

همایش علمی مطالعات حقوقی، علوم قضایی و پژوهش های اجتماعی

نهاد برگزار کننده همایش: موسسه قانون یار

((با همکاری و حمایت معنوی دانشگاه رهنورد (استان بلخ، کشور افغانستان) - جهاد دانشگاهی (استان تهران))

سر دبیر علمی و مسئول برگزاری همایش: دکتر بهنام اسدی شماره مجوز: ۷۸۸۶۴-۱۵۲۱/۳۳۰

تاریخ برگزاری همایش: ۱۳ خرداد ۱۴۰۰ شماره مقاله: ۹۵/۱۶۵ رده بندی کنگره: الف ۹۰۳/۷۸۵۵

تحلیل جایگاه حقوقی رئیس مجلس شورای اسلامی

آیدا عمیدی

کارشناس ارشد حقوق عمومی

چکیده

همانطور که می دانیم رئیس مجلس کار دشواری را برای مدیریت مجلس بر عهده دارد. یکی از وظایف خطیری که بر عهده مجلس گذاشته شده نظارت بر تشکیل و عملکرد قوه مجریه است، از این جهت رئیس مجلس به عنوان رئیس قوه مقننه و تعیین کننده سیاست های مجلس، در این رابطه نقش فعالی را بر عهده دارد. مجلس از ابتدای تشکیل دولت نظارت خود را بر قوه مجریه حاکم می کند. رئیس جمهور باید برنامه کلی دولت را برای نمایندگان مجلس بیان کند و نمایندگان بر این اساس به وزیران معرفی شده رای اعتماد یا عدم اعتماد می دهند. بعد از تشکیل دولت نیز مجلس ابزارهای نظارتی خود را با تذکر، سوال و استیضاح وزیران و رئیس جمهور اعمال می کند. یکی از وظایف حائز اهمیت مجلس در رابطه با نظارت بر دولت تصویب بودجه می باشد، بودجه برنامه مالی یکساله دولت است که برآورد هزینه ها و درآمدها در آن مشخص شده است لذا تصویب آن باید با دقت انجام شود. در تمام وظایفی که برای مجلس ذکر شد رئیس مجلس نقش تعیین کننده ای دارد علاوه بر آن رئیس مجلس وظایف خاصی نیز در قبال قوه مجریه دارد، که در اصول قانون اساسی و آیین نامه های داخلی ذکر شده است.

واژگان کلیدی: مجلس شورای اسلامی، مسائل مهم دولت، قوه مقننه، قوه مجریه، سیاست

های کلی نظام، قانون اساسی

بخش اول: نظارت بر تشکیل و مسائل مهم دولت

هدف از تشکیل دولت تامین نیازمندی‌های همگانی و ارضای توقعات جامعه، از طریق اجرای برنامه‌های مدون و مشخص می‌باشد. حضور دولت در صحنه‌ی سیاسی بدون برنامه قابل توجیه نیست. مدیریت سیاسی جامعه مبتنی بر هدفها، جهت‌گیریها و تدابیر کلی است که، همراه با داعیه‌ی سازندگی و سعادت جامعه، از مرحله‌ی اندیشه شروع و به میدان اجرا سپرده می‌شود. زبان گویای این مسائل برنامه‌ی مدونی است که توسط یک گروه سیاسی به نام دولت، به صورت یک بیانیه‌ی سیاسی به مردم و نمایندگان آنها ارائه می‌گردد. نظر به اینکه سرنوشت جامعه بستگی تام به این گونه برنامه‌ها دارد، باید طرف نمایندگان مردم مورد ارزیابی قرار گیرد، تا در صورتی که اجرای برنامه‌های مورد نظر به صلاح و صواب جامعه تشخیص داده شد، آنگاه نمایندگان با اکثریت آراء نسبت به آن رای موافق بدهند. تصویب قبلی برنامه‌های دولت، به خصوص در نظام‌های پارلمانی امر رایجی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل سوم، عناوین سیاست‌های اساسی دولت را برشمرده، اما اشاره‌ای به تایید و یا تصویب برنامه‌ها، به هنگام تشکیل دولت ننموده است. اصل ضرورت برنامه، به عنوان مقدمه تشکیل دولت، مورد توجه قوه مقننه قرار گرفته و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد رئیس‌جمهور به هنگام معرفی وزیران برنامه‌ی دولت را نیز برای بررسی تسلیم مجلس نماید.^۱ و در شروع اولین جلسه توضیحاتی را که لازم بداند به مجلس ارائه می‌کند و در طول مدتی که برنامه‌ی دولت مطرح است نمایندگان می‌توانند سوالات خود را در این خصوص از طریق هیات رئیسه‌ی مجلس کتبا برای رئیس‌جمهور یا وزیر پیشنهادی مطرح نمایند. برنامه دولت به طور مستقل جنبه‌ی اطلاعی داشته و مجلس دخالتی در تصویب آن ندارد. اما این برنامه می‌تواند برای تایید یا رد وزرای دولت ملاک عمل قرار گیرد.

بند اول: تشکیل دولت

^۱ - ماده ۱۸۸ آیین‌نامه‌ی داخلی

^۲ - ذیل اصل ماده‌ی ۱۹۰ آیین‌نامه‌ی داخلی

قوه مجریه جمهوری اسلامی ایران، پس از مقام رهبری، نظام نیمه ریاستی محسوب می شود، بدین معنی که رئیس جمهور منتخب مردم است و مجلس نقشی در تعیین آن ندارد، اما دولت با پیشنهاد رئیس جمهور و رای اعتماد مجلس رسمیت می یابد. سبک تاسیس کنونی دولت (پس از بازنگری قانون اساسی در ۱۳۶۸) نسبت به سبک گذشته (قانون اساسی ۱۳۵۸) تغییر خاصی پیدا نموده است؛ بدین ترتیب که در گذشته نخست وزیر، به عنوان ریاست دولت، با معرفی رئیس جمهور و رای تمایل مجلس مأمور تشکیل دولت می شد و وزرای دولت با معرفی نخست وزیر، تصویب رئیس جمهور و رای اعتماد مجلس تعیین می شدند. اما در قانون اساسی فعلی، پست نخست وزیری حذف گردیده و تشکیل دولت و تغییرات آن با اشتراک مساعی رئیس جمهور (تعیین و معرفی) و مجلس (رای اعتماد) صورت می گیرد. بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی: "وزراء توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رای اعتماد به مجلس معرفی میشوند..." با توجه به اینکه شخص وزیر بایستی صلاحیت لازم برای مدیریت قسمتی از قوه ی مجریه را داشته باشد لذا هنگام ارائه رای اعتماد به وی مجلس صلاحیت های فرد معرفی شده توسط رئیس جمهور را از جنبه های مختلف اخلاقی، سوابق اجتماعی و سیاسی بررسی می نماید. اصل ۸۷ قانون اساسی هم مقرر می دارد: "رئیس جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رای اعتماد بگیرد، در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می تواند از مجلس برای هیات وزیران تقاضای رای اعتماد کند" همچنین ماده ۱۸۸ آیین نامه داخلی بیان می دارد: رئیس جمهور، ظرف دو هفته پس از انجام مراسم تحلیف و یا بعد از استعفا یا سقوط دولت، کتبا اسامی هیات وزیران را به همراه شرح حال هر یک از وزیران و برنامه دولت تسلیم مجلس می نماید. رئیس مجلس مکلف است در اولین فرصت در جلسه علنی وصول معرفی نامه وزیران را اعلام و پس از قرائت دستور تکثیر آن را صادر نماید.

بند دوم: مسائل مهم و مورد اختلاف در دولت

^۱ - هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر میزان، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۶، ص

^۲ - اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی ۱۳۵۸

^۳ - اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی ۱۳۵۸

هماهنگی و انسجام اولیه ی هیات وزیران که در بدو تشکیل دولت و یا پس از تغییر بیش از نیمی از وزیران مورد تایید مجلس قرار گرفته، ممکن است به خاطر بروز برخی اختلافات در درون دولت، جزئا یا کلا دچار تزلزل شود به نظر می رسد که استمرار هماهنگی در دولت کمال مطلوب و مورد نظر قانونگذار اساسی باشد. بدین خاطر است که قسمت دوم اصل هشتاد و هفتم مقرر می دارد: رئیس جمهور در دوران تصدی نیز در مورد مسائل مهم و مورد اختلاف می تواند از مجلس برای هیات وزیران تقاضای رای اعتماد کند^۱ "تشخیص مسایل مهم و مورد اختلاف... که دولت می تواند در زمینه آنها از مجلس رای اعتماد بگیرد با هیات دولت است"^۲

در صورتی که وزراء استعفاء نمایند و یا توسط رئیس جمهور عزل شوند، وی باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رای اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیأت وزیران تغییر نماید باید مجددا از مجلس شورای اسلامی برای هیات وزیران تقاضای رای اعتماد کند.^۳

به ترتیبی که ملاحظه می شود، تغییر فردی وزرا و تعیین وزرای جانشین تابع قاعده کلی رای اعتماد می باشد. در این صورت، رای اعتماد مجلس به وزیر یا وزیران تعیین شده، با در نظر گرفتن قابلیت های فردی و جمعی آنان خواهد بود. اگر تغییر وزیران به هر دلیل (عزل و یا استعفا) بیش از نیمی از اعضای دولت را فرا گیرد، می توان نسبت به بقای هماهنگی و انسجام دولت تردید نمود. بدین خاطر است که قانون اساسی رئیس جمهور را مکلف به کسب رای اعتماد جمعی می نماید، تا مجلس با یک بررسی مجدد، پس از دولت مبادرت به اعلام رای اعتماد بنماید. در این صورت نیز، همانند زمان تشکیل دولت، رای اعتماد به هیات وزیران به صورت جدا جدا برای هر یک از وزیران انجام می شود.^۳

^۱ - ماده ۱۹۱ آیین نامه داخلی مجلس

^۲ - اصل یکصد و سی ششم قانون اساسی

^۳ - مفهوم ماده ۱۹۰ آیین نامه ی داخلی مجلس

بخش دوم: نظارت بر نحوه فعالیت های دولت از لحاظ اطلاعاتی یا استصوابی بودن

مجلس می تواند در امر کسب اطلاعات پیشقدم شود و مطالب لازم را به منظور نظارت و ارزیابی کار دولت فراهم آورد. وسائل کسب اطلاعات مذکور به دو گروه تقسیم می شود: یک گروه از این وسائل در اختیار فرد نمایندگان و گروه دیگر از این وسائل در اختیار مجلس است. تفسیر شورای نگهبان در خصوص مواد قانون اساسی مربوط به این بحث بدین گونه است که حدود فعالیت نمایندگان در مورد کسب اطلاع محدود به موارد خاص است. در نتیجه شورای نگهبان سؤال نماینده را از وزیر و یا تحقیق و تفحص فرد نمایندگان را مستقیماً یا با واسطه خاص و بدون نظر مجلس، مغایر قانون اساسی می شناسد و این دو مورد را حق مجلس می داند. وسائلی که در اختیار فرد نمایندگان است عبارتند از تذکر، سوال و استیضاح که در ادامه به شرح هر کدام می پردازیم.

بند اول: سوال

از جمله اختیارات مجلس شورای اسلامی در مقام اعمال وظایف مربوط به قوه مقننه و بطور کلی در مقام نظارت، سوال و استیضاح وزیران و رئیس جمهور اشاره کرد. نمایندگان مجلس در مقام اعمال وظیفه نظارتی خود، می توانند مسائل و مطالبی را که لازم می دانند به صورت تذکر کتبی اعلام کنند. قانون اساسی اشاره ای به تذکر ندارد ولی طبق ماده ۱۹۲ آیین نامه ی داخلی مجلس:

در کلیه ی مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق مفاد اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی، از رئیس جمهور یا وزیر درباره ی یکی از وظایف آنان حق سوال دارند، می توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس جمهور و وزیر مسئول کتبا تذکر دهند. این تذکرات توسط رئیس مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی مجلس قرائت و سپس به رئیس جمهور و وزیر مربوط اعلام می شود. تذکر جلوه کسب اطلاع را ندارد اما مقام یا سازمانی که مورد تذکر قرار می گیرد پس از دریافت تذکر، ناگزیر از ارائه پاسخ می باشد.^۱ قانون اساسی در اصل هشتاد و هشتم

قانون اساسی در مورد اختیار نمایندگان مجلس برای سوال از وزرا و رئیس جمهور مقرر می‌دارد: "در هر مورد که حداقل یک چهارم نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره‌ی یکی از وظایف آنان سوال کنند، رئیس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزرا بیش از ده روز به تاخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی" بر اساس این مقررات، مجلس شورای اسلامی بر قوه‌ی مجریه نظارت سیاسی و عمومی دارد. نظارت سیاسی دارد به این دلیل که، سوال و تذکر یاد شده می‌تواند زمینه ساز استیضاح و سلب قدرت از رئیس جمهور یا وزرا شود. نظارت عمومی دارد به این سبب که با طرح سوال و ایراد تذکر موجب شفافیت عملکرد این قوه و همچنین رشد آگاهی‌های عمومی در این زمینه می‌شود. این اقدام در نهایت بر داوری سیاسی شهروندان و رای آنان به احزاب و جناح‌ها در رقابت‌های انتخاباتی برای به دست گرفتن قوه‌ی مجریه تاثیر می‌گذارد.

۱. سوال از وزیر

هر یک از نمایندگان می‌تواند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از وزیر درباره‌ی وظایف او سوال کند. سوال باید "کتابی، صریح و مختصر بوده" و می‌تواند دارای اجزای متعدد باشد که از سوی نماینده در فرمی مخصوص که هیأت رئیسه تهیه می‌کند تنظیم و به رئیس مجلس تسلیم می‌شود. رئیس مجلس موضوع را در اسرع وقت به کمیسیون تخصصی ارجاع می‌دهد. این کمیسیون موظف است حداکثر ظرف ده روز جلسه‌ای با حضور وزیر و سوال کننده تشکیل دهد و با استماع نظرات جلسه‌ای با حضور وزیر و سوال کننده تشکیل دهد و با استماع نظرات سوال کننده و وزیر و بررسی‌های لازم به موضوع رسیدگی کند. بر طبق اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی وزیر مورد سوال مکلف است حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ سوال در مجلس حضور یافته و پاسخ دهد، و الا از طرف رئیس مجلس بازخواست می‌شود، مگر آنکه وزیر رسماً و با عذر موجه تقاضای تاخیر حداکثری برای مدت یک ماه نموده باشد که قبول این تقاضا منوط به رای مثبت مجلس خواهد بود. اگر وزیر در جلسه حاضر نشود به منزله‌ی وارد بودن

سوال است و اگر به رغم حضور پاسخ او قانع کننده نباشد، کمیسیون با تعیین قلمرو ملی یا منطقه ای سوال، بلافاصله نسبت به ارجاع سوال ملی به هیأت رئیسه جهت اعلام وصول در اولین جلسه ی علنی اقدام می کند. در مورد سوال منطقه ای، کمیسیون موظف است حداکثر ظرف مدت ده روز نسبت به ارائه ی راه حل و ارسال گزارش به هیأت رئیسه ی مجلس و رئیس جمهور و از طرف رئیس مجلس شورای اسلامی اقدام کند. هیأت رئیسه ی مجلس مساعی لازم نسبت به حل سوال را به عمل می آورد. چنانچه، پس از پانزده روز از ارجاع نامه ی کمیسیون، نماینده ی سوال کننده همچنان موضوع را حل و فصل نشده بداند، از هیأت رئیسه درخواست طرح سوال منطقه ای در جلسه ی علنی را می کند. رئیس مجلس موظف است در اولین جلسه علنی، سوال منطقه ای را اعلام وصول و فوری به وزیر ابلاغ و به کمیسیون ذی ربط ارسال کند. کمیسیون موظف است ظرف یک هفته گزارش نهایی را به هیأت رئیسه ارائه کند. در صورتیکه سؤال کننده از پاسخ وزیر قانع شود، پرونده سؤال بسته می شود؛ اما اگر نماینده قانع نشود از رئیس مجلس تقاضا می کند که سؤال را به کمیسیون بفرستد. کمیسیون سئوالات مکلف است از تاریخ ارجاع سؤال بدون فوت وقت ظرف پانزده روز برای روشن شدن مطلب به هر طریق که صلاح می داند به موضوع رسیدگی کند؛ یعنی می تواند سوابق امر را بخواهد و یا از شخص وزیر توضیح کتبی یا شفاهی اخذ کند و یا به هرگونه تحقیق دیگری که لازم بداند، دسترسی پیدا کند. پس از انجام رسیدگی، کمیسیون گزارش خود را تنظیم می کند و به مجلس تقدیم می نماید. این گزارش در دستور هفته بعد مجلس قرار خواهد گرفت؛ اما بدون بحث در مجلس قرائت خواهد شد.^۲ ملاحظه می شود که عدم اقتناع مجلس از پاسخ ارائه شده به هر ترتیب، اثر حقوقی مستقیمی را به بار نمی آورد. اما به هر حال، ذهن جمعی مجلس نسبت به عملکرد وزرای دولت حساس می شود، و این خود می تواند منبع ارزنده ای برای نظارت های بعدی بر اعمال دولت باشد.^۳

۲. سوال از رئیس جمهور

۱ - راسخ، محمد، پیشین، ۷۴-۷۵

۲ - ماده ۱۴۷ آیین نامه داخلی مجلس

۳ - هاشمی، محمد، پیشین، ص ۱۷۱

برای اینکه سوال از رئیس جمهور بتواند در مجلس مطرح شود باید حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس متن سوال را امضا نمایند. رئیس جمهور موظف است حداکثر ظرف مدت یک ماه در مجلس حضور پیدا کند و به سوال پاسخ دهد. نمایندگان سوال کننده باید سوال خود را به طور صریح و روشن و مختصر همگی امضا و به رئیس مجلس تسلیم نمایند. رئیس مجلس موضوع را در اسرع وقت به کمیسیون تخصصی ارجاع می نماید. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف یک هفته با حضور نماینده ی معرفی شده رئیس جمهور و نماینده ی منتخب سوال کننده تشکیل جلسه دهد. در این جلسه، نماینده ی رئیس جمهور پاسخ مقتضی را از طرف رئیس جمهور ارائه خواهد نمود تا به نمایندگان سوال کننده گزارش شود. پس از یک هفته، چنانچه هنوز حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس (که سوال را امضا نموده اند) از سوال خود منصرف نشده باشند، رئیس مجلس موظف است در اولین جلسه سوال آنان را قرائت و فوراً برای رئیس جمهور ارسال کند. این سوال ظرف چهل و هشت ساعت تکثیر و در دسترس نمایندگان قرار می گیرد. مدت طرح سوال از طرف نماینده ی منتخب سوال کنندگان حداکثر پانزده دقیقه و مدت پاسخ رئیس جمهور حداکثر یک ساعت خواهد بود.^۳

بند دوم: استیضاح

نمایندگان مجلس می توانند در مقام اعمال نظارت خود بر قوه مجریه، از مرحله سوال و الزام وزرا به حضور در مجلس و پاسخ گفتن فراتر رفته و وزرا را مورد استیضاح قرار دهند که می تواند نتیجه آن سقوط وزیر یا هیأت وزیران باشد. چنانکه از بند ۱ اصل ۸۹ قانون اساسی مستفاد می شود، در مورد استیضاح از هیأت وزیران یا یکی از وزیران ترتیبات و نتایج ذیل وجود دارد:

- ۱- حداقل ده نفر از نمایندگان طرح استیضاح را امضا کنند، در متن استیضاح مورد یا موارد معین که بخاطر آن استیضاح صورت گرفته باید صریحاً قید گردد.^۴

۱ - اصل ۸۸ قانون اساسی

۲ - ماده ۱۹۶ آیین نامه ی داخلی مجلس

۳ - ماده ۱۹۷ آیین نامه ی داخلی مجلس

۴ - ماده ۲۲۸ آیین نامه داخلی مجلس

۲- پس از طرح استيضاح در مجلس، وزیر یا هیأت وزیران موظفند ظرف ده روز در مجلس حضور پیدا کرده و در مقابل سوالات مطروحه توضیحات لازم را بدهند.

۳- پس از پایان بیانات استيضاح کنندگان و دفاعیات هیأت وزیران یا وزیر مربوطه و رئیس جمهور در صورت تمایل به دفاع از هیأت وزیران یا وزیر مربوط، برای عدم اعتماد رای گیری صورت می گیرد. ماده ۲۴۳ آیین نامه داخلی صراحتاً اعلام می دارد: "پس از انجام استيضاح، رئیس مجلس، عدم اعتماد وزیر یا وزیران را به رای میگذارد" بنابراین اگر اکثریت نمایندگان حاضر در جلسه مجلس، به عدم اعتماد رای دادند، هیأت وزیران یا وزیر مربوطه عزل میشود ولی اگر این اکثریت حاصل نشد، هر چند آراء مربوط به ابراز اعتماد نیز اکثریت نداشت و آراء ممتنع زیادی وجود داشت، به هر حال هیأت وزیران یا وزیر مربوط در سمت خود باقی می ماند.

بخش سوم نقش رئیس مجلس در نظارت مالی بر دولت

بند اول: تهیه و تصویب بودجه

به موجب ماده ۱ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ "بودجه برنامه مالی دولت است که برای یکسال مالی تهیه می شود و حاوی پیش بینی درآمد و برآورد هزینه به منظور انجام عملیاتی است که نیل به سیاستها و اهداف تعیین شده را میسر می سازد." تهیه و تنظیم بودجه از وظائف قوه مجریه، تصویب آن بر عهده مجلس و اجرای آن نیز در حوزه صلاحیت قوه مجریه است. کار تهیه بودجه در ایران معمولاً با ارسال بخشنامه بودجه و با امضای رئیس جمهور و یا معاون وی به تمام وزارتخانه ها، موسسات دولتی، شرکت های دولتی و... و به صورت خلاصه کلیه دستگاه هایی که به نحوی از انحا از بودجه دولت منتفع می شوند، آغاز می شود در این بخشنامه، سیاست های کلی دولت به صورت کلان در قالب اعتبارات جاری و عمرانی مطرح می شود. در حقیقت محتوای کلی بخشنامه پیام آور اوضاع اقتصادی-اجتماعی جامعه و سیاست های مرتبط در جهت رفع موانع توسعه می باشد. دستگاه های اجرایی پس از جمع آوری اطلاعات مالی و عملیاتی واحد های خود، شرح نیازمندی های مالی خود را با ذکر ارقام و اعداد به سازمان برنامه و بودجه ارسال می کنند، البته مطابق قانون دستگاه های اجرایی هنگام ارایه

بودجه خود به سازمان برنامه و بودجه باید آن را به تایید وزیر مربوط یا مجمع عمومی یا بالاترین مسوول دستگاه برسانند. سازمان برنامه و بودجه توسط دفتر اقتصاد کلان درآمدهای دولت را تخمین می زند. تخمین درآمدها بر اساس عملکرد سنوات قبل در شرایطی که میزان فروش نفت خام، اوضاع و احوال اقتصادی میزان وصول مالیات و... در وضع ثابتی قرار داشته باشد، چندان دشوار نیست. پس از آنکه برآورد درآمدها در سطح کلان مشخص شد، طراح اقتصادی نسبت به تخصیص منابع در قالب بخش بر حسب اعتبارات جاری و عمرانی اقدام می کند. این امور در عرف بودجه نویسی به فصل بندی بودجه مشهور است. به هر حال پس از بررسی های مختلف پیش نویس مقدماتی بودجه آماده و در هیات رئیسه سازمان برنامه و بودجه مطرح می شود و پس از نهایی شدن در شورای اقتصاد و هیات وزیران مورد بررسی مجدد قرار گرفته و نقطه نظرهای سیاسی، اقتصادی، پولی، مالی، ارزی از دیدگاه های مختلف به عمل می آید. در این هنگام پیش نویس بودجه برای اصلاح و منظور کردن یا جرح و تعدیل ارقام به سازمان برنامه و بودجه عودت داده می شود و پس از اصلاح لازم، لایحه بودجه مجدداً مطرح و در صورت تصویب موضوع، لایحه بودجه توسط رییس جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم خواهد شد. و رئیس مجلس لایحه را برای بررسی به کمیسیون های تخصصی تقدیم می کند.

بند دوم: تصویب بودجه

در بین فعالیت های مجلس مسئله تصویب بودجه محل ممتازی را اشغال می کند. صلاحیت مالی مجلس از اهمیت و اعتبار سیاسی زیادی برخوردار است به همین جهت قوانین و مقررات و آیین نامه های داخلی مجالس قانونگذاری در کشورهای مختلف جهان آئین های خاصی را برای رسیدگی به لایحه بودجه در نظر گرفته اند که با دیگر لوايح تفاوت عمده ای دارد. بحث های پارلمانی درباره بودجه اقدامات اساسی دولت را در سال مالی پیشین از غربال می گذراند تمام خدمات و سازمانها در فرصت بحث از اعتباراتی که به آنها اختصاص خواهد یافت زیر سؤال قرار می گیرند. در واقع با تصویب بودجه مجلس حدود و چهارچوب مالی برای خدمات آتی دولت تعیین می نماید. برای تقدیم لایحه بودجه به مجلس و تصویب آن قواعدی در قانون اساسی و قوانین دیگر از جمله قانون محاسبات عمومی پیش بینی شده که دولت مکلف به رعایت

آن است. طبق ماده ۹۰ آیین نامه داخلی مجلس لوائح قانونی و بودجه های تفصیلی پس از تقدیم در جلسه علنی، حسب دستور رئیس مجلس به کمیسیون های مربوط ارجاع و سپس در دسترس نمایندگان قرار می گیرد. چون بودجه بیانگر وضعیت مالی و سیاستهای اقتصادی دولت است لذا نسبت به لایحه بودجه نطق نمایندگان، اصولاً محدودیتی در مدت و موضوع ندارد و هر نماینده ای باید بتواند هر مقدار بخواهد و راجع به هر موضوع که به بودجه مربوط می شود سخن براند در این رابطه رئیس مجلس مانند سایر نمایندگان محدودیتی ندارد و می تواند در هر مورد سخن براند. چون لایحه بودجه برنامه مالی دولت است و هر خرجی از خزانه ملت باید با نظر و صلاحدید نمایندگان مجلس صورت پذیرد بنابراین نمایندگان مجلس باید وقت کافی برای ارائه نظرات خود نسبت به برنامه مالی دولت داشته باشند و لذا بودجه از لوائحی است که اصولاً درخواست دو فوریتی برای آن پذیرفته نمی شود. جلسات مجلس در هنگام تصویب بودجه باید بلاانقطاع در کلیه ایام هفته غیر از جمعه و تعطیلات رسمی، حداقل روزی چهار ساعت منعقد گردد؛ از این جهت کنترل جلسه به عهده رئیس مجلس می باشد. لایحه بودجه یک شوری است یعنی یکبار در مجلس مورد شور واقع می شود و سپس به تصویب می رسد. ممکن است این سؤال مطرح شود که لایحه به این مهمی چرا باید به صورت یک شوری به تصویب برسد؟ لایحه بودجه باید بخاطر اهمیتی که دارد دو شوری باشد تا با عجله تصویب نشود. ولی باید دانست در تهیه و تنظیم بودجه از طرفی وقت کافی صرف می شود و از طرفی دیگر لایحه بودجه باید ظرف زمان ثابتی تهیه و تصویب شود. بین زمان تهیه بودجه و سال بودجه نباید فاصله زیادی وجود داشته باشد در غیر این صورت پیش بینی ها به واقعیت تطابق نخواهند یافت به همین جهت لایحه بودجه در شش ماه دوم سال جاری تقدیم مجلس می شود و در این حالت چون وقت زیادی برای شروع سال مالی نخواهد ماند مجلس مجبور است در کار خود سرعت بخشد و بودجه را با یک شور ولی با دقت به تصویب بگذارند. از طرفی برای سرعت بخشیدن بیشتر طبق قانون وقتی لایحه بودجه به صحن علنی مجلس می آید قوانین عادی از دستور خارج می شود مگر دو فوریتی های بسیار مهمی که ضرورتی برای کشور داشته باشد که رئیس مجلس آن را تشخیص می دهد. البته باید دانست لایحه بودجه قبل از طرح در جلسه علنی به وسیله کمیسیون محاسبات و بودجه مجلس مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار میگیرد. اصولاً نمایندگان مجلس

حق پیشنهاد خرج ندارند و فقط می‌توانند تقاضای دولت را رد و یا تقلیل دهند در هر حال طبق اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شود. همچنین پیشنهادات نمایندگان در صورتی قابل طرح می‌باشد که در زمان مقرر چاپ شده و در بین نمایندگان منتشر شده است. همچنین پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سر جمع نباشد زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس مجلس خواهد بود.^۱ معمولاً لایحه بودجه به طور کامل از طرف پارلمان رد نمی‌شود لایحه بودجه اکثراً در مجلس تعدیل می‌شود ولی اگر مجلس از تصویب بودجه خودداری کرد در واقع با کار و برنامه دولت مخالفت کرده است و به دنبال سقوط دولت لازم می‌آید این روشی است که تقریباً در همه ممالک که نظام پارلمانی دارند پذیرفته شده است. تصویب یک یا چند دوازدهم: در صورتیکه بودجه کل کشور به موقع تنظیم و تقدیم مجلس نگردد و به تصویب نرسد البته نمی‌توان کار کشور را تعطیل کرد. در صورتیکه دولت مورد اعتماد مجلس باشد به وی اجازه داده می‌شود تا موقعی که بودجه آماده گردد در حدود یک یا چند دوازدهم اعتبار مصوب بودجه سال قبل را برای یک یا چند ماه اول سال خرج نماید تا در ظرف مدت معقول بودجه تنظیم و تقدیم مجلس گردد^۲ لایحه بودجه پس از تصویب به شورای نگهبان ارائه می‌شود و بعد از تایید شورای نگهبان با امضای رئیس مجلس به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود.

بخش چهارم: نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی

به موجب اصل چهارم قانون اساسی شرع مقدس اسلام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی در راس سلسله مراتب هنجارها قرار می‌گیرد. قانون اساسی پس از موازین اسلامی در سلسله مراتب

^۱ - ذیل ماده ۲۱۶ آیین نامه داخلی مجلس

^۲ - امامی، محمد، "تصویب و اجرای بودجه در قانون محاسبات عمومی"، نشریه حقوقی دادگستری، ۱۳۷۱، شماره ۵،

هنگارها در نظام حقوقی کشور در جایگاه دوم قرار دارد.^۱ مصوبات مجلس شورای اسلامی در صورتی تبدیل به قانون می شوند که مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داده نشوند. قوانین عادی در سلسله مراتب قوانین در مرتبه بعد از قانون اساسی قرار می گیرند که با توجه به این امر مقرراتی که توسط مقامات قوه مجریه وضع می گردند به هیچ وجه نباید مغایر با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی باشند. بر اساس قانون اساسی دو مرجع برای نظارت بر مقررات دولتی از جهت عدم مغایرت با قوانین در نظر گرفته شده است. در قانون اساسی پیش از بازنگری این دو مرجع عبارت بودند از دیوان عدالت اداری و رئیس جمهور که پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ با توجه به تغییرات صورت گرفته این اختیار به دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی تفویض شد. علت اساسی در نظر گرفتن دو مرجع برای نظارت بر مصوبات دولتی، احتمال تجاوز قوه مجریه از حدود صلاحیت مقرر قانونگذاری خود بیان شده است.^۲ نکته قابل ذکر این است که صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به صلاحیت دیوان عدالت اداری محدود است. رئیس مجلس شورای اسلامی صرفاً صلاحیت نظارت بر اساسنامه های مصوب دولت، آئیننامه ها و تصویب نامه های هیأت وزیران و کمیسیون های متشکل از چند وزیر را بر عهده دارد در حالی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه تمام تصمیمات و مقررات دولتی را دارد همچنین دیوان صلاحیت رسیدگی به مصوبات دولتی از جهت مغایرت آنها با شرع را داراست که رئیس مجلس فاقد چنین صلاحیتی است.^۳ علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد

^۱ - ابوالحمد، عبدالحمید، "مسئله سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران"، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ش ۲۲، تیرماه ۱۳۶۶، ص ۲۱

^۲ - دفتر مطالعات حقوقی، "بررسی و تحلیل نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی"، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شهریور ماه ۱۳۹۰، شماره ۱۱۰۲۹، صص ۱ و ۶

^۳ - اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون

اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، جلد دوم، ص ۱۲۷۴

^۴ - فلاح زاده علی، تفکیک تقنین و اجرا، جلد اول، تهران مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱، ص ۱۲۱

این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونهای مشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیونها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد. بنابر این اصل رئیس مجلس شورای اسلامی مرجع تشخیص مغایرت مصوبات دولتی با قانون اساسی است و نظر وی نیز در این رابطه نظر نهایی و لازم الاجرا بوده و مقرر دولتی در صورت عدم تأمین نظر وی فاقد اعتبار است. با توجه به اینکه وظیفه نظارت بر مصوبات دولتی بر عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است، مرجع تشخیص مصوبات موضوع اصول فوق از تصمیمات صرفاً اجرایی نیز شخص رئیس مجلس است. بر اساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، موسسات 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.

بند اول: قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی

مجلس شورای اسلامی جهت اجرا قسمت اخیر اصل ۱۳۸ قانون اساسی، در مورخ بیست و ششم دی ماه یک هزار و سیصد و شصت و پنج، قانونی را تحت عنوان "قانون نحوه اجراء اصل هشتاد

و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی" که اشعار می‌دارد:

تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم 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، این ماده قانونی دولت را مکلف نموده است چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجراء را صادر نماید. تبصره یک این ماده بیان می‌دارد هیأت دولت و کمیسیونهای موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مکلفند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیأت دولت و کمیسیونهای مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند. تبصره دو مقرر می‌دارد اگر بین رئیس مجلس و هیأت دولت و یا کمیسیونهای مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود نظر رئیس مجلس معتبر است. توضیح اینکه در موارد اختلافی بین دولت و مجلس شورای اسلامی مصوباتی که از جانب مجلس طبق اصل ۸۵ و ۱۳۸ جهت اصلاح و تجدیدنظر به دولت ارجاع می‌گردید دولت مصوبات مذکور را برای حل اختلاف به دیوان عدالت اداری ارجاع می‌داشت که در ادامه به دلیل اختلاف نظر پیش آمده فی مابین دولت و مجلس در خصوص اجرای این قسمت (بخش آخر اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، مجلس شورای اسلامی در قالب یک طرح دوفوریتی یک تبصره را مورخ سی‌ام فروردین ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و هشت به قانون قبلی الحاق نمود که عبارتست از؛ «ماده واحده - متن زیر به عنوان تبصره (۸) به قانون نحوه اجراء اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن الحاق می‌گردد:

تبصره ۸- در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (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. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکر شده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود.

فلسفه تصویب این تبصره آن بود که هیأت وزیران گاهی در متن مصوب خود به جای عبارت تصویب نمود از عبارت دیگری مثل مقرر نمود یا موافقت نمود یا تأیید نمود استفاده کرده و به اعتبار اینکه فاقد عنوان تصویب نامه است از ارسال متن مصوب به رئیس مجلس خودداری می‌کند. در سال ۱۳۸۵ رئیس مجلس شورای اسلامی طی استعلام شماره ۱۴۶۶۴۵/۱۰/د مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۲ از شورای نگهبان موضوع را مورد سوال قرار داد که آیا اتخاذ عناوینی غیر از عنوان تصویب نامه رافع تکلیف قانون مذکور در قسمت اخیر اصل صد و سی و هشت قانون اساسی برای هیأت وزیران و رافع مسئولیت قانونی رئیس مجلس شورای اسلامی است که شورای نگهبان در جواب مطرح نمود که شورای نگهبان به نظر تفسیری نرسید اما در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی به هنگام بررسی و تصویب تبصره ۸ الحاقی این موضوع مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در نهایت متن مذکور تصویب شد.^۱ با توجه به سابقه تاریخی اختیارات رئیس مجلس، باید گفت تنها تغییر ایجاد شده توسط قانون اخیر التصویب نسبت به قوانین سالهای ۱۳۶۸ و ۱۳۷۸، نسخ صریح استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری است که در مقام ترجیح میان نظر دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس در موارد اختلاف، نظر دیوان را ارجح می‌دانست. با توجه به نسخ صریح این ماده، در مواردی که رئیس مجلس مصوبه دولت را خلاف قانون تشخیص دهد، اساساً صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری نفی می‌شود و در نتیجه فرض تعارض میان نظر این دو مرجع منتفی خواهد بود.

بند دوم: اعتبار مصوبه دولت با ایراد رئیس مجلس

بنابر تبصره ۸ رئیس مجلس شورای اسلامی ایرادات خود را براساس نص صریح قانون اساسی به هیأت وزیران ارسال می‌کند تا مورد اقدام قرار گیرد. نکته دیگر آن است که در قانون نحوه

^۱ - گزارش دفتر حقوقی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۹۰۴، مردادماه ۱۳۹۰، ص ۱۳

اجرای اصول هشتاد و پنج و صد و سی و هشت قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن زمان مشخص برای اظهارنظر رئیس مجلس نسبت به مصوبات هیأت وزیران تعیین نگردیده است و مصوبات تا زمان قبل از اعلام ایراد و مهلت هفت روز بعدی آن لازم الاجرا می باشند و این امر موجب مشکلاتی برای دستگاههای اجرایی می شود که باید راهکار لازم در این زمینه اتخاذ شود. با توجه به اینکه اهمیت و جایگاه نهاد ناظر در نظام منبث از قانون اساسی منطبق بر موازین اصولی و حقوقی است ولی عدم لحاظ زمان معین برای نهاد ناظر جهت اظهارنظر موجبات آشفتگی امور اجرایی را فراهم می کند. زیرا مصوبات دولت پس از ابلاغ به دستگاههای اجرایی لازم الاجراست و دستگاههای یاد شده مکلفند تنها مصوبات را اجرا کنند. در حالیکه وصول ایراد پس از مهلت زمان متعارف مثلاً چندماه باعث بروز مشکلات و تبعیض در اجرای مقررات و نهایتاً آشفتگی امور می شود. همانگونه که می دانیم قانونگذار برای شورای نگهبان مهلت ده روزه جهت اظهارنظر قائل شده ولی برای رئیس مجلس شورای اسلامی مهلتی در نظر گرفته نشده است. طرح ایراد در خارج از مهلت متعارف بعضاً مغایر حقوق مکتسب اشخاص حقیقی و حقوقی بوده و در بسیاری موارد امکان اعاده آثار ناشی از اجرای مصوبه اساساً غیر ممکن می باشد و در مواردی موضوع مصوبه مورد ایراد عملاً منتفی شده است. دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی دو مرجع هم عرض صالح جهت نظارت بر مصوبات دولتی هستند. براساس اصول هشتاد و پنج و یکصد و سی و هشت قانون اساسی مصوبات دولتی موضوع این اصول ضمن ابلاغ برای اجرا برای رئیس مجلس ارسال می گردد تا در صورتی که آنها را مغایر قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر برای هیأت وزیران بفرستد. در حالی که دیوان عدالت اداری مرجعی قضایی بوده و مصوبات دولتی برای اظهارنظر برای دیوان ارسال نمی شود و تنها در صورتی که شکایتی از یک مصوبه اعلام گردد این نهاد به موضوع رسیدگی کرده و مصوبه را در صورتی که مغایر با قوانین تشخیص دهد ابطال کند. صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به صلاحیت دیوان عدالت اداری محدود است. رئیس مجلس شورای اسلامی صرفاً صلاحیت نظارت بر اساسنامه های مصوب دولت، آئیننامه ها و تصویب نامه های هیأت وزیران و کمیسیون های متشکل از چند وزیر را بر عهده دارد در حالی که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه تمام تصمیمات و مقررات دولتی را دارد. همچنین دیوان صلاحیت

رسیدگی به مصوبات دولتی از جهت مغایرت آنها با شرع را با کسب نظر شورای نگهبان داراست که رئیس مجلس فاقد چنین صلاحیتی است. براساس اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی دیوان عدالت اداری صلاحیت ابطال تصویب نامه‌ها و آئین نامه و آئین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه باشد را داراست. همچنین این دیوان مرجع رسیدگی به شکایات، تخلفات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدهای دولتی و احقاق حقوق آنها بوده و صلاحیت رسیدگی به قانونی بودن تصمیمات صرفاً اجرایی را نیز برعهده دارد. نکته دیگری که حائز اهمیت است نسبت میان صلاحیت دو مرجع یعنی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری است. باید توجه کرد که وظیفه این دو مرجع تشخیص مغایرت مصوبات دولتی با قانون است. نتیجه اینکه اگر رئیس مجلس مصوبه‌ای را مغایر قانون اعلام کند مصوبه فاقد اعتبار می‌شود و دیگر موضوعی نیست که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آن را داشته باشد و همچنین بالعکس، اگر دیوان عدالت مصوبه‌ای را ابطال نماید موضوعی برای اظهارنظر رئیس مجلس باقی نمی‌ماند. همانگونه که بیان شد، قانون اساسی و قوانین عادی شأنی بالاتر از مقررات دولتی دارند براین اساس، شرط اعتبار مقررات دولتی این است که این مقررات مغایر با قوانین عادی و اساسی نباشد. با توجه به اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. لازم به ذکر است که برخلاف نظر برخی از حقوقدانان که قائل به این هستند که می‌توان براساس قانون اساسی تعریفی ماهوی از قانون بدست داد و براین اساس معتقدند که مجلس صلاحیت قانونگذاری در برخی از امور را که دارای ویژگیهای ماهوی قانون نیستند را ندارد، به نظر می‌رسد که قانون اساسی تنها معیار شناسایی قانون را معیار شکلی قرار داده است و براین اساس اگر مجلس شورای اسلامی در امری قانونگذاری نماید، این امر پس از تأیید شورای نگهبان، ارزش و اعتبار قانون را خواهد داشت. با توجه به مطالبی که بیان شد و با توجه به صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، این مرجع می‌تواند آئین

۱ - فلاح زاده، علی، پیشین، ص ۱۲۱

۲ - همان، ص ۱۲۱

۳ - الهام، غلامحسین، "قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی"، مطالعه روابط قوه مقننه با قوه مجریه مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخ ۱۳۸۹/۳/۹، صص ۸-۹

نامه، تصویب نامه و اساسنامه^۱ وضع کند یا مصوبات دولت در این امور را تغییر دهد و یا اینکه آنها را لغو نماید. البته این تغییر یا لغو مصوبات به صورت تلویحی صورت می گیرد نه تصریحی، به این معنا که با تصویب هر قانون در مجلس، تلویحاً مصوبات مغایر دولت با آن لغو می شود. براین اساس با توجه به اینکه شأن و اعتبار مقررات مصوب قوه مجریه پایین تر از قوانین مصوب مجلس است مجلس می تواند با تصویب قانون، مقررات مصوب قوه مجریه را لغو کرده و یا آنها را اصلاح کند.

بند سوم: ضمانت اجرای نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولتی

مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۸ قانون "نحوه اجرا اصول (۱۳۸ و ۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی" را اصلاح کرد و پنج تبصره بدان افزود. طبق بخشی از اصلاحات مزبور، دولت و کمیسیونهای مربوطه مکلفند "طرف یک هفته از تاریخ تصویب، مصوبات خود را ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع مجلس شورای اسلامی برسانند. پس از اظهار نظر رئیس مجلس نسبت به مصوباتی که آنها را مغایر با قوانین می داند؛ اگر در مدت مقرر نسبت به لغو یا اصلاح قسمت مورد ایراد مصوبه اقدام نشود، پس از پایان مهلت مزبور این قسمت ها ملغی الاثر خواهد بود. افزایش اختیارات مجلس در برابر دولت می تواند تأثیر منفی بر موازنه قوا آن چنانکه در قانون اساسی مورد پذیرش واقع شده است، داشته باشد. زیرا قانون اساسی صلاحیت «الغای اثر مصوبات دولتی» صرفاً به دیوان عدالت اداری سپرده است و طبق اصول تفسیر قانون اساسی، صلاحیت های اعطایی به نهادهای اساسی که توسط قانون اساسی صورت گرفته است اختصاص به آن نهاد ها دارد و هیچ نهادی حتی مجلس نمی تواند صلاحیت های مشابه را به نهاد های دیگر واگذار کند. بنابراین در حالی که صلاحیت «الغای اثر مصوبات دولتی» را اصل (۱۷۳) قانون اساسی به دیوان عدالت اداری اعطا کرده است، با این وجود مجلس صلاحیت مشابهی را به رئیس مجلس شورای اسلامی سپرده است.

^۱ - ابوالحمد، عبدالحمید، "مسئله سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران"، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ش ۲۲، تیرماه ۱۳۶۶، ص ۲۱

نتیجه گیری

در جمع بندی و نتیجه گیری پایانی این مقاله باید گفت رئیس مجلس مانند دیگر اعضای مجلس شورای اسلامی در درجه ی اول نماینده ملت است و همه وظایف یک نماینده بر عهده وی می باشد. اما بعد از اینکه به عنوان رئیس مجلس انتخاب شد وظایفی خاص از طریق آیین نامه ها و قانون اساسی بر عهده وی قرار می گیرد. برخی از این وظایف میان رئیس و سایر نمایندگان مشترک است و برخی دیگر خاص رئیس مجلس و برخی نیز مشترک با هیأت رئیسه مجلس می باشد. اما مهمترین وظیفه ای که آیین نامه داخلی مجلس بر عهده وی گذاشته است اداره جلسات مجلس می باشد. به مواقع مهمترین وظیفه رئیس مجلس در اداره جلسات حفظ نظم و امنیت کامل در مجلس برای برگزاری جلسات است و هیچ مقام و قوه ای بدون اجازه رئیس مجلس حق مداخله در محوطه و امور مجلس را ندارد. افتتاح و آغاز هر مجلس نیز از جمله مواردی است که نقش رئیس در آن بسیار برجسته است. حتی آنچه که در این رابطه به رئیس مجلس اختصاص دارد از جمله اداره مجلس، رئیس مجلس و سایر اعضای هیأت رئیسه در مورد انجام وظایف محوله در برابر مجلس مسئولیت مشترک دارند و این بدین معناست که اعضای هیأت رئیسه در تمام اموری که به نام هیأت رئیسه انجام می شود مسئول هستند و می توان گفت هیأت رئیسه وظایف رئیس مجلس را بر عهده دارد و آنچه که وظایف رئیس محسوب می شود می تواند توسط اعضاء هیأت رئیسه انجام شود. در واقع هر چند که تصمیمات مجلس از طریق اکثریت آراء اتخاذ می شود و در این خصوص اعضای هیأت رئیسه رکن اصلی تلقی نمی شوند و تصمیمات آنها اثر خارجی ندارد، اما نقشی که در اعمال مدیریت داخلی مجلس ایفاء می کنند مالا می توانند موثر و تعیین کننده باشد و به نحوی تصمیم گیری مجلس را تحت الشعاع قرار دهد. همچنین در رابطه با نقش رئیس مجلس در برابر سایر نهادها بایستی گفت: رئیس مجلس به عنوان رئیس قوه قانونگذار کشور که نماینده مردم محسوب می شود حضور وی در نهادهای مهم کشور از جمله شورای بازنگری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای امنیت ملی، اتحادیه بین المجالس از جهت علمی و تجربی می تواند بسیار مفید و راهگشا در مسائل باشد، لذا حضور وی ضروری است. اما بایستی توجه داشت که نقش وی در بیشتر این نهادها صرفا در حد یک عضو معمولی بوده و می توان وی را به عنوان نماینده قوه قانونگذاری کشور محسوب نمود. و

نمی توان اختیارات خاصی را در این نهادها به وی واگذار نمود اما می تواند به عنوان یک عضو در تصمیم گیری ها و سیاست های نهادهای عضو سهیم باشد.

منابع و مآخذ

الف - کتب

۱. آریان کلور، بهرام، ترجمه متونی از حقوق عمومی، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۰
۲. اردبیلی، محمدعلی، حقوق جزای عمومی، جلد دوم، تهران، نشر میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۳
۳. امامی، محمد، حقوق اداری، جلد اول، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷
۴. امامی، محمد، حقوق اداری، جلد دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱
۵. امامی، محمد و موسوی، سید نصرالله، در آمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام های سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱
۶. بارنت، اریک، مقدمه ای بر حقوق اساسی، ترجمه عباس کدخدایی، تهران، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۲.
۷. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد اول، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴
۸. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد دوم، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴
۹. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد چهارم، تهران، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۸۴
۱۰. پروین، خیراله، الزامات و آموزه های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۲
۱۱. پروین، خیراله و اصلانی، فیروز، اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران، نشر دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۹۱

۱۲. توماس، موراوتر، **فلسفه حقوق**، ترجمه بهروز جندقی، قم، پژوهشگاه حوزه دانشگاه،

۱۳۷۸

۱۳. خسروی، حسن، **حقوق اساسی ۱**، تهران، انتشارات پیام نور، چاپ هفتم، ۱۳۹۱

۱۴. راسخ، محمد، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، چاپ اول، تهران،

انتشارات دراك، ۱۳۸۸

۱۵. شعبانی، قاسم، **حقوق اساسی و ساختار حکومت اسلامی ایران**، تهران، نشر

اطلاعات، چاپ چهارم، ۱۳۷۳

۱۶. شوالیه، ژاک، **دولت قانونمند**، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران، نشر

داد گستر، ۱۳۷۸

۱۷. صدر الحافظی، نصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت**

اداری، تهران، انتشارات شهریار، ۱۳۷۲

۱۸. صفار، محمد جواد، **آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران،

انتشارات استادی، چاپ چهارم، ۱۳۸۲

۱۹. لطفی، اسدالله، **حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران**، تهران،

انتشارات جاودانه، ۱۳۸۹

۲۰. مدنی، سید جلال‌الدین، **کلیات حقوق اساسی**، تهران، انتشارات پایدار، ۱۳۷۵

۲۱. منتسکیو، شارل دو، **روح القوانين**، ترجمه علی اکبر مهتدی، (تهران: انتشارات

امیرکبیر، چاپ ششم، ۱۳۴۹).

۲۲. مهرپور، حسین، **دیدگاه های جدید در مسائل حقوقی**، (تهران: انتشارات

اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۷۴).

ب - مقالات

۲۳. ابوالحمد، عبدالحمید، «مسئله سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، **مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران**، شماره ۲۲، تیرماه ۱۳۶۶

۲۴. امامی، محمد، «تصویب و اجرای بودجه در قانون محاسبات عمومی»، **نشریه حقوقی دادگستری**، شماره ۵، ۱۳۷۱

۲۵. امیدی، ابوذر، «مراحل بودجه»، **نشریه حسابداری**، شماره ۶۰۱، تابستان ۱۳۹۰

۲۶. بروکه، سام، «ایجاد قانون اساسی و اصول تغییر ناپذیر»، ترجمه مجتبی همتی، **نشریه حقوق اساسی**، سال پنجم، شماره ۹، ۱۳۸۷

۲۷. سلطانی، سید ناصر، «در آمدی تاریخی برمساله اجرای قانون اساسی»، **نشریه حقوق اساسی**، سال هفتم، شماره ۱۳، ۱۳۸۹

۲۸. سواد کوهی، فر سام، «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت»، **نشریه حقوق دادرسی**، شماره ۲۶، خرداد و تیر ۱۳۸۰

۲۹. شکوهمند، عباس، «مجالس سنا در دموکراسی های جهان»، **مجله مهرنامه**، شماره ۹، ۱۳۸۹

۳۰. عباسی، بیژن، «حقوق اساسی در دوران مطلق گرایی (با تاکید بر دوره پیش از انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه و پیش از انقلاب مشروطیت ایران)»، **نشریه حقوق اساسی**، شماره ۸، سال پنجم، ۱۳۸۶



دانشگاه جهاد

Academia.edu
California-San Francisco

TBBIN.com
Sponsored And Indexed

CiteFactor

مجله های ایران
Symposia

REF.IR

Directory of Research Journals Indexing
DRJI

Sponsored and Indexed by
CIVILICA
We Respect the Science

CONF PAPER

ESJI
www.ESJindex.org

WORLD OF JOURNALS
باهمایش

Bahamayanah.com
پایگاه اطلاع رسانی
همایش های کشور

sciencealert

easyPapers
Scientific Research Services

INDEX COPERNICUS
INTERNATIONAL

کنفرانس یاب
www.conferenceyab.ir

جهت تقویت رزومه

SID

داوطلبان آزمون دکتری

اساتید دانشگاه، قضات، وکلا

دبیر خانه: تهران، میدان انقلاب،
خیابان آردیبهشت، پلاک ۱۹۲
واحد پذیرش مقالات:

۵۲۶ و ۶۶۹۷۹۵۱۹ - ۲۱

واحد صدور گواهی نامه:
۸۴ و ۴۴۴۴۱۷۶۴ - ۲۱

مشاور و راهنمای ارسال مقالات:
۰۹۱۹۶۷۴۸۶۲۵ - ۰۹۱۰۰۶۳۶۰۰۲

www.Ghanonyar.ir www.Olomensani.ir

موسسه قانون پار

با همکاری مراکز علمی و دانشگاه های داخلی و خارج از کشور همچون
مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی و نمایه مقالات در سایت sid.ir
(دانشگاه بین المللی رهنورد/بلخ/افغانستان)
(موسسه بین المللی icsi world of journals/ورشو/لهستان)
(انجمن علمی بین المللی citefactor/فینیکس/آریزونا)
برگزار می کند:



همایش ملی مطالعات حقوقی، علوم قضایی پژوهش های اجتماعی

محورها و همایش:

- * مقالات در گرایش های حقوق خصوصی، حقوق جزا
حقوق عمومی، حقوق بین الملل، حقوق قضایی، فقهی و ...
- * مقالات در گرایش های علوم ثبتی و علوم اقتصادی و بانکی
- * مقالات در گرایش ها و موضوعات علوم اجتماعی و علوم تربیتی

روش های ارسال مقالات به همایش:

- * ارسال فایل Word مقاله (به همراه شماره تماس) به ایمیل Phdsara@yahoo.com
- * ارسال فایل Word مقاله به واتس آپ یا تگرام شماره ۰۹۱۰۰۶۳۶۰۰۲



به ده مقاله برتر و برگزیده همایش، ده تقدیمی به همراه تقدیرنامه مخصوص اعطا می گردد.
به مقالات ارسالی و پذیرفته شده پژوهشگران، گواهی نامه معتبر اعطا می گردد.
تمامی مقالات همایش در پایگاه ها و سایت های ملی و بین المللی نمایه و درج می گردد.
داووری مقالات حداکثر سه روز می باشد و گواهی نامه در کمتر از یک هفته صادر می شود.