Supervision of government regulations in Iran's legal system; An analysis of Article 120 of the Law of the Court of Administrative Justice

Mohammadjavad Rezaizadeh[1], Hosein Ayineh Negini[2], Masoud Hasan Abadi[3]

1. Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran, rezaeizd@ut.ac.ir

2. Assistant Professor, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran (corresponding author) h.ngini@modares.ac.ir

3. PhD Student of Tehran University, Tehran, Iran, m.hasanabady@gmail.com

Date Received: 2023/07/19

Date of Release: 2023/10/07

Abstract

In Iran's legal system, various methods are foreseen to ensure the principle of the rule of law and the hierarchy of legal norms, in the dimension of non-contradiction of the provisions of government regulations with laws. Among the most important of these methods is the supervision of the speaker of the parliament (the subject of principle 138) and the supervision of the Administrative Court of Justice (the subject of principles 170 and 173) on government regulations. The review of the Speaker of Parliament's supervision of government regulations indicated the ineffectiveness of this method of supervising government regulations. Regarding the supervision of the Administrative Court of Justice, although the approval of Article 120 of the Law of the Administrative Court of Justice is considered as one of the desirable developments in the direction of strict supervision of government regulations and systems, the limitation of the regulations and systems subject of this article to "being an observer of public rights" has led to By adhering to this stipulation, many regulations should be excluded from the automatic and active supervision of the court. In addition, subjecting the implementation of the provisions of Article 120 to the creation of an electronic system is one of the other issues that can cause a delay in the implementation of this ruling. In order to optimize the mechanism of Article 120, it was suggested that the scope of Article 120 should include all government regulations and systems. Secondly, in the structural dimension, corresponding to each institution or each group of regulatory institutions under the deputy subject of Article 120 of the Law of the Court, an administrative group should be formed to monitor the approved regulations and systems so that active monitoring of government regulations is done in a systematic, accurate and comprehensive manner.

Keywords: government regulations, supervision, Speaker of Parliament, Court of Administrative Justice, Article 120 of the Law of the Court of Administrative Justice

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

فصلنامه حقوق اداری
سال یازدهم، پاییز ۱۴۰۲، شماره ۳۶
مقاله علمی پژوهشی

نظارت بر مقررات دولتی در نظام حقوقی ایران؛ تحلیلی بر ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری

محمد جواد رضایی زاده[۱]؛ حسین آئینه نگینی[۲]؛ مسعود حسن‌آبادی[۳]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۸
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۱۵

چکیده

در نظم حقوقی ایران، شیوه‌های مختلفی برای تضمین اصل حاکمیت قانون و سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، در بعد عدم مغایرت مفاد مقررات دولتی با قوانین، پیش‌بینی شده است. ازجمله مهمترین این شیوه‌ها، نظارت رئیس مجلس (موضوع اصل ۱۳۸) و نظارت دیوان عدالت اداری (موضوع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳) بر مقررات دولتی است.

بررسی نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی حاکی از عدم کارآمدی این شیوه‌ی نظارت بر مقررات دولتی بود. در خصوص نظارت دیوان عدالت اداری نیز اگر چه تصویب ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری ازجمله تحولات مطلوب در جهت نظارت دقیق بر مقررات و نظامات دولتی محسوب می‌شود، لیکن تحدید مقررات و نظامات موضوع این ماده به «ناظر بر حقوق عامه بودن» سبب شده است تا با تمسک به این قید بسیاری از مقررات از شمول نظارت خودکار و فعال دیوان خارج گردد. علاوه بر این منوط شدن اجرای مفاد ماده ۱۲۰ به ایجاد سامانه الکترونیکی نیز از دیگر موضوعاتی است که می‌تواند در اجرای این حکم وقفه ایجاد نماید. برای مطلوب‌سازی سازکار ماده ۱۲۰ پیشنهاد گردید اولاً قلمرو شمول ماده ۱۲۰ همه مقررات و نظامات دولتی را شامل شود. ثانیاً در بعد ساختاری نیز متناظر با هر نهاد یا هر دسته از نهادهای مقرره‌گذار در ذیل معاونت موضوع ماده ۱۲۰ قانون دیوان، گروه دادیاری برای رصد مقررات و نظامات مصوب تشکیل شود تا نظارت فعال بر مقررات دولتی به صورت نظام‌مند، دقیق و همه‌جانبه صورت پذیرد.

واژگان کلیدی: مقررات دولتی، نظارت، رئیس مجلس، دیوان عدالت اداری، ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. rezaeizd@ut.ac.ir
۲. استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ h.ngini@modares.ac.ir
۳. دانش‌آموخته مقطع دکتری دانشگاه تهران، ایران؛ m.hasanabady@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

مقدمه

اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، یکی از جلوه‌های اصل حاکمیت قانون در جامعه محسوب می‌شود. بر مبنای اصل حاکمیت قانون که در زبان برخی نویسندگان با عنوان اصل برتری قانون آمده است، در جامعه همه امور و جریان آنها در جامعه باید بر مدار و محور قانون صورت گیرد.

در راستای اجرای همه‌جانبه اصل حاکمیت قانون، هدف اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، ممانعت از مغایرت مفاد هنجارهای فرودین با هنجارهای فرازین است. تضمین اجرای این اصل در هر نظام حقوقی، سخن از نظارت بر هنجارهای حقوقی را به میان می‌آورد. در نظام حقوقی ایران، اهمیت اجرای اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، سبب شده تا در اصول مختلف قانون اساسی ازجمله اصل ۴، ۱۳۸، ۱۷۰ و ۱۷۳ به‌منظور تضمین اجرای این اصل، نهادها و مقامات مختلفی پیش‌بینی شده‌اند. از جمله ابعاد اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، عدم مغایرت آیین‌نامه‌ها و سایر مصوبات دولتی با قوانین (اعم از عادی و اساسی) است. اگرچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌منظور تضمین اجرای این بعد از اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، نهادها و مقامات متعددی چون سازمان بازرسی کل کشور، قضات دادگاه‌ها موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی، نظارت کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و ... را پیش‌بینی کرده است[۱]، اما مفاد قانون اساسی حاکی از این است که مهمترین شیوه‌های حراست از این بعد از اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، نظارت فعال رئیس مجلس بر آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌های دولت (هیأت وزیران و کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر) و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری موضوع اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ می‌باشد. بررسی نظام حقوقی ایران، حاکی از این است که با وجود همه تمهیدات قانون‌گذار اساسی در تضمین عدم مغایرت آیین‌نامه‌ها و مصوبات دولتی با قوانین، نظام حقوقی ایران در این زمینه با خلأهای مختلفی روبه‌رو بوده است. نظر تحولات اخیر قانون دیوان عدالت اداری و به صورت خاص تصویب ماده ۱۲۰ این قانون در خصوص نظارت فعال دیوان بر مقررات دولتی، در نوشته پیش‌رو ضرورت را آن یافتیم که ضمن آسیب‌شناسی نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، ماده ۱۲۰ قانون دیوان را تحلیل و بررسی نماییم. بر این مبنا سؤال اصلی این مقاله این است که ماده ۱۲۰ قانون دیوان عدالت اداری تا چه حدی خلاءها و آسیب‌های حقوقی نظارت بر مقررات دولتی را پوشش داده است؟ در پاسخ به این سؤال به نظر می‌رسد باتوجه به پیش‌بینی نظارت فعال برای دیوان بر مقررات دولتی، بخش قابل توجهی از آسیب‌های نظام حقوقی ایران در این بعد رفع شده باشد.

---

۱. به‌منظور مطالعه در خصوص نظارت این نهادها بر مقررات دولتی رجوع کنید به: آئینه نگینی، حسین (۱۴۰۰)، مقررات‌گذاری رئیس قوه قضائیه و نظارت بر آن، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران، صص ۹۰-۱۲۰.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

بنابراین، به‌منظور پاسخ به سؤال مزبور تلاش بر آن است تا ابتدا با بررسی نظارت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مصوبات و مقررات دولتی، نقاط ضعف و خلأهای موجود در شیوه نظارت بر مقررات دولتی تشریح شود و در نهایت بر مبنای آسیب‌شناسی صورت گرفته، راهکارها و پیشنهادات اصلاحی در این خصوص ارائه گردد.

در ادبیات موجود، اگرچه پیرامون شیوه نظارت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی مباحث زیادی مطرح، و مطالب زیادی در قالب کتاب و مقاله نگاشته شده است و در برخی این آثار نقایص هر یک از این شیوه‌های نظارتی نیز بررسی و بیان شده است؛ لیکن باتوجه به تحولات اخیر قانون دیوان و فعال شدن نظارت این نهاد بر مقررات دولتی انجام این پژوهش به منظور تبیین مفاد ماده ۱۲۰ قانون دیوان ضروری به نظر می‌رسد.

به‌منظور حصول مقصود مطرح‌شده در این مقاله ابتدا به بررسی نظارت رئیس مجلس در نظم حقوقی می‌پردازیم و سپس ضمن تبیین نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولتی و شناسایی کاستی‌های این نوع نظارت به تبیین و تحلیل مفاد ماده ۱۲۰ قانون دیوان پرداخته خواهد شد.

۱. نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی

اقتضای اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، عدم مغایرت مفاد هنجارهای مادون با هنجارهای مافوق است. (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۶۱ و موتمنی طباطبایی، ۱۳۸۷: ۳۳۲ و موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۱۶) برای تضمین این مهم در نظم حقوقی ایران به‌صورت عام و نظم قانون اساسی به‌صورت خاص، تدابیر متفاوتی اندیشیده شده و نهادها و مقامات متعددی چون شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری و امثال این‌ها پیش‌بینی شده‌اند. رئیس مجلس نیز ازجمله مقاماتی است که در قانون اساسی (ذیل اصل ۱۳۸)، به‌منظور تضمین بخشی از مفاد اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، و نظارت بر مقررات دولتی پیش‌بینی شده است. دقت در ماهیت، فرایند و آثار نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، نشان‌دهنده معایب این نوع نظارت در نظم حقوقی ایران است که در ادامه به بررسی این موضوع می‌پردازیم.

۱-۱. حدود نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی و کاستی‌های آن

همچنان که ذکر شد، نظارت رئیس مجلس ازجمله شیوه‌های نظارت بر مقررات دولتی است. مبنای این نوع نظارت در نظم حقوقی ایران، مفاد ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. اصل مزبور، در مقام تعیین مقامات صالح در وضع مقررات، و حدود صلاحیت آن‌ها، از پنج گروه مقررات دولتی (آیین‌نامه هیئت‌وزیران، آیین‌نامه وزارتی، مصوبات کمیسیون‌ها، تصویب‌نامه هیئت‌وزیران و بخش‌نامه‌های وزارتی) سخن گفته است و قلمرو موضوعی این مقررات را، امور اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری بیان کرده است. باوجود پیش‌بینی مقررات پنج‌گانه صدر اصل ۱۳۸، ذیل این اصل، در مقام بیان

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

نظارات رئیس مجلس بر مقررات دولتی، صرفاً بررسی آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران و مصوبات کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر را در صلاحیت رئیس مجلس قرار داده است. بر مبنای منطوق ذیل اصل، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های وزارتی در شمول نظارت رئیس مجلس قرار ندارند. بنابراین، از جمله نواقص نظارت رئیس مجلس، به‌عنوان تنها شیوه نظارت فعال بر مقررات دولتی، این است که نه‌تنها حدود صلاحیت این مقام محدود به مصوبات قوه مجریه بوده، بلکه صلاحیت این مقام همه مصوبات قوه مجریه را نیز شامل نمی‌شود. به این شرح که نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه، صرفاً بخشی محدود از مصوبات این قوه (مصوبات هیئت‌وزیران و مصوبات کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر) را شامل می‌شود. این در حالی است که در نظم حقوقی ایران، مقامات صالح در وضع مقررات محدود به مقامات قوه مجریه نیستند[۱]. علاوه بر این، در قوه مجریه نیز صلاحیت وضع مقرره، محدود به هیئت‌وزیران و کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر نیست. بلکه مستند به قوانین، مقاماتی چون رئیس‌جمهور[۲]، هر یک از وزیران[۳] و فرمانداران[۴] نیز صلاحیت وضع مقررات دارند. بنابراین نظارت رئیس مجلس، بخش محدودی از مقررات دولتی را شامل می‌شود.

۲-۱. ملاک رئیس مجلس در نظارت بر مصوبات دولتی و نواقص آن

معیار و ملاک رئیس مجلس در بررسی و نظارت بر مقرراتِ مندرج در اصل ۱۳۸، به‌صراحت منطوق ذیل این اصل، «قوانین» است. بر این اساس شناخت دقیق معیار رئیس مجلس، در بررسی مقررات دولتی، وابسته به مفهوم‌شناسیِ کلیدواژه «قانون» در ذیل این اصل است.

در نگاه اول و توجه به‌ظاهر این اصل، ممکن است این فرضیه به ذهن متبادر شود که اطلاق مفهوم «قانون» در این اصل، نه‌تنها «قانون عادی»، بلکه «قانون اساسی» را نیز شامل می‌شود. با وجود این تبادر اولیه، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱ /۶/۱۵، در پاسخ به استفساریه

---

۱. از جمله مقامات صالح در وضع مقررات در نظم حقوقی ایران می‌توان موارد زیر اشاره کرد. رئیس قوه قضائیه مستند به نظر تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲ شورای نگهبان، رئیس مجلس شورای اسلامی مستند به قوانینی چون تبصره ۷ الحاقی ۱۳۷۸/۱۲/۸ به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی است، شوراهای محلی مستند به قوانینی چون بند ۹ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی

۲. به‌عنوان نمونه از قوانینی که برای رئیس‌جمهور صلاحیت وضع آیین‌نامه مقرر کرده‌اند می‌توان به بند ۲ ماده ۵ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش‌وپرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد.

۳. مستند به مفاد اصل ۱۳۸

۴. مستند به ماده ۱۷ قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور وقت[۱]، چنین مقرر می‌کند که واژه «قانون» در ذیل اصل ۱۳۸ شامل «قانون اساسی» نمی‌شود. مستند به این نظر شورای نگهبان، رئیس مجلس صرفاً صلاحیت بررسی مصوبات دولتی بر مبنای «قوانین عادی» را دارد.

ابهامِ برآمده از این موضوع در نظم حقوقی کشور آن است که آیا عدم صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولت، بر مبنای قانون اساسی، عدم استناد این مقام به اصل ۱۳۸ قانون اساسی را نیز شامل می‌شود؟ چرایی طرح این پرسش در نظام حقوقی، برآمده از این نکته است که نفس و حدود صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولت، در اصل ۱۳۸ قانون اساسی آمده است. بر این اساس رئیس مجلس به‌منظور تشخیص صلاحیت، یا عدم صلاحیت خود، در بررسی یک مصوبه دولت، ناگزیر از رجوع به اصل ۱۳۸ قانون اساسی و انطباق مصوبه دولت با موارد مندرج در این اصل (انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری) است. چراکه مستند به صدر اصل ۱۳۸، صلاحیت دولت در وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه، محدود به این موارد شده است. به‌تبع این موضوع، صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولت نیز، محدود به این موارد خواهد بود. به دیگر سخن همچنان که دولت صلاحیت وضع مصوبه خارج از موارد یاد شده را ندارد، به‌تبع رئیس مجلس نیز صلاحیت بررسی مصوباتی که خارج از موضوعات و موارد یادشده وضع‌شده‌اند را ندارد.

راجع به این موضوع رئیس وقت مجلس در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۱۵ از شورای نگهبان استفسار کرده است. ایشان ضمن بیان دیدگاه حقوقی خود راجع به مفاد اصل ۱۳۸[۲]، انصراف یا عدم انصراف نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان، که در آن واژه «قوانین» مندرج در ذیل اصل ۱۳۸ را

---

۱. آیا لفظ «قوانین» مندرج در قسمت اخیر اصل (۱۳۸) قانون اساسی قابل تسری به قانون اساسی نیز بوده و بالنتیجه ریاست محترم مجلس شورای اسلامی مسئولیت تطبیق مصوبات دولت با قانون اساسی را نیز خواهند داشت یا به دلالت قسمت اخیر اصل (۸۵) قانون اساسی ناظر به قوانین عادی است؟

۲. در خصوص منصرف بودن نظر تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ از اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی مورد تأیید قرار گیرد، خواهشمند است نظر تفسیری شورای محترم نگهبان در این خصوص را اخذ و به این‌جانب ابلاغ فرمایید و لکن در غیر این صورت جلب نظر تفسیری آن شورای محترم که متضمن تعیین تکلیف رئیس مجلس شورای اسلامی در موارد ذیل باشد مورد تقاضاست.

الف: هیئت‌وزیران مستنداً به اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی لکن خارج از موارد چهارگانه مذکور در این اصل یعنی وضع تصویب‌نامه یا آئین‌نامه برای ۱ ـ اجرای قوانین ۲ ـ انجام وظایف اداری ۳ ـ تأمین اجرای قوانین ۴ ـ تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه یا آیین‌نامه اقدام کرده باشد.

ب: هیئت‌وزیران ضمن استناد به اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی امر یا اموری را به کمیسیون مربوط محول نموده باشد که خارج از محدوده موارد چهارگانه مذکور در اصل مزبور است.

ج: کمیسیون مربوط با وصف استناد به اصل یک‌صد و سی و هشتم خارج از چهارچوب امور محوله از طرف دولت به آن و یا زائد از موارد چهارگانه مذکور در اصل فوق‌الذکر تصویب‌نامه یا آئین‌نامه‌ای وضع نموده است

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

شامل «قانون اساسی» ندانسته بود، تقاضا کرد. مباحث مطرح‌شده در شورای نگهبان[۱] در بررسی این سؤال حکایت از نظرات متفاوت اعضای وقت این شورا راجع به این موضوع دارد. با این شرح که برخی اعضای رئیس مجلس را صالح به بررسی مصوبه دولت، بر مبنای اصل ۱۳۸ قانون اساسی دانسته‌اند. این اعضا در دفاع از نظر خود چنین استدلال کرده‌اند که: همچنان که اصل حقوقی «صلاحیت در تعیین صلاحیت»، یکی از اصول مجری در محاکم است، به این معنی که اولین اقدام محاکم، در رسیدگی به پرونده مطرح‌شده، این است که راجع به صلاحیت یا عدم صلاحیت خود در رسیدگی اظهارنظر می‌کنند، در این موضوع نیز این صلاحیت برای رئیس مجلس وجود دارد، تا مقدم بر رسیدگی ماهوی و بررسی مصوبه ارجاعی بر مبنای قوانین، راجع به صلاحیت یا عدم صلاحیت خود در رسیدگی محتوایی و ماهوی این مصوبه اظهارنظر کند. با توجه به اینکه حدود صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولت، در اصل ۱۳۸ آمده است، بر این مبنا باید این صلاحیت را برای رئیس مجلس قائل شد، تا بر مبنای اصل ۱۳۸، ابتدا راجع به صلاحیت خود در بررسی مصوبه دولت اظهارنظر کند. بر این اساس با توجه به اینکه صلاحیت رئیس مجلس در این اصل تابعی از حدود صلاحیت دولت، در وضع مصوبه در این اصل می‌باشد، بنابراین، این صلاحیت برای رئیس مجلس وجود دارد تا درصورتی‌که مصوبه ارجاعی دولت را خارج از موارد یادشده در اصل ۱۳۸ یافت، مستند به خروج دولت از حدود صلاحیت مقرر در اصل ۱۳۸ مغایرت مصوبه مربوط با قانون را اعلام کند.

در مقابل، اعضای مخالفِ صلاحیت رئیس مجلس، در بررسی مصوبه بر مبنای اصل ۱۳۸ قانون اساسی، چنین استدلال کرده‌اند که:

صلاحیت رئیس مجلس در بررسی مصوبات دولت، محدود به بررسی این مصوبات، بر مبنای «قوانین عادی» است. بنابراین، درصورتی‌که مصوبه دولت، مسبوق به سابقه تقنینی (قوانین عادی) نباشد، این صلاحیت رئیس مجلس کأن‌لم‌یکن خواهد شد.

ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی، که مقرر می‌کند «... تا درصورتی‌که آن‌ها را برخلاف «قوانین» بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد» به این معنا است که پس از بررسی مصوبه از سوی رئیس مجلس، اصل مصوبه باقی است و صرفاً نیازمند اصلاحاتی است که رئیس مجلس برای تجدیدنظر، این مصوبه را به دولت برمی‌گرداند. به‌عبارت‌دیگر، اجرای ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی، منوط به بقای اصل مصوبه است. درحالی‌که پذیرش صلاحیت مطرح‌شده برای رئیس مجلس، سبب می‌شود، که اصل مصوبه فاقد اعتبار شود. بر این اساس، قرار دادن صلاحیت بررسی مصوبه برمبنای اصل ۱۳۸، مغایر با

۱. مباحث مطرح‌شده راجع به این موضوع در شورای نگهبان مستخرج از جلسه مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۷ شورا است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

ذیل اصل ۱۳۸ بوده و نمی‌توان بررسی مصوبه دولت بر مبنای اصل ۱۳۸ قانون اساسی را در صلاحیت رئیس مجلس قرار داد.

صالح دانستن رئیس مجلس، در بررسی خروج یا عدم خروج دولت از حدود صلاحیتش، موجب دخالت قوه مقننه در امور قوه مجریه خواهد بود که این موضوع مغایر با اصل استقلال قوا مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی[۱] است.

مستند به ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی[۲]، صلاحیت ابطال مصوبات خارج از حدود اختیارات قوه مجریه، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده شده است، بر این اساس این مهم (اظهارنظر راجع به حدود صلاحیت قوه مجریه، در وضع مصوبه)، در شمول صلاحیت‌های رئیس مجلس نبوده، و قرار دادن آن در عداد صلاحیت‌های این مقام، توسعه اختیارات رئیس مجلس محسوب می‌شود.

اصل ۱۳۸ نیز از جمله اصول قانون اساسی بوده و هیچ تفاوتی با سایر اصول قانون اساسی ندارد، بر این اساس همچنان که در نظریه شورای نگهبان دانش‌واژه «قوانین» مندرج در ذیل اصل ۱۳۸، منصرف از «قانون اساسی» دانسته شده است، مفاد اصل ۱۳۸ نیز از این موضوع مستثنی نیست. بر این مبنا، رئیس مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در بررسی مصوبات دولت به مفاد اصول «قانون اساسی» ازجمله اصل ۱۳۸، استناد کند.

با وجود همه این موضوعات، پذیرش این موضوع که مقصود از دانش‌واژه «قانون»، در اصل ۱۳۸ صرفاً «قانون عادی» است، و قانون اساسی را شامل نمی‌شود، اگرچه منطقی به نظر می‌رسد، اما منجر به این نتیجه است که در نظام حقوقی ایران مرجعی که به‌صورت فعال به بررسی مصوبات دولت، از جهت عدم مغایرت با «قانون اساسی» بپردازد، پیش‌بینی نشده باشد. بر این اساس ازجمله ایرادات و نواقص صلاحیت نظارتی رئیس مجلس، عدم صلاحیت این مقام در استناد به «قانون اساسی» است. این موضوع سبب می‌شود که در نظم حقوقی ایران، بسیاری از مقررات مغایر با قانون اساسی وضع، و مورد اجرا قرار گیرد.

۳-۱. آثار نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی و خلأهای آن

به‌یقین اثربخشی و کارایی «نظارت»، بستگی به زمان اِعمال، نوع نظارت و ضمانت اجرای کشف تخلف از سوی مقام ناظر دارد. راجع به آثار نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت، مستند به مفاد ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، این‌گونه

---

۱. قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۲. 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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

استنباط می‌شود که نظارت رئیس مجلس، در لازم‌الاجرا شدن این مصوبات مدخلیت نداشته و این مصوبات با تصویب دولت منطبق با فرایند مندرج در آیین‌نامه داخلی هیئت‌وزیران، لازم‌الاجرا می‌شوند. به‌عبارت‌دیگر، نظارت رئیس مجلس، نوعی نظارت پسینی محسوب می‌شود. مستند به تبصره ۳ الحاقی مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۹ به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸[۱]، ارسال مصوبات برای رئیس مجلس، هم‌زمان با ابلاغ این مصوبات برای اجرا است. بر این اساس، پرسش مهم این است که در این مورد، مرجع تشخیص و صدور حکم بر خسارات وارده کدام مرجع است؟ به‌ویژه آنکه در هیچ‌یک از متون مربوط، برای اظهارنظر رئیس مجلس شورای اسلامی، نسبت به مقررات دولتی محدودیت زمانی قرار داده نشده است. براین اساس، هیچ محدودیت و ممنوعیتی برای رئیس مجلس وجود ندارد که یک مصوبه را باوجود آنکه سال‌ها اجرا شده است، مورد ایراد قرار دهد. همچنان که در رویه موجود، شواهدی از این موضوع را می‌توان ذکر کرد. ازجمله این موارد می‌توان به آیین‌نامه نحوه اعطای کمک‌های دولت به مدارس غیرانتفاعی، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۴ اشاره کرد که به‌موجب نظر شماره ۱۹۸ ه/ب مورخ ۱۳۷۷/۵/۶ رئیس مجلس مورد ایراد قرار گرفته است، یا آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۱ قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن مصوب ۱۳۷۰ و تبصره ۱ ماده واحده قانون اصلاح ماده ۱۹ قانون مجازات قاچاق مصوب ۱۳۱۲ و اصلاحیه‌های بعدی آن، مصوب ۱۳۶۳، مورخ ۱۳۷۳/۵/۱۰ دولت اشاره کرد که در تاریخ ۱۳۷۴/۲/۲۳ از سوی رئیس مجلس مورد ایراد قرارگرفته است، اشاره کرد.[۲] (دفتر هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، ۱۳۸۹: ۱۰۳ و ۱۱۶) بنابراین از نظر زمانی، نظارت رئیس مجلس بر اساس مفاد اصل ۱۳۸ قانون اساسی و مفاد قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ با ایراد مواجه است.

قرار دادن نظارت پسینی برای رئیس مجلس (مهرپور، ۱۳۹۱: ۱۹۲ و یزدی، ۱۳۷۵: ۶۲۷)، بدون مقید شدن به بازه زمانی خاص بر مصوبات، از آنجا که حقوق تضییع‌شده ممکن است اساساً قابلیت جبران نداشته و یا آنکه جبران آن‌ها به نهایت سخت و هزینه‌بردار باشد، نمی‌تواند به نحوی تام از حقوق افراد صیانت نماید. علاوه بر این با توجه به پسینی بودن نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، هر آیینه محتمل است، یک مقرره بعد از گذشت مدت‌زمانی طولانی مورد بررسی رئیس مجلس قرار گیرد و مغایر با قوانین تشخیص داده شود. (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۶۵ و هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۲۳ و ویژه، ۱۳۹۳: ۲۳۳)

---

۱. مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوط در مورد اصل هشتاد و پنجم و یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۲. برای دیدن شواهد بیشتر رجوع شود به: مجلس شورای اسلامی، دفتر هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین (۱۳۸۹)، نظرات رئیس مجلس شورای اسلامی راجع به مصوبات دولت، تهران، مجلس شورای اسلامی، چاپ اول

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

توجه به محتویات این بند، نشان‌دهنده این نکته است که نظام حاکم بر نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، از ابعاد مختلفی اعم از حدود نظارت، معیارهای سنجش مقررات دولتی و آثار نظارت، دارای نقایص و عیوبی است، که حاکی از لزوم پیش‌بینی نظام نظارتی فاقد این ایرادات است.

۲. نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی

مستند به ذیل اصل ۱۷۰ و اصل ۱۷۳ قانون اساسی، ازجمله صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات افراد از مصوباتِ مغایر با قوانین و مقررات اسلامی است. مستند به ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به این شکایات در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرارگرفته است. مفاد قوانین، حاکی از این است که ایرادات نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، در نظارت دیوان عدالت اداری به شرح زیر پوشش داده شده است.

۱-۲. حدود نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی

به‌یقین تعیین قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری، در رسیدگی به شکایات مردم از مصوبات و مقررات موضوعه، وابسته به مفهوم‌شناسی کلیدواژه «دولتی» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. به‌عبارت‌دیگر پاسخ به این سؤال، که رسیدگی به شکایت از مصوبات کدام نهادها در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است؟ نیازمند بررسی قلمرو مفهومی واژه «دولتی» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی است.

نکته مهمی که در تشریح مفهوم و محتوای واژه «دولت» در این اصل می‌تواند مفید باشد، این است که نحوه انشای این اصل و استفاده قانون‌گذار، از الفاظی چون «تظلمات»، «اعتراضات» و «شکایات»، حکایت از ماهیت حمایتی این اصل دارد. بر این اساس در این اصل و به‌تبع آن در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری[۱]، واژه «دولتی» را باید به‌گونه‌ای تفسیر کرد، تا در هر موضع و مقامی که رابطه افراد با نهادهایی که به‌نوعی به دولت در معنی هیئت فرمانروا و اعم از قوه مجریه مرتبط می‌باشد و اعمال کننده قدرت عمومی هستند را شامل شود. چراکه هرگاه 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. در غیر این صورت احتمال نادیده گرفتن و تضییع حقوق افراد وجود دارد.

---

۱. حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- 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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

از سوی دیگر، از آنجا که تصویب آیین‌نامه‌ها و سایر مصوبات توسط نهادهای دولتی، از مصادیق بارز اَعمال حاکمیتی دولت محسوب می‌شوند و بعضاً در کیفیت و میزان حقوق و تکالیف اشخاص منشأ اثر می‌باشند؛ هر آیینه پیداست، که باید واژه «دولتی» در این اصل را به‌گونه‌ای تفسیر کرد که شمول حمایتی این اصل، از حقوق افراد در برابر این اعمال صیانت کند. بنابراین به نظر می‌رسد که در اندیشه و اراده قانون‌گذار اساسی، واژه «دولتی» مندرج در اصل ۱۷۳، در مفهوم عام و فراتر از صرف مفهوم قوه مجریه بوده است. (آیینه نگینی، ۱۳۹۴: ۳۲)

دلیل دیگر مُثبِت این مدعا، تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری[۱] است. نهادِ مصوب این متن در این تبصره، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، رئیس قوه قضائیه، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان رهبری را از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان استثنا کرده است، هر آیینه پیداست که این نهادها به‌هیچ‌روی، در شمول لفظ «دولت» به معنی قوه مجریه قرار ندارند. بنابراین اگر واژه «دولت» در این ماده‌قانونی که برآمده از واژه «دولت» مندرج در اصل ۱۷۳ قانون اساسی است را به معنی قوه مجریه بپنداریم، نتیجه این خواهد شد که نهاد مصوب در تصویب تبصره ماده ۱۲ قانون یادشده، اقدام به انجام عملی عبث و بیهوده کرده است، چراکه این نهادها تخصصاً از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، خارج بوده‌اند (در فرض محدود دانستن مفهوم «دولت» در این اصل به قوه مجریه). بنابراین احتیاجی به تذکر این مسئله در این تبصره نبوده است. اما بر اساس مفاد این تبصره، به‌درستی مشخص است که نهاد مصوب این متن کلیدواژه «دولتی» در اصل ۱۷۳ و به‌تبع در این ماده‌قانونی را در مفهوم عام مدنظر داشته است. بر این اساس موارد ذکر شده در تبصره ماده ۱۲ این قانون که همگی نهادهایی خارج از قوه مجریه می‌باشند را از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است. به دیگر سخن، تناسب بین مستثنی و مستثنی‌منه در این ماده زمانی برقرار می‌شود که واژه «دولت» در این ماده را به مفهوم حاکمیت در نظر بگیریم. در غیر این صورت، مستثنی (مصوبات نهادهایی چون مجلس خبرگان و سایر نهادهای ذکرشده در تبصره ماده ۱۲) فاقد هرگونه ارتباط و تناسبی با مستثنی‌منه (واژه دولت) خواهد بود. (آیینه نگینی، ۱۳۹۴: ۳۲)

بنابراین اراده و مقصود نهاد تصویب‌کننده از کلیدواژه «دولتی» در این ماده، «دولت» در مفهوم عام حاکمیت و نهادهای فرمانروا و اعمال کنندگان اقتدار عمومی بوده است.

دلیل مثبت دیگر بر این ادعا، عملکرد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. با این شرح که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موارد متعددی شکایت از تصمیماتِ نهادها و مؤسساتی خارج از قوه

---

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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

مجریه را رسیدگی، و اقدام به صدور رأی کرده است. از جمله این موارد می‌توان به‌عنوان شاهد مثال به موارد زیر اشاره کرد.

رسیدگی به شکایت از آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها مصوب ۱۳۸۰/۴/۲۶ رئیس قوه قضائیه،

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 کلاسه پرونده ۱۲۶/۷۶ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۸،

ابطال بخشنامه‌های شماره ۳۴/۱۰۷۰۳ مورخ ۸/۱۸/ ۱۳۷۶ و بخش‌نامه شماره ۱۱/۸۸۲۵ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۲۰ سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور در خصوص احتساب وصول حق‌الثبت بر اساس دادنامه شماره ۲۹۱-۲۹۲-۲۹۳ کلاسه پرونده ۸۳/۷۷ و ۱۰۱/۷۷ و ۳۵۶/۷۷،

ابطال بخشنامه شماره ۱۴۰/۷۵۲۲۶/۹۲ مورخ ۱۳۷۷/۱۱/۱۱ معاون قضایی دادستان کل کشور بر اساس دادنامه شماره ۳۸۱ کلاسه پرونده ۲۳۴/۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۷

توجه به موضوعات بررسی‌شده در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مثبت این ادعاست که واژه «دولت» در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و اصل ۱۷۳ قانون اساسی، در مفهوم عام هیئت حاکم، استفاده شده است. چرا که تصمیمات بررسی‌شده در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نه‌تنها از ارکان قوه مجریه، بلکه سایر ارکان حاکمیتی نظام، از جمله قوه قضائیه و نهادهایی خارج از قوه مجریه را نیز در برگرفته است.[۱] بر این‌مبنا حدود صلاحیت دیوان عدالت عام و پوشش‌دهنده نقص صلاحیت رئیس مجلس در این بُعد است.

در خصوص قلمرو صلاحیت هیأت عمومی دیوان در نظارت بر مقررات دولتی تبصره ۲ ماده ۱۰ – الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰– رسیدگی به شکایت از مصوبات خارج از حوزه صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی را نیز در صلاحیت دیوان قرار داده است. اگرچه ذکر این حکم در قیاس با بازه زمانی قبل از تصویب این اصلاحیه گامی رو به جلو محسوب می‌شود؛ لیکن در خصوص این حکم باید توجه داشت که اولاً در سابقه نظام حقوقی ایران تا قبل از تصویب قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نظارت دیوان بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به صورت مطلق وجود داشته و از این منظر حکم تبصره ۲ ماده ۱۰ مذکور تا نقطه مطلوب (نظارت دیوان بر مطلق مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی فاصله دارد) ثانیاً در نظام حقوقی ایران تا قبل از اصلاحات مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، اصطلاح «حدود صلاحیت» کلیدواژه مرسوم در تحدید یا تعیین قلمرو صلاحیت

---

۱. صدرالحفاضی، نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول: تهران: شهریار ص ۱۴۰ و و استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۰)، «مفهوم دولت در آرای دیوان وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، شماره ۴، ص ۵ و راسخ، محمد (۱۳۹۴)، وضع مقرره در قوه قضائیه، تهران: دراک، چاپ اول

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

نهادها، مقامات و مراجع بوده است. علی‌رغم این موضوع در تبصره ۲ ماده ۱۰ الحاقی به قانون دیوان برای تعیین قلمرو صلاحیت دیوان در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی از اصطلاح «حوزه صلاحیت» استفاده شده و مقرر شده است که دیوان صلاحیت رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی درحوزه تحت صلاحیت این نهادها را ندارد. بنابراین اگر به عنوان مثال حوزه صلاحیت شورای عالی فضای مجازی را فضای مجازی کشور بدانیم در این صورت هرگونه مصوبه این نهاد در خصوص فضای مجازی حتی اگر مغایر صریح قانون باشد نیز قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود. در صورتی که اگر در این تبصره اصطلاح «حدود صلاحیت» قید شده بود، مصوبات مغایر قانون این نهادها به استناد اینکه از حدود صلاحیت خارج شده و به حدود احکام قانونی تعرض نموده است قابلیت رسیدگی در دیوان را داشت.

۲-۲. ملاک دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات دولتی

مستند به ذیل اصل ۱۷۰، دیوان عدالت اداری، صلاحیت بررسی مقررات دولتی، برمبنای «قوانین و مقررات اسلامی» را دارد. توجه به ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، حاکی از این است که مقصود از «مقررات اسلامی» در این اصل شریعت اسلام است. راجع به واژه قوانین در این اصل، ماده ۱ و بند «ت» ماده ۸۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، حکایت از برداشت مطلق قانون‌گذار، از این واژه دارد. با این شرح قانون‌گذار در ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در مقام ترسیم حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، واژه «قانون» را صورت مطلق و اعم از قانون عادی و اساسی استفاده کرده است. علاوه بر این، بند «ت» ماده ۸۰ این قانون در مقام بیان مشخصات ضروری دادخواست ابطال مصوبات در هیئت عمومی دیوان، ذکر دلایل و جهات اعتراض به مصوبه از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی را ازجمله شرایط لازم برای طرح دادخواست در هیئت عمومی دانسته است. بنابراین، این بند به‌صراحت بررسی مصوبات بر مبنای قانون اساسی را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار داده است. بنابراین در این بعد نیز شمول صلاحیت دیوان، نقص صلاحیت رئیس مجلس در نظارت بر مقررات دولتی را پوشش داده است.

۳-۲. آثار نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

مستند به ذیل اصل ۱۷۰ و به‌تبع ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، ابطال مصوبات مغایر قوانین و مقررات اسلامی، در صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرارگرفته است. در قانون دیوان ابطال مصوبه به معنای فاقد اثر شدن مصوبه از زمان صدور رأی هیأت عمومی دانسته شده است که این مهم اگرچه در برخی موارد با نظم عمومی همخوانی دارد لیکن با منطق حقوقی و انصاف و عدالت سازگار نیست با این توضیح که هرگاه مشخص شود مصوبه‌ای مغایر قانون است این موضوع به این معنا است

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

که مصوبه مزبور از بدو تصویب با قانون مغایر بوده است مگر اینکه قانون معیار پس از تصویب مصوبه تصویب شده باشد که در این فرض نیز باید مبنای بلااثر شدن مصوبه و مقرره دولتی را تاریخ تصویب قانون و نه تاریخ صدور رأی دیوان دانست. فارغ از انتقاد مزبور مستند به ماده ۱۳ قانون دیوان ابطال مصوبه به این معنا دانسته شده است که مصوبات ابطال‌شده در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، از زمان صدور رأی فاقد هرگونه اثر اجرایی در نظام حقوقی خواهند بود. البته راجع به مصوباتی که از سوی هیئت عمومی (با توجه به استعلام از فقهای شورای نگهبان) مغایر شرع دانسته شده یا آنکه دیوان به‌منظور ممانعت از تضییع حقوق اشخاص لازم بداند، حکم ابطال، اثری قهقرایی به خود گرفته و به زمان تصویب مصوبه مترتب خواهد شد. بنابراین، فارغ از ایراد مطروحه در بالا، نظر به آثار مترتب بر نظارت دیوان بر مقررات دولتی، ایرادات وارد بر آثار نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، در نظارت دیوان عدالت اداری تا حدودی رفع شده است. با این توضیح که با توجه به ماهیت قضایی دیوان، امکان احقاق حقوق تضییع شده ناشی از اجرای مصوبه مغایر قانون یا شرع، در دیوان پیش‌بینی شده است.

علاوه بر اثر مزبور مستند به مواد ۹۲ و ۹۳ قانون دیوان[۱] آرای دیوان هیأت عمومی دیوان در خصوص مصوبات دولتی واجد اثر نوعی دانسته شده‌اند. با این توضیح که مستند به ماده ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری «چنانچه مصوبه‌ای در هیأت عمومی ابطال شود، پس از ابلاغ رأی به طرف شکایت یا انتشار در روزنامه رسمی، رعایت مفاد آن برای مرجع طرف شکایت و سایر مراجع و مقامات مسئول دستگاه‌های موضوع ماده (۱۲) این قانون الزامی دانسته شده است. و مستند به ماده ۹۳ این قانون نیز آرای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی در ابطال و عدم ابطال مصوبات موضوع بند (۱) ماده (۱۲) این قانون، در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضائی و اداری، معتبر و ملاک عمل تعریف شده است.

٤-۲. آسیب‌شناسی تشکیل معاونت حقوق عامه در دیوان و اصلاح آن

اگرچه در ظاهر همه نواقص نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، در فرایند ترسیم‌شده برای نظارت دیوان عدالت اداری، بر مقررات دولتی، پوشش داده شده است اما با وجود این موضوع، تا قبل از اصلاحات قانون دیوان مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ چه بسیار مقرراتی که در نظام حقوقی ایران، مغایر قوانین وضع و اجرا می‌شد و چه بسیار حقوقی که با وضع این مقررات تضییع می‌شده است. سررشته این ایراد در نظام حقوقی ایران را می‌توان در انفعالی و غیرفعال بودن نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی در آن بازه زمانی دانست. توضیح اینکه تا قبل از اصلاحات مزبور، دیوان عدالت اداری صرفاً آن گروه مصوباتی را بر مبنای قوانین مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌داد که نسبت به آن‌ها طرح شکایت شده بود.

---

۱. آرای هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی در ابطال و عدم ابطال مصوبات موضوع بند)۱ (ماده (۱۲) این قانون، در رسیدگی و تصمیم گیری مراجع قضائی و اداری، معتبر و ملاک عمل است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

درنتیجه، مقررات زیادی را می‌توان یافت، که اگرچه لازم‌الاجرا بوده اما با قوانین (اعم از عادی و اساسی) مغایر بوده و تضییع کننده حقوق مردم نیز بوده‌اند.

– این نقص نظارت دیوان عدالت اداری، به حدی از اهمیت برخوردار بود که عدم توجه به آن، می‌توانست همه مزایای نظارت این نهاد بر مقررات اداری را مخدوش و گاهی فاقد اثر سازد. بر مبنای همین ضرورت ماده ۱۲۰ الحاقی ۱۴۰۲/۲/۱۰ به قانون دیوان در تحولی شایسته رئیس دیوان را ملزم نموده تا به منظور حفظ حقوق عامه و جلوگیری از تضییع آن در حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، یکی از معاونان خود را برای طرح شکایت از اقدامات و تصمیماتی که موجب تضییع حقوق عامه می‌شود و درخواست ابطال مقررات و سایر نظامات ناظر بر حقوق عامه که مغایر جهات مذکور در ماده (۱۲) این قانون است، تعیین نماید. نظر به ماهیت صلاحیت‌های معاونت مزبور می‌توان در ادبیات حقوقی از آن به عنوان معاونت حقوق عامه دیوان عدالت اداری یاد کرد. علی‌رغم اینکه پیش‌بینی معاونت حقوق عامه دیوان عدالت اداری تحولی شایسته و مطلوب در نظارت بر مقررات دولتی محسوب می‌شود، لیکن باتوجه به مفاد ماده ۱۲۰ یاد شده ایراداتی به شرح زیر بر نظام حقوقی حاکم بر این معاونت وجود دارد که می‌تواند عملکرد آن را به جد تحت تأثیر قرار دهد.

– تحدید صلاحیت معاونت مزبور به مقررات و مصوبات ناظر بر حقوق عامه: حقوق عامه ازجمله اصطلاحات مبهم در نظام حقوقی ایران می‌باشد. عدم وجود مفهومی دقیق از این اصطلاح سبب شده است که مصادیق این دسته حقوق نیز در نظام حقوقی ایران به صورت دقیق قابل تشخیص و احصاء نباشد. مبتنی بر این موضوع، منوط شدن قلمرو اجرایی ماده ۱۲۰ قانون دیوان به حدود و ثغور اصطلاح مبهم حقوق عامه اولاً باتوجه به اینکه به صورت مشخص نمی‌توان مقررات و نظامات ناظر بر حقوق عامه را معین نمود و در بسیاری مصادیق ممکن است ناظر بودن یا نبودن مقرره بر حقوق عامه، محل اختلاف آرا و تهافت نظرات باشد، استفاده از این اصطلاح اجرای دقیق ماده مزبور را مخدوش می‌نماید؛ ثانیاً نظر به اینکه مصادیق و مقررات مشمول این ماده به صورت دقیق قابل تعیین نمی‌باشد، امکان نظارت بر اجرای ماده یادشده با مشکل مواجه می‌شود؛ ثالثاً مقید شدن مقررات و نظامات مشمول حکم این ماده به «ناظر بر حقوق عامه» بودن، گستره نظارت فعال و خودکار دیوان بر مقررات دولتی را کاهش می‌دهد و با این استدلال که مقرره مصوب ناظر بر حقوق عامه نیست، بسیاری از مقررات و نظامات دولتی از شمول نظارت خودکار دیوان خارج خواهد شد بر این اساس اشکالاتی که در بازه زمانی قبل از اصلاح اخیر قانون دیوان (۱۴۰۲/۲/۱۰) بر نظارت این نهاد نسبت به مقررات دولتی وجود داشت، همچنان در خصوص شمار زیادی از مقررات دولتی باقی بوده و قابل طرح می‌باشد.

– منوط شدن اجرای این حکم به قرار دادن مصوبات در پایگاه الکترونیکی دیوان: یکی از رویه‌های اخیر قانونگذار احاله اجرای بسیاری از احکام قانونی به ایجاد سامانه و پایگاه الکترونیکی می‌باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

پیش‌بینی این موضوع سبب می‌شود که اجرای مفاد قانونی منوط به ایجاد فرایندی فنی و خاص شده و در نتیجه اجرای فوری قوانین مخدوش می‌گردد. علاوه بر ایراد مزبور که در خصوص ماده ۱۲۰ قانون دیوان نیز قابل طرح می‌باشد، ایراد دیگر این شیوه قانونگذار پیش‌بینی سامانه‌ها و پایگاه‌های الکترونیکی مختلف و مجزا برای نهادها و سازمان‌های مختلف می‌باشد که این موضوع اولاً بار مالی کلانی را به دولت تحمیل می‌نماید؛ ثانیاً امکان دسترسی واحد و منسجم به اطلاعات را نفی می‌کند. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد تا با تجمیع همه پایگاه‌ها و سامانه‌ها در یک سامانه جامع، زمینه ایجاد بانک اطلاعاتی منسجم فراهم گردد و امکان نظارت دقیق بر همه موضوعات از جمله مقررات و نظامات دولتی فراهم شود.

به‌منظور رفع نقایص نظام حاکم بر نظارت بر مقررات دولتی و نیز ارتقای جایگاه و صلاحیت معاونت حقوق عامه دیوان پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد.

۱. حذف نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی: به‌یقین بررسی قانونیِ مصوبات دولتی، نیازمند تخصص حقوقی است و تخصص حقوقی و تسلط بر قوانین، دو مقوله مجزای از یکدیگرند. با این شرح که تسلط بر قوانین به‌عنوان بخشی از دانش و تخصص حقوق محسوب می‌شود. بنابراین، آن‌گونه که برخی نویسندگان در توجیه نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی، بر تسلط این مقام بر قوانین تکیه کرده‌اند، به نظر می‌رسد که اولاً رئیس مجلس به‌عنوان یک مقام دوره‌ای و موقت[۱]، صرفاً در تصویب بخشی از قوانین جاری کشور نقش داشته است. بنابراین وی از مفاد بخشی از قوانین آگاهی دارد، در صورتی‌که بررسی مقررات دولتی بر مبنای قوانین، نیازمند آگاهی از همه قوانین لازم‌الاجرا در نظم حقوقی است. علاوه بر این همچنان که گفته شد بررسی مصوبات بر مبنای قوانین، نیازمند تخصص حقوقی است، و صرف آگاهی از قوانین برای انجام این رسالت کافی نیست. بر این مبنا، با فرض تسلط رئیس مجلس بر همه قوانین نیز، این مهم خلأ تخصص حقوقی این مقام را جبران نمی‌کند. بنابراین پیشنهاد می‌شود با حذف نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، صلاحیت نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی به‌گونه‌ای ترسیم شود که همه مقررات مغایر با قانون به‌صورت نظام‌مند در این نهاد مطرح و ابطال شود. این شیوه اگرچه نیازمند بازنگری در قانون اساسی به‌صورت عام و ذیل اصل ۱۳۸ به‌صورت خاص است، اما نه‌تنها به نظارت کارآمد دیوان عدالت اداری کمک می‌کند، بلکه با حذف نظارت رئیس مجلس از موازی کاری و خلط صلاحیت‌ها نیز جلوگیری می‌شود.

۲. توسعه صلاحیت معاونت حقوق عامه دیوان: همان‌گونه که بیان شد، نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی قبل از اصلاح قانون دیوان مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰، نظارتی انفعالی بوده است. علی‌رغم

۱. مستند به ماده ۱۴ آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹، رئیس مجلس برای مدت یک سال انتخاب می‌شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

اصلاح صورت گرفته در این خصوص و تصویب ماده ۱۲۰ قانون دیوان، لیکن محدود شدن نظارت فعال دیوان بر مقررات و نظامات دولتی، به مقررات و نظامات ناظر بر حقوق عامه، سبب می‌شود بسیاری از مقررات دولتی با این استدلال که ناظر بر حقوق عامه نمی‌باشند، از شمول نظارت فعال دیوان خارج شوند. بر این اساس پیشنهاد می‌گردد قید مزبور از ماده ۱۲۰ قانون دیوان حذف شده و معاونت موضوع این ماده در جایگاه معاونت و یا دادستانی دیوان عدالت، صلاحیت بررسی همه مقررات و نظامات دولتی را داشته باشد.

۳. پیش‌بینی ساختاری منسجم برای معاونت حقوق عامه دیوان: در بعد ساختاری و به منظور انجام نظارتی تخصصی و منسجم پیشنهاد می‌شود تا در بدنه معاونت موضوع ماده ۱۲۰ قانون دیوان، متناظر با هر نهاد مقرره‌گذار، گروه دادیاری مجزایی تشکیل شود (برای مثال گروه دادیاری مربوط به شوراهای محلی، گروه دادیاری هیأت وزیران، گروه دادیاری شوراهای اداری و...)، تا این گروه ضمن رصد مقررات این نهادها، مقررات و نظاماتی را که مغایر قانون را به همراه گزارشی توضیحی مبنی بر مستندات مغایرت و اشکالات مصوبه، با نظر معاون موضوع این ماده برای رسیدگی به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع دهند. با ارجاع گزارش مزبور به هیأت عمومی دیوان، یک نماینده از طرف گروه دادیاری مربوط برای تشریح این موضوع در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بدون حق رأی حاضر شده و گزارش ارجاعی و تنظیمی را برای اعضای هیأت تشریح نماید.

۴. نسبت حکم ماده ۱۲۰ و ماده ۸۶ قانون دیوان: مستند به ماده ۸۶ قانون دیوان «در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شوند، موظفند موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نمایند». اگرچه مستند به این ماده ممکن است این نکته به ذهن متبادر شود که حکم ماده ۸۶ موازی حکم ماده ۱۲۰ محسوب می‌شود. در خصوص این موضوع اولاً از منظر قلمرو، ماده ۸۶ بدون قید همه مقررات مغایر قانون و شرع را شامل می‌شود در حالی که ماده ۱۲۰ صرفاً مقررات ناظر بر حقوق عامه را دربرمی‌گیرد. ثانیاً از منظر نوع صلاحیت، صلاحیت مقرر برای رئیس قوه و رئیس دیوان در ماده ۸۶ تکلیف به بررسی و نظارت بر مقررات دولتی نیست، بلکه در فرض آگاهی از مقرره مغایر قانون و شرع ملزم به ارجاع امر به هیأت عمومی می‌باشند، در حالی که معاونت موضوع ماده ۱۲۰ ملزم به بررسی مقررات ناظر بر حقوق عامه و ارجاع مصادیق خلاف به هیأت عمومی است. مبتنی بر نکات مزبور در فرضی حکم ماده ۸۶ فاقد اثر می‌شود و در نتیجه می‌توان پیشنهاد حذف آن را مطرح نمود که قید «ناظر به حقوق عامه بودن» از ماده ۱۲۰ حذف و نظارت فعال معاونت موضوع این ماده همه مقررات و نظامات دولتی را شامل شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

نتیجه‌گیری

بررسی مراجع ناظر و فرایندهای نظارت بر مقررات دولتی، نشان داد که اگرچه در نظم حقوقی ایران شیوه‌های مختلف نظارت بر مقررات دولتی پیش‌بینی شده است اما باوجود نقایص موجود در هرکدام از این شیوه‌ها، پایش لازم و کافی مقررات در نظم حقوقی ایران، انجام نمی‌شود. راجع به نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی، مطالعات صورت گرفته حاکی از آن بود که این نوع نظارت بر مقررات دولتی، از ابعاد مختلف، اعم از عدم تخصص کافی این مقام، تحدید صلاحیت این مقام به مصوبات هیئت‌وزیران و کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر، عدم صلاحیت این مقام در بررسی مقررات بر مبنای قانون اساسی و مانند این‌ها، مخدوش است. علاوه بر این، در نظم حقوقی ایران، اگرچه نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی، نواقص رئیس مجلس، از جمله تخصص‌گرایی، شمول صلاحیت بر همه مقررات و بررسی مقررات برمبنای قانون اساسی را پوشش داده است و با تصویب ماده ۱۲۰ قانون دیوان ایراد عدم نظارت فعال و خودکار دیوان بر مقررات و نظامات دولتی نیز رفع شده است لیکن تحدید شمول و قلمرو ماده مزبور به مقررات و نظامات ناظر بر حقوق عامه سبب شده است تا اولاً با توجه به ابهام در تعریف و نیز احصای مصادیق حقوق عامه، مفاد ماده مزبور و قلمرو آن با ابهام مواجه شود ثانیاً قید حقوق عامه در این ماده سبب می‌شود تا شماری از مقررات و نظامات دولتی با این استدلال که ناظر بر حقوق عامه نیستند از شمول نظارت فعال دیوان خارج شوند و همچون سابق (قبل از اصلاحات مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ قانون دیوان) نظارت دیوان بر این دسته مقررات به صورت انفعالی باشد. علاوه بر نکات مزبور منوط شدن اجرای ماده ۱۲۰ قانون دیوان به ایجاد پایگاه الکترونیکی دیوان نیز نقص دیگری است که می‌تواند اجرای این ماده را متوقف کرده یا با تأخیر مواجه نماید. به منظور رفع نقایص مزبور پیشنهاد شد اولاً نظارت فعال و خودکار دیوان همه مقررات و نظامات دولتی را شامل شود و قید «ناظر بر حقوق عامه بودن» از مفاد ماده ۱۲۰ حذف شود ثانیاً با متناظر با هر مرجع مقررات‌گذار گروه دادیاری «همچون گروه دادیاری مربوط به مصوبات شوراهای محلی، گروه دادیاری مربوط به مصوبات هیأت وزیران، گروه دادیاری مربوط به مصوبات شوراهای اداری و...» در ذیل معاونت موضوع ماده ۱۲۰ تشکیل شود تا از این رهگذر نظارت فعال دیوان بر مقررات و نظامات دولتی به صورت سازمانی و نظام‌مند اعمال گردد. پیاده کردن این پیشنهاد در نظم حقوقی کشور نه تنها سبب خواهد شد مقررات همه نهادهای مقرره‌گذار زیر چتر نظارتی دیوان عدالت اداری قرار خواهد گرفت، بلکه نفس وجود این ساختار نیز سبب مداقه نهاد و مقام مقرره‌گذار در وضع مقررات خواهد شد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]

فهرست منابع

امامی، محمد، استوارسنگری، کورش (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ دوازدهم، تهران: میزان.

استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۰)، «مفهوم دولت در آرای دیوان وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، مطالعات حقوقی، شماره ۴.

آیینه نگینی، حسین (۱۳۹۴)، "«مقررات» دانش‌واژه‌ای با مفاهیم، کاربرد و قلمرو متفاوت در اصول قانون اساسی"، گزارش پژوهشی، شماره مسلسل ۱۳۹۴۰۰۱۷، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

آئینه نگینی، حسین (۱۴۰۰)، مقررات‌گذاری رئیس قوه قضائیه و نظارت بر آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران.

راسخ، محمد (۱۳۹۴)، وضع مقرره در قوه قضائیه، تهران: دراک

رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری، تهران: میزان

صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار.

مجلس شورای اسلامی–دفتر هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین (۱۳۸۹)، نظرات رئیس مجلس شورای اسلامی راجع به مصوبات دولت (در جرای اصول ۸۵ و ۱۳۸) ۱۳۷۴– ۱۳۷۲، تهران، مجلس شورای اسلامی

مهرپور، حسین (۱۳۹۱)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تهران: دادگستر

موتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: سمت

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: دادگستر

موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹)، حقوق اداری (۱–۲) کلیات و ایران، چاپ دوازدهم، تهران: میزان

ویژه، محمد رضا (۱۳۹۳)، "ارزیابی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت"، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره اول (پیاپی ۳۹).

هاشمی، محمد (۱۳۸۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۳، چاپ پنجم، تهران: دادگستر.

یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-12]

[DOI: 10.61186/qjal.11.36.115]