجرایی تبصره ۱۶ قانون بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور با ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی (مجلس شورای اسلامی - دفتر هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، ۱۳۸۹، ۱۰۷)

۲. برای نمونه: نظریه شماره ۹۱۷ ه/ب مورخ ۱۳۷۴/۳/۲۰ رئیس مجلس راجع به اعلام مغایرت مقررات امنیتی و انتظامی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران با مواد ۱۱ و ۳۹ قانون محاسبات عمومی (مجلس شورای اسلامی - دفتر هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، ۱۳۸۹، ۱۵۹)

۳. برای مثال نظریه شماره ۸۳۵ ه/ب مورخ ۱۳۷۳/۹/۲۸ رئیس مجلس مبنی بر مغایرت دستورالعمل نحوه واگذاری واحدهای مسکونی احداث شده برای مهاجرین بی سرپرست یا از کار افتاده با ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰ (مجلس شورای اسلامی - دفتر هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، ۱۳۸۹، ۹۵)

نتیجه گیری

به نظر می‌رسد «مقررات» در این اصل شامل مصوبات دولتی، البته نه در مفهوم اعم آن و شامل تمام مصوبات، بلکه صرفاً تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران (جزئی و کلی)، آیین‌نامه هر یک از وزیران (اعم از مستقل و اجرایی) و بخش‌نامه‌های وزارتی می‌باشد. به دیگر سخن آنچه از این اصل استنباط می‌شود این است که مقنن مصادیق «مقررات» در این اصل را محصور و محدود به موارد تصریح شده در اصل کرده است.

۹- «مقررات» در اصل ۱۵۶

اصل ۱۵۶ قانون اساسی ضمن اشاره به استقلال قوه قضائیه از سایر قوا در مقام بیان وظایف قوه قضائیه می‌باشد. این اصل وظایف متعددی چون رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات و شکایات، حل و فصل دعاوی، گسترش آزادی‌های مشروع، نظارت بر حسن اجرای قوانین و اقدام برای پیشگیری وقوع جرایم را برعهده قوه قضائیه قرار داده است. در بند چهارم این اصل یکی از وظایف قوه قضائیه «کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرا حدود و مقررات مدون جزائی اسلام» مقرر شده است. راجع به این بند پرسش این است که مفهوم و گستره «مقررات» در عبارت «مقررات مدون جزایی اسلام» چیست؟ آیا صورت‌پردازی دیگری از حدود است یا بار معنایی متفاوتی دارد و شامل همه احکام جزایی موجود در ادبیات فقهی می‌شود؟

ازجمله شواهدی که در پاسخ به این سوال می‌تواند بصیرت‌زا و راهنما باشد توجه به عبارات و متن اصل و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی است. بنابراین در ادامه به بررسی تحلیلی این شواهد می‌پردازیم و با توجه به همه دلایل و شواهد، مفهوم مناسب این واژه را به عنوان برآیند این مبحث استخراج می‌کنیم.

الف) بررسی عبارات و منطوق اصل

در راه یافتن مفهوم «مقررات» در این اصل مسیر صواب آن است که ابتدا مفهوم لفاظی چون «مدون» و «حدود» مندرج در این اصل مشخص شود. چرا که شناسایی دقیق مفهوم «مقررات» در ترکیب «مقررات مدون جزایی اسلام» منوط به مشخص شدن این مسئله است که آیا «مقررات» شامل احکام موجود در قرآن کریم و احادیث هم می‌شود یا اینکه صرفاً احکامی که به قوانین (به معنی عرفی) راه یافته است را در بر می‌گیرد؟ پاسخ به این مهم بستگی به واکاوی واژه «مدون» در این اصل دارد.

پرسش دیگر آنکه آیا «حدود» در این اصل در معنی مطلق مجازات به کار رفته است یا در معنی اخص مورد استفاده قرار گرفته است؟ اثبات هر یک از این موارد (معنی مضیق یا موسع) راجع به «حدود» می تواند در توسعه و تضییق شمول «مقررات» در این اصل مؤثر باشد.

۱- مفهوم «مدون»

راجع به «مدون» در لغت نامه های عمومی معانی چون «جمع کرده شده، فراهم آمده در کتاب و شعر و مجموعه مطالب مرتب شده» (معین، ۱۳۸۸: ج ۳: ۳۷۷)، «فراهم شده» (انوری، ۱۳۸۶: ج ۷: ۶۸۲۸)، «گردآوری شده و مکتوب در دیوان»، در کتاب و دفتر نوشته شده» (دهخدا، ۱۳۸۵: ج ۲: ۲۶۴۹) ذکر شده است. اما این واژه در واژه نامه حقوقی و در ترکیب عبارت «مدونه قوانین» با مفهوم «مجموعه قوانین و کتابچه قانون» برابر دانسته شده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ج ۵: ۱۳۲۹۲).

نکته دیگری که می تواند در یافتن مفهوم «مدون» کمک کند تمایز «تدوین» از «کتابت» است. در این راستا توجه به مفاد اصل ۱۶۷^(۱) بصیرت افزا است. این اصل قضات را موظف کرده تا حکم هر دعوا را با توجه به قوانین مدونه صادر نمایند و در صورت نیافتن حکم دعوا در این قوانین اقدام به صدور حکم بر اساس منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر کنند. توضیح آنکه این اصل از قانون اساسی «قوانین مدون» را از «منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر» متمایز شناخته است. به عبارت دیگر این اصل «اسناد مدون» را از «اسناد مکتوب» جدا کرده است؛ بنابراین هر چند منابع معتبر اسلامی به صورت مکتوب می باشند اما مقنن قوانین مدون را از این گروه منابع متمایز کرده است. این مستند می تواند مؤیدی بر متمایز دانستن مفهوم «مدون» از «مکتوب» و در نتیجه «منابع مدون» از «منابع مکتوب» در قانون اساسی باشد.

با توجه به مراتب ذکر شده در بالا این گونه به نظر می رسد که «مدون» در این اصل آن گروه از قواعد را شامل می شود که مراحل «تصویب» قانون مندرج در اصول قانون اساسی^(۲) و قوانین مرتبط^(۳) (پیشنهاد، تصویب، تأیید و توشیح) را طی کرده

۱. قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر کند...

۲. اصول ۷۱، ۷۴، ۹۴، ۱۲۳

۳. از جمله قوانین مرتبط می توان به ماده ۱ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ (اصلاحات ۱۳۷۰/۸/۱۴) اشاره کرد که اعلام می کند «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه پرسى پس از طى مراحل قانونى به

باشد. در غیر این صورت نمی‌توان این قواعد را موصوف به وصف «مدون» دانست. بنابراین با توجه به فضای کلی قانون اساسی در مفهوم دانش واژه «مدون» به نظر می‌رسد که در اصل ۱۵۶ نیز «مدون» در مفهوم آن گروه قواعدی که از سوی مقام صالح و بر مبنای قواعد مربوط به وضع مقررات ایجاد شده آمده است و «مقررات» در این اصل در مفهوم عرفی، و نه در مفهوم قواعد شرع استفاده شده است.

۲- مفهوم «حدود»

راجع به «حدود» که صورت جمع «حد» می‌باشد در کتب لغت معانی چون «اندازه» (معین، ۱۳۸۸: ج ۳: ۱۳۴۴) «مقدار» (انوری، ۱۳۸۶: ج ۷: ۶۸۲۸) «عقوبت‌های معین شرعی»، (دهخدا، ۱۳۸۵: ج ۱: ۱۰۱) «منع» (نجفی، ۱۳۹۰: ج ۱: ۱۱) بیان شده است. اما آنچه در این اصل می‌تواند راجع به «حدود» چشم‌گشا باشد بررسی تعاریف اصطلاحی و تخصصی از «حدود» است.

در مفهوم تخصصی «حد» عمدتاً به سه صورت اعم، عام و خاص تعریف می‌شود. «حد» در مفهوم اعم دربرگیرنده کلیه احکام الهی (الحسینی الشیرازی، بی‌تا: ص ۵) می‌باشد. در مفهوم عام به مطلق مجازات اطلاق می‌شود؛ خواه این مجازات‌ها در قانون ذکر شده باشد و یا اینکه اعمال آن به اختیار قاضی باشد. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ۱۳۷۸) البته به این تعریف به واسطه دربرگرفتن مجازات‌های غیرحدی مثل دیه و قصاص ایراد وارد شده است. (اردبیلی، ۱۳۸۶: ج ۲: ۱۵۱)

در حالی که «حد» در مفهوم خاص به مجازات‌های مصرح در قانون جزا اطلاق می‌شود که جنبه بدنی داشته و حداقل و حداکثر ندارد. بلکه به صورت مشخص میزان و نوع آن در شرع مشخص شده است. (شامبیاتی، ۱۳۷۵: ۳۱۲)

با بررسی مفهوم «مدون» و «حدود» مندرج در این اصل در ادامه در پی پاسخ به این سوال خواهیم بود که «مقررات» در این اصل از قانون اساسی در چه مفهومی به کاررفته است؟

ب) فروض مسئله و بررسی «مقررات» با توجه به متون قانونی دیگر

راجع به مفهوم «مقررات» در این اصل می‌توان فروض زیر را مطرح کرد.



رئیس جمهور ابلاغ می‌شود رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید»

الف) کلیه قواعد جزایی مقرر در قانون مجازات که ریشه در دین مبین اسلام داشته و تخلف از آن‌ها مجازات شرعی قانونی (مصرح در قانون مجازات) را در پی خواهد داشت.

ب) کلیه قواعد جزایی (اعم از مصرح در قانون مجازات و غیر آن) که ریشه در اسلام داشته و تخلف از آن‌ها مجازات شرعی قانونی (مصرح در قانون مجازات) در پی خواهد داشت.

د) کلیه قواعد جزایی (اعم از مصرح در قانون مجازات و غیر آن) که ریشه در اسلام داشته و تخلف از آن مجازات شرعی (مصرح در قانون مجازات یا به اختیار قاضی) در پی خواهد داشت.

ه) جرایمی که تخلف از آن مجازات «حد» را در پی دارد «حد» دانسته شده و لذا «مقررات» در این اصل قواعد مربوط به مجازات‌های حدی را نیز دربرمی‌گیرد. نکته‌ای که این فرض را به ذهن متبادر می‌کند ذکر «مجازات» به صورت مطلق در آغاز این بند (کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین) می‌باشد که می‌تواند مجازات حدی و غیرحدی را نیز در برگیرد.

به منظور یافتن مفهوم مقررات در این اصل بر اساس فروض مطرح شده در ادامه به بررسی مفاد قوانین مرتبط خواهیم پرداخت.

۱. اصل ۱۶۷ که مهمترین متن در بیان وظایف قضات در قانون اساسی است با

تفکیک بین قوانین مدون و منابع معتبر اسلامی می‌تواند در یافتن مفهوم «مقررات» در این اصل به عنوان راهنما بصیرت‌زا باشد. چرا که این اصل اسناد مدون (قوانین مدون) را از اسناد مکتوب (منابع معتبر اسلامی) متمایز کرده است؛ با توجه به مطالب بالا این اصل مثبت این ادعا است که «مدون» را نمی‌توان شامل آن گروه قواعد و احکامی دانست که صرفاً در منابع اسلامی ذکر شده و در قوانین لازم‌الاجرای نظام حقوقی ظهور و بروز نیافته است.

بر این اساس «مدون» در این اصل دو گروه قواعد را شامل می‌شود: یک گروه قواعدی است که مراحل تصویب قانون مندرج در قانون اساسی و قوانین مرتبط را طی کرده باشد و گروه دوم قواعد تصویب شده قبل از انقلاب اسلامی است که هم‌چنان به حیات اجرایی خود ادامه داده‌اند. بر این اساس و با توجه به کلیت ادبیات نظام حقوقی نمی‌توان آن گروه قواعدی را که مراحل وضع از سوی مقام صالح را نگذرانده‌اند موصوف به وصف «مدون» دانست.

۲. ماده ۱۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ «حد» را مجازاتی تعریف کرده است که موجب، نوع، میزان و کیفیت اجرای آن در شرع مقدس، تعیین شده است. بر مبنای این ماده «حد» صرفاً به بحث «مجازات» محدود شده است. مضاف بر این راجع به این موضوع استفاده از اصطلاح و عبارت «جرائم مستوجب حد» در ادبیات حقوقی کشور نیز نشان‌دهنده این نکته است که کلیدواژه «حدود» صرفاً شامل مجازات‌هایی است که به عنوان کیفر برخی جرائم قرار داده شده است. علاوه بر این نکات واژه «حدود» در مباحث فقهی نیز بر مجازات‌هایی اطلاق می‌شود که از جانب شارع مشخص بوده و حکام شرع اختیار دخل و تصرف در آن را ندارند (گیلانی، ۱۳۶۱، ۹ و ۱۰) بنابراین با اختصاص «حد» به مجازات‌ها فرض «ه» «حدود» در این اصل به معنی جرایمی است که تخلف از آن مجازات حد را در پی دارد) مطرح شده در بالا را رد می‌کند. چرا که در این ماده «حدود» را محدود به «مجازات‌ها» کرده است.

ج) مفهوم «مقررات» منتج از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی

اولین نکته‌ای که از مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی در این رابطه برمی‌آید برابر دانستن قوانین کیفری با قوانین منصوص است. در مذاکرات یادشده بیان شده است که اگر وصف مدون را در کنار «حدود» و مقررات کیفری قرار دهیم تمام قوانین کیفری اسلام را شامل می‌شود. (خامنه‌ای، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ج ۳: ۱۵۸۱) به موجب این عبارات، برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، قوانین کیفری را واجد دو وصف توصیف کرده‌اند.

۱- قوانین کیفری باید منصوص^(۱) باشند. این وصف گویای مأخوذ بودن قوانین کیفری از اسلام است.

۲- قوانین کیفری باید مدون باشد. یعنی قواعدی را می‌توان در شمول عبارت «مقررات مدون جزایی اسلام» در این اصل قرارداد که منطبق بر اصول و

۱. آنچه از آیه صریح غیر محتاج به تأویل یا حدیث صریح به اثبات رسیده باشد. (دهخدا، ۱۳۸۵، ۲۸۳۱)

قواعد موجود و از سوی مقام و نهاد ذیصلاح وضع شده و برای عملیاتی شدن در عرصه اجرا به مخاطبین ابلاغ شده باشد.

از سوی دیگر برخی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی راجع به مقررات اسلامی بین دو مرحله قبل و بعد از تدوین قائل به تفکیک شده‌اند. با این شرح که در مذاکرات پیرامون این موضوع برخی نمایندگان مجلس بررسی نهایی را نظر بر آن بوده است که در این اصل قواعد اسلامی متصف به صفت مدون باشد. (تهرانی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ج ۳: ۱۵۸۳) بر اساس این بیان روشن می‌شود که برخی از اعضای آن مجلس بین دو گروه مقررات اسلامی «مدون» و «غیر مدون» قائل به تفکیک شده‌اند. به دیگر سخن اگرچه همه قواعد اسلام به صورت مکتوب و نوشته‌اند اما باید بین قواعد مکتوب مدون با قواعد مکتوب غیرمدون قائل به تمیز شد.

در همین راستا و در تأیید مطلب ذکر شده برخی نمایندگان از ضرورت اقدام به تدوین مقررات سخن به میان می‌آورند. این بیان به نیکی دربردارنده این مطلب است که آنچه تا به آن روز در منابع دینی و اسلامی وجود داشته، «مدون» نبوده و بر این مبنا این نمایندگان از ضرورت اقدام به تدوین سخن می‌گویند. (بهشتی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ج ۳: ۱۵۸۳) این مطلب به صورت واضح بیانگر این نکته است که «مقررات اسلامی» در صورتی که وارد قوانین به معنی عرفی (متنی که بر اساس تشریفات مقرر در قانون اساسی و قوانین مرتبط به تصویب رسیده باشد) نمی‌توان آن‌ها را «مدون» دانست.

با توجه به این نکات مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی نیز شاهی بر این ادعا است که واژه «مقررات» و متصف شدن آن به وصف «مدون» در این اصل شامل آن گروه قواعدی است که مراحل تصویب را بر اساس قانون طی کنند و بعد از گذر از این مرحله وارد دایره اجرایی قوانین در نظام حقوقی شوند.

با توجه به مطالب ذکر شده در بالا راجع به مفهوم «مقررات» در این اصل باید به نکات زیر توجه داشت.

۱- «مدون» در این اصل، قواعد جزایی اسلامی غیرمدون (مندرج در کتب فقهی و روایی) را از شمول «مقررات» در این اصل خارج می‌کند. به عبارت دیگر منظور از «مدون» صرفاً آن گروه قواعدی است که مراحل مربوط به تصویب قانون مندرج در قانون اساسی و قوانین مرتبط را گذرانده و به عنوان متن

قانونی وارد نظام حقوقی شده است. بر مبنای این نکته دو فرض از فروض مطرح شده در بالا یعنی فروض «ب» (کلیه قواعد جزایی اسلام ذکر شده در قانون مجازات و غیر آن که ریشه در اسلام داشته و تخلف از آن‌ها مجازات مندرج در قانون مجازات را در پی خواهد داشت) و «ج» (کلیه قواعد جزایی اسلام مندرج در متون اسلامی که تخلف از آن‌ها مجازات مندرج در قانون مجازات و یا به اختیار قاضی را در پی خواهد داشت) رد می‌شوند.

۲- منظور از مقررات اسلامی در این اصل آن دست قواعدی است که از منابع دینی استخراج شده است و لذا صرف این که یک قاعده با منابع اسلامی مغایر نباشد نمی‌توان بر مبنای این اصل مقرر اسلام تلقی شود. چرا که قواعد و مقررات جزایی اسلام دارای مفهوم مشخصی در اسلام می‌باشد. مؤید این بیان را می‌توان در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و در کلام برخی نمایندگان که قواعد و مقررات کیفری اسلام را قواعد دارای نص تعریف می‌کنند نیز یافت (خامنه‌ای، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ۳، ج ۱۵۸۱). بنابراین «مقررات مدون اسلامی» در این اصل قواعدی را شامل می‌شود که مستخرج از منابع اسلامی است. این نکته را می‌توان از نحوه انشای و ادبیات این قسمت از اصل نیز دریافت چرا که آنچه از صورت نگارش عبارت «مقررات مدون جزایی اسلام» بر می‌آید این است که مقصود آن گروه از مقررات مدون جزایی است که برآمده از متون اسلامی است.

مطالب مطرح شده راجع به «مقررات» منتج به پذیرش این نتیجه هستند که «مقررات» در این اصل شامل آن گروه مقرراتی است که ریشه در دین مبین اسلام داشته و بر اساس اصول و قواعد موجود مسیر تدوین و وضع از سوی مرجع و مقام ذیصلاح را گذرانده و همچنین خارج از مصادیق «حدود» قرار دارند.

با روشن شدن مفهوم ماهوی «مقررات» و شمول آن در این اصل سوالی که به ذهن متبادر می‌شود این است که که کلید واژه «مقررات» در این اصل به لحاظ شکلی کدام دسته از اسناد حقوقی (قانون، آیین‌نامه و اسنادی از این قبیل) را دربر می‌گیرد؟ به عنوان مقدمه پاسخ به این سوال باید ابتدا به این سوال پاسخ داد که آیا بر مبنای قوانین و اصول حقوقی می‌توان مقررات جزایی را در قالبی غیر از قانون آورد؟

به منظور پاسخ به این سوال بر اساس اصل ۳۶^(۱) قانون اساسی می‌توان مقدمات زیر را مقدمه استدلال قرار داد.

۱- منظور از مقررات جزایی آن گروه قواعدی است که حاکم بر جرایم و مجازات افراد مجرم می‌باشد.

۲- بر اساس ماده ۲^(۲) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ جرم به هر فعل و ترک فعلی اطلاق می‌شود که در قانون برای آن مجازاتی در نظر گرفته باشد. بر این اساس دو اصطلاح «جرم» و «مجازات» ملازم یکدیگرند و قواعد جزایی قواعد حاکم بر این دو مفهوم را پیش‌بینی می‌کنند.

آنچه به عنوان نتیجه این دو مقدمه می‌توان استخراج کرد این است که بر اساس اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات باید بر اساس قانون باشد لذا منبع «مقررات جزایی» صرفاً قانون است. به عبارت دیگر یکی از کارکردهای «قانون» در این اصل نفی ذکر مجازات‌ها در آیین‌نامه و سایر مصوبات غیر از قانون است. بر این اساس مقررات جزایی را در هیچ متن حقوقی جز قانون نمی‌توان پیش‌بینی کرد. در نتیجه «مقررات» در این اصل از بعد شکلی در معنی برابر با «قانون» مورد استفاده قرار گرفته است.

نکته‌ای که در این مورد توجه به آن لازم است برخی از مصوبات شورای عالی قضایی از جمله دستورالعمل تخلفات زمان جنگ و مجازات‌های آن مصوب ۱۳۵۹/۸/۲۶ می‌باشد که در این سند شورای عالی قضایی صراحتاً عناوین مجرمانه و مجازات آن‌ها مشخص کرده است^(۳). پرسش این است که چگونه در اسنادی

۱. حکم به مجازات و اجرا آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد

۲. هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می‌شود. همچنین رجوع شود به ماده ۲ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۵۲/۳/۷، ماده ۲ قانون راجع به مجازات اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۷/۲۱ و ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۵/۸.

۳. به عنوان نمونه از مفاد این مصوبه می‌توان به: بند ۹- استفاده عمده از نور بالا و کامل، بدون استار در مورد خودروی شخصی، توقیف خودرو و گواهی‌نامه راننده از یک ماه تا یک سال و در مورد خودروی همگانی غیردولتی، از یک هفته تا پانزده روز، مگر آن‌که ثابت شود راننده خودرو یک عنصر ضد انقلاب است، بند ۱۴- حمل و نگهداری بی‌رویه و غیرمجاز بنزین، مصادره بنزین و پرداخت جزای نقدی در برابر هر لیت، دویست ریال، بند ۱۶- احتکار و ذخیره غیرموجه بی‌رویه نیازها و محتاج عمومی. حراج کالا به نفع بیت‌المال و پرداخت ۱۰٪ بهای آن به عنوان جریمه.

غیر از قانون (دستور العمل مصوب شورای عالی قضایی) جرایم و مجازات‌هایی پیش‌بینی شده است؟

در پاسخ به این سوال ممکن است برخی با مستمسک قرار دادن اوضاع و احوال زمان جنگ سعی در توجیه این موضوع بر اساس ضرورت‌های امور کشور کنند اما آنچه باید توجه داشت این است که مفاد قانون اساسی به عنوان مهمترین سند در نظام حقوقی حافظ حقوق افراد جامعه است. در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ نیز همچون قانون اساسی ۱۳۶۸ مقنن از یک سو در اصل ۵۷ استقلال قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه را به رسمیت شناخته بود و از سوی دیگر در اصل ۵۸ این قانون اعمال قوه مقننه را در صلاحیت مجلس قرار داده بود بنابراین خدشه دار کردن مفاد این سند خدشه دار شدن حقوق افراد جامعه را در پی دارد. بنابراین اقدام به وضع مصوباتی با این محتوا به جز از سوی مرجع صالح آن قابل توجیه نیست.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد «مقررات» در این اصل به معنی مجموعه قواعدی است که دارای ویژگی‌های زیر باشد.

- ۱- برآمده و مستخرج از منابع اسلامی باشد.
- ۲- مراحل تهیه، تدوین و تصویب را مطابق قواعد مندرج در قانون اساسی و سایر قوانین مرتبط گذرانده و به عنوان قانون وارد حوزه اجرا در نظام حقوقی شده باشد.
- ۳- در شمار قواعد مربوط به «حدود اسلامی» قرار نداشته باشد. به عبارت دیگر خارج از قواعد ناظر بر حدود شرعی باشد چرا که این دست قواعد در شمول «حدود» مندرج در این اصل قرار می‌گیرد و واژه «حدود» مندرج در این اصل پوشش‌دهنده این گروه از قواعد است.

۱۰- «مقررات» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی

اصل ۱۷۰ قانون اساسی دربردارنده دو مطلب است: اول آنکه قضات دادگاه‌ها مکلف هستند تا مانع از منشأ اثر واقع شدن تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی خارج از حدود صلاحیت‌های قوه مجریه و یا مغایر با قوانین و مقررات اسلامی شوند دوم آنکه این اصل دیوان عدالت اداری را به عنوان مرجع رسیدگی به شکایت از این گونه مصوبات قرار داده است.

سوالی که با توجه به هدف این نوشته راجع به این اصل در پی پاسخ به آن هستیم این است که مفهوم «مقررات» در این اصل چیست؟ پاسخ به این مهم در تحدید بخشی از قلمرو صلاحیت دیوان عدالت مؤثر خواهد بود. از آنجا که «مقررات» در این اصل دو بار و در عبارات «قوانین و مقررات اسلامی» و «این گونه مقررات» آمده است بنابراین در ادامه در دو مبحث جداگانه هر یک از این موارد را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

الف) مفهوم «مقررات» در صدر اصل ۱۷۰

به منظور پاسخ به این سوال که در آغاز این اصل «مقررات» در عبارت «قوانین و مقررات اسلامی» در چه معنی مورد استفاده قرار گرفته است؟ توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و مفاد قوانین عادی که در این راستا وضع شده‌اند می‌تواند گویای ابعادی از مفهوم شناسی «مقررات» در این مورد باشد.

الف ۱- «مقررات» در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی

توجه به عبارات و مباحث مطرح شده در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی می‌تواند مشخص‌کننده مقصود مقنن اساسی در استفاده از «مقررات» در این اصل باشد. در مشروح مذاکرات پیرامون این اصل و راجع به عبارت (مقررات اسلامی) برخی نمایندگان «هدف» از این عبارت را تلاش مرحله به مرحله در راستای اجرای قواعد دین مبین اسلام و ممانعت از وضع و در صورت وضع، ممانعت از اجرای قوانین و مقررات مغایر با شرع مقدس دانسته‌اند. (طاهری خرم‌آبادی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۶۵۵) به اعتقاد این گروه از نمایندگان مجلس بررسی نهایی این اصل مکمل محتوا و مفاد اصل ۴ قانون اساسی است. با این شرح که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هدف نهادهای ناظر بر هنجارهای حقوقی جلوگیری از ایجاد و اجرای هنجارهای مغایر با شرع مقدس می‌باشد. به عبارت دیگر مقنن اساسی در اصل ۴ سعی بر آن دارد ابتدا و تا سر حد امکان مانع از تصویب و اساساً تولد هر گونه مقرره‌ی مغایر با موازین شرع مقدس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شود. اما مفاد اصل ۱۷۰ حکایت از تلاش مقنن اساسی به منظور جلوگیری از اجرایی شدن مقررات خلاف شرع مقدس در مقام اجرای این مقررات دارد. با این توضیح که هرگاه مقرره‌ای در مرحله تولد بر خلاف موازین و مقررات اسلامی پا به عالم حقوق گذاشت باید در این مرحله مانع از موثر واقع شدن این مقرره در حقوق و تکالیف افراد جامعه شد. بنابراین مقنن اساسی قضات را به عنوان مانعی

قرار داده است تا به عنوان مکمل کارویژه فقهای شورای نگهبان که در منشأ و مرحله پیدایش مقررات موظف به جلوگیری از ورود مقررات خلاف شریعت اسلام به نظام حقوقی شده‌اند در مرحله اجرای مقررات خلاف شرع را منشأ اثر قرار ندهند.

دیگر آنکه با توجه به بیان برخی از نمایندگان آن مجلس راجع به عبارت «مقررات اسلامی» در این اصل می‌توان در ذکر این عبارت دو هدف را در نظر گرفت. اول آن که هرگاه مصوباتی (آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌های قوه مجریه) مغایر با اسلام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تصویب شد از این طریق مانع اجرای آن‌ها شد. دوم مسئله لزوم عدم مغایرت مقررات مصوب قبل از انقلاب اسلامی با موازین شرع است به‌گونه‌ای که از این طریق مواردی که قبل از انقلاب مقررهای مغایر با شرع مقدس اسلام وضع شده است با ممانعت قاضی در حقوق افراد موثر واقع نشود. (منتظری، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ۳: ۱۶۵۵)

نظر به مراتب فوق به نظر می‌رسد مقصود از عبارت «مقررات اسلامی» در این موضع احکام و قواعد شرع است.

الف - ۲) «مقررات» در قوانین عادی

توجه به قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به این موضوع می‌تواند در مفهوم شناسی «مقررات» بصیرت‌زا باشد. در این راستا، می‌توان به بند ۱ ماده ۱۲^(۱) و ماده ۸۰^(۲) و ۸۴ این قانون اشاره کرد.

به موجب مفاد این مواد قانونی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص از آیین‌نامه‌ها و سایر مقررات دولتی مغایر با شرع و قانون است. بر اساس عبارات بند یک از ماده ۱۲ قانون مورد بحث به نظر

۱. ماده ۱۲- حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط ... که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ...

۲. ماده ۸۰- قاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان، با تقدیم درخواست انجام می‌گیرد. در درخواست مذکور، تصریح به موارد زیر ضروری است: پ- حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده است.

می‌رسد که الفاظ «شرع» و «قانون» در این ماده جایگزین عبارت «قوانین و مقررات اسلامی» مندرج در اصل ۱۷۰ قانون اساسی شده‌اند. بر این اساس اینگونه به ذهن متبادر می‌شود که مقنن عادی نیز «مقررات اسلامی» مندرج در اصل ۱۷۰ را برابر با شرع مقدس انگاشته است. موضوعی که به نحوی در ماده ۸۰ این قانون نیز تکرار شده است.

به نظر می‌رسد مفاد این قانون نیز مثبت ادعای برابری مفهومی «مقررات اسلامی» مندرج در اصل ۱۷۰ با قواعد و احکام شرع (موضوع اصولی مانند ۷۲ و ۹۱ و ۹۴) می‌باشد. راجع به فلسفه قرار گرفتن عبارت «مقررات اسلامی» در کنار «قانون» در این اصل اینگونه برداشت می‌شود که قانون اساسی در اصول متعددی از جمله اصل ۴، ۱۳۸، ۱۷۰ و اصولی دیگر از این قبیل سعی کرده مفاد مصوبات مصوب دولت را چهارچوب‌گذاری کند؛ با این توضیح که در این اصول احکام و مقررات شرع و قانون را به عنوان چهارچوب‌های حاکم بر دولت در تصویب مصوبات دانسته است و به‌منظور تضمین عدم تخطی و خروج دولت از این چهارچوب‌ها نظارت‌های متعددی از سایر قوا (رئیس مجلس شورای اسلامی، قضات دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری) را بر این مصوبات قرار داده است.

ب) مفهوم «مقررات» در ذیل اصل ۱۷۰

بعد از آشکار شدن مفهوم «مقررات» مندرج در صدر اصل به بررسی کلیدواژه «مقررات» مندرج در ذیل این اصل بر اساس شواهد، استدلال‌ها و مستندات موجود می‌پردازیم.

ب-۱) «مقررات» در مشروح مذاکرات

در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی برخی نمایندگان به نوعی از ضرورت رعایت اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی سخن می‌گویند با این توضیح که بیان می‌کنند که در نظام حقوقی همانگونه که عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی امری لازم است عدم مغایرت آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها با قانون نیز ضروری است. بر این اساس آنگونه که مرجع رسیدگی به مورد اول (عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی) شورای نگهبان تعیین شده، بررسی مورد دوم (عدم مغایرت مصوبات دولتی با قانون) به دیوان عدالت اداری سپرده شود. (آیت، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴: ج ۳: ۱۶۵۶) ذکر این مطالب از سوی برخی نمایندگان در موضع بررسی ذیل اصل ۱۷۰ با بیان شأن حقوقی مادون قانونی «مقررات» و همچنین مصادیق ذکر شده از کلیدواژه «مقررات» (آیین‌نامه و بخش‌نامه) در آن مذاکرات به

نیکی مفهوم این معنا است که «مقررات» مندرج در ذیل این اصل بر اساس اعتقاد این نمایندگان نه در معنایی برابر با «مقررات» صدر اصل بلکه در معنای مصوبات مراجع صالح اداری و اجرایی استفاده شده است.

ب- ۲) «مقررات» با توجه سیاق عبارات اصل

در صدر این اصل از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی سخن به میان آمده و در ذیل اصل عبارت «ابطال این گونه مقررات» ذکر شده است. با کنار هم قرار دادن این دو عبارت آنچه مفهوم می‌شود این است که منظور از «مقررات» در ذیل این اصل مصوباتی از گروه آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌ها می‌باشد.

ب- ۳) «مقررات» با توجه به نظرات شورای نگهبان

شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ از اصل ۱۷۰ و در پاسخ به سوال رئیس وقت قوه قضائیه مبنی بر این که آیا حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بر اساس اصل ۱۷۰ شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های قوه مقننه و قضائیه، نهادهای وابسته به این دو قوه، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبات اداری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز می‌شود؟ این گونه اعلام می‌کند که با توجه به قرینه قوه مجریه در این اصل مقصود از واژه «دولت» در عبارت «آیین‌نامه‌ها و نظام‌نامه‌های دولتی» قوه مجریه می‌باشد (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹: ۷۹۴).

بر اساس این نظریه دانش‌واژه «مقررات» گویای این مطلب است که در این اصل صرفاً شامل مصوبات قوه مجریه بوده و مصوبات نهادهای خارج از قوه مجریه را شامل نمی‌شود. اما اینکه کدام یک از مقامات قوه مجریه صالح در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه هستند باید گفت که آنچه از صراحت اصل ۱۳۸ برمی‌آید این است که هیأت‌وزیران، هر یک از وزرا و هیأت‌های مرکب از چند وزیر این صلاحیت را دارا می‌باشند؛ هرچند که در عالم اجرا مستند به برخی قوانین و رویه اداری، مقامات دیگری نیز به فهرست ذکر شده اضافه شده‌اند^(۱).

۱. راجع به این نظر شورا باید توجه داشت که این نظریه مربوط به اصل ۱۷۰ و تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری براساس این اصل می‌باشد و به هیچ رو قابل تعمیم به اصل ۱۷۳ و کلیت صلاحیت این نهاد نیست.

ب-۴) مفهوم «مقررات» با توجه به رویه دیوان عدالت اداری

از آنجا که از جمله مخاطبین این اصل دیوان عدالت اداری است توجه به تلقی این نهاد از «مقررات» در این اصل با استعانت از آرای صادره از این نهاد می‌تواند در شناخت مفهوم، و یافتن قلمرو مصادیق «مقررات» مفید باشد. بر این اساس در ادامه به بررسی رویه دیوان عدالت اداری در این موضوع می‌پردازیم.

آرای صادر شده از هیأت عمومی دیوان دلالت بر این موضوع دارد که این نهاد در راستای انجام وظیفه خطیر حمایت از حقوق مردم در برابر مأموران و واحدهای دولتی به موارد مصرح در قانون اساسی (آیین‌نامه و تصویب‌نامه) اکتفا نکرده و در راه انجام هر چه کامل‌تر این مسئولیت، به تصمیمات دیگری غیر از آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های ارکان دولت نیز اقدام به رسیدگی کرده است. از جمله این موارد می‌توان به رسیدگی به تصمیمات اداری چون بخش‌نامه‌ها^(۱)، دستورالعمل‌ها^(۲)، صورت‌جلسات^(۳)، نامه‌ها^(۴) و مصوبات^(۵) اشاره کرد.

البته باید توجه داشت آنچه شمول یا عدم شمول نظارت دیوان بر این مقررات را مشخص می‌کند محتوای این مصوبات فارغ از عنوان آن‌ها است. به عبارت دیگر اینکه هر یک از مصوبات دولتی در ذیل کدام یک از عناوین آیین‌نامه و تصویب‌نامه یا سایر

۱. به عنوان نمونه ابطال بخش‌نامه شماره ۶۷۲۳/د مورخ ۱۱/۲۳/۱۳۷۲ سازمان امور اداری و استخدامی کشور در خصوص همطرازای حقوق و مزایای مشمولین ماده ۸ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت به وسیله هیأت عمومی دیوان در تاریخ ۱۳۷۰/۶/۱۶ (معاونت پژوهشی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۵، جلد دوم، ۱۲۳)

۲. به عنوان نمونه ابطال دستورالعمل شماره ۵۳۳۷/م مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۶ وزارت نیرو در خصوص فراهم آوردن شرایط لازم جهت اجرای مفاد ماده ۲۹ مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی نسبت به کارمندیانی که به سمت مدیر عامل شرکت‌های تابعه منصوب می‌گردند در تاریخ ۱۳۷۷/۹/۲۱ توسط هیأت عمومی دیوان (معاونت پژوهشی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۵، جلد دوم، ۲۶۵)

۳. به عنوان نمونه ابطال صورت جلسه مورخ ۱۳۸۶/۴/۹ فرمانداری شهرستان زابل در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۶ توسط هیأت عمومی دیوان (جنگل، جاودانه، ۱۳۸۷، ۱۴۷۶)

۴. به عنوان نمونه ابطال نامه شماره ۲/۱۱۲۴ مورخ ۱۳۸۶/۲/۱۶ فرمانداری بندرعباس توسط هیأت عمومی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۲/۷ (جنگل، جاودانه، ۱۳۸۷، ۱۶۰۴)

۵. برای نمونه ابطال بندهای ۲ و ۳ و ۴ مکرر مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۳ استانداری آذربایجان غربی، سازمان تعزیرات حکومتی و دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی آذربایجان غربی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۹ (جنگل، جاودانه، ۱۳۸۷، ۱۳۸۹)

عناوین راجع به «مقررات» قرار می‌گیرد برخاسته از محتوای مصوبه است. با توجه به نکات ذکر شده و رویه هیأت عمومی دیوان باید گفت که «مقررات» در این مورد در مفهوم تصمیمات دولتی (مصوبات ارکان قوه مجریه) مورد استفاده قرار گرفته است. در توجیه این ادعا باید به فلسفه ایجاد دیوان عدالت در اصل ۱۷۳ قانون اساسی^(۱) نیز توجه داشت که این اصل دیوان را به عنوان نهاد تخصصی رسیدگی کننده به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم در مقابل اجزا و ارکان دولت شناخته است و این نکته توجیه کننده صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به تصمیمات دولتی است. بر این اساس «مقررات» در ذیل این اصل را باید دربردارنده تصمیمات دولتی در مفهوم مصوبات قوه مجریه دانست و هر آیینی پیدا است که نمی‌توان «مقررات» را به عناوین مصرح در صدر اصل (آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها) محدود کرد. چرا که همانگونه ذکر شد در مصوبات دولتی آنچه مهم و تعیین کننده است محتوای این مصوبات بوده فارغ از اینکه عنوان آن آیین‌نامه یا بخش‌نامه باشد.

نتیجه‌گیری

«مقررات» در این اصل در دو مفهوم متفاوت مورد استفاده قرار گرفته است با این تفکیک که مراد مقنن از «مقررات» در صدر این اصل مقررات و احکام شرع مقدس اسلام می‌باشد؛ به دیگر سخن مقنن با ذکر این موضوع در پی ممانعت از اجرایی شدن مقررات مغایر با شریعت اسلام بوده است. اما در ذیل اصل این واژه دربردارنده تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های وضع شده از سوی ارکان قوه مجریه است.

فرجام

اهمیت واژه شناسی و انتخاب الفاظ مناسب در تقنین امر واضح و اثبات شده‌ای است. این موضوع راجع به قانون اساسی به عنوان میثاق ملی و سند تعیین کننده ارکان اساسی یک جامعه و حدود صلاحیت آن‌ها از اهمیتی بیش از سایر متون قانونی برخوردار است. بر این اساس یکی از ابعاد مهم تقنین که می‌تواند یاریگر مفسر در تفسیر قانون و مانع از تفاسیر

۱. اصل ۱۷۳-به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد.

ناروا و گاه مغایر با متن و روح قوانین باشد بعد نگارشی و زبان شناسی قوانین است. از جمله این موضوعات استفاده از الفاظی با معانی متعدد و به اصطلاح «مشتراکات لفظی» در قانون و به ویژه در قانون اساسی است. در بسیاری از اصول قانون اساسی ایران از الفاظی استفاده شده که در بادی امر معانی و مفاهیم متعددی را به ذهن متبادر می‌کنند. بر این اساس تفسیر و اجرای صحیح قانون اساسی در صورتی امکان‌پذیر است که این گونه مفاهیم در اصول قانون اساسی بررسی شده و معنای مناسبی برای آن‌ها منظور شود.

آنچه به عنوان برآیند این تحقیق می‌توان ارائه کرد این است که «مقررات» در اصول قانون اساسی نه در یک معنی یکسان بلکه در معانی متعددی به شرح زیر به کار رفته است.

۱- استفاده از «مقررات» در مفهوم خاص و در برگیرنده مصوباتی که نتوان عنوان «قانون» بر آن‌ها نهاد (استفاده از «مقررات» در برابر قانون) از بررسی‌های انجام شده این گونه به نظر می‌رسد که در صدر و ذیل اصل ۴ و اصول ۹، ۱۰ و ۱۷ قانون اساسی «مقررات» در این معنا به کار رفته است. در این موارد ذکر «مقررات» به منظور متمایز کردن متون قانونی از سایر هنجارهای حقوقی بوده است. در نتیجه «مقررات» را به گونه‌ای مورد استفاده قرار داده است که سایر هنجارهای حقوقی که در شمول قانون (در معنای خاص) قرار نمی‌گیرند را شامل شود.

۲- استفاده از «مقررات» در مفهوم مصوبات شوراهای محلی، توجه به ضرورت‌های جغرافیایی، محلی، مذهبی و فرهنگی امور مقنن اساسی را بر آن داشته تا در اصل ۱۲ مقررات گذاری در حدود اختیار شوراها را به اعضای شوراهای محلی به عنوان افرادی آشنا با مقتضیات اداره امور محل و منتخب اهالی محل بسپارد. این مهم در اصل ۱۲ و با عبارت «مقررات محلی در حدود اختیارات شوراها» آمده است. بر این اساس در این اصل «مقررات» معرف مصوبات شوراهای محلی در مناطقی است که اکثریت در این مناطق با اقلیت‌های مذهبی است.

۳- استفاده از «مقررات» در مفهومی برابر با قانون عادی، به این معنی که در برخی اصول قانون اساسی مقنن «مقررات» را در جایگاهی مورد استفاده قرار داده است که مصادیق قانون عادی را در بر می‌گیرد. «مقررات» در اصل اصل ۸۵ در این معنا استفاده شده است.

۴- استفاده از «مقررات» در مفهوم اخص. مقصود آن است که در برخی از اصول قانون اساسی «مقررات» با هدف معرفی مصوبات قوه مجریه و متمایز کردن این مصوبات از مصوبات سایر مقامات و دستگاه‌ها مورد استفاده قرار گرفته است البته در همه این موارد قلمرو شمول این واژه یکسان نیست براین اساس که مقررات در اصل ۱۳۸ در مفهوم بخشی از مصوبات قوه مجریه یعنی آیین‌نامه‌ها (مستقل و اجرایی) و تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران، آیین‌نامه‌های مصوب هر وزیر (مستقل و اجرایی) و بخش‌نامه‌های وزارتی به کار رفته است اما شواهد موجود از جمله عبارات اصل، قوانین عادی مصوب و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی گویای این مطلب است که در ذیل اصل ۱۷۰ «مقررات» صرفاً به عنوان معرف آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های قوه مجریه استفاده شده است.

۵- استفاده از «مقررات» به عنوان صورت جمع «مقرره»، در این معنی همانگونه که بحث شد مقنن در پی آن بوده است تا با ذکر واژه «مقررات» هر گونه هنجار حقوقی دارای ضمانت اجرا را مشمول احکام خود قرار دهد بر این اساس در این موارد ذکر واژه «مقررات» می‌تواند هر هنجار حقوقی فارغ از عنوان اطلاق شده بر آن را شامل شود در اصول ۱۰۸ و ۱۱۲ به نظر می‌رسد که مقررات در بیان این مفهوم استفاده شده است.

۶- استفاده از «مقررات» در مفهوم احکام شرع مقدس: در این مفهوم اگر چه «مقررات» در معرف احکام شرع و قواعد شریعت اسلام است اما در همه موارد دایره مصادیق و شمول آن یکسان نیست چرا که در اصل ۱۵۶ از ذکر این کلیدواژه صرفاً آن گروه از قواعد و احکام و موازین شرعی اراده شده است که جزایی بوده و با تدوین به دایره قوانین اجرایی درآمده است و در شمول قواعد حاکم بر مجازات‌های حدی نیز قرار نداشته باشد اما شواهد بررسی شده حکایت از این دارد که این دانش‌واره در صدر اصل ۱۷۰ در مفهوم مطلق احکام و قواعد شریعت اسلام مورد استفاده قرار گرفته است.

فهرست منابع

(۱) منابع فارسی

(الف) قوانین، مقررات و اسناد

- ۷- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (۱۳۸۵)، مجموعه آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، معاونت پژوهشی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، چاپ اول، جلد دوم
- ۸- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۹، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد سوم و چهارم
- ۹- اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۸، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، جلد اول و دوم و چهارم
- ۱۰- آیین‌نامه تشکیل کارگروه ملی خانواده، مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۹، هیأت وزیران
- ۱۱- آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۹۲/۱۱/۱۴، مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۱۲- آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، ۱۳۸۸/۱۲/۲، رئیس مجلس شورای اسلامی
- ۱- قانون اساسی مشروطه، ۱۲۸۵
- ۱۳- قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، مصوب ۱۳۷۸/۶/۲۸، مجلس شورای اسلامی
- ۱۴- قانون آیین دادرسی کیفری، مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۱۹، مجلس شورای اسلامی
- ۱۵- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱، مجلس شورای اسلامی (با اصلاحات بعدی)،
- ۱۶- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲، مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۱۷- قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، ۱۳۷۴/۷/۱۱، مجلس شورای اسلامی
- ۱۸- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴، مجلس شورای اسلامی

۱۹- قانون دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵، مجلس شورای اسلامی و

۱۳۸۵/۹/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲۰- قانون کار مصوب ۱۳۶۸/۷/۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع

تشخیص مصلحت نظام

۲۱- قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲/۲/۱، مجلس شورای اسلامی

۲- قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ مجلس شورای ملی با اصلاحات بعدی

۲۲- قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در

رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۲/۲۶

مجلس شورای اسلامی

۳- متمم قانون اساسی مشروطه، ۱۲۸۶

۲۳- مجموعه کامل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ۱۳۸۶، تهران: انتشارات

جنگل، جاودانه، چاپ اول جلد اول و دوم

۲۴- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، (۱۳۸۱)، مجموعه نظرات شورای نگهبان، مرکز

تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول

۲۵- معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۸۰)،

مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۶۳)، تهران: معاونت

پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ اول

ب) کتب، مقالات و پایان‌نامه‌ها

۲۶- اردبیلی، محمد علی (۱۳۸۶)، حقوق جزای عمومی، جلد ۲، تهران: میزان، چاپ هفدهم

۲۷- استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۰)، «مفهوم دولت در آرای دیوان وحدت رویه دیوان

عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، شماره ۴،

۲۸- امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان،

چاپ اول، جلد دوم

۲۹- امین، حسن، (۱۳۹۱)، تاریخ حقوق ایران، دایره‌المعارف ایران شناسی، چاپ سوم

۳۰- جعفری لنگرودی، محمد جعفر ۱۳۸۶، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد

پنجم، تهران: گنج دانش، چاپ سوم

۳۱- جعفری لنگرودی، محمد جعفر ۱۳۷۸، ترمینولوژی حقوق، تهران: چاپ دهم،

- ۳۲- حسن نژاد، حسن، ()، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران،
- ۳۳- حسن، انوری ۱۳۸۶، فرهنگ بزرگ سخن، جلد ۷، تهران: انتشارات مهارت، چاپ چهارم
- ۳۴- حسینی خامنه‌ای، محمد، (پاییز و زمستان ۱۳۶۹)، «اصل چهارم قانون اساسی»، مجله قانون و کلام، شماره ۱۵۲ و ۱۵۳
- ۳۵- دانش‌پژوه، مصطفی ۱۳۸۹، مقدمه علم حقوق، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ دوم
- ۳۶- شامبیاتی، هوشنگ (۱۳۷۵)، حقوق جزای عمومی، جلد ۲، تهران: ویراستار، چاپ ششم
- ۳۷- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، سمت، چاپ پانزدهم
- ۳۸- عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چاپ دوم
- ۳۹- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی، تهران: دانشگاه تهران، چاپ اول
- ۴۰- قاسم زاده، قاسم، (تصحیح گرجی از ندریانی، علی اکبر) (۱۳۹۰)، حقوق اساسی، تهران: جنگل، چاپ اول
- ۴۱- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل ۱۳۸۳، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ ۱۲
- ۴۲- کدخدایی، عباسعلی، درویشوند، ابوالفضل، (۱۳۹۱)، «نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸)»، بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۱، ص ۹۹-۱۱۳
- ۴۳- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، نشر شرکت سهامی انتشار، چاپ هشتاد و دوم
- ۴۴- کاتوزیان، ناصر ۱۳۸۷، کلیات حقوق نظریه عمومی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ سوم
- ۴۵- محسنی، فرید، غمامی، محمد مهدی، (۱۳۹۲)، «آسیب شناسی مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت در رسیدگی رئیس مجلس شورای اسلامی»، بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۳، ص ۷۳-۹۵
- ۴۶- محمد علی، اردبیلی (۱۳۸۶)، حقوق جزای عمومی، تهران: میزان، چاپ هفدهم، جلد ۲

- ۴۷- محمدی گیلانی، محمد (۱۳۶۱)، حقوق کیفری در اسلام، المهدی، چاپ اول
- ۴۸- مدنی، جلال الدین (۱۳۸۹)، حقوق اداری ایران، جلد ۲، تهران: جنگل، چاپ اول
- ۴۹- پژوهشکده شورای نگهبان، (۱۳۹۲/۹/۲۳)، بررسی اصل ۱۳۸ قانون اساسی (موضوع جلسه ۲۵ و ۲۶ مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی)، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۷۴
- ۵۰- پژوهشکده شورای نگهبان، (۱۳۹۳/۳/۱۲) بررسی اصل ۸۵ قانون اساسی (بر اساس مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی)، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۱۵
- ۵۱- مزارعی، غلامحسین، (۱۳۹۲)، جهات ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان، خرسندی، چاپ اول
- ۵۲- معین، محمد، فرهنگ فارسی ۱۳۸۸، تهران: انتشارات امیر کبیر، چاپ بیست و پنجم، جلد چهارم،
- ۵۳- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چاپ اول
- ۵۴- موسی زاده، رضا، (۱۳۸۹)، حقوق اداری (۱-۲)، تهران: میزان، چاپ دوازدهم
- ۵۵- موسی زاده، ابراهیم، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۰، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات
- ۵۶- نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید ۱۳۸۶، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: فردا فرین، انتشارات بین‌المللی المهدی، چاپ چهارم
- ۵۷- نجفی، محمد حسن، ترجمه نایب زاده، اکبر (۱۳۹۰)، جواهر الکلام، خرسندی، چاپ اول، جلد ۱،
- ۵۸- وفادار، علی، (۱۳۸۲)، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، وفادار، چاپ سوم
- ۵۹- وکیل، امیر ساعد، عسکری، پوریا، (۱۳۸۷)، قانون اساسی در نظم حقوق کنونی، مجد، چاپ دوم
- ۶۰- هاشمی، محمد، (۱۳۸۰) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ پنجم، جلد دوم،
- ۶۱- یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر، چاپ اول

۲) منابع عربی

- ۵۸- الحسینی الشیرازی، محمد، الفقه (کتاب الحدود و التعزیرات)، قم: دارالقرآن حکیم،
- ۵۹- سبحانی، جعفر، «الاحکام الشرعیة بین الثواب و المتغیرات»، فقه اهل بیت (ع)، جلد اول

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



یژوهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir