

بسم الله الرحمن الرحيم



دانشکده حقوق
پایان نامه کارشناسی ارشد
رشته حقوق عمومی

عنوان:

نظارت شرعی شورای نگهبان بر قلمرو خارج از مصوبات مجلس شورای اسلامی

استاد راهنما:

دکتر داوود محبی

نگارنده:

سعید اعظمی

بهار ۱۳۹۹

مدیریت تحصیلات تکمیلی
« تعهد نامه اصالت پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد »

اینجناب آقای سعید اعظمی دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد (نابیوسته) به شماره دانشجویی ۹۷۱۴۱۱۹۰۰۶ در رشته حقوق عمومی که در تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۴ از پایان نامه خود تحت عنوان نظارت شرعی شورای نگهبان بر قلمرو خارج از مصوبات مجلس شورای اسلامی با کتب شماره ۱۸۱-۱ یا درجه شکلی خوب دفاع نموده ام بدیتوسیله متعهد می شوم :

۱) این پایان نامه/رساله حاصل تحقیق و پژوهش انجام شده توسط اینجناب بوده و در مواردی که از دستاوردهای علمی و پژوهشی دیگران (اعم از پایان نامه، کتاب، مقاله و.....) استفاده نموده ام، مطابق ضوابط و رویه موجود، نام منبع مورد استفاده و سایر مشخصات آن را در فهرست مربوط ذکر و درج کرده ام .

۲) این پایان نامه/رساله قبلاً برای دریافت هیچ مدرک تحصیلی (هم سطح، پایین تر یا بالاتر) در سایر دانشگاه ها و موسسات آموزش عالی ارائه نشده است .

۳) چنانچه بعد از فراغت تحصیل قصد استفاده و هرگونه بهره برداری اعم از چاپ کتاب، ثبت اختراع و ... از این پایان نامه/رساله داشته باشم، از حوزه معاونت پژوهشی مجوزهای مربوطه را اخذ نمایم .

۴) چنانچه در هر مقطعی زمانی خلاف موارد فوق ثابت شود، عواقب ناشی از آن را می پذیریم و دانشگاه قم مجاز است با اینجناب مطابق ضوابط و مقررات رفتار نموده و در صورت ابطال مدرک تحصیلی ام هیچگونه ادعایی نخواهم داشت .

سعید اعظمی
تاریخ و امضاء

گواهی اصالت

صحت امضای دانشجو مورد تایید میباشد .

نماینده تحصیلات تکمیلی و ناظر شکلی

سعید اعظمی
تاریخ و امضاء

چکیده

مبنای تشکیل جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت شرع بر تمامی شئون کشور از جمله تقنین است. به این منظور، قانون اساسی، ساز و کارهایی را اندیشیده است که مهمترین آنها تشکیل شورای نگهبان است. در این میان، برخی امور؛ همچون مبنای نظارت بر قوانین و چگونگی آن، مرجع این امر و مسائلی چند در این خصوص وجود دارد که برخی از آنها صریحاً در قانون اساسی پیش بینی شده است (مانند مرجع تشخیص و نحوه نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی)، ولی جای بعضی از این مسائل در قوانین اساسی و عادی، خالی است. (مانند نحوه نظارت بر مصوبات سایر مراجع، به جز مجلس شورای اسلامی). آنچه که در این میان به عنوان حلقه مفقودی از آن یاد می شود، مشخص نبودن و بلا تکلیفی در دو مساله است. مساله اول این است که آیا اساساً مصوبات نهادهای خارج از مجلس شورای اسلامی نیاز به تایید شرعی و مطابقت با موازین اسلامی دارند و مساله دوم این است که وظیفه فقهای شورای نگهبان نسبت به این مصوبات چگونه است. در این تحقیق که به صورت توصیفی - تحلیلی انجام گرفته است، به بررسی این موضوع پرداخته است که فقهای شورای نگهبان نظارت شرعی بر مصوبات خارج از مجلس شورای اسلامی را نیز باید اعمال نمایند یا اینکه با فرض لزوم مطابقت این مصوبات با شرع، راهکارهای دیگری نیز وجود دارد که نیاز به تایید فقهای شورای نگهبان نداشته باشد. آنچه که در نهایت و به عنوان نتیجه گیری بدان دست یافته ایم این است که ضمن اینکه تمامی مصوبات و مقررات لازم الاجراء در جمهوری اسلامی ایران باید با مطابق با موازین اسلامی باشند، اما گاهاً این مهم به طرق دیگری غیر از نظارت فقهای شورای نگهبان حاصل می گردد که به طور مفصل در هر فصل به اقتضای هر نهاد و شورای حاکمیتی به آن پرداخته ایم.

واژگان کلیدی: فقهای شورای نگهبان، قوانین و مقررات، اصل چهارم قانون اساسی، نظارت شرعی

Contents

مقدمه	۱
فصل اول : مفاهیم و کلیات	۵
مبحث اول : تبیین لفظ «قانون» مصرح در اصل چهارم قانون اساسی	۵
گفتار اول: تعریف لغوی و اصطلاحی قانون	۵
گفتار دوم : اهمیت و جایگاه قانون و اقسام آن	۶
گفتار سوم: معانی قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۷
گفتار چهارم: مفهوم قانون در اصل چهارم و مقصود از آن	۸
مبحث دوم: تبیین لفظ «مقررات» مصرح در اصل چهارم قانون اساسی	۱۰
گفتار اول: معنای لغوی و اصطلاحی مقررات	۱۱
گفتار دوم: مبنای صلاحیت قانونگذاری قوه مجریه	۱۱
گفتار سوم: اقسام آئین نامه های دولتی	۱۲
گفتار چهارم: تفاوت مقررات با قانون	۱۲
گفتار پنجم: مفهوم مقررات در اصل چهارم و مقصود از آن	۱۳
مبحث سوم: تبیین مفهوم موازین اسلامی	۱۵
گفتار اول: محدوده موازین اسلامی	۱۵
گفتار دوم: انواع موازین اسلامی	۱۵
گفتار سوم : ادله لزوم مطابقت قوانین و مقررات با موازین اسلامی	۱۶
گفتار چهارم: لزوم «انطباق» یا «عدم مغایرت» قوانین و مقررات با موازین اسلامی	۱۸
فصل دوم: بررسی امکان نظارت شرعی بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام	۲۲
مبحث اول : جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظام حقوقی ایران	۲۲
گفتار اول: پیدایش و شکل گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام	۲۲
گفتار دوم: وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام	۲۶
مبحث دوم: اعتبار حقوقی مصوبات مجمع	۲۷
مبحث سوم: امکان سنجی نظارت شرعی بر مصوبات مجمع	۳۱
فصل سوم: نظارت شرعی بر مصوبات شورای عالی امنیت ملی	۳۵
مبحث اول: جایگاه حقوقی شورای عالی امنیت ملی در نظام جمهوری اسلامی ایران	۳۵
گفتار نخست: جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی	۳۶
مبحث دوم: جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در سلسله مراتب هنجارهای حاکم در نظام حقوقی ایران	۴۱
گفتار نخست: نسبت مصوبات این نهاد با احکام حکومتی و موازین شرعی	۴۱
گفتار دوم: نسبت مصوبات این نهاد با قانون اساسی و هنجارهای در حکم قانون اساسی	۴۲
گفتار سوم: نسبت مصوبات این نهاد با سیاست های کلی نظام	۴۳
گفتار چهارم : نسبت مصوبات این نهاد با قوانین عادی و مقررات اجرایی	۴۴
گفتار پنجم : نسبت مصوبات این نهاد با مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام	۴۴
مبحث سوم: امکان نظارت شرعی بر مصوبات شورای عالی امنیت ملی	۴۵
فصل چهارم : نظارت شرعی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی	۴۶

۴۶	مبحث اول: جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظام حقوقی ایران
۵۱	گفتار اول: بررسی رابطه بین دیوان عدالت اداری و شورای عالی انقلاب فرهنگی
۵۲	گفتار دوم: رویه شورای نگهبان در رابطه با جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی
۵۵	مبحث دوم: اعتبار حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
۵۷	مبحث سوم: امکان سنجی نظارت شرعی بر مصوبات شورا
۵۸	فصل پنجم: نظارت شرعی بر مصوبات شوراهای اسلامی کشور
۵۸	مبحث اول: جایگاه حقوقی شوراهای اسلامی کشور در نظام جمهوری اسلامی ایران
۶۰	گفتار نخست: شوراها و قوه مجریه
۶۱	گفتار دوم: جایگاه شوراهای اسلامی در برابر قوه مقننه
۶۳	گفتار سوم: جایگاه شوراهای اسلامی کشور در میان سازمان های اداری
۶۷	مبحث دوم: اعتبار مصوبات شوراهای اسلامی کشور
۶۹	مبحث سوم: نظارت شرعی بر مصوبات شوراهای اسلامی کشور
۷۲	فصل ششم: بررسی نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات هیات وزیران
۷۲	مبحث اول: واکاوی مفهومی و ریشه شناختی مصوبات هیئت وزیران
۷۳	گفتار اول: مبانی قانونی مصوبات هیئت وزیران
۷۴	گفتار دوم: تعاریف نظری مصوبات هیئت وزیران و شرح مختصر آن
۷۵	گفتار سوم: نظارت بر مصوبات هیئت وزیران و جایگاه نظارت تقنینی
۷۸	مبحث دوم: شیوه جاری اعمال نظارت فقها شورای نگهبان بر مقررات دولتی از بستر دیوان عدالت اداری
۸۰	گفتار اول: نواقص و خلأ های سازوکار موجود
۸۷	مبحث سوم: ارائه الگوی مطلوب
۹۰	نتیجه گیری
۹۳	فهرست منابع

مقدمه

یکی از ثمرات مهم تحقق انقلاب اسلامی ایران، حاکمیت موازین و احکام شرع مقدس اسلام بر تمام شئون کشور بود. یکی از مهمترین شئون حکومت های امروزی، قانون گذاری و تعیین حقوق و تکالیف افراد جامعه و نهاد های حکومتی است. همچنین یکی از ملزومات تحقق حکومت اسلامی، عدم مغایرت قوانین و مقررات موضوعه با شرع است.

بر اساس اصل سلسله مراتب قوانین و هنجارها، نباید محتوای قواعد فروتر مغایر با محتوای قواعد فراتر باشد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). در نظام های حقوقی معاصر، با پذیرش اصل فوق و با هدف تضمین عدم مغایرت هنجارهای مادون با قواعد برتر، مراجعی نظارتی در نظر گرفته شده است. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و برای تضمین عدم تجاوز مراجع واضع قواعد، از حدود صلاحیت خود، مراجع نظارتی را معین نموده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهاد شورای نگهبان، جهت حفاظت از شرع و قانون اساسی پیش بینی شده است؛ لکن صرفاً به بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه ها توسط این شورا در قانون اساسی اشاره شده^۱ و نحوه نظارت بر مصوبات سایر نهادها مشخص نشده است.

در قانون اساسی مشروطه و متمم آن در رابطه با سلسله مراتب حاکم بر قوانین و مقررات، تعیین تکلیف نشده بود و صرفاً به موجب اصل دوم متمم این قانون، مجلس شورای ملی حق وضع قوانین مغایر با شرع را نداشت و تشخیص قوانین مغایر با شرع، بر عهده تعدادی از فقها نهاده شده بود. در نظام مشروطه، علی رغم سکوت قانون اساسی اغلب حقوقدانان قائل به برتری قانون اساسی بر قوانین عادی بودند (ابو الحمد، ۱۳۶۰: ۲۱)

بر خلاف قانون اساسی مشروطه، در قانون اساسی جمهوری اسلامی، موضوع سلسله مراتب قوانین مورد توجه قانون گذار اساسی قرار گرفته است. به موجب اصل چهارم قانون اساسی، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی شرع مقدس اسلام در رأس سلسله مراتب هنجارها قرار می گیرد و موازین شرعی بر تمامی قوانین و مقررات و خود قانون اساسی حاکم است. قانون گذار اساسی مرجع نظارت بر عدم مغایرت قوانین و مقررات با شرع را، فقهای شورای نگهبان قرار داده است. بر اساس قانون اساسی، در صورت بروز تعارض قانون اساسی با موازین شرع، قوانین عادی با احکام اسلام و قانون اساسی و همچنین مقررات با قوانین و موازین

^۱ اصل نود و یک قانون اساسی بیان می دارد: « به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی با ترکیب زیر تشکیل می شود...» همچنین در اصل نود و ششم قانون اساسی آمده است که: « تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»

شرع ، این مقررات مادون بوده و فاقد اعتبارند.

همانگونه که بیان شد ، سابقه نظارت شرعی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی به قانون اساسی مشروطه باز می گردد. بر اساس اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه ایران ، مسئولیت نظارت بر شرعی بودن مصوبات مجلس شورای ملی ، بر عهده تعدادی از فقها بوده است. اصل دوم قانون اساسی مشروطه مقرر می داشت که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامی بر عهده هیأتی از مجتهدین و فقها است که از مقتضیات زمان نیز آگاهی دارند. بر اساس این اصل ، هیات مذکور حق داشت هر یک از مواد قانونی را که با قواعد مقدسه اسلام مخالفت داشت رد نمایند که تبدیل به قانون نشود. رای این هیأت نیز لازم الاتباع بود. این اصل تنها در دوره دوم مجلس شورای ملی به صورت ناقص اجرایی شد و در دوره های بعد متروک ماند. (حاجی پور ، ۱۳۸۳ : ۱۳۷)

پس از انقلاب و در هنگام تدوین قانون اساسی دغدغه غالب نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ، تاسیس نهادی برای پاسداری از احکام شریعت بود ؛ به نحوی که مواجهه با سرنوشت اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه نشود. همین امر موجب شد علاوه بر تصویب اصل چهارم، در اصول متعددی لزوم عدم مغایرت امور در نظام جمهوری اسلامی با شرع مورد تصریح و تاکید قرار گیرد.^۲ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی هنگام بررسی اصل چهارم در رابطه با اینکه صلاحیت نظارت بر عدم مغایرت قوانین و مقررات با شرع ، به چه مرجعی سپرده شود ، نظریات مختلفی بیان گردید و از سوی نمایندگان این مراجع برای تصدی این مهم پیشنهاد شدند: ۱. فقهای عادل یا جامع الشرایط ۲. ولی فقیه ۳. فقیه اعلم ۴. شورای رهبری ۵. شورای نگهبان ۶. فقهای شورای نگهبان (ورعی ، ۱۳۸۵ : ۱۹۰) پس از مباحثی که در رابطه با هر یک از پیشنهادها فوق صورت گرفت ، نمایندگان با تفویض این صلاحیت به فقهای شورای نگهبان موافقت کردند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴ : ۳۵۷). به نظر می رسد که هدف از تعیین فقهای شورای نگهبان پرهیز از ایجاد مراجع متعدد برای تضمین اسلامی بودن قوانین و مقررات بوده است و نمی توان به استناد اصول نود و یک الی نود و هفت قانون اساسی وظیفه فقهای شورای نگهبان را منحصر به تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع دانست ؛ بلکه به استناد اصل چهارم قانون اساسی ، دایره صلاحیت فقهای شورای نگهبان وسیعتر از نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی است. (عمید زنجانی و موسی زاده ، ۱۳۸۹ : ۱۲۱) و فقهای شورای نگهبان نظارت بر مصوبات سایر مراجع ؛ از جمله هیات وزیران و شوراهای اسلامی و هر مرجع تصمیم گیر دیگری را طبق اصل چهارم قانون

^۲ اصل بیست و چهار قانون اساسی بیان می دارد: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزاد مگر آن که مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد . تفصیل آن را قانون معین می کند.»
اصل بیست و هفت قانون اساسی نیز بیان می دارد : «تشکیل اجتماعات و راهپیمائی ها بدون حمل سلاح به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.»

اساسی بر عهده دارند. با توجه به اینکه اصل چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد که هیچگونه مقرراتی نباید مغایر با احکام اسلام باشد، هیچکدام از مراجعی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اقدام به وضع مصوبه می‌نماید، حق تصویب امور مغایر با موازین شرعی را ندارد و هر چیزی که مصداق قانون و مقررات باشد، مشمول اصل فوق می‌گردد (خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۱۲؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۴۵۵) البته نحوه نظارت بر مصوبات این نهادها مشخص نیست؛ مخصوصاً شوراها و مراجعی که بر اساس تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری از حوزه صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج شده‌اند.

لذا مهمترین چالش در رابطه با اجرای اصل چهارم قانون اساسی، مشخص نبودن نحوه نظارت فقهای شورای نگهبان بر مصوبات نهاد هایی غیر از مجلس شورای اسلامی است که در این تحقیق کوشش شده است با بررسی اجمالی ماهیت و اعتبار حقوقی مصوبات این نهادها، راهکار و سازوکاری را برای امر نظارت شرعی بر این مصوبات ارائه نماییم.

سوال اصلی:

آیا شورای نگهبان در قلمروی خارج از مصوبات مجلس شورای اسلامی صلاحیت نظارت شرعی دارد؟

سوالات فرعی:

۱- آیا مصوبات نهادهایی غیر از مجلس شورای اسلامی نیز باید مطابق با شرع باشند؟

۲- آیا مصوبات نهاد های حاکمیتی در حکم قانون هستند؟

۳- آیا ساز و کاری مشخص برای تضمین عدم مغایرت مصوبات نهاد های غیر از مجلس شورای اسلامی با موازین اسلامی وجود دارد؟

پیشینه پژوهش :

جستجو در پایان نامه های مرتبط حکایت از عدم هر گونه پژوهشی در زمینه نظارت شرعی بر مصوبات نهاد های حاکمیتی و خارج از مصوبات مجلس شورای اسلامی دارد. البته در برخی از مقالات علمی، کتب حقوقدانان و نیز نظریات شورای نگهبان به صورت پراکنده و گذرا اشاراتی به این موضوع شده است.

فرضیه پژوهش :

فرضیه اصلی: به نظر می‌رسد با توجه به اطلاق اصل چهارم قانون اساسی مبنی بر مطابقت قوانین و مقررات با موازین شرعی، تمامی مصوباتی که در حکم قانون قرار می‌گیرند، مشمول نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان قرار می‌گیرند.

فرضیات فرعی:

۱- فرض بر این است که مصوبات خارج از مجلس شورای اسلامی نیز باید مطابق با شرع و موازین اسلامی باشند.

۲- به نظر می‌رسد با توجه به جایگاه اساسی و مهم نهادها و شوراهای حاکمیتی، مصوبات آنان در حکم قانون و لازم الاجراء هستند.

۳- ظاهراً ساز و کار مشخصی برای اعمال نظارت بر مصوبات خارج از مجلس شورای اسلامی وجود ندارد.

اهداف پژوهش

با توجه به افزایش نهاد های قانون ساز و با در نظر گرفتن این نکته که در حال حاضر در زمینه نظارت بر مصوبات خارج از مجلس شورای اسلامی خلأ قانونی وجود دارد؛ لازم است مطالعات و پژوهش هایی در این زمینه صورت پذیرد تا با ارائه راهکارها و پیشنهادات گامی جهت رفع این خلأ برداشته شود.

روش شناسی

این پژوهش به صورت توصیفی- تحلیلی است و بر توصیف، تحلیل و تفسیر اصل چهارم قانون اساسی و مشروح مذاکرات قوه موسس، نظریات و تفاسیر ارائه شده شورای نگهبان در مقام مفسر قانون اساسی است.

ساختار پژوهش

این پایان نامه در شش فصل سازماندهی شده است. در فصل اول به مفاهیم و کلیات پرداخته شده است. در فصول بعدی مصوبات نهادها و شوراهای حاکمیتی و قانون ساز مورد بررسی قرار گرفته است و در انتهای هر فصل به فراخور هر نهاد و شورای عالی راهکارها و پیشنهادهایی به جهت نظارت شرعی بر مصوبات آنها ارائه گردیده است.

فصل اول : مفاهیم و کلیات

بحث نظارت فقهای شورای نگهبان بر قوانین و مقررات ، به صراحت در اصل چهارم قانون اساسی گنجانده شده است. اصل چهارم قانون اساسی بیان می دارد: «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 فقهاء شورای نگهبان است.» همانگونه که از مفاد این اصل برداشت می شود ، تمامی قوانین و مقرراتی که به تصویب نهادهای ذی صلاح می رسد و لازم الاتباع هستند، باید مطابق با موازین اسلامی باشند و با شرع مغایرت نداشته باشند. این امر به تصریح ذیل اصل چهارم، به عهده فقهای شورای نگهبان است.

لذا به نظر می رسد لازم است قبل از ورود به بحث اصلی یعنی بررسی لزوم مطابقت قوانین و مقررات با موازین اسلامی، مفاد اصل چهارم یک به یک مورد بررسی و تدقیق قرار گیرند و مفهوم و منظور مقنن از آنها تبیین گردد. چون در فصول بعدی و هنگام رجوع به مفاد این اصل، باید مفهوم و منظور از کلماتی همچون : قانون، مقررات، موازین اسلامی و.. مشخص شده باشد تا استفاده و استناد به آنها صحیح باشد.

مبحث اول : تبیین لفظ «قانون» مصرح در اصل چهارم قانون اساسی

به تصریح اصل چهارم قانون اساسی هیچ قانونی در نظام جمهوری اسلامی ایران نباید مغایر با موازین اسلامی باشد. در این مبحث به تبیین واژه «قانون» در اصل چهارم می پردازیم. ابتدا تعریف لغوی و اصطلاحی قانون ارائه می گردد . در گفتار دوم جایگاه و اهمیت قانون در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار می گیرد. سپس انواع معانی قانون در قانون اساسی ایران و در نهایت مفهوم قانون در اصل چهارم قانون اساسی بیان می گردد.

گفتار اول: تعریف لغوی و اصطلاحی قانون

به گمان نزدیک به یقین ، واژه «قانون» معرب واژه ی *kanon* یونانی است که از عربی به فارسی راه یافته است. قانون در لغت به معنای خط کش و معیار اندازه گیری است که بعدا در مفهوم قاعده و ضابطه به کار رفته است (واحدی، ۱۳۷۶: ۱۱۴). اما در اصطلاح حقوق ، دو مفهوم خاص و عام دارد. در مفهوم خاص، قانون به آن بخش از قواعد حقوقی اطلاق می شود که از سوی قوه مقننه و با تشریفات خاص وضع می شود. در مفهوم عام ،قانون هر نوع قاعده حقوقی است که به صورت گزاره ای مکتوب به وسیله یک مقام صلاحیتدار ، اعم از قوه مقننه یا غیر آن ، همچون مجلس موسسان ،هیئت دولت یا هر یک از وزیران وضع گردد و ممکن

است با عناوین دیگری همچون آیین نامه و بخشنامه از آن یاد شود. قانون به این معنا (در برابر دیگر انواع قواعد حقوقی) از دو وصف و ویژگی برخوردار است:

الف) وصف ماهوی : قانون همچون دیگر قواعد حقوقی دیگر قواعد حقوقی و بیش از آنها ، وصف کلیت و شمول دارد. بنابراین ، مصوبات خاص نهادهای قانون گذار ، مثل تعیین نماینده پارلمان برای حضور در مجمع یا کنفرانسی خاص ، در واقع قانون نیست ، هرچند به این نام خوانده شود

ب) وصف شکلی و صوری : قانون ، قاعده ای است که به صورت لفظی ، مکتوب و رسمی و با تشریفات خاص به وسیله مقام هایی معین وضع می گردد. (الصدہ، ۱۴۱۵: ۸۹)

گفتار دوم : اهمیت و جایگاه قانون و اقسام آن

قانون به مفهوم عام آن، یعنی «قواعد حقوقی مکتوب و مصوب مقام صلاحیتدار» به عنوان نخستین منبع رسمی حقوق ایران، از جایگاه و اهمیت ویژه ای برخوردار است. از یک طرف به استناد اصول بیست و دوم ، بیست و پنجم و سی و دوم قانون اساسی ، تنها قانون است که می تواند حقوق و آزادی های انسان را محدود کند. از سوی دیگر، قانون ، تنها مبنای تاسیس و تشکیل همه نهادهای تقنینی ، اجرایی و قضایی است. (اصل یکصد و پنجاه و نهم) و از طرفی دیگر ، همه احکام صادره از دادگاه ها باید مستند به قانون باشد. (اصل یکصد و شصت و ششم). قانون به مفهوم عام آن ، انواع گوناگونی دارد که از نظر درجه اهمیت ، شرایط اعتبار ، قدرت نفوذ و لزوم اجرا همانند و یکسان نیستند و معمولاً بدین گونه طبقه بندی می شوند:

یک) قانون عالی یا قانون اساسی ، که مصوب قوه موسس یعنی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یا شورای بازنگری قانون اساسی است و پس از تایید رهبری در همه پرسی به تایید ملت نیز می رسد. (دو) قانون عادی یا قانون به معنای خاص ، که مصوب مجلس شورای اسلامی است و می توان با عنوان «قانون پارلمانی» از آن یاد کرد.

سه) مقررات کلی مصوب قوای مجریه ، قضائیه و نهادهای خاص ، یعنی تصویب نامه ها ، آیین نامه ها و بخشنامه هایی که به وسیله قوه مجریه (هیئت دولت ، رئیس جمهور و وزیران) یا قوه قضائیه صادر می شود و همچنین مقررات مصوب نهادهای خاص همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی ، که می توان آنها را قوانین عادی غیر پارلمانی نام نهاد. (دانش پژوه ، ۱۳۹۰، ص ۱۶۹)

گفتار سوم: معانی قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

واژه قانون در بیست و سه اصل از اصول قانون اساسی ایران و در مجموع سی و سه بار تکرار شده است.^۳ این واژه در اصول مختلف به یک معنا استعمال نشده است. در برخی از اصول قانون اساسی قانون به معنای قوانین عادی به کار رفته است. واژه قانون در ذیل اصل هفت، نه، ده، بیست و نه، چهل و دو و هفتاد و دو، صدر اصل هفتاد و سه، هشتاد و پنج و صد و بیست و دو، صدر و ذیل اصل صد و سی و هشت، صد و پنجاه و پنج قانون اساسی به معنای قوانین عادی است.

در برخی دیگر از اصول قانون اساسی واژه قانون به معنای قواعد حقوقی به کار رفته است.^۴ این واژه در اصل چهل و چهار، ذیل اصل هفتاد و سه، صد و پنج، صد و هفت، صد و پنجاه و شش، صد و شصت و یک، صد و شصت و هفت، صد و هفتاد و چهار قانون اساسی به معنای قواعد حقوقی است.

واژه قانون در برخی دیگر از اصول قانون اساسی به معنای قوانین اساسی و عادی است. این کلمه در صدر اصل چهار، صد و سی و چهار، در عبارت «روح قوانین» و «محدوده قوانین» در اصل صد و سی و هشت، در اصل صد و شصت، صد و هفتاد، صد و هفتاد و هفت به معنای قوانین اساسی و عادی است.

به منظور کشف مفهوم قوانین در هر یک از این معانی، از دلائل و قرائن متعددی استفاده شده است. کشف مفهوم قانون در برخی از اصول قانون اساسی به دلیل بیان صریح قانونگذار اساسی با پیچیدگی خاصی روبرو نبوده است. به عنوان نمونه اصل صد و بیست و دو قانون اساسی مقرر می دارد: «رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظائفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.»

^۳ به عنوان مثال:

اصل نه قانون اساسی بیان می دارد: «در جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی ایران آزادی های مشروع را هر چند با وضع قوانین و مقررات سلب کند.» همچنین اصل بیست و نه قانون اساسی بیان می دارد: «برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یک فرد کشور تامین کند.»^۴ به عنوان مثال:

اصل صد و شصت و یک قانون اساسی بیان می دارد: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت هایی که طبق قانون به آن محول می شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می کند تشکیل می گردد.»

اصل صد و هفتاد چهار قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می گردد. حدود اختیارات و وظائف ای سازمان را قانون تعیین می کند.»

همچنین با مراجعه به مذاکرات قانون گذاران اساسی، مفهوم قانون در برخی از اصول قانون اساسی مشخص شده است. طبق مفاد اصل صد و چهل و دو قانون اساسی، در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تفصیل تحصیل تابعیت اتباع خارجه به قوانین عادی احاله شده است. استناد به رویه قضایی محاکم و سازمان های زیر نظر رئیس قوه قضائیه نیز از دلائل و قرائنی است که جهت کشف مفهوم قوانین به کار گرفته شده است. به عنوان نمونه اصل صد و شصت و یک قانون اساسی بیان می دارد: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم، و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت هایی که طبق قانون به آن محول می شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می کند تشکیل می گردد» در این خصوص، هیئت عمومی دیوان عالی کشور علاوه بر استناد به قوانین عادی در برخی از آرای خود به استناد قانون اساسی و مقررات مصوب قوه مجریه مبادرت به انشای رای نموده است. در برخی موارد استناد به نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان نقش بسزایی در کشف مفهوم قانون در برخی از اصول قانون اساسی ایفا کرده است. به عنوان نمونه نظریه تفسیری شماره ۲۱۰ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان مبنی بر اینکه «کلمه قوانین مذکور در یکصد و سی و هشتم شامل قانون اساسی نمی شود.» (صالحی، ۱۳۹۶، ص ۱۱۰) در کشف مفهوم قوانین در ذیل اصل مزبور موثر بوده است. گاه کشف مفهوم قوانین در برخی از اصول به کشف مفهوم قوانین در اصول دیگر منجر شده است. به عنوان نمونه با کشف مفهوم قوانین به معنای قوانین اساسی و عادی در صدر اصل چهارم قانون اساسی، مفهوم قوانین در اصل دوم و چهل و چهارم مشخص شده اند.

گفتار چهارم: مفهوم قانون در اصل چهارم و مقصود از آن

اصل چهارم قانون اساسی صریحاً اعلام می دارد: « کلیه قوانین و مقررات ... بایستی بر اساس موازین اسلامی باشد... و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است» از اصطلاح کلیه قوانین و مقررات این چنین به نظر می رسد که با تصریح به اینکه این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است، هیچ حدی از نظر سلسله مراتب قوانین (اساسی، عادی و مقررات) در ضرورت مطابقت مذکور وجود ندارد (هاشمی، ۱۳۹۶: ۲۴۵). این اصل در زمره اصول کلی قانون اساسی است که به بیان احکام و قواعد اساسی و کلی در قانون اساسی می پردازد. از همین روست که حکم مندرج در این قانون مبنی بر اینکه قوانین باید بر اساس موازین اسلامی باشد نیز به صورت بسیار عام بیان شده و با تاکیدات مصرحی که در متن اصل شده است، قانون گذار اساسی تلاش کرده کلی بودن و شمول گستره ی این اصل را عیان کند. (کعبی، ۱۳۹۶: ۱۳۱). از سوی دیگر با بیان حکومت این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر، کلیه قوانینی را از سوی نهاد های مختلف صادر شده اند تحت سیطره این اصل به حساب می آورد تا اطلاق این اصل بر کلیه قوانینی را که در جمهوری اسلامی در هر سه قوه

و سائر نهاد های حکومتی به تصویب می رسد نیز شامل شود. (عمید زنجانی ، ۱۳۸۸: ۲۸۲)

در خصوص مفهوم قانون در اصل چهارم قانون اساسی دو نظر و دیدگاه کلی وجود دارد:

یک) دیدگاه اول این است مقصود از لفظ قوانین مصرح در اصل چهارم ، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است. قائلین این دیدگاه به ادله ای استناد کرده اند. از جمله استناد به منظور مقننین قانون اساسی. به عنوان مثال می توان به این موارد اشاره کرد: «باید افزود که مقصود از قانون - به حسب متعارف محیط تقنین و متفاهم در مجلس خبرگان آن روز و عرف حقوقدانان- احکام کلی سلبی یا ایجابی لازم الاطاعه ای است که از طرف قوه مقننه (مجلس قانونگذاری) برای اجرای قوای سه گانه و افراد و اشخاص موضوع آن قانون، تهیه و طبق تشریفات خاص به مردم و مسولان ابلاغ می گردد و دارای ضمانت اجرا است» (خامنه ای، ۱۳۶۹، ص ۱۳). همچنین یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (دکتر مقدم مراغه ای) در تبیین دیدگاه خود درباره اصل چهارم بیان می دارد: اگر متن پیشنهادی قانون اساسی اصل شصت و شش را ملاحظه بفرمایید چون منشا قانونگذاری خواهد بود. در حدود اختیارات مجلس می نویسد: «مجلس شورای ملی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول مسلم اسلام و قانون اساسی مغایرت داشته باشد...» پس به این ترتیب و با توجه به اینکه این اصل در جای خودش ذکر شده و جامعیت دارد، فکر میکنم این اصلی که اینجا ذکر شده زائد است... (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ج ۱، ص ۳۳۱)

دو) در مقابل دیدگاه اول، عده ای از حقوقدانان معتقدند که منظور از لفظ قانون مصرح در اصل چهارم قانون اساسی ، صرفا مصوبات مجلس شورای اسلامی نیست؛ بلکه تمامی مصوبات دیگر نهادها ، که عنوان قانون بر آن صدق کند ، نیز شامل مفاد اصل چهارم است. به این بیان که هر مصوبه ای که نهادهای ذی صلاح تصویب کنند و تعریف و ویژگی های قانون بر آن صدق کند نیز باید مطابق با موازین اسلامی باشد و از رهگذر تایید فقهای شورای نگهبان عبور کند. برخی از ادله ی قائلین این دیدگاه از این قرار است:

۱) «صدر اصل ۴ قانون اساسی مقرر می دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی ، جزایی ، مالی ، اقتصادی ، اداری، فرهنگی، نظامی ، سیاسی و غیره اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد.» عموم مستفاد از عبارت (کلیه قوانین) اقتضا می کند هرآنچه مصداق عنوان «قانون» است مشمول این قسمت از اصل چهارم قرار گیرد. به طور قطع و یقین قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی مشمول مفهوم قوانین در اصل چهارم قانون اساسی هستند زیرا اصول هفتاد و دوم و نود و یکم قانون اساسی بر نظارت شرعی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی صراحت دارد. البته اصل چهارم قانون اساسی یک اصل مستقل از اصول هفتاد و دوم و نود و یکم قانون اساسی است. زیرا اصول مزبور فقط مختص به تشخیص عدم مغایرت قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و موازین شرعی می باشند؛ در حالی که اصل چهارم

علاوه بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوبات و مقررات سایر قوا و نهاد ها و مراجع را نیز شامل می شود.» (موسی زاده، ۱۳۸۹، ۳۳۷)

۲) «از سویی کلیه قوانین را مشمول اصل به حساب می آورد و برای دفع هر گونه شبهه احتمالی، انواع مختلف قوانین و شاخه های گوناگون آنها را با ذکر حوزه های مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و سیاسی برشمرده و به این نکته نیز کفایت نکرده و با استفاده از کلمه (غیراینها)، تمثیلی بودن این عناوین را تصریح می کند تا جای هیچ شک و شبهه ای در حوزه عام شمول موضوعی این قوانین باقی نماند.» (کعبی، ۱۳۹۳، ص ۲۹)

همچنین در اثبات این دیدگاه می توان به مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۵۸ استناد کرد و از کلمات و جملات آنها، منظور و اراده ی آنان را مطلع شد. به همین منظور به نمونه هایی از این دست اشاره می شود. شهید آیت الله بهشتی به عنوان نائب رئیس این مجلس در تبیین لفظ قانون مصرح در این اصل بیان می دارد: «مفاد این اصل این بود که هیچ اصلی از اصول قانونی جمهوری اسلامی ایران نمی تواند مخالف اسلام باشد و ارزش قانونی ندارد و حتی شامل قانون اساسی هم می شد...» (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ج ۱، ص ۳۴۵) همچنین یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (آیت الله فاتحی) در تبیین نظرات پیرامون این اصل بیان می دارد: «به نظر من این اصل مهمترین اصلی است که نوشته و تصویب می شود و هدف آقایان مجتهدین و علما که اینجا جمع شده اند، بیشتر همین اصل است که بر تمام اصول حکومت دارد. بنابراین باید روی آن دقت شود برای اینکه تمام اصولی که ما می خواهیم تصویب بکنیم، این اصل باید بر تمام آنها حکومت داشته باشد...» (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ج ۱، ص ۳۵۱)

با در نظر گرفتن ادله ی طرفین، و همچنین با لحاظ کردن اراده و منظور نمایندگان مجلس بررسی قانون اساسی، به نظر می رسد دیدگاه دوم به صواب نزدیک تر است. به این بیان که مشمولیت این اصل تنها بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، برداشت حداقلی از این اصل است و بهتر آن است که با توجه به ظرفیت موجود در این لفظ (قانون) و اصل، دیدگاه حداکثری و موسع را برگزینیم.

مبحث دوم: تبیین لفظ «مقررات» مصرح در اصل چهارم قانون اساسی

در اصل چهارم قانون اساسی، علاوه بر لفظ «قانون»، از واژه «مقررات» نیز سخن به میان آمده است. لذا لازم است پس از بررسی واژه قانون، واژه «مقررات» نیز مورد بررسی قرار گیرد تا شمول و گستره مقررات مصرح در اصل چهارم قانون اساسی مشخص گردد.

گفتار اول: معنای لغوی و اصطلاحی مقررات

«مقرر» به تصمیمات و اقداماتی گویند که راجع به اعلان و اجراء قوانینی که توسط وزراء (مقررات وزارتی) یا استانداران (مقررات ایالتی) یا شهرداران (مقررات شهرداری) یا برخی دیگر از مراجع صلاحیتدار اداری گرفته می شوند. این تصمیمات کتبی هستند و نهایتاً اینکه اسلوب و فرم آن با فرم نامه های اداری فرق می کند. ممکن است به صورت مقررات کلی (نظامنامه ای) باشد و یا مخصوص بمورد خاص و شخص معین باشد. اولی را مقررات کلی و دومی را مقررات فردی (مانند ابلاغ انصاب شخصی به سمتی) نامند. مقررات به معنی عام شامل: قانون، تصویب نامه، آئین نامه، بخشنامه و هر چه که ضمانت اجراء داشته باشد، می شود و در معنی خاص در مقابل قانون (به معنی اخص) استعمال می شود. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۵، ص ۶۷۹)

گفتار دوم: مبنای صلاحیت قانونگذاری قوه مجریه

با پذیرش استقلال قوا طبق اصل پنجاه و هفت قانون اساسی و مستقل بودن قوه ی قانونگذاری و اجرایی از یکدیگر، این سوال مطرح می شود که آیا قوه مجریه صلاحیت قانونی انشای آیین نامه و مقررات و... را دارد؟ به بیان دیگر، اگر این قوه طبق قانون اساسی، مامور اجرای قوانین است، مبنای اختیار آن در وضع مقررات چیست؟

عده ای معتقدند که قوه مجریه به نحو محدود، مامور قانونگذاری است. استدلال آنها این است که قوه مجریه قاعده و مقرراتی را که وضع می کند همه ی خصوصیات قانون را دارا است. اما این دیدگاه با اصل استقلال قوا مخالف است. زیرا به تصریح قانون اساسی، قانونگذاری مختص به مجلس شورای اسلامی و در برخی موارد به وسیله آراء عمومی است و این تکلیف از اموری نیست که قابل واگذاری به سائر نهادهای دولتی باشد (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۵۴).

عده ای دیگر منشا اختیار قوه مجریه را در این می دانند که صلاحیت وضع آئین نامه از لوازم اداره ی امور کشور است. به این بیان که اگر ماموران قوای اجرایی نتوانند مقرراتی برای انجام تکالیف خود وضع کنند، چگونه از آنها می توان انتظار داشت که توانایی حفظ نظم و اجرای صحیح قوانین را داشته باشند؟ لذا مقررات وضع شده توسط قوه مجریه ماهیتاً از امور اداری است و با اعمال قانونگذاری متفاوت است. از جمله تفاوت های این مقررات با قانون این است که قانون برای همه ی مقام ها معتبر و الزام آور است، ولی می توان ابطال آئین نامه هایی را که برخلاف قوانین صادر شده است را از دیوان عدالت اداری درخواست کرد. همچنین طبق اصل یکصد و سی و هشت قانون اساسی، رئیس مجلس شورای اسلامی می تواند در صورتی که مقررات دولتی را برخلاف قانون تشخیص دهد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیات وزیران بفرستد. خصیصه ی اداری بودن این مقررات اقتضا دارد که جز در مواردی که به دستور قانونگذار قاعده ی

خاصی وضع می شود ، مقام مافوق اداری بتواند مصوبات مقام مادون را لغو کند. به عنوان مثال فرماندار اختیار دارد که مصوبات بخشدار را لغو کند، استاندار می تواند مصوبات فرماندار را لغو کند و الی آخر. اما هیچ مقام اداری حق ندارد در معتبر بودن قوانین تردید کند ، یا به بهانه ی نادرست بودن آنها از اجرای قوانین امتناع ورزد.(همان، ۱۳۹۵ : ۵۵)

گفتار سوم: اقسام آئین نامه های دولتی

آئین نامه های اداری را از جهات مختلف می توان تقسیم کرد. این تقسیم ، از جهت اهمیت درجه بندی اعتبار احکام دولتی ، فایده ی عملی دارد. زیرا اعتبار هر حکم مادون محدود به قاعده ی مافوق است. مهمترین تقسیم ، برحسب موضوع است:

یک) آئین نامه های اجرایی قانون ؛ به ویژه در مواردی که برحسب امر قانون و به منظور تعیین شرایط اجرا و تشکیل سازمان های پیش بینی شده در قانون است، مقام اجرایی به وضع آن می پردازد. این آئین نامه ها تابع قانون است و به همین جهت مقام وضع کننده یا بالاتر از آن حق نسخ کامل آئین نامه را ندارد و فقط مقامی که صالح برای وضع آئین نامه است می تواند بر مبنای نمایندگی خود، آئین نامه اصلاحی وضع کند.

دو) سائر احکام دولتی که اعتبار مستقل دارد و از ملزومات اداره است و تابع سلسله مراتب اداری است.(موسی زاده ، ۱۳۹۳: ۱۵۴)

گفتار چهارم: تفاوت مقررات با قانون

با توجه به مطالبی که گفته شد ، چنین بر می آید که قانون ، از جهات مختلفی با مقررات تفاوت دارد. اصول این تفاوت ها را بدین شرح می توان خلاصه کرد:

یک) از حیث تشریفات وضع، قانون ناشی از قوه ی مقننه است و شرایط تصویب آن را قانون اساسی معین می کند. ولی مقررات از طرف مقامات سه قوه وضع می شود و نیاز به تشریفات خاص ندارد.

دو) قانون حاکم بر تمام مردم و سازمان های دولتی است و اگر بر طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی تصویب و امضاء شود ، هیچ مرجعی حق الغای آن را ندارد و فقط قوه مقننه می تواند با وضع قانون دیگری به طور صریح یا ضمنی آن را نسخ کند. ولی اعتبار تصمیمات قوه مجریه محدود به مفاد قوانین است و در صورتی اعتبار دارد که مخالف مصوبات مجلس نباشد . در این صورت، نه تنها دادگاهها باید از اجرای این گونه تصمیم ها خودداری کنند(طبق اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی)، بلکه هر ذی نفع نیز حق دارد از دیوان عدالت اداری ابطال آنها را بخواهد.

به اضافه تصویب نامه ها و آئین نامه های اداری قوه مجریه را پای بند نمی کند ، زیرا مقام تصویب کننده یا مقام های بالاتر می توانند با تصمیم تازه ای آن را نسخ کنند.

سه) قانون حاوی اصول حقوقی و ناظر به تمام مردم است و ثبات و استقرار بیشتری دارد ؛ در حالی که غالب مقررات اداری ناظر به امور جزئی و تشریفات اجرای قانون است. ولی این تفاوت ، با اینکه از شرایط قانون رانخوب و کامل است ، در قوانین موضوعه رعایت نمی شود زیرا قوانینی که موضوع آن فرد یا نهاد خاص است فراوان دیده می شود. (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ص ۹۹ و ۱۰۰)

گفتار پنجم: مفهوم مقررات در اصل چهارم و مقصود از آن

به نظر می رسد بهترین راه برای کشف مفهوم مقررات ، توجه به مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی و بررسی اظهار نظر ها وادله ی نمایندگان آن مجلس و همچنین نظرات تفسیری شورای نگهبان است. اظهارات نمایندگان در این باب ، متفاوت است. ابتدا به بررسی برخی از این نظرات و استدلالات آنها خواهیم پرداخت و سپس جمع بندی نهایی در این مورد را ارائه خواهیم کرد.

آقای سید اکبر پرورش در تبیین دیدگاه خود در مورد این اصل بیان می دارد: "در این اصل چهارم «قوانین و مقررات» در کنار هم قرار گرفته اند در حالی که قوانین پیغمبر(صلی الله علیه و آله) ارزش هایی است که ثابت است و قابل تغییر نیست ؛ ولی مقررات ، قرارداد هایی است که قابل تغییر است . لذا قوانینی که اینجا ذکر میکنیم باید حتماً مأخوذ از قرآن و سنت باشد و لیکن در مورد مقررات اگر گفته شود بارعایت موازین کامل اسلام اشکالی ندارد." (مشروح مذاکرات قانون اساسی ، ج ۱، ص ۳۱۵) در واقع ایشان ماهیت این دو را مدنظر قرار داده و ملاک تفاوت را در تغییر پذیر بودن یا نبودن قواعد می پندارد.

آقای رشیدیان نیز بیان می دارد: "...اگر کلیه مقررات نباشد، ما در جاهای دیگر بکرات گفته ایم کلیه قوانین باید بر طبق موازین اسلام باشد. مقررات داخلی هر وزارتخانه را ممکن است خود آن وزارتخانه تصویب کند بنابراین کلیه مقررات اگر آورده شود باید بارعایت موازین اسلامی هم آورده شود.." (مشروح مذاکرات قانون اساسی، ج ۱، ص ۳۱۵) ایشان هم باتکیه بر تفاوت بین قانون و مقررات ، معتقد است که مقررات و آئین نامه های مصوب وزارتخانه ها نیز باید منطبق بر موازین اسلام باشند

نائب رییس مجلس ، آیت الله بهشتی با تکیه بر مفاد و مضمون اصل چهارم بیان می دارد: " الان اصول کلی مطرح است. در اصول کلی اگر روی موضوعی تاکید شود تکرارش بعداً غیر ضروری است. وقتی میرسیم به حدود و حقوق و وظائف قوه مقننه ، می گوییم طبق اصل چهارم قوه مقننه حدود اختیاراتش تا آن اندازه است که با موازین اسلامی اصطکاک پیدا نکند ، و وقتی می رسیم به حقوق قوه مجریه و احیاناً کسانیکه در