

۲. جایگاه و حوزه صلاحیت مجلس قانونگذاری در قانون اساسی

این متن به عنوان سخنرانی توسط آقای دکتر حسین مهرپور در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۳۱ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارائه شده است که پس از ارائه سخنرانی مجدداً توسط جناب آقای دکتر مهرپور بازنویسی شده است.

سخنرانی: دکتر حسین مهرپور
استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۳	بخش اول - مرجع قانونگذاری و جایگاه آن در قانون اساسی
۱۰	بخش دوم - محدوده صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری
۲۳	جمع بندی و نتیجه گیری
۲۴	پرسش و پاسخ



۲. جایگاه و حوزه صلاحیت مجلس قانونگذاری در قانون اساسی

چکیده

اختلافات دولت و مجلس در طول چند سال اخیر در تفسیر دامنه اختیارات قانونی آنها از جمله اختیار دولت در ارائه لایحه و حیطة اختیار مجلس در بررسی و تصویب لوایح و کیفیت اعمال تغییر در آنها که مورد مناقشه دو قوه می‌باشد و در نهایت ادعای اینکه مجلس در رأس امور نیست و این دیدگاه که از سوی امام راحل (ره) عرضه شده ناظر بر قبل از اصلاح قانون اساسی است دامنه جدال میان دو قوه و برداشتهای حقوقی حول آن را گسترش داد. مرکز پژوهش‌های مجلس در طول این مدت از نقطه نظرات اساتید حقوق و صاحب‌نظران به شکل اظهارنظر مکتوب یا در قالب سخنرانی بهره جست تا دامنه این برداشتهای حقوقی از اصول قانون اساسی و اصل موضوع این اختلاف برداشتهای را که به تفاوت در رویه نیز منتهی شده مورد بررسی و ارزیابی قرار دهد، آنچه پیش‌روی شماسست دومین گزارش در این‌باره است که حاصل سخنرانی^۱ دکتر حسین مهرپور استاد حقوق دانشگاه شهید بهشتی می‌باشد؛ امید است که برای نمایندگان محترم و صاحب‌نظران قابل استفاده و در ایجاد فضای علمی بحث و مناظرات علمی مؤثر واقع گردد.

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مانند بسیاری از قوانین اساسی کشورهای مختلف که حاکمیت را بالاصاله یا با خواست و مشیت باری تعالی از آن مردم می‌دانند، اعمال حاکمیت را به سه بخش قانونگذاری، اجرا و قضا تقسیم کرده و هر یک را به یکی از قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه سپرده و علی‌الاصول این قوا را مستقل از یکدیگر بیان کرده که قاعدتاً نباید هیچ یک از قوا در حوزه عمل قوه دیگر، مداخله نماید و وظیفه مربوط به آن را اعمال و اجرا نماید.

در حالی که قانون اساسی فرانسه که در اصل یکم قانون اساسی رسماً فرانسه را جمهوری غیرمذهبی (لائیک) اعلام می‌کند. در اصل سوم قانون اساسی به‌طور مطلق می‌گوید: «حاکمیت ملی متعلق به مردم است که آن را توسط نمایندگانشان و از طریق همه‌پرسی، اعمال می‌نمایند» و قانون

۱. این سخنرانی روز دوشنبه مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۱ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برگزار شده است.

اساسی مصر که دین رسمی کشور را اسلام و شریعت اسلام را منبع اصلی قانونگذاری اعلام می‌کند (اصل دوم)، در اصل سوم قانون اساسی به‌طور مطلق می‌گوید: «حاکمیت از آن مردم است که در پی حفظ و حمایت از این حاکمیت و حراست از اتحاد ملی براساس قانون اساسی هستند» و به حسب ظاهر حاکمیت ذاتی و بالاصاله افراد انسانی را اعلام می‌دارند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه‌وششم قانون اساسی، حاکمیت مطلق و بالذات را از آن خدا دانسته و مع‌الواسطه و با خواست خداوند، انسان را دارای حاکمیت بر سرنوشت خویش می‌شناسد. طبق اصل پنجاه‌وششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش، حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقتی که در اصول بعد می‌آید، اعمال می‌کند».

اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی، نحوه اعمال این حاکمیت را از طریق سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه و با اشراف و نظارت نهاد نیرومند دیگری که بر باورهای دینی و مذهبی متکی است و در اصول پنجم، یکصدوهفتم، یکصدونهم و یکصدودهم قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است، یعنی رهبری بیان می‌دارد. طبق اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند 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». در اصول پنجاه‌وهشتم تا شصت‌ویکم قانون اساسی به‌طور کلی حوزه عمل و نهاد متولی اعمال هر یک از این سه قوه بیان شده و در فصول بعد به تفصیل بیشتر به این مهم پرداخته شده است.

اعمال قوه مقننه با مجلس شورای اسلامی است (اصل پنجاه‌وهشتم قانون اساسی)^۱ و در موارد و مسائل بسیار مهم، طبق اصل پنجاه‌ونهم قانون اساسی،^۲ قانونگذاری ممکن است از طریق مراجعه مستقیم به آرای عمومی و همه‌پرسی انجام گیرد که البته برای تشخیص مسائل مهم و رجوع به همه‌پرسی، تصویب مجلس با حد نصاب آرای دوسوم مجموع نمایندگان، لازم است. در قانون اساسی مرجع دیگری به عنوان متصدی امر قانونگذاری پیش‌بینی نشده جز در برخی موارد خاص که طبق اصل پنجاه‌وهشتم قانون اساسی از سوی مجلس، به کمیسیون‌های داخلی و یک مورد

۱. اصل پنجاه‌وهشتم قانون اساسی: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد».

۲. اصل پنجاه‌ونهم قانون اساسی: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای عمومی صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».



هم به دولت، تفویض قانونگذاری امکانپذیر شناخته شده است. یک مورد خاص هم در ارتباط با موضوع خاص یعنی شرایط و چگونگی برگزاری انتخابات خبرگان رهبری، طبق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی به مجلس خبرگان رهبری اجازه قانونگذاری داده شده است.^۱

اعمال قوه مجریه طبق اصل شصتم قانون اساسی به رئیس‌جمهور و وزرا و قسمتی از آن هم طبق همین اصل و اصول یکصد و نهم و یکصد و سیزدهم در حوزه اختیارات و وظایف رهبری قرار گرفته و سرانجام در اصل شصت و یکم قانون اساسی، اعمال قوه قضائیه توسط دادگاه‌های دادگستری اعلام شده است.

در مورد هر یک از قوای سه‌گانه و مقامات متصدی اعمال آنها و مفهوم استقلال و در عین حال تعامل، چالش و تعارض قوای مزبور در عمل، بحث و تجزیه و تحلیل مفصلی لازم است و یکی از راه‌های نزدیک شدن به فهم این مطلب، بررسی دقیق جایگاه هر یک از این سه قوه، نهادهای متولی آنها و حوزه صلاحیت آنها در قانون اساسی است.

در این گفتار و نوشتار، سعی می‌شود جایگاه نهاد قانونگذاری و حوزه صلاحیت آن، آن‌گونه که از اصول مختلف قانون اساسی استنباط می‌شود، مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گیرد. قبل از ورود در بحث حوزه صلاحیت و محدوده قانونگذاری و بیان مفهوم و منظور از قانون، بحث کوتاهی در خصوص مرجع قانونگذار و جایگاه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم داشت. از این‌رو بحث خود را در دو بخش پی‌می‌گیریم:

- بخش اول - مرجع قانونگذاری و جایگاه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- بخش دوم - محدوده صلاحیت مجلس در حوزه قانونگذاری.

بخش اول - مرجع قانونگذاری و جایگاه آن در قانون اساسی

در این بخش اشاره کوتاهی خواهیم داشت به جایگاه موقعیت و وضعیت خاص مجلس شورای اسلامی به‌عنوان تبلور قوه مقننه در آن و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که ذیلاً قسمتی از آنها مطرح می‌گردد.

۱. اصل یکصد و هشتم قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به‌وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.»

۱. مجلس شورای اسلامی تنها مرجع قانونگذاری

همان‌طور که اشاره شد، اصل پنجاه‌هشتم قانون اساسی، اعمال قوه مقننه را از طریق مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود، اعلام می‌دارد. در قانون اساسی جز یک مجلس، به نام مجلس شورای اسلامی برای اعمال قوه مقننه پیش‌بینی نشده است. برخلاف قانون اساسی مشروطه که دو مجلس قانونگذاری به نام مجلس شورای ملی و مجلس سنا وجود داشت و برخی از کشورهای جهان مانند آمریکا و فرانسه، در حال حاضر نیز دو مجلس قانونگذاری به نام مجلس ملی و سنا دارند.

چنان‌که در مقدمه اشاره نمودیم، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصویب قانون از طریق فراندوم و مراجعه مستقیم به آرای عمومی نیز پیش‌بینی شده ولی ارجاع به همه‌پرسی نیز باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. در حالی که در قانون اساسی بعضی از کشورها، ارجاع به آرای عمومی و همه‌پرسی به تشخیص و در اختیار رئیس‌جمهور است، مثلاً قانون اساسی سوریه^۱ در اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی می‌گوید: «رئیس‌جمهور، می‌تواند امور مهمی را که به مصالح و منافع عالی کشور بستگی دارد، به آرای عمومی ارجاع کند. نتیجه آرای عمومی از سوی رئیس‌جمهور منتشر خواهد شد و از تاریخ انتشار لازم‌الاجرا خواهد بود».

در قانون اساسی فرانسه^۲ نیز در مورد برخی از قوانین اجازه مراجعه به همه‌پرسی به رئیس‌جمهور داده شده است. بنابراین می‌توان گفت طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همان‌طور که از عنوان فصل ششم نیز برمی‌آید، قوه مقننه در مجلس شورای اسلامی تبلور یافته و مرجع قانونگذاری دیگری با توضیحی که در مورد همه‌پرسی داده شد وجود ندارد.

۲. تعطیل بردار نبودن مجلس

در بسیاری از قوانین اساسی کشورها، امکان انحلال مجلس و دوره فترت پیش‌بینی شده که معمولاً در آن دوره، اختیار قانونگذاری با دولت است و دولت با گذراندن تصویب‌نامه‌هایی که عنوان تصویب‌نامه قانونی دارد، عملاً قانونگذاری می‌کند. چنان‌که طبق اصل دوازدهم قانون اساسی فرانسه، رئیس‌جمهور

۱. قانون اساسی سوریه از انتشارات نهاد ریاست‌جمهوری، اداره کل توافقات بین‌المللی، پاییز ۱۳۷۴.

۲. اصل یازدهم قانون اساسی فرانسه: «رئیس‌جمهور، به پیشنهاد دولت در مدت اجلاس‌های پارلمان یا به پیشنهاد مشترک دو مجلس که در روزنامه رسمی منتشر می‌گردد، می‌تواند هر لایحه‌ای که در مورد سازماندهی قوای عمومی، اصلاحات مربوط به سیاست اقتصادی یا اجتماعی مملکت، اصلاحات مربوط به خدمات عمومی که در این سیاست نقش دارند یا راجع به اجازه تصویب معاهده‌ای باشد که بدون مغایرت با قانون اساسی بر عملکرد نهادها، اثر داشته باشد، به همه‌پرسی گذارد...»

... هنگامی که همه‌پرسی منجر به تصویب لایحه شود، رئیس‌جمهور، قانون را ظرف مدت ۱۵ روز پس از اعلام نتایج انتخابات، امضا و فرمان اجرای آن را صادر می‌نماید».



می‌تواند پس از مشورت با نخست‌وزیر و رؤسای دو مجلس، انحلال مجلس ملی را اعلام نماید.^۱

در قانون اساسی مصر نیز پیش‌بینی شده که رئیس‌جمهور در صورت ضرورت و با همه‌پرسی از مردم می‌تواند مجلس را منحل نموده و انتخابات جدید برگزار نماید (اصل یکصدوسی‌وششم قانون اساسی)، در قانون اساسی مشروطه نیز پیش‌بینی شده که شاه می‌تواند هر یک از دو مجلس شورای ملی و سنا را جداگانه یا با هم منحل نماید (اصل چهل‌ونهم قانون اساسی اصلاحی سال ۱۳۲۸)، ولی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حق انحلال مجلس به هیچ مقامی داده نشده و تأکید شده است که هیچ‌گاه نباید کشور بدون مجلس باشد. طبق اصل شصت‌وسوم قانون اساسی: «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است. انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد» و اصل شصت‌وهشتم نیز مقرر می‌دارد: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه می‌دهد».

۳. غیر قابل تفویض بودن حق قانونگذاری مجلس

در قوانین اساسی بعضی از کشورها، در عین حال که علی‌الاصول قانونگذاری در حوزه صلاحیت مجلس نمایندگان است ولی در قانون پیش‌بینی شده که مجلس می‌تواند به دولت اجازه قانونگذاری دهد. طبق اصل سی‌وهشتم قانون اساسی فرانسه: «دولت می‌تواند برای اجرای برنامه خود از پارلمان کسب اجازه نماید که برای مدتی محدود از طریق دستورالعمل، تصمیماتی اتخاذ نماید که اصولاً در حکم قانون می‌باشند. این دستورالعمل‌ها پس از اخذ نظر شورای حکومتی، در هیئت وزیران اتخاذ می‌شود و پس از انتشار، قدرت اجرایی می‌یابند...».

در قانون اساسی اسپانیا نیز به مجلسین اجازه داده اختیار وضع قانون را در موارد خاصی به دولت تفویض نمایند. اختیار قانونگذاری باید صریحاً برای موارد خاص و طی مدت زمان معینی برای اجرا به دولت تفویض شود (اصل هشتاد و دوم قانون اساسی بندهای «۱» و «۳»).

در قانون اساسی ایتالیا نیز امکان تفویض قانونگذاری به دولت از سوی مجلسین پیش‌بینی شده است. طبق اصل هفتاد و ششم قانون اساسی ایتالیا: «امر قانونگذاری را نمی‌توان به دولت محول کرد مگر با تعیین اصول و قواعد معین و فقط برای مدتی محدود و برای موضوعاتی مشخص» و

۱. قانون اساسی فرانسه، انتشارات نهاد ریاست‌جمهوری، اداره کل توافقی‌های بین‌المللی، متن فرانسه با ترجمه فارسی، تابستان ۱۳۷۶.

اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «دولت نمی‌تواند اقدام به صدور احکامی نماید که جنبه قانونی دارد مگر اینکه این اختیار به طور صریح توسط مجلسین به دولت تفویض شده باشد».

ولی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران علی‌الاصول قانونگذاری را در صلاحیت انحصاری مجلس دانسته و آن را قابل تفویض نمی‌داند. صدر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار نماید» دو استثنا بر این اصل وارد شده است:

الف) اجازه واگذاری قانونگذاری به برخی از کمیسیون‌های داخلی خود مجلس که برای مدت معین و به صورت آزمایشی اجرا شوند، ادامه اصل مزبور مقرر می‌دارد: «... ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نماید. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود».

ب) حق واگذاری تصویب، فقط یک مورد خاص قانونی به دولت داده شده و آن تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت است که در اصلاحیه سال ۱۳۶۸ قانون اساسی با الحاق پاراگراف جدیدی به اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، این اجازه داده شد. در عین حال همین مورد خاص که با اجازه مجلس، دولت می‌تواند تصویب کند از یک سو باید مورد بررسی شورای نگهبان قرار گیرد که مغایر قانون اساسی و موازین شرع نباشد و از سوی دیگر باید برای رئیس مجلس ارسال شود تا از جهت عدم مغایرت آن با قوانین و مقررات عمومی کشور مورد رسیدگی قرار گیرد.^۱

۴. عدم پیش‌بینی حق اعتراض و خودداری از امضای مصوبات مجلس در قانون اساسی

عموماً در قوانین اساسی کشورها پس از آنکه تصویب قانون را از سوی مجلس یا مجلسین مقرر می‌نمایند، از قوانین اساسی، ضمن تعیین مهلتی برای امضای رئیس‌جمهور یا بالاترین مقام اجرایی، حق اعتراض و درخواست تجدیدنظر را نیز برای او پیش‌بینی کرده‌اند. مثلاً بند «۲» بخش ۷ اصل اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مقرر می‌دارد: «هر لایحه‌ای که به تصویب مجلس نمایندگان

۱. فرزان دوم اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی الحاقی سال ۱۳۶۸: «... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار نماید و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم قانون اساسی 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».



و سنا برسد، قبل از اینکه به صورت قانون درآید، به رئیس‌جمهور ایالات متحده تقدیم خواهد شد که آن را تأیید و امضا کند. در صورت عدم تأیید آن را با ذکر دلایل مخالفت به مجلسی که لایحه در آن تصویب شده است، ارجاع و مجلس مزبور پس از درج موارد مخالفت در نشریه خود، در لایحه تجدیدنظر خواهد کرد».

طبق اصل دهم قانون اساسی فرانسه نیز رئیس‌جمهور ظرف ۱۵ روز پس از تقدیم قانون مصوب به دولت، آن را امضا و فرمان اجرای آن را صادر می‌کند و قبل از انقضای این مهلت می‌تواند از پارلمان، تقاضای تجدیدنظر در مورد کل قانون یا برخی از مواد آن را بنماید...

قانون اساسی مصر نیز در اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی حق اعتراض به مصوبه مجلس را به رسمیت شناخته و در اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی پیش‌بینی کرده که اگر رئیس‌جمهور به مصوبه مجلس اعتراض داشت، باید ظرف ۳۰ روز قانون را به مجلس بازگرداند و اگر مجلس این بار با رأی اکثریت دوسوم تصویب کرد، مصوبه مزبور قانون محسوب و اعلام می‌گردد.

به هر حال، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین اختیاری برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی نشده و ضمن اینکه از لحاظ اجرایی، امضای وی و دستور اجرای او لازم شمرده شده ولی اختیار خودداری از امضا و اعتراض به مصوبه مجلس و برگرداندن آن را به او نداده است. اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی، رئیس‌جمهور را موظف به امضای مصوبه مجلس نموده و مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا نماید و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد». در اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی، صرفاً تکلیف رئیس‌جمهور به امضای مصوبات مجلس پس از ابلاغ به وی، بیان شده بدون اینکه ظرف مهلت زمانی برای انجام این تکلیف، مقرر شده یا حق اعتراض و امتناع از امضا و درخواست تجدیدنظر برای او پیش‌بینی شده باشد. ظاهر اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی این است که به محض ابلاغ مصوبه مجلس به رئیس‌جمهور، وی مکلف است بدون تأخیر و فوت وقت یعنی با فوریت عرفی، قانون را امضا نماید، البته پس از چالش‌هایی که در دوره اول ریاست‌جمهوری مهلت به لحاظ تعلل و امتناع رئیس‌جمهور وقت از امضای برخی از قوانین پیش آمد. قانون عادی برای امضای رئیس‌جمهور مهلت تعیین نمود و برای خودداری از امضا نیز ضمانت اجرا تعیین کرد و سرانجام در اصلاحیه سال ۱۳۷۰ قانون مدنی در ماده (۱) اصلاحی قانون مدنی، رئیس‌جمهور موظف شد ظرف مهلت پنج روز، مصوبه مجلس و نتیجه همه‌پرسی را امضا و دستور انتشار آن را صادر کند و در تبصره مزبور نیز پیش‌بینی شده در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضای قانون در مدت مزبور، به دستور رئیس‌مجلس روزنامه رسمی آن را چاپ و منتشر می‌نماید و در نتیجه وارد مرحله اجرا می‌شود.

۵. تصمیم‌گیری مجلس در برخی از اقدامات اجرایی طبق قانون اساسی

علاوه بر مطالبی که درخصوص جایگاه خاص مجلس و موقعیت آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذکر شد، قبل از بیان وظیفه خاص قانونگذاری مجلس به نقش مجلس در برخی از تصمیمات اجرایی اشاره می‌کنیم. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با وجود اینکه قائل به تفکیک قوای سه‌گانه و استقلال آنها از یکدیگر است ولی در عین حال برای یکی از این قوا که قوه مقننه و مظهر بیرونی آن مجلس شورای اسلامی است. جایگاه خاصی تعیین کرده و علاوه بر وظیفه عام قانونگذاری، برخی از تصمیمات اجرایی را نیز در حوزه صلاحیت مجلس قرار داده و دخالت و تصمیم‌گیری مجلس را لازم دانسته است. اگر این دخالت با استقلال کامل قوا، همخوانی نداشته باشد، در هر صورت خود قانون اساسی این ترتیب را وضع کرده است و بنابراین استقلال قوا را هم باید با توجه به این ترتیبات معنی کرد. در اینجا مشخصاً به برخی از این تعبیرات و عناوین اشاره می‌کنیم:

۵-۱. برقراری محدودیت‌های ضروری

طبق اصل هفتادونهم قانون اساسی: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی، موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار کند ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

با اینکه تمهیدات امنیتی از امور اجرایی و در شأن قوه مجریه است، معذک قانون اساسی تصمیم‌گیری در این خصوص را که به محدودیت‌هایی برای آزادی‌ها می‌انجامد، موکول به تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است.

۵-۲. اخذ و اعطای وام

طبق اصل هشتادم قانون اساسی: «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد».

۵-۳. استخدام کارشناسنامه بیگانه

اصل هشتادودوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «استخدام کارشناسان بیگانه از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی».

۵-۴. فروش بناها و اموال دولتی

براساس اصل هشتادوسوم قانون اساسی: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد، قابل انتقال به غیر



نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نقایس منحصر به فرد نباشد».

۵-۵. تغییر جزئی در خطوط مرزی

به موجب اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی: «هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور به شرط اینکه یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه وارد نسازد و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد.

۵-۶. درخواست مراجعه به همه‌پرسی

چنان‌که قبلاً هم اشاره کردیم درخواست مراجعه به همه‌پرسی که ممکن است از طریق رئیس‌جمهور مطرح شود، طبق اصل پنجاه و نهم قانون اساسی باید در مجلس شورای اسلامی مطرح شود و در صورتی که مجلس با اکثریت دوسوم مجموع نمایندگان، مراجعه به همه‌پرسی را تصویب کرد، این درخواست می‌تواند به همه‌پرسی گذاشته شود.

۵-۷. درخواست توقف انتخابات در زمان جنگ

مطابق اصل شصت و هشتم قانون اساسی: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت، برای مدت معینی متوقف می‌شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه خواهد داد».

۵-۸. صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آنها به داوری

اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی که در فصل قوه مجریه و در بین اصول مربوط به بیان وظایف و مسئولیت‌های قوه مجریه است، مقرر می‌دارد: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».

ملاحظه می‌شود که همه این امور کارهای اجرایی است که قاعده‌تاً در حیطه اقدام و تصمیم‌گیری قوه مجریه می‌گنجد ولی قانون اساسی بنا بر ملاحظات که داشته ورود مجلس در اتخاذ تصمیم در این امور و تصویب مجلس را لازم دانسته است. علاوه بر این مسئله رأی اعتماد به کابینه در ابتدای دوره و شروع به کار دولت جدید و در حین کار و نیز مسئله استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور و اصول هشتاد و هفتم، هشتاد و هشتم و هشتاد و نهم قانون اساسی که مسئله مسلم و شناخته شده‌ای است، خود نوعی نفوذ و حضور مجلس را در کار قوه مجریه و دولت می‌رساند.

بخش دوم - محدوده صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری

همان‌طور که قبلاً متذکر شدیم اصل پنجاه‌هشتم قانون اساسی اعمال قوه مقننه را از طریق مجلس شورای اسلامی اعلام کرده و در اصل پنجاه‌ونهم قانون اساسی در مسائل بسیار مهم اعمال قوه مقننه را از طریق همه‌پرسی نیز امکان‌پذیر دانسته که آن هم باید با تصویب دوسوم مجموع نمایندگان صورت گیرد و تا این تاریخ هم موردی که قانونگذاری عادی از طریق همه‌پرسی صورت گرفته باشد، نداشته‌ایم.

۱. اطلاق قانون بر مصوبه مجلس

به هر حال محور قانونگذاری طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی است و هر جا در قانون اساسی نامی از قانون برده شده یا امری احاله به قانون شده است به‌طور مطلق منظور چیزی است که مجلس تصویب می‌کند. مثلاً وقتی اصل چهل‌وهفتم قانون اساسی می‌گوید: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند». منظور ضوابطی است که مجلس تصویب می‌نماید یا زمانی که اصل سی‌وششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». منظور از قانون، مصوبه مجلس است. همچنین اصل سی‌ودوم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «هیچ‌کس را نمی‌توان دستگیر کرد مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند». طبعاً مقصود مقررات و ضوابطی است که مجلس تصویب می‌نماید و نیز وقتی در اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی آمده است: «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...»، منظور از قانون، مصوبه مجلس در خصوص چگونگی تهیه و تنظیم بودجه است و به همین ترتیب در سایر مواردی که ارجاع به قانون شده است.

در قانون اساسی فقط در یک مورد از قانون نام برده شده است و مرجع تصویب آن، نهادی غیر از مجلس ذکر شده است و آن اصل یکصد و هشتم قانون اساسی است که در آن تصریح شده قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنها برای اولین دوره توسط فقهای شورای نگهبان و دوره‌های بعدی توسط خود مجلس خبرگان رهبری تصویب می‌شود.

در اصل هفتاد و یکم قانون اساسی نیز صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی برای تصویب



قانون تصریح شده و مقرر شده: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نه تعریف مشخصی از قانون شده و نه تقسیم‌بندی از آن (منظور طبعاً قانون عادی است)، به عمل آمده است. در کنار عنوان قانون که به وفور از آن سخن به میان آمده به‌ندرت عنوان مقررات نیز ذکر شده است، چنان‌که در اصل چهارم قانون اساسی آمده است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی و... باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است».

از عناوین عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد، موافقتنامه و پیمان‌های اتحادیه‌های بین‌المللی نیز در اصول هفتادوهفتم و یکصدویست‌وپنجم قانون اساسی نام برده شده و تصویب آنها نیز در حوزه صلاحیت مجلس قرار گرفته است. در کنار عنوان قانون، عنوان آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه نیز در برخی از اصول قانون اساسی (اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی) به‌کار رفته که منظور تعیین ضوابط و دستورالعمل‌هایی در جهت تأمین اجرای قوانین است و دولت مجاز به تنظیم و تصویب این نوع ضوابط شده است.^۱

۲. عنوان قوانین بنیادی و غیربنیادی در قوانین اساسی برخی از کشورها و محدودیت

مجلس در تصویب قوانین

در قانون اساسی برخی از کشورها مانند اسپانیا و فرانسه، قوانین به قوانین بنیادی (ارگانیک) و غیربنیادی تقسیم می‌شوند که هر کدام وضعیت خاص خود را دارند. مثلاً طبق قانون اساسی فرانسه (اصول چهل‌وششم و شصت‌ویکم قانون اساسی)، قوانین بنیادی حتماً باید به شورای قانون اساسی ارسال و پس از تأیید آن شورا، برای امضا و صدور فرمان اجرا نزد رئیس‌جمهور ارسال گردد، ولی قوانین دیگر (غیرارگانیک)، در صورتی که از سوی رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس ملی، رئیس سنا یا ۶۰ نماینده یا ۶۰ سناتور، مورد اعتراض و درخواست رسیدگی قرار گیرد، به شورای قانون اساسی ارسال می‌شود.

۱. اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به‌وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارند ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را خلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد».

در قانون اساسی فرانسه غیر از تقسیم‌بندی فوق، اصول و ضوابطی که تحت عنوان قانون می‌گنجد و مجلس آنها را تصویب نماید، احصا شده و صلاحیت مجلس نیز به همان‌ها محدود گردیده‌اند و بقیه عنوان مقررات دارند که تصویب آنها در صلاحیت دولت است.

اصل سی و چهارم قانون اساسی فرانسه می‌گوید: «قانون توسط پارلمان تصویب می‌شود». سپس در همین اصل مقرراتی که عنوان قانون دارند و باید به تصویب پارلمان برسند، احصا شده که از آن جمله عبارتند از: حقوق مدنی و تضمینات اساسی اعطا شده به شهروندان، ملیت، نظام زناشویی، تعیین جرائم، جنایات و مجازات‌ها، مالیات، انتخابات، نظام مالکیت، حقوق کار و امثال آنها» که شمرده شده و آنگاه اصل سی و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «موضوعاتی که در حیطه قانون به‌نحوی که در اصل سی و چهارم قانون اساسی شمرده شد قرار نمی‌گیرد، عنوان مقررات^۱ دارند که توسط دولت تصویب می‌شوند و متونی که به شکل قانونی توسط پارلمان تصویب شده‌اند درحالی که با تعریف فوق، مشمول عنوان مقررات بوده و با تشخیص شورای قانون اساسی، به‌وسیله فرمان قابل تغییر می‌باشند»^۲ (اصل سی و هفتم قانون اساسی فرانسه).

۳. مرزبندی بین قانون، آیین‌نامه و مقررات

قانون اساسی اسپانیا در اصل هشتادویکم قانون اساسی می‌گوید: «قوانین بنیادی (ارگانیک) به قوانینی اطلاق می‌شود که مربوط به اجرای حقوق و آزادی‌های عمومی، اعلامیه استقلال و خودمختاری، نظام انتخابات عمومی و سایر مقررات مندرج در قانون اساسی باشد. تصویب، اصلاح یا فسخ قوانین بنیادی، با رأی نهایی اکثریت اعضای مجلس نمایندگان به کل لایحه انجام می‌شود»، ولی در اصل هشتادودوم مقرر می‌دارد: «مجلس می‌تواند به موجب قانون مصوب خود، اختیار وضع قانون را در موارد خاصی که در اصل فوق ذکر نگردیده به دولت تفویض نماید» و به هر حال، طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی «آنچه را دولت براساس تفویض اختیار قانونگذاری مقرر می‌دارد، «فرمان‌های تقنینی» نامیده می‌شوند»^۳.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چنان‌که اشاره شد، تقسیم‌بندی از قوانین عادی و مرزبندی بین قانون و مقررات به‌عمل نیامده و محدوده صلاحیت در تصویب قوانین و مقررات احصا نشده است.

در تعریف قانون و مرزبندی آن با آیین‌نامه دولتی نیز ملاک دقیق و مشخصی وجود ندارد.

1. Reglement

۲. قانون اساسی فرانسه، انتشارات دالوز، ۲۰۰۹.

۳. قانون اساسی اسپانیا، چاپ نهاد ریاست‌جمهوری، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ترجمه فارسی، پاییز ۱۳۸۱.



برخی تعریفی ماهوی به قانون داده‌اند و برخی قانون را آن قاعده و ضابطه‌ای دانسته‌اند که از سوی پارلمان تصویب می‌شود و گفته‌اند: «فرمان، قاعده‌ای است که از سوی دولت یا رئیس حکومت صادر می‌شود».

کربنیه،^۱ استاد معتبر فرانسوی درخصوص تعریف قانون به‌عنوان یکی از منابع حقوق می‌گوید: «قانون هر قاعده حقوقی است که جنبه مطلق بودن و کلیت را دارد، از اراده دولت و حکومت نشئت گرفته و جنبه الزامی دارد». وی تصریح می‌نماید: «این تعریف از قانون شامل قانون به معنی خاص و آیین‌نامه و فرمان نیز می‌گردد چون آنها نیز همین ویژگی را دارند»، ولی می‌گوید: «کلمه قانون یک مفهوم خاص و تخصصی فنی در نظام‌های مدرن مبتنی بر قانون اساسی دارد که منظور از آن هر قاعده‌ای که از پارلمان خارج شده درحالی که فرمان برعکس قاعده‌ای است که از رئیس دولت یا حکومت صادر شده باشد».^۲

از شارحین اولیه قانون مدنی، مرحوم مصطفی عدل (منصورالسلطنه) نیز در کتاب قانون مدنی خود در مورد تعریف قانون می‌گوید: «کلمه قانون مأخوذ است از لغت (کانون) یونانی که به معنای قاعده و ترتیب است و در اصطلاح حقوقی، قانون عبارت است از قواعدی که با رعایت تشریفات خاصه از طرف قوه مقننه وضع می‌گردد».^۳

۴. صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری

به هر حال همان‌گونه که اشاره شد، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصولاً صلاحیت عام مجلس برای ورود در مسائل مختلف مملکت و تصویب قانون در آن زمینه‌ها پیش‌بینی شده و هر چه عنوان قانون داشته باشد، صادر شده از مجلس است و هیچ مرجع دیگری، قانون تصویب نمی‌کند و محدودیتی که ذکر شد، آن است که تصویب قانون باید در حدود مقرر در قانون اساسی باشد یعنی مجلس خارج از حدود مقرر در قانون اساسی نمی‌تواند قانون وضع نماید. حال بد نیست نگاهی به این محدوده مقرر در قانون اساسی بیافکنیم.

۵. محدودیت‌های مجلس در قانونگذاری

۵-۱. قوانین مغایر با موازین شرع و قانون اساسی

در واقع محدودیت اصلی و مهمی که برای مجلس در قانونگذاری وجود دارد، این است که نمی‌تواند

1. Karbonnier

۲. کربنیه، حقوق مدنی، جلد اول، ص ۱۵.

۳. مصطفی عدل، حقوق مدنی، چاپ هشتم، ص ۴.

قوانینی وضع کند که مغایر موازین شرع یا قانون اساسی باشد. اصل هفتاد و دوم قانون اساسی نیز بر این معنی تصریح کرده و مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم قانون اساسی آمده برعهده شورای نگهبان است».

بنابراین اگر مجلس از این حیث محدودیت دارد و اگر قانونی وضع کرده که با موازین شرع یا اصول قانون اساسی در تعارض بود، آن مصوبه با تشخیص شورای نگهبان، اعتبار قانونی پیدا نخواهد کرد، البته هیچ مقام دیگری نیز علی‌الاصول نمی‌تواند قواعد و مقرراتی وضع نماید که مغایر موازین شرع و قانون اساسی باشد زیرا به موجب اصل چهارم قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و... اینها باید براساس موازین اسلامی باشد...» و طبق اصل یکصد و هفتاد و یکم قانون اساسی... «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری نمایند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا نماید».

البته با تصویب اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی و تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، ممکن است مجلس با در نظر گرفتن مصلحت جامعه و مملکت قانونی را تصویب نماید که به تشخیص شورای نگهبان مغایر موازین شرع و یا قانون اساسی باشد ولی با تشخیص مصلحت از سوی مجمع، مصوبه مجلس حکم قانون را پیدا می‌کند و لازم‌الاجرا می‌شود. طبق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی که در اصلاحیه سال ۱۳۶۸ تصویب شد: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان، خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود».

به هر حال، غیر از محدودیت مهم و اصلی که اختیار قانونگذاری مجلس را محدود می‌کند، برخی موارد دیگر هم در اصول مختلف قانون اساسی به چشم می‌خورد که می‌توان از موارد محدودکننده اختیار مجلس در امر قانونگذاری محسوب کرد. هرچند برخی یا همه آنها به مغایرت با شرع یا قانون اساسی بازمی‌گردد که در اینجا مروری اجمالی بر این موارد خواهیم داشت.

۲-۵. تصویب مقررات مربوط به انتخابات مجلس خبرگان رهبری

همان‌طور که قبلاً هم ذکر شد، مقررات مربوط به تعداد نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، کیفیت



برگزاری انتخابات، شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و سایر مقررات و ضوابطی که مربوط به این انتخابات می‌شود، به صراحت در اصل یکصد و هشتم قانون اساسی، پس از دوره اول که به عهده فقهای شورای نگهبان بود، در صلاحیت خود مجلس خبرگان رهبری است و بنابراین مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانونگذاری در این زمینه را ندارد.

۳-۵. پایگاه نظامی غیرایرانی، عضویت بیگانه در ارتش و قرارداد موجب سلطه بیگانه

به موجب اصل یکصد و چهل و پنجم قانون اساسی: «هیچ فرد خارجی به عضویت در ارتش و نیروهای انتظامی کشور پذیرفته نمی‌شود» و طبق اصل یکصد و چهل و ششم قانون اساسی: «استقرار هرگونه پایگاه نظامی خارجی در کشور هرچند به عنوان استفاده‌های صلح‌آمیز باشد، ممنوع است» و مطابق اصل یکصد و پنجاه و سوم قانون اساسی: «هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد، ممنوع است». طبعاً مجلس نمی‌تواند قوانینی وضع کند که عضویت بیگانه را در ارتش مجاز یا استقرار پایگاه نظامی غیرایرانی را مقرر دارد و یا قراردادی را که موجب سلطه بیگانه می‌شود تصویب نماید.

۴-۵. قانون سلب آزادی‌های مشروع

طبق اصل نهم قانون اساسی «... هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران، کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب نماید».

بنابراین مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قانونی وضع کند که به موجب آن آزادی‌های مشروع افراد سلب شود. تصویب چنین قانونی می‌تواند از مصادیق خروج از حدود مقرر در قانون اساسی باشد.

۵-۵. برقراری حکومت نظامی

به همین ترتیب، با توجه به اینکه طبق اصل هفتاد و نهم قانون اساسی، برقراری حکومت نظامی ممنوع است، مجلس نمی‌تواند قانونی که برقراری حکومت نظامی را از سوی دولت تجویز کند، تصویب نماید. البته برقراری محدودیت‌های ضروری به ترتیبی که در اصل مزبور آمده با تصویب مجلس مجاز است.

۶-۵. امتیاز تشکیل شرکت‌های خارجی

درحالی که قانون اساسی مشروطه اعطای امتیازات تجاری و صنعتی، فلاحتی و... را حتی به

بیگانگان با تصویب مجلس شورای ملی، مجاز می‌دانست.^۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هشتادویکم قانون اساسی به طور مطلق، اعطای چنین امتیازی را ممنوع کرده و مقرر می‌دارد: «دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجاری، صنعتی، کشاورزی، معادن و خدمات به خارجیان، مطلقاً ممنوع است». بنابراین در این زمینه هم مجلس شورای اسلامی محدودیت دارد و نمی‌تواند قانون وضع کند.

۷-۵. بناها و اموال نفیس منحصر به فرد دولتی

قانون اساسی فروش اموال دولتی را که از نفیس ملی باشد با تصویب مجلس مجاز دانسته است ولی اگر این نفیس ملی منحصر به فرد باشند، حتی مجلس هم نمی‌تواند با تصویب قانون، اجازه فروش آنها را بدهد. اصل هشتادوسوم قانون اساسی در این زمینه می‌گوید: «بناها و اموال دولتی که از نفیس ملی باشد، قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفیس منحصر به فرد نباشد».

۸-۵. سلب تابعیت

مستفاد از اصل بیست و چهارم قانون اساسی مشروطه این است که می‌توان به موجب قانون از افراد غیرایرانی که به تابعیت ایران درآمده‌اند، سلب تابعیت کرد^۲ و بر همین اساس تبصره ذیل ماده (۹۸۱) قانون مدنی، مواردی را پیش‌بینی کرده بود که هیئت وزیران مجاز بودند از افراد غیرایرانی که تابعیت ایران را قبول کرده‌اند، سلب تابعیت نماید^۳ اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سلب تابعیت ایرانی افراد را چه افراد ایرانی‌الاصل چه بیگانگانی که به تابعیت ایران درآمده‌اند، به طور مطلق منع کرده و تغییر تابعیت افراد را فقط با درخواست خود آنها امکانپذیر دانسته است. اصل چهل و یکم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تابعیت کشور ایران حق مسلم هر فرد ایرانی است و دولت نمی‌تواند از هیچ ایرانی سلب تابعیت کند مگر به درخواست خود او یا در صورتی که به تابعیت کشور دیگری درآید» و طبق اصل چهل و دوم قانون اساسی: «اتباع خارجه می‌توانند در حدود قوانین، به تابعیت ایران درآیند و سلب تابعیت این‌گونه اشخاص در صورتی ممکن است که دولت

۱. اصل بیست و چهارم قانون اساسی مشروطه: «بستن عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، اعطای امتیازات (انحصار) تجاری، صنعتی، فلاحی و... اعم از اینکه طرف داخله باشد یا خارجه باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد، به استثنای عهدنامه‌هایی که استتار آنها صلاح دولت و ملت باشد.

۲. اصل بیست و چهارم قانون اساسی: «اتباع خارجه می‌توانند قبول تبعیت ایران را کنند، قبول و بقای آنها بر تبعیت و خلع آنها از تبعیت به موجب قانون جداگانه است».

۳. تبصره ماده (۹۸۱) قانون مدنی قبل از اصلاحیه: «اتباع خارجه که به تابعیت ایران قبول می‌شوند در صورتی که در ممالک خارجه متوقف باشند و مرتکب عملیات ذیل شوند علاوه بر اجرای مجازات‌های مقرر با اجازه هیئت‌وزرا، تابع ایرانی از آنها سلب خواهد شد».



دیگری تابعیت آنها را بپذیرد یا خود آنها درخواست کنند». بنابراین، مجلس نمی‌تواند خارج از تربیت مذکور در این دو اصل، مقرراتی برای سلب تابعیت ایرانیان یا بیگانگان ایرانی شده وضع کند. ولی دو مطلب قابل تأمل و بحث در ارتباط با محدودیت قانونگذاری مجلس وجود دارد که به خصوص با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان باید مورد توجه قرار گیرد:

- در ارتباط با اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی که مقرر شده: «در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد»، شورای نگهبان در یک نظریه تفسیری اعلام کرده که مجلس صلاحیت قانونگذاری در خصوص تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به آزادی بیان با عنایت به موازین و مصالح کشور را ندارد زیرا در این اصل مقرر شده: «نصب و عزل رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است» و این به معنای این است که اداره صداوسیما زیر نظر رهبری است و بنابراین مقررات مربوط به حدود و ضوابط آزادی بیان در آن مرکز نیز باید توسط رهبری تعیین شود و مجلس صلاحیت مداخله ندارد.

نظر تفسیری شورای نگهبان در پی سؤالی است که در این خصوص به این شرح از شورا به عمل آمد: «... مطابق ذیل اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی، خط‌مشی و ترتیب اداره و نظارت بر سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران را قانون معین می‌کند. آیا عبارت «در صداوسیما جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد» که در صدر این اصل ذکر شده است، نیز می‌تواند به وسیله قانون عادی تشریح و تعیین گردد؟^۱ و نظر تفسیری شورای نگهبان که به شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ در این قسمت اعلام شد، به این شرح است: «مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی، صداوسیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد».

لازمه این نظر این است که در این مورد و قاعدتاً مواردی که زیر نظر رهبری است، مجلس حق قانونگذاری ندارد. این مطلب جدا از مطاع بودن عملی نظر شورای نگهبان قابل بحث و جای تأمل است. اولاً در اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی تصریح نشده است که صداوسیما زیر نظر مستقیم مقام رهبری است بلکه نصب و عزل رئیس سازمان صداوسیما از اختیارات رهبری است.

۱. مجموعه نظریات شورای نگهبان، انتشارات مرکز تحقیقات شورای نگهبان، سؤال آقای یزدی از فقهای شورای نگهبان از شورا، تابستان ۱۳۸۱، ص ۲۸۰.

اگر مسئولیت عزل و نصب رئیس نهادی با رهبری بدین معنا باشد که آن نهاد زیر نظر مستقیم مقام رهبری است و مجلس حق قانونگذاری درخصوص آن نهاد و وظایف مربوط به آن را ندارد، در موارد دیگر و از جمله قوه قضائیه نیز که طبق قانون اساسی (اصول یکصد و دهم و یکصد و پنجاه و هفتم قانون اساسی)، نصب و عزل رئیس آن با مقام رهبری است، باید کلیه ترتیبات و ضوابط برای اداره قوه قضائیه و حتی جرائم و مجازات‌ها به وسیله رهبری تنظیم شود و مجلس حق قانونگذاری در این وادی را نداشته باشد. درحالی که در اصول مختلف قانون اساسی در بخش قوه قضائیه، به قانون و تعیین حکم لازم توسط قانون تصریح شده است. از جمله اصول یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی تشکیل دادگاه‌ها، یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی عزل و نصب قضات، یکصد و شصت و یکم قانون اساسی دیوان کشور، یکصد و شصت و سوم قانون اساسی شرایط قاضی، یکصد و شصت و چهارم قانون اساسی نقل و انتقال دوره‌ای قضات، یکصد و شصت و ششم و یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی مستند حکم قاضی و سایر اصول مشابه، همه این امور طبق قانون اساسی باید با تصویب قانون وضعیتشان مشخص شود و قانون هم طبعاً چیزی است که توسط مجلس تصویب می‌گردد.

به هر حال این مسئله مهمی است که اگر این نظر مبنای متقنی داشته باشد و جا بیافتد، در صورتی که وجود رهبری و موقعیت خاص او موضوعیتی نداشته باشد، در مورد رئیس‌جمهور نیز در برخی موارد می‌توان آن را اعمال کرد. چنان‌که مثلاً در اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی آمده است: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند آنها را به‌عهده دیگری بگذارد».

با توجه به ملاک تفسیر شورای نگهبان، وقتی امور برنامه و بودجه مستقیماً زیر نظر و مسئولیت رئیس‌جمهور است، بنابراین دیگر مجلس نمی‌تواند در مورد برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی قانون وضع کند و همه تصمیم‌گیری‌ها با رئیس‌جمهور است، درحالی که در خود قانون اساسی نه تنها رسیدگی و تصویب بودجه در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار گرفته، بلکه ترتیب تهیه بودجه نیز باید به‌صورتی باشد که در قانون مقرر شده است. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی می‌گوید: «بودجه سالانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

به همین ترتیب در اصول یکصد و هفتاد و سوم و یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی که تشکیل دو نهاد مهم وابسته به قوه قضائیه (دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور)، پیش‌بینی



شده، در مورد هر دو نهاد در اصول مزبور تصریح شده که زیر نظر رئیس قوه قضائیه هستند. آیا می‌توان گفت: «چون دیوان عدالت اداری یا سازمان بازرسی کل کشور به نص قانون اساسی زیر نظر رئیس قوه قضائیه هستند، بنابراین مجلس نمی‌تواند در مورد آنها قانون وضع نماید و تصویب هرگونه مقررات درخصوص وظایف و فعالیت آنها با رئیس قوه قضائیه است»؟ اگر ملاک عنوان شده در نظر شورای نگهبان قابل دفاع بود، قاعداً در اینجا هم باید همین‌گونه عمل شود، درحالی که خود قانون اساسی صریحاً در ذیل هر یک از این دو اصل، تصریح کرده که حدود اختیارات و وظایف آنها را قانون تعیین می‌نماید.^۱

به هر صورت با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان درخصوص اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی و ملاک و مبنایی که در این تفسیر آمده است، قاعداً باید یکی از موارد محدودیت مجلس در امر قانونگذاری را وضع مقررات در زمینه وظایف داخل در حوزه مأموریت نهادهایی که زیر نظر مقام رهبری هستند، به شمار آورد. هرچند این نظر همان‌گونه که بیان شد، قابل نقد به نظر می‌رسد و جا دارد که شورای نگهبان در آن تجدیدنظر نماید یا نظر توضیحی اعلام نماید.

— درخصوص تدوین و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌ها که در اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی، هیئت دولت و هریک از وزرا اجازه پیدا کردند در جهت تأمین اجرای قوانین و انجام وظایف اداری، تصویب‌نامه و آیین‌نامه وضع نمایند، موضوع قابل بحث، اولاً این است که آیا می‌توان از لحاظ مفهومی مرز مشخصی بین قانون و آیین‌نامه پیدا کرد و اولی را در اختیار مجلس و دومی را در حوزه صلاحیت دولت قرار داد و ثانیاً بر فرض که بتوان این معنی را تشخیص داد، آیا همان‌گونه که قانون اساسی تصویب قانون را در صلاحیت انحصاری مجلس می‌داند، وضع آیین‌نامه نیز در صلاحیت انحصاری دولت است و مجلس نمی‌تواند آیین‌نامه وضع نماید، یا محق بودن دولت در تصویب آیین‌نامه، سلب صلاحیت از مجلس نمی‌نماید؟

در قسمت اول، اندکی پیرامون آن بحث کردیم و گفتیم تعیین مرز ماهوی بین قانون و آیین‌نامه دشوار است، هرچند تا حدودی می‌توان برخی از مقررات را دارای جنبه قانون و برخی از مقررات را که در جهت تنظیم ضوابط اجرای قانون و امور مشخص اجرایی است، واجد وصف آیین‌نامه تلقی کرد ولی تعریف دقیقی از آن نمی‌توان به دست داد، لذا عموماً گرایش به این سمت است که آنچه را مجلس

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

اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند».

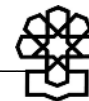
قانونگذاری، وضع و تصویب می‌نماید به آن وصف قانون داد و من فکر می‌کنم قبل از مناقشات اخیر بین دولت و مجلس، در دوران ریاست‌جمهوری نهم و به‌خصوص دهم، موردی را سراغ ندارم که مجلس مقرراتی را وضع کرده باشد و شورای نگهبان برخی موارد آن را به این جهت که عنوان آیین‌نامه دارد نه قانون، خارج از حیطه صلاحیت مجلس دانسته و آن را رد کرده باشد.

اما در قسمت دوم یعنی انحصاری بودن تصویب آیین‌نامه با دولت و عدم جواز ورود مجلس در این حوزه، مطلب قابل بحث است. اگر ملاک و معیار آیین‌نامه بودن یا تصویب‌نامه بودن مقرراتی مسلم و محرز باشد و وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه به‌طور حتم جزء کار اجرایی به حساب آید، طبعاً با توجه به اینکه طبق اصل شصتم قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً با رهبری است، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست، این کار هم در صلاحیت قوه مجریه است و مجلس نمی‌تواند مبادرت به آن نماید، ولی آن‌گونه که پیش‌تر اشاره کردیم، این مرزبندی مشخص بین آیین‌نامه و قانون صورت نگرفته است و از سوی دیگر، قانون اساسی در عین حال که وسواس داشته به غیر از مجلس (و احیاناً مراجعه به رفراندوم)، مرجع دیگری در مقام قانونگذاری برنیاید و اصل هشتادوپنجم قانون اساسی سمت نمایندگی را قائم به شخص و غیرقابل واگذاری دانسته و مجلس را علی‌الاصول از واگذاری حق قانونگذاری به غیر منع کرده است. اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، با چنین حساسیتی در مورد آیین‌نامه و تصویب‌نامه برخورد نکرده^۱ و صرفاً هیئت وزیران یا وزیر مربوطه را مجاز دانسته است که یا با ارجاع مجلس یا ابتدای به ساکن، آیین‌نامه‌های مربوط به اجرای قوانین را وضع نماید و در عین حال تأکید کرده که مراقب باشد این آیین‌نامه با روح و مفاد قانون مغایر نباشد و رئیس مجلس این معنی را باید بررسی کند. بنابراین احتمال این برداشت از صدر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی وجود دارد که ممکن است در مورد یا مواردی، وزیر یا هیئت‌وزیران، مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی نگردند و خود مجلس آیین‌نامه را هم تصویب کند یا چنان‌که گاه معمول بوده است تدوین و تصویب آن را به کمیسیون‌های داخلی واگذار نماید.

در مورد تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های مستقل هم که مربوط به تنظیم سازمان‌های اداری به تعبیر

۱. مقایسه کنید تعبیر صدر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی و اصل یکصدوسی‌وهشتم را. صدر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی می‌گوید: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند.»

و اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی: «علاوه‌بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع و تصویب آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...».



قانون اساسی است. باز علی‌الظاهر معنی برای ورود مجلس در وضع مقررات در آن حیطة ندارد. چنان‌که خود قانون اساسی در مورد وزارتخانه‌ها و وظایف آنها که داخل در حوزه قوه مجریه است، در اصل یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «... تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند».

البته آنچه را مجلس تصویب می‌کند، هر ماهیتی داشته باشد، عنوان قانون بر آن اطلاق می‌گردد یا آثار و لوازم قانون بر آن بار می‌شود و از این جهت است که باید به شورای نگهبان ارسال شود تا درخصوص عدم مغایرت آن با شرع و قانون اساسی، اظهارنظر کند. ولی در عمل در یک مورد شورای نگهبان، طی یک نظر تفسیری اعلام کرده طبق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی کمیسیون‌های مجلس حق وضع آیین‌نامه اجرایی ندارد ولی در عین حال، بر عمل انجام شده صحه گذارده و آیین‌نامه اجرایی را که کمیسیون مجلس با ارجاع مجلس، تصویب کرده صحیح و معتبر دانسته است. نقل و شرح موضوعی که در این زمینه رخ داده است خالی از فایده نمی‌باشد. در ماده (۱۸) قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب شهریورماه ۱۳۷۴، مجلس شورای اسلامی مقرر شده: «آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور توسط هیئت عالی گزینش و سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی برسد».

شورای نگهبان، این ماده قانون را که تصویب آیین‌نامه اجرایی را به عهده کمیسیون‌های داخلی مجلس گذاشته، مغایر قانون اساسی اعلام نکرده و قانون مزبور به مرحله اجرا درآمد و در اجرای ماده (۱۸) مزبور جلسه مشترک کمیسیون‌های یاد شده مجلس در مردادماه سال ۱۳۷۷، آیین‌نامه اجرایی را تصویب کردند و رئیس مجلس شورای اسلامی، مصوبه مزبور را در اجرای اصل یکصدویست‌وسوم قانون اساسی (همانند قانون مصوب)، جهت امضای رئیس‌جمهور برای رئیس‌جمهور وقت ارسال داشت و رئیس‌جمهور نیز آن را امضا و دستور اجرای آن را داد، ولی با تذکر هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، رئیس‌جمهور، طی نامه‌ای خطاب به دبیر شورای نگهبان نظر تفسیری آن شورا را درخصوص این امر که: «آیا ارجاع تصویب آیین‌نامه اجرایی به کمیسیون‌های داخلی مجلس با قانون اساسی مغایرت دارد یا خیر؟ و ماهیت این نوع مصوبه کمیسیون مجلس چیست؟ آیا باید با آن معامله قانون شود یا آیین‌نامه»، خواستار شد. از جمله در نامه رئیس‌جمهور آمده است: «اگر کمیسیون‌های داخلی مجلس از سوی مجلس مأموریت پیدا کنند که آیین‌نامه اجرایی قانونی را تهیه کنند، همان‌گونه که طبق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، ممکن است هیئت دولت یا یکی از وزرا، چنین مأموریتی پیدا کند، در این صورت این سؤال مطرح است که «آیا غیر از دولت و وزیر مربوطه یا کمیسیون متشکل از چند وزیر مذکور در اصل

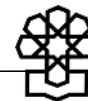
یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، حق وضع آیین‌نامه را با داشتن طبع آیین‌نامه اجرایی با همان ماهیت و آثاری که آیین‌نامه دولتی دارد، به غیر هیئت‌وزیران واگذار نماید؟ و پس از شرح و تفصیل بیشتر، سرانجام مشخصاً از شورای نگهبان خواسته بود، نظر تفسیری خود را درخصوص سه مسئله زیر اعلام دارد:

- آیا ارجاع وضع و تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون به کمیسیون یا کمیسیون‌های داخلی مجلس صحیح است؟

- در صورت صحت، آیا این نوع مصوبات کمیسیون‌ها، مانند سایر مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان فرستاده شود یا خیر؟ در صورت عدم لزوم ارسال به شورای نگهبان، آیا رئیس مجلس شورای اسلامی یا دیوان عدالت اداری می‌توانند آنها را مورد بررسی قرار دهند؟

- آیا این‌گونه مصوبات کمیسیون‌ها، مشمول عنوان «مصوبات مجلس»، موضوع اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی است و رئیس‌جمهور طبق اصل مزبور، موظف است آنها را امضا و برای اجرا در اختیار مسئولان قرار دهد با اینکه در مورد رسیدگی و اظهار نظر شورای نگهبان قرار نگرفته است؟

شورای نگهبان طی نامه شماره ۷۸/۲۱۴۵۱۲ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۵، خطاب به رئیس‌جمهور، نظر تفسیری خود را بدین شرح اعلام داشت: «ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس خلاف اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی است». در اینجا به نظر می‌رسد شورای نگهبان از اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی چنین برداشت کرده است که نه تنها طبق اصل مزبور هیئت‌وزیران یا وزیر مربوطه حق وضع آیین‌نامه دارد، بلکه این امر در صلاحیت انحصاری آنهاست و مرجع دیگری حتی کمیسیون داخلی مجلس هم مجاز به وضع و تصویب آیین‌نامه اجرایی نیست، ولی چنان‌که دیدیم، هنگام تصویب قانون‌گزینش و ماده (۱۸) آن، چنین نظری ابراز نکرده بود. پس از اعلام و ابلاغ این نظر نیز وقتی رئیس مجلس شورای اسلامی وقت نامه معترضانه‌ای به شورای نگهبان نوشت و آن شورا را متذکر به تأیید قبلی خود نسبت به قانون و ماده (۱۸) نمود و کسب تکلیف کرد، شورای نگهبان طی نامه شماره ۷۸/۲۱/۴۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۶، نظر قبلی خود را در مورد قانون مزبور تأیید کرد و تصویب آیین‌نامه اجرایی را توسط کمیسیون داخلی مجلس در آن مورد بلاشکال دانست. شورا در پاسخ رئیس مجلس اعلام داشت: «چون ماده (۱۸) قانون‌گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش از نظر شورای نگهبان گذشته و مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص داده نشده است، فلذا ماده مذکور قانونیت دارد و قابل اجراست، بالطبع،



اعتبار آیین‌نامه‌ای که بر مبنای ماده مذکور به تصویب رسیده به قوت خود باقی است.^۱ از نظر تفسیری فعلی شورای نگهبان اطلاعی ندارم ولی نقل این ماجرا نشان می‌دهد حتی در موردی که مشخصاً آیین‌نامه اجرایی قانون مطرح است، عدم صلاحیت قطعی مجلس و کمیسیون‌های داخلی آن برای ورود در این حیطة و وضع و تصویب آنها مورد نظر شورای نگهبان نبوده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

از مجموع بحث‌هایی که به عمل آمد و مراجعه‌ای که به اصول مختلف قانون اساسی در زمینه وضع مقررات صورت گرفت، چنین به نظر می‌رسد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عنایت خاصی به مجلس شورای اسلامی که مرکب از نمایندگان اقشار مختلف مردم است، برای وضع قوانین و مقررات دارد، از یکسو، انحلال مجلس را توسط هیچ مقامی پیش‌بینی نکرده، صریحاً اعلام نمود، مجلس تعطیل‌بردار نیست و همواره و تحت هر شرایطی باید مجلس وجود داشته باشد، وجود نخواهد داشت و از سوی دیگر قانونگذاری را سمت خاص نمایندگان مجلس دانسته که قابل تفویض نیست و مجلس را از تفویض اختیار قانونگذاری به مرجع دیگری منع کرده است، جز در مواردی که به کمیسیون‌های داخلی خود و در یک مورد خاص که عبارت از تصویب اساسنامه شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی است، به هیئت دولت و صلاحیت عام مجلس را در وضع قانون و تصویب مقررات اعلام داشته و محدوده مقرر آن را به شرحی که ذکر شد، بیان کرده است و به شکلی استثنایی، هیئت‌وزیران و هر یک از وزرا را مجاز به تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین یا آیین‌نامه‌های مربوط به تنظیم سازمان‌های اداری کرده است، مشروط بر اینکه با متن و روح قوانین مخالف نباشد و در عین حال، رئیس مجلس را ناظر و ممیز این تصمیمات قرار داده که نسبت به عدم مغایرت آنها با قوانین بررسی و اعلام‌نظر کند. در مجموع می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که صلاحیت قوه مجریه، هیئت دولت و هر یک از وزرا در وضع و تصویب مقررات، محدود به موارد قدر متیقن از صدق عنوان آیین‌نامه اجرایی قانون یا تصویب‌نامه و آیین‌نامه مربوط به تنظیم سازمان اداری است که با قیود و شرایطی که در اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی ذکر شده مجاز به وضع این نوع مقررات است ولی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین و مقررات عام است و جز در موارد استثنایی که ورود مجلس به آنها و تصمیم‌گیری نسبت به آن موارد، صریحاً منع شده است مجلس حق ورود، تصمیم‌گیری و وضع مقررات را دارد.

۱. برای ملاحظه تفصیل موضوع و مکاتبات رجوع کنید به کتاب: وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی، ص ۲۳۷-۲۴۶.

البته در متن بحث اشاره کردیم که در برخی از نظام‌های حقوقی، در قانون اساسی این بسط ید به مجلس قانونگذاری داده نشده است، چنان‌که در قانون اساسی فرانسه مواردی که تحت عنوان خاص قانون قرار می‌گیرد و تصویب آنها در شأن و صلاحیت مجلس است، احصا شده و باقی موارد مشمول عنوان مقررات قرار دارد که در حیطه اختیار دولت است و در برخی قوانین اساسی هم این سختگیری در مورد ممنوعیت ورود دولت و قوه مجریه به حیطه وضع قوانین و مقررات وجود ندارد و بسط ید بیشتری به مجلس برای تفویض حق قانونگذاری به دولت داده شده است ولی وضعیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای است که بیان شد و البته پرواضح است که دادن این نوع اختیارات و صلاحیت‌ها با فرض استفاده معقول و متعارف از آنهاست و لذا نمی‌توان با موارد شاذ و غیرمعقول از اعمال آنها اصل و قاعده عام این صلاحیت را مخدوش کرد.

پرسش و پاسخ

سؤال من درخصوص «عموم» مسائل مذکور در اصل هفتادویکم قانون اساسی است. چه برداشتی از کلیه مسائل دارید و منظور از مسائل موضوعات است یا مشکلات و آیا مسئله معنای خاصی را شامل می‌شود؟

اگر که تفسیری از مسائل نداشته باشیم و بگویم یک لفظی است که منظورش همه مسائل و موضوعات بوده است فکر می‌کنم نزدیک به بیش از سی مورد در قانون اساسی آمده تعیین ضوابط را به قانون سپرده مثلاً تعریف جرم سیاسی، شرایط امر به معروف و نهی از منکر تفاوت این مسائلی که تفسیر شده با مسائلی که اصل هفتادویکم قانون اساسی گفته چیست؟ اگر مسائل یعنی هر چیزی، پس چه لزومی داشت که سی‌جا قانون اساسی بیاید درواقع همان‌طور که اصل سی‌وچهارم قانون اساسی فرانسه کرده. آیا قانونگذار نیاید به صورت پراکنده از کل قانون اساسی ۳۰ مورد به عنوان صلاحیت مجلس ذکر کند و بگوید هر جا مسئله‌ای پیش آمد بگوید اینجا مجلس و آیا این تفسیر درست است؟ سؤال دیگر؟ حالا از قانون که بگذریم شما گفتید صلاحیت‌های سایر نهادها در قانون اساسی بیانگر محدودیت مجلس است. مثلاً وقتی گفته مجلس خبرگان قانون خودش را وضع کند پس مجلس دیگر نمی‌تواند قانون را حذف کند. مفهوم اجرا در اصل شصت چیست؟ آیا از مفهوم اجرا در اصل شصت می‌توانیم یک محدودیت برای مجلس استنباط کنیم. موارد متعددی از مصوبات مجلس را شورای نگهبان رد کرده به دلیل اینکه مغایر اصل شصت است و ماهیت اجرایی دارد آیا مفهوم اجرایی مثل قانون قابل تعریف نیست اگر هست تعریفش چیست؟ و سؤال بعدی در اصل یکصدوسی و چهارم رئیس‌جمهور ریاست هیئت وزیران را برعهده دارد و با

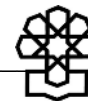


همکاری وزیران برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند این خط‌مشی دولت یعنی چه؟ یعنی رئیس‌جمهور که می‌رود شعار می‌دهد و شورای نگهبان تأییدش می‌کند. یکسری رویکردهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی می‌دهد و مردم رأی می‌دهند و رهبری هم تنفیذ می‌کند این خط‌مشی که رئیس‌جمهور حق دارد با همکاری وزیران تصویب کند و براساس آنها قوانین اجرا کند این به چه معناست و آیا مجلس می‌تواند قانونگذاری کلی کند، به نوعی که بخواهد برای اجرا خط‌مشی به دولت بدهد. یعنی قانون شامل خط‌مشی‌گذاری برای دولت هست؟ می‌شود یا نه؟ مطلب بعدی درخصوص اصل یکصدوسی‌وهشتم که در سه مورد عملاً گفته هیئت وزیران صلاحیت دارند آیین‌نامه مستقل بدهد؛ یکی گفته علاوه بر مواردی که هیئت وزیران مأمور تدوین آیین‌نامه می‌شود برای انجام وظایف اداری، برای تأمین اجرای قوانین و برای تنظیم سازمان‌های اداری، این دایره این موارد این سه تا حقوقی چقدر است؟ مثلاً برای تأمین اجرای قوانین که هیئت وزیران حق دارد آیین‌نامه مستقل وضع بکند تا چه حد است آیا می‌توانیم این تفسیر را از اصل یکصدوسی‌وهشتم داشته باشیم که دولت با توجه به آن شعارهایی که داده و با توجه به آن رویکردهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی که داشته و مردم به آن رأی دادند و رهبر هم تنفیذ کرده می‌تواند در هر موضوعی سوای اینکه وارد تعیین حق تکلیف بشود یا نشود. حتی اگر بشود بیاید برای اجرای قوانین آیین‌نامه مستقل وضع بکند. مثلاً قوانین کلی مثل قانون پنج‌ساله تصویب می‌شود، دولت را ملزم می‌کند تا جهت‌گیری خاصی در اقتصاد داشته باشد دولت می‌تواند آیین‌نامه‌هایی وضع و حق تکلیف بکند با این منظور که من می‌خواهم به هدف برنامه پنج‌ساله برسیم. سؤال آخر هم مبنای صلاحیت قانونگذاری مجلس به نظر شما چیست؟ آیا رأی مردم مبنای صلاحیت قانونگذاری مجلس است؟ اگر این‌طور باشد خوب درخصوص صلاحیت غایی دولت ما رأی مستقیم رئیس‌جمهور را داریم یا وجود شورای نگهبان به‌عنوان بازوی نظارتی متصل به رهبری که هم مصوبات مجلس برحسب اصل نودوچهارم قانون اساسی رسیدگی می‌کند این مبنای صلاحیت قاعده‌گذاری بر مجلس در نظام جمهوری اسلامی است اگر این باشد نقش تنفیذ رهبری چیست؟ و یا اینکه صرفاً مفاد قانون اساسی که گفته مجلس (اصل پنجاه‌وهشتم) اعمال قوه مقننه می‌کند این مبنای صلاحیت است اگر این باشد آن مواردی که من در سؤالات قبلی پرسیدم صلاحیت قانونگذاری قوه مجریه مثل خط‌مشی آیین‌نامه مستقل، آنها را بر چه اساسی تقسیم بکنیم؟

پاسخ: سؤالات بسیار مفصلی فرمودید که بنده هم از پاسخ دادن به آنها ناتوان هستم و بلد نیستم. هر کدام مطلبی دارد. منتها اجمالاً مقداری که به‌نظرم می‌رسد با همدیگر بحث می‌کنیم من فکری در این زمینه که شما در رابطه با مسائل مطرح کردید که اینجا اصطلاح خاصی، منظور خاصی هست یا

منظور از مسائل، مسئله و مشکل خاصی هست به نظر نمی‌رسد. یعنی عموم، موضوعات و چیزهایی که به هر حال مورد نیاز هست. قانون می‌آید برای رفع نیازهای جامعه و تنظیم روابط اجتماعی در هر مورد و مسئله‌ای که نیاز به قانون باشد مجلس قانون وضع می‌کند حالا یا پیشنهادش را دولت داده یا به صورت طرح مطرح می‌شود. چیز خاصی به آن صورت نیست. اما شما فرمودید که در بسیاری از اصول مثلاً حدود ۳۰ تا اصل ذکر شده، این منافات با این ندارد به نظر من این نمی‌آید که در آن ۳۰ موردی که آن شکلی ذکر شده مثل قانون اساسی فرانسه اینجا قانون اساسی خواسته باشد بگوید که مجلس در این موارد می‌تواند قانون وضع کند نحوه بیان این جور نیست اینها در عرض هم نیستند در طول هم منافاتی ندارد. شما ببینید ما در قانون اساسی اصل چهارم را داریم که یک اصل کلی است. می‌گوید کلیه قوانین مدنی، جزایی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و... باید براساس موازین اسلام باشد با اینکه این را گفته جابجا باز می‌بینید که با رعایت موازین اسلام داریم خیلی جاها داریم در اصل بیست و چهارم و یکصد و هفتاد و پنجم در جاهای مختلف، همه جا داریم، اینها یک خورده احتیاط کردند آن‌هم در مورد خاصی مثلاً فرض کنید می‌گوید تعرض به مال و جان و... مردم ممنوع است مگر به حکم قانون. تفسیر را برعهده قانون می‌گذارد شکنجه ممنوع است و متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود. این به تناسب همه جا آمده گفته هر کاری قانون می‌خواهد این به مناسبت که مطرح شده برای پرهیز و احتیاط اینکه مبادا وقتی یک حکم را قانون اساسی گفته بدون اینکه ضوابط و چارچوب آن مشخص شده باشد کسی بخواهد اقدام بکند باید براساس ضوابط قانون باشد منافاتی با هم ندارد و من فکر نمی‌کنم یعنی حتماً این جور است؛ نمی‌توانیم آن را از موارد مشخص بگیریم به حساب قانون اساسی در اصل یکصد و سی و چهار می‌گوید پارلمان در این موارد قانون وضع می‌کند اصل سی و هفت هم می‌گوید آنهایی که مشمول این موارد نیستند اینها را پارلمان قانون وضع نمی‌کند که ما به آن می‌گوییم رگلمان و دولت وضع می‌کند.

پرسش: یعنی نمی‌توانیم این تفسیر را بکنیم. ببینید در این چند موردی که قانون اساسی گفته در این زمینه قانون تصویب می‌شود؛ در غیر این موارد دولت می‌تواند براساس اینکه حق این را دارد که رئیس‌جمهور با همکاری هیئت وزیران خط‌مشی کلی دولت را مشخص کند، در این زمینه خود دولت می‌تواند اقدام کند مگر اینکه قانون دیگری برای آن تصویب شده باشد. برای مثال در مورد امور استخدامی و وظیفه‌ای وجود ندارد که باید قانونی تصویب شود و زیر نظر رئیس‌جمهور هم هست. حالا اگر مجلس قانونی تصویب نکرده باشد در خصوص موارد استخدامی که در دولت صورت می‌گیرد در آنجا براساس آیین‌نامه صورت می‌گیرد، مگر اینکه قانونی تصویب کند.



پاسخ: در عموم مسائل مجلس می‌تواند اصل هفتادویک که عام است و همه را دربر می‌گیرد.

پرسش: برعکسش را می‌گوییم. دولت می‌تواند اداره کشور را برای غیر این موارد سی‌گانه به‌عهده بگیرد؛ آیین‌نامه تصویب کند. اگر مجلس در این موارد قانون تصویب کرد آن موقع از حیطة اختیارات دولت خارج می‌شود.

پاسخ: درست است که ما می‌گوییم قانون و محدوده آن و مرز میان آن و آیین‌نامه در قانون اساسی به‌خوبی مشخص نشده ولی نمی‌شود گفت اگر مجلس یک جایی قانون تصویب نکرد؛ دولت بیاید قانون وضع و اجرا کند. دولت اجرا می‌کند. خب شما اسمش را می‌گذارید آیین‌نامه، بعد دولت بیاید بگوید نحوه استخدام، ساعات کار، میزان حقوق، اینها طبق آیین‌نامه هیچ‌جا نمی‌شود همچین کاری را کرد. یعنی در همان قانون اساسی فرانسه هم که آنها قدر محدود می‌کند این مسائل را در حیطة وظایف قانون آورده. بنابراین است که قانونگذاری مال مجلس است و اینها قانونگذاری است. برای اینکه دولت اجرا می‌کند. اجرا چیست؟ ببینید براساس اصل شصت اعمال قوه مجریه به‌عهده رئیس‌جمهور و وزارتست جز در مواردی که اعمال قوه مجریه در اموری که در این قانون مستقیماً به‌عهده رهبری گذارده شده، بقیه برعهده رئیس‌جمهور و وزارتست. حالا مورد رئیس‌جمهور و وزرا تصریح نشده که چه کارهایی به‌عنوان اجرا انجام می‌دهند در مورد رهبری آن را مشخص و در اصل یکصدوهم قانون اساسی ذکر کرده. شما ببینید جنس امور اجرایی چیست؟ یعنی اینها امور اجرایی است که به‌عهده رهبری گذاشته شده؟ در اصل یکصدوده اموری که در حوزه صلاحیت رهبری است به‌عنوان امور اجرایی در اصل یکصدوده غیر از بند «۱» که مربوط به سیاست‌های کلی است، بند «۸» که مربوط به حل معضلات نظام است، چیز خاص دیگری دارد غیر از آن مسئله امور اجرایی بقیه اینها امور اجرایی است که می‌توانست با رئیس‌جمهور باشد که در پیش‌نویس قانون اساسی ما مال رئیس‌جمهور بود در قانون اساسی فرانسه هم مال رئیس‌جمهور است. این امور اجرایی چیست؟ اینکه قانونگذاری نیست تصمیم‌گیری است، تصمیم‌گیری که به‌هرحال به‌نوعی حالا همان قانونگذاری، آیین‌نامه‌نویسی علی‌الاصول این‌جور چیزها نیست قسمت‌های زیادی از آن عزل و نصب مقامات مهم است بعضی از قسمت‌ها که تصمیم‌گیری است، امضای حکم ریاست‌جمهوری است عزل رئیس‌جمهور است و عفو یا تخفیف مجاز است. طبع کار اجرایی این چیزها نیست. تصمیم‌گیری یعنی یک امر کلی را بیایند بنویسند و ابلاغ کنند که همه اعمال کنند اینها امور اجرایی نیست. امور اجرا اصلاً عمل کردن است. یعنی شما برو ساختمان بساز، خرج کن و کارهای دیگر بکن. در کنار این ممکن است یک ترتیباتی برای اینکه کارها نظمی داشته باشد آن را اسمش را می‌گذارند آیین‌نامه خارج از آن می‌شود

قانون قانونگذاری هم برعهده مجلس است هم یک چیز خیلی عادی و طبیعی است. قبلاً در خود شورای نگهبان خیلی نظر سختگیرانه‌ای نسبت به مسئله قانون و آیین‌نامه و اینکه دولت بیاورد تصمیمی بگیرد که در واقع شبیه این است که قانون باشد و همچنین در مورد اساسنامه این دو مورد خیلی سختگیرانه بود از جمله همین که در پاراگراف دوم اصل هشتادوپنجم قانون اساسی آمده است تصویب اساسنامه سازمان و شرکت‌های دولتی را برعهده دولت می‌شود، گذاشت. این علتش این بود که اساسنامه شرکت‌های دولتی را آن وقت دولت تصویب می‌کرد، شورای نگهبان اشکال می‌کرد یعنی می‌گفت اینها قانون است، اساسنامه درست است یک امر داخلی است ولی چون مربوط به اموال عمومی می‌شود در آن تعیین تکلیف به اموال عمومی است احیاناً حقوق تعیین می‌شود این شبیه را دارد که خارج از حیطه صرف اجرایی و آیین‌نامه‌ای و اینها باشد عنوان قانون داشته باشد. بنابراین باید بیاورد مجلس تصویب بکند. از آن طرف در قسمت عمده‌ای از اساسنامه‌ها چیزهای متحدالأمال، یکنواخت در واقع اجرایی و زیاد هم بود و نمی‌شد مجلس را مشغول این کار کرد ناچار آمدند در اصلاحیه قانون اساسی وارد قانون اساسی کردند و تکلیف را روشن کردند و حالا مسلماً که قانون است خب در این مورد خاص مجلس می‌تواند تصویب این قانون را برعهده این بگذارد شورای نگهبان آن موقع در این زمینه‌ها خیلی سخت‌گیر بود خیلی به زحمت من فکر می‌کنم تا آنجایی که یادم هست گرایش این بود که قوه قضائیه و شورای عالی قضایی آیین‌نامه نمی‌تواند تصویب بکند. آیین‌نامه‌ها اغلب به وسیله رئیس دادگستری نوشته می‌شد و به دست هیئت دولت می‌رسید. در رابطه با قوه قضائیه آنقدر سختگیرانه بود که ماده (۱۰۰) شهرداری در کمیسیون ماده (۱۰۰) شهرداری تشکیل می‌شد برای تخلفات می‌گفت اینها امر قضایی است آمدند شعبی از دادگاه‌های کیفری دو را اختصاص دادند به رسیدگی به این تخلفات، اینها بود. اخیراً برنامه‌ها عوض شده. در همان برنامه توسعه سوم بود که قرار شد شوراهایی تشکیل شود اینها آمدند تصویب کردند. شورای حل اختلاف که عمدتاً کار قضایی می‌کرد حالا کمتر شده، حالا که قانون شده اینها را به صورت آیین‌نامه تصویب کردند. یعنی آیین‌نامه‌ای که رئیس قوه قضائیه تهیه کرد شورای حل اختلاف به وجود آمد که ما قدیم هم که شورای داور و خانه انصاف داشتیم به موجب قانون پیش آمده بود. من نمی‌دانم تفسیر جدیدی کردند، رویه‌ها عوض شده، ترتیبی که آن موقع بود به این شکل بود حالا این هم که می‌فرمایید اخیراً من الان نمونه‌اش را نمی‌دانم کجاها آمدند ولی یک مقدار به این سمت و سو رفته‌اند بحث‌ها شده که آقا استقلال قوه مجریه به خطر می‌افتد چه می‌شود به حدود قوه مجریه تجاوز می‌شود چه طوری اجراست هر کار اجرایی بخواهید انجام دهید، لازمه اجرای آن قانون است. مجازات و اعدام هم بکنی این یک کار اجرایی است از لوازمش وجود قانون است؛ نمی‌توانیم بگوییم حالا اگر مجلس تصویب



نکند ما خودمان قانون را تصویب می‌کنیم؛ چنین چیزی نداریم. شما الان تعزیرات حکومتی دارید، مبارزه با قاچاق دارید. گاهی تصمیم‌گیری‌ها شعبه تصمیم‌گیری قضایی دارید خب اینها در اختیار دولت است منظورم این است اگر نظر جدیدی عوض شده باشد تفسیر جدیدی آمده باشد من حالا از نمونه‌های مختلف خبر ندارم که بتوانم در موردش اظهار نظر کنم. ولی سابقه‌ای که من از آن وقت دارم هم در زمینه قانونگذاری و هم در زمینه قضایی به‌عنوان مثال عرض می‌کنم شورای نگهبان خیلی سختگیر بود در ارتباط با کار اجرایی دولت و عمدتاً در حیطه اختیار مجلس و قانونگذاری بوده.

آقای توکلی: اصل یکصدوسی و سوم قانون اساسی تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک را قانون معین می‌کند. یعنی کارهایی که وزیر می‌تواند بکند مجلس به او بگوید این کار را حق داری بکنی را معین کرده است در اصل یکصد و بیست و هفت گفته رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص برحسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران یا نماینده نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود. شورای نگهبان نظریه تفسیری دارد که تصمیمات مال موارد خاص است، ضابطه نمی‌توانند بگذارند، وقتی می‌گوییم ضابطه آیین‌نامه یا قانون یک نوع عمومیت در آن است و الزام آور برای افراد زیادی هست؛ مورد خاص معمولاً ندارد، معمولاً دائمی هست البته همه اینها را می‌گویم معمولاً چون نقیض آن هم وجود دارد در اصل یکصدوسی و هشت علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین می‌شود یعنی یک حکمی برای اینکه عملیاتی شود یک مراتبی باید تنزل بکند جزئیاتی پیدا بکند شاخ و برگ پیدا بکند، این شاخ و برگها را دولت مجاز است، بلکه مکلف می‌شود در قانون که برود تدوین بکند و هیئت وزیران علاوه بر این حق دارد برای انجام وظایف اداری یعنی قبلاً برای نحوه اداره یک قانونی تدوین شده هیئت وزیران و وزیر برای آن قانون که اختیارات او را مشخص می‌کند آیین‌نامه بنویسید و تأمین اجرای قوانین یعنی اگر قانونی بود که برای امر اداری نبود اما در آن تعیین نشده که آیین‌نامه می‌خواهد ولی او می‌داند آیین‌نامه می‌خواهد می‌تواند آیین‌نامه تصویب کند برای تنظیم سازمان‌های اداری باز هم بحث اداری، ذیل قانون اقدامات بعد از تقنین و تقسیم کار و تعیین حقوق افراد و تعیین تکالیف را ریز می‌کند تمام این کارها را که می‌تواند بکند باز یک قید دارد تمام این مصوبات باید به رئیس مجلس برسد که با هیچ قانون عادی در تعارض نباشد. همه‌اش ذیل قانون است بنابراین امور اجرایی، اموری است که به نظر می‌رسد تکلیف در انجام یک وظیفه پیشینی که قانون مشخص کرده اقدامات فیزیکی، عملیاتی، مالی و اداری صورت می‌گیرد.

آقای مهرپور: شما هم به اصل یکصدوسی و هشت اشاره کردید من هم برداشتم این است که همان ماهیت در محدوده تأمین اجرای قانون می‌آید و تا حدودی مشخص هست قانونی نیست به علاوه اینکه طبق اصل یکصدوسی و هشت قانون اساسی این است که با همه محدودیت‌هایی که هست به دولت حق داده این تصمیم‌گیری‌ها را بکند.

در رابطه با مبنای صلاحیت قانونگذاری مجلس بحث خیلی مفصل و طولانی است که مبنای صلاحیت مجلس در قانونگذاری چیست؟ برحسب ظاهر آن چیزی که ما الان داریم قانون اساسی است. قانون اساسی آمده گفته قوه مقننه از طریق مجلس البته به اعتبار اینکه مجلس تأکید هم دارد خود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان مردم تشکیل می‌شود. منتها اگر خواهیم خیلی وارد ماهیت قضیه شویم جای بحث دارد. اخیراً در کتاب مختصر حقوق اساسی که از من منتشر شده در رابطه با بحث مجلس و قوه مقننه که خواستم وارد شوم یک عنوانی دارم. ماهیت قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران (در نظام دینی جمهوری اسلامی ایران) چیست و مشروعیت قانونگذاری چیست؟ بحثی آنجا کردم. خوب اگر خیلی بخواهید دقیق شوید اصلاً جای بحث دارد که آیا این مبنایش اراده مردم هست و مردم اینها را انتخاب می‌کنند. اراده مردم است اینها یا مستقیماً یا به وسیله نمایندگان خودشان اعمال می‌کنند. خوب ما هم به همان شکل همین‌ها را گرفتیم به همین ترتیب آمدیم وارد کردیم برای اینکه می‌گوییم مردم نماینده انتخاب می‌کنند و نماینده را انتخاب می‌کنند که برود در مجلس قانون تصویب بکند. رئیس‌جمهور را هم مردم انتخاب می‌کنند ولی رئیس‌جمهور را انتخاب نمی‌کنند که برود قانون تصویب بکند. انتخاب می‌کنند برای کارهای اجرایی اما نماینده را انتخاب می‌کنند برای اینکه برود آنجا قانون تصویب بکند. این به لحاظ وجهه مردمی و ظاهری در واقع بر همان مبنا و بر همان مبنایی است که در اصل پنجاه و شش آمده که خداوند سرنوشت اجتماعی انسان را به دست خودش حاکم ساخته است. سرنوشت اجتماعی این است که بنشینند برای اداره امور جامعه‌اش نظم و نسقی برقرار بکند، قوانینی وضع بکند که همه ملتزم باشند به آن عمل کنند اما چون بعضی از این قوانین به مسائل شرعی و حدود و فلان و اینها برمی‌خورد آیا آن وقت آیا همه اراده مردم است یا قانونی است که خداوند گفته و کسی نمی‌تواند برای کسی قانون تصویب بکند. سه آیه در قرآن هست و من لم یحکم به ما انزل الله فاولئك هم الفاسقون داریم، هم الظالمون داریم، هم الکافرون هم داریم. بنابراین کسی نمی‌تواند قانون تصویب کند هر کسی هست باید ما انزل الله باشد که ما انزل الله از طریق پیغمبر، امام و همین‌طور فقهایی که می‌روند اینها را استخراج می‌کنند؛ است اگر با این دید بخواهید نگاه کنید اصلاً مجلس برای چه تشکیل می‌دهید. شما فووقش مشروعیت یک حکومت را به این بگیرید که رهبری دارید با مشخصاتی



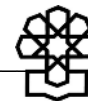
که آمده به عنوان ولی امر به عنوان نایب امام حالا چون در زمان غیبت است می‌آید احکام خدا را استخراج و استنباط می‌کند، می‌تواند یک جلسه مشورتی استفتایی هم داشته باشد یک چیزهایی تنظیم کند و به اطلاع مردم برساند. همین قانون اساسی که همه علما و فقها آمدند تصویب کردند این شکلی درآوردند و یک چیز بینابینی درست کردند که با نمایندگان مردم جمع می‌شوند مصالح مردم را بررسی می‌کنند قانون را تصویب می‌کنند و باید در چارچوب موازین شرع باشد؛ در چارچوب هم نه این که حتماً باید منطبق باشد مغایر نباشد. الان ما به این رسیدیم. البته ما یک وقتی در شورای نگهبان فقهای داشتیم که می‌گفتند باید منطبق باشد، بعد دیدیم عملی نیست اصل نودوچهار قانون اساسی را تفسیر کردیم. که رأی‌گیری بر مغایرت باشد. اگر برمی‌گردد به همان نصب ولی امری که می‌گوییم به عنوان نایب امام انجام وظیفه می‌کند. مغایر تشخیص داده نشد با رأی اکثریت فقهای شورای نگهبان، که حالا مشروعیت آنها هم در واقع این قوانین مشروعیت پیدا می‌کند.

آقای توکلی: تقسیم کاری که در نظام جمهوری اسلامی شده، همه آنها یک جایی به ولی فقیه و احکام اسلام برمی‌گردد. در قوه مقننه اصل چهارم را حاکم کرده و برای تشخیص هم دوازده نفر را گذاشته که ۶ نفر از آنها یک وظیفه دارند و ۶ نفر هم این ۶ تایی که وظیفه اصلی انطباق با اسلام را دارند ولی فقیه نصب می‌کند پس مشروعیت خود را از این طریق تکمیل می‌کند. یعنی رأی مردم طریقت دارد برای اینکه کسانی می‌توانند این کار را بکنند. مشروعیت دارد از این جهت که به هر حال امضای این می‌رسد که با شرع مغایرت ندارد در منطقه الفراق تصمیمات درستی گرفتند با هیچ جای احکام شرع ناسازگار نیست بعد تکامل پیدا کرد. بحث احکام ثانوی پیدا شد و تکلیف‌ش روشن شد مجمع تشخیص را ولی فقیه نصب می‌کند. تشخیص مصلحت حکومت را چه کسی بدهد که از شئون ولی فقیه است در قوه مجریه، تنفیذ این کار را می‌کند و اگر تنفیذ نباشد مشروع نیست اطاعت از کسی که مردم به او رأی دادند ابتدا به ساکن. در قوه قضائیه هم که رئیس را نصب می‌کند با قواعد. قانون تقسیم کار را این جور شروع کردند رأی طریقت دارد برای اینکه چه کسانی می‌توانند این بار را به دوش بکشند، ولی وقتی بار را به دوش گرفتند می‌خواهند راه بروند یک ضوابطی برای راه رفتنشان گذاشتند برای همین هم بعد از اینکه مجلس رأی بدهد رئیس‌جمهور کفایت ندارد رهبری فقیه است که تنفیذ خودش را برمی‌دارد و کار به تمامیت می‌رسد. آقای دکتر مفهوم سؤال ایشان این بود در اصل یکصدوسی و چهار اینجا که گفته ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند تعیین برنامه و خط‌مشی چیست؟

آقای مهرپور: خطمشی دولت در محدوده انجام وظایف دولت و اجرای قوانین است. به‌هرحال تدبیری که باید بیاندیشد و هماهنگ بکند تصمیمات دولت را، خوب این رئیس‌جمهور این کار را انجام می‌دهد. چون ذیلش دارد در موارد اختلاف‌نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی اگر اختلاف‌نظر پیدا شد وظایف متداخل شد در صورتی که نیاز به تفسیر و یا تغییر قانون نداشته باشد تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراست که زیاد هم این کار را می‌کنند. اگر یک وقتی بخواهیم ما آن اختلاف را حل بکنیم یک طرف را بگیریم یک برداشت و استنباط را از وظیفه قانونی دستگاهی بگیریم این نیاز به این دارد که قانون تفسیر بشود. خوب تفسیر قانون در قانون عادی به‌عهده مجلس است. اما اگر در این حد نباشد یا به‌هرحال در حد برداشت از قانون می‌توانند تقریباً اینجا شبیه همان چیزی که ما در قوه قضائیه که می‌گوییم تفسیر قوانین عادی به‌عهده مجلس است و اگر مجلس تفسیر کرد آن خودش قانون است اما در عین حال در هر مورد خاصی پرونده‌ای که در دست قاضی مطرح است با تفسیر خودش از قانون رسیدگی می‌کند. در اینجا هم همین‌طور هست منتها در اینجا اگر اختلاف‌نظر باشد در این وظایف و حدود وظایف و اینها آن برداشتی که رئیس‌جمهور دارد و اعلام می‌کند آن لازم‌الاجراست. این ترتیب را بیان می‌کند.

آقای توکلی: بگذارید مثال از آقای احمدی‌نژاد بزنم. خطمشی یعنی چه که با قانون هم تعارض ندارد. خطمشی آقای احمدی‌نژاد این است که قدرت را ببرد تا اقصی نقاط کشور درگیر کنند. می‌رود استان به استان و همه وزرا را می‌برد. بجای اینکه استاندار بیاید مسائالش را با وزیر مطرح کند، وزیر می‌رود. این خطمشی خاص این دولت است. با هیچ قانونی هم تعارض ندارد. ممکن است من و شما بگوییم مصلحت است این وقت صرف کنند یا نه؟ این بحث مصلحتی است و چون منع قانونی ندارد حق دارد این کار را بکند. یا اینکه در سیاست خارجی ایشان معتقد به هجمه هست منع قانونی ندارد همیشه حالت تهاجمی دارد ممکن است باز شما بگویید این کار خوب نیست هزینه کشور را زیاد می‌کند، یا خیلی خوب است برای اینکه دشمن را محکوم می‌کند. درباره خوب و بدی آن می‌توانیم حرف بزنیم ولی این خطمشی است و برای این کار برنامه می‌ریزد. مثلاً آقای لاریجانی را که به نظر خودش مناسب نیست می‌گذارد کنار و دکتر جلیلی را می‌گذارد و می‌گوید این‌جوری برنامه بریز اینها مثال‌هایی است از برنامه و خطمشی که در ذیل قانون عمومی که او حق دارد در سیاست خارجی منافع کشور را تأمین کند این‌جوری تأمین کند.

پرسش: مجلس قوانین کلی باید تصویب کند. مثل قوانین میان‌مدت و برنامه پنج‌ساله اهداف کلی در



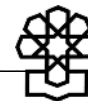
ذهنش هست. آیا دولت می‌تواند به‌استناد خط‌مشی بدون اینکه قانون خاصی در ارتباط با جزئیات احکام برنامه داشته باشیم بیاید بگوید بر فرض در بحث مسائل اقتصادی بگوید بنده با پذیرفتن خط‌مشی عدالت توزیعی می‌آیم آیین‌نامه می‌گذارم این‌طوری منابع را هدایت می‌کنم به سمت مثلاً صنایع.

آقای توکلی: اگر قانونی نباشد و کار او از سنخ قانونگذاری نباشد؛ مثلاً ایشان می‌گویند من می‌خواهم با سیاست توزیعی عدالت اجتماعی را تأمین کنم. از این به بعد می‌خواهم از کسانی که خانه ده هزار متری دارند سالی صد میلیون بگیرم بدهم به فقرایی که خانه ندارند. اصل پنجاه‌وهفت می‌گوید تنظیم قوا برعهده ولی‌فقیه است. اگر یکی از قوا وظیفه‌اش را انجام نداد به‌طوری که در انجام وظایف قوه دیگر اختلال ایجاد شد می‌رود پیش ولی‌فقیه می‌گوید این سیاست‌های کلی که شما فرمودید قانون عادی می‌خواهد. در مورد اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی دولت همین حرف را زد و گفت من دارم اجرا می‌کنم. ما اعتراض کردیم گفتیم این نص است که شما قانون می‌خواهید باید قانون عادی را اجرا بکنید و سیاست‌های کلی را نمی‌توانید اجرا کنید. نص را داریم و آقای توتونچی تسلیم شد. اگر گفت من لایحه تصویب و تقدیم مجلس کردم اما مجلس تمکین نمی‌کند و لایحه را در کمیسیون گذاشته و در آن را بسته اینجا ولی‌فقیه وظیفه پیدا می‌کند که به قوه مقننه بگوید وظیفه‌اش را انجام بدهد.

پرسش: تشکر می‌کنم از آقای دکتر مهرپور بابت وقتی که گذاشتند جمع‌بندی که من در دو خط از این جلسه داشتم این بود که واقعیت این است که با تفسیر و توضیحی که از نص صریح قانون اساسی کشورمان داشتید؛ اکثر این ناکامی‌ها و فلاکت‌های اقتصادی که حداقل در حوزه خودمان (اقتصاد) می‌توانم در مورد آن صحبت کنم ناشی از عملکرد ضعیف مجلسی‌هاست. نتوانستند به‌صورت بسیط و قوی و غیرمنزوی از اختیارات قانونی که به حکم اصول قانون اساسی در اختیارشان قرار گرفته استفاده کنند. دو تا سؤال می‌خواستم از محضرتان بپرسم. شما فرمودید که دو تا استثنا هست که مجلس می‌تواند قانونگذاری را به گروه یا شخص دیگری تفویض کند. یکی اصل هشتادوپنجم است. دومین مورد را متوجه نشدم که کجاست؟ مشکل دیگر که می‌خواستم از شما سؤال کنم اینکه یکی از مسائلی که اخیراً در کشور اتفاق افتاده این بود که اخیراً رئیس‌جمهور نامه‌ای به رئیس شورای نگهبان درخصوص اینکه خیلی از مصوبات و قوانین که اجرا نمی‌کنند یا برای اجرا به به دستگاه‌ها آنها را ابلاغ نمی‌کنند، دلیلش این است که آنها مصوبه نهایی مجمع تشخیص هستند و غالباً صورت غیرشرعی دارند یا مخالف برخی از اصول قانون اساسی هستند. اگر به هر نحو یک قانونی در رفت و برگشت بین مجلس و شورای نگهبان در مجمع تشخیص مصلحت نهایی و قانون شد آیا شد رئیس‌جمهور می‌تواند

آن را اجرا نکند و اگر اجرا نکرد وظیفه مجلس به لحاظ قانونی چیست؟

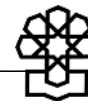
پاسخ: در ارتباط با سؤال اولی که من گفتم در رابطه با تفویض حق قانونگذاری به مجلس که نمی‌تواند هر دو استثنا که عرض کردم در مورد اصل هشتادوپنج قانون اساسی است. در مورد قسمت اول که واگذار قانونگذاری را در موارد ضروری به کمیسیون‌های داخلی واگذار می‌کند این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به‌طور موقت و آزمایشی اجرا می‌شوند. اصولاً نمی‌تواند قانونگذاری را به دولت واگذار کند قسمت دوم همان مورد خاصی است که می‌تواند به دولت واگذار بکند که عرض کردم فراز دوم اصل هشتادوپنج است که الحاقی سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی است. می‌گوید مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد که در این مورد خاص دولت می‌تواند تصویب کند. توضیح دادم که این بحث بود که آیا اینها قانون هستند یا قانون نیستند حالا بر فرض اینکه اینها قانون هستند اجازه داده شد که تصویبش را به دولت بدهند منتها دولت که تصویب کرد می‌فرستد به شورای نگهبان از لحاظ قانون اساسی و شرع بررسی کند از آن طرف هم برای رئیس مجلس می‌فرستد که با قوانین عمومی مغایرت نداشته باشند. اما قسمت دوم، به‌رحال ما یک سازوکاری در قانونگذاری داریم بالاخره مجلس قانون را تصویب می‌کند؛ شورای نگهبان یا تأیید می‌کند یا مغایر شرع و یا قانون اساسی می‌داند یا نمی‌داند. این قانون تصویب نهایی می‌شود و باید اجرا شود. در نظام حقوقی ما نه مقام اجرایی که بالاترینش رئیس‌جمهور نه حتی مقام قضایی، حق ندارد در رابطه با قانونی که به تصویب مجلس و شورای نگهبان رسید تردیدی ایجاد بکند ولو اینکه به نظرش خلاف شرع و خلاف قانون اساسی است نمی‌تواند اقدام عملی بکند می‌تواند بحث نظری بکند، قاضی هم باید اجرا بکند. در بعضی از نظام‌های حقوقی دستگاه قضایی می‌تواند این ارزیابی را بکند که اگر قانون مصوب خلاف قانون اساسی بود آن را اجرا نکند و به این صورت باطل است ولی در نظام حقوقی ما این طور نیست و لذا حتی در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی آمده که قضات دادگاه‌ها آیین‌نامه‌های خلاف شرع و خلاف قانون را اجرا نمی‌کنند؛ اما قانون را نگفته؛ چون قانون را شورای نگهبان ممیزی می‌کند. رئیس‌جمهور هم همین‌طور است ولو اینکه نظرش هم مخالف باشد واقعاً و مغایر بداند او باید امضا بکند و به‌رحال در مقام اجرا برآید حالا اگر چنانچه بین شورای نگهبان و مجلس اختلاف شد به همان ترتیبی که در اصل یکصد و نهم آمده آن هم یک سازوکار دیگری است که در اصلاحیه سال ۱۳۶۸ پیش آمده رفت در مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجمع



مصوبه مجلس را مطابق مصلحت دانست و تشخیص به مصلحت داد؛ خوب آن تأیید نهایی اجرا می‌شود. اگر رئیس‌جمهور اجرا نکند تخلف کرده یکی از مواردی که رئیس‌جمهور در برابر مردم و مجلس مسئول هست و یا اگر تخلف از قانون کرد مثلاً دیوان کشور می‌تواند او را محکوم کند به تخلف از قانون و زمینه عزل او فراهم می‌شود چون اصل یکصد و بیست و سوم به صراحت می‌گوید باید امضا کند و در اختیار بگذارد. منتها یک مطلبی که ممکن است مطرح بشود این است که اصل یکصد و سیزده قانون اساسی مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده رئیس‌جمهور گذاشته در یک قانون عادی هم که در سال ۱۳۶۵ تصویب شد نحوه اعمال این وظیفه تا حدودی به‌رحال مطرح شده بود. یکی این بود که رئیس‌جمهور می‌تواند به هریک از قوای سه‌گانه نسبت به تخلف قانون اساسی یا عدم اجرای قانون اساسی تذکر و اخطار بدهد. حالا این بحث بود آیا در ارتباط با مجلس در رابطه با شورای نگهبان در ارتباطات هم آیا رئیس‌جمهور نسبت به عدم اجرای قانون اساسی حالا در قانون عادی مسئله نقض و تخلف هم پیش‌بینی شده بود می‌تواند تذکر بدهد یا نه با توجه اصلاحیه قانون اساسی اینها یک بحث جداگانه‌ای می‌خواهد وقتی که اصل یکصد و سیزده مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده رئیس‌جمهور است و تشخیص با شورای نگهبان. رئیس‌جمهور اگر نظرش هم مخالف باشد عملاً نمی‌تواند کاری بکند همه می‌توانند نظر بدهند استدلال حقوقی اشکال ندارد، کسی منع نشده اما به‌رحال نمی‌تواند این استدلال حقوقی را در عمل دخالت بدهد و باید قانون را اجرا بکند. اما واقعاً اگر یک جایی به‌طور قطعی تشخیص داد که این خلاف قانون اساسی است. حالا فرصت نیست ولی ما مواردی داریم که واضح و خیلی خوب به‌نظر می‌رسد که با مبانی که مثلاً فرض کنید خود شورای نگهبان گفت ارجاع تصویب آیین‌نامه به غیر دولت یا به کمیسیون‌ها یا به مجلس، اینها خلاف قانون اساسی است. ما مورد داشتیم که هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات شورای نگهبان آیین‌نامه اجرایی وضع کرده آن زمان اعتراض شده بود ما گفتیم خود شما نظر دادید که نمی‌شود چه طوری آن وقت هیئت مرکزی نظارت در قانون عادی هم آمده که آیین‌نامه اجرایی این قانون را وزارت کشور تهیه و دولت تصویب می‌کند. مگر چنین چیزی البته الان اصلاح کردند. حالا اگر چنین موارد فاحشی باشد. آیا واقعاً رئیس‌جمهور نمی‌تواند تذکر بدهد. تذکری که کار خاصی انجام بدهد بخواهد ابطال بکند تصمیم شورای نگهبان را نمی‌تواند؛ اما در مقام اعمال وظیفه‌اش انجام بدهد در آن لایحه‌ای که این قدر سروصدا به پا کرد. آن لایحه با یک لایحه دیگری که آن موقع لایحه دوقلو به آن می‌گفتند راجع به اختیارات رئیس‌جمهور، پیش‌بینی شده بود که اگر در یک همچون مواردی رئیس‌جمهور واقعاً به این نتیجه رسید که خلاف قانون اساسی عمل شده هیچ کار دیگری نمی‌تواند بکند، می‌تواند اعلام بکند به شورای نگهبان و رهبری منعکس بکند. تنها کاری که در راستای انجام وظیفه‌اش طبق اصل یکصد و سیزده می‌تواند انجام بدهد.

آقای توکلی: یک نظریه تفسیری هست که یادآوری می‌کنم در مورد اصل یکصد و سیزده و نحوه تذکر، شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۷/۱۰/۳ و ۱۳۷۵/۱۲/۲ نظریه تفسیری دارد. این تذکر اصل یکصد و سیزده در مورد اصول زمین مانده قانون اساسی که وظیفه یکی از قوا هست یا اصولی که متوقف شده وظیفه یکی از قواست می‌تواند به این قوا تذکر بدهد اما در مورد قوانین عادی هیچ تذکری نمی‌تواند بدهند. حالا بنده یک نکته راجع به اینکه رئیس‌جمهور می‌تواند ابراز نظر در مورد بعضی از قوانین بکند دارم، من فکر می‌کنم چون با اصل جمهوریت سازگار نیست نمی‌تواند. چون تضعیف قانون و قوه مقننه با حفظ مصالحی که قسم خورده در اصل مربوطه قانون اساسی سازگار نیست به نظر من پس از تصویب نمی‌تواند مخالفت بکند. کما اینکه خودم هم تصور می‌کردم نمایندگان هم نمی‌توانند مخالفت کنند. نمایندگان مخالف به قول آقای دکتر امر بین‌الغی اتفاق بیافتد که آبروی مجلس را بخواهند ببرند مثل کار دیروز مجلس، آنجا می‌شود، ولی رئیس‌جمهوری که خودش مسئول اجرای اصول قانون اساسی هست اگر یک قانون با رعایت اصول قانون اساسی تصویب شده باشد که حتی اگر برود مجمع تشخیص مصلحت ذیل اصل یکصد و دوازدهم می‌رود یعنی قانون اساسی رعایت می‌شود. پس از قانون شدن یک لایحه یا طرح علیه آن سخنرانی کند این نقض قسم است و نمی‌تواند.

پرسش: بسم الله الرحمن الرحيم. من در سه بخش سعی می‌کنم کوتاه‌تر صحبت کنم. ضمن پذیرش این کلیات و بیاناتی که جناب آقای دکتر داشتند بدیهی است که در قانون ما مجلس از جایگاه خیلی بالایی برخوردار است و این هم بدیهی است که قوه مجریه هرگز نمی‌تواند از اجرای قوانین مجلس سرپیچی بکند. اما دو - سه نکته هم مطرح می‌کنم، مشروح مذاکرات قانون اساسی را که مطالعه می‌کنیم، می‌بینیم در جای‌جای مذاکرات بدبینی خیلی خاص به قوه مجریه وجود دارد و همان هم باعث شده که دید مثبتی به مجلس پیدا بشود. حتی آقای منتظری از این واژه استفاده می‌کنند و می‌گویند فرضاً یک روزی یک رئیس قوه مجریه یک الدنگی بشود چه طوری این را ما کنترلش کنیم خیلی بدبینی خاصی به قوه مجریه بوده این باعث شده به نسبت حالت و به نسبت قبل، خیلی محدوده اختیارات قوه مجریه کاهش پیدا بکند خیلی از اینها را شما در قانون اساسی مثال زدید. شما خودتان گفتید اینها اجرایی هستند ولی واگذار کردند به مجلس ولی در عین همین کار متأسفانه مسئولیت‌های قوه مجریه کاهش پیدا نکرد مسئولیت‌ها همچنان زیاد باقی ماند و پاسخگویی هم وجود دارد هم به مردم، هم به رهبری و هم به مجلس هم سؤال می‌شوند و هم استیضاح ولی صلاحیت‌ها و اختیارات کاهش پیدا کرده به خاطر بدبینی که بوده طبق این تفاسیلی که جنابعالی و

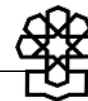


دکتر توکلی ارائه می‌دهید، که دولت حتی نمی‌تواند سیاست‌های کلی را اجرا کند پس دولت تقریباً هیچ‌کاره است؛ همه این بحث‌هایی که می‌شود دولت خراب کرده، ما باید بگوییم مجلس خراب کرده طبق این تحلیلی که شما دارید ارائه می‌دهید و با توجه به این توضیحات بیشتر مجلس مؤثر بود با توجه به اینها ما نمی‌توانیم راهکاری بیان‌دیشیم مثلاً ذیل اصل یکصد و سیزده ذیل امضا یا ذیل اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، ما یک شبه راهکاری داریم برای اصل هفتاد و پنج وقتی طرح می‌دهند نمایندگان ما می‌آییم به واسطه اینکه بار مالی دارد به نقش قوه مجریه را در قانونگذاری مجلس پررنگ‌تر می‌کنیم.

راهکارهای اینچنینی نمی‌توانیم بیان‌دیشیم و آیا مناسب نیست که حداقل نقش قوه مجریه در قانونگذاری مجلس پررنگ‌تر بشود تا از نظر کارشناسی قوه مجریه هم استفاده شود. شما گفتید اصل یکصد و سی و هشت حق داده و دولت را مجاز دانسته و نمی‌شود برایش صلاحیت انحصاری کرد. در مقابلش هم شما نمی‌توانید با استدلال این صلاحیت و آیین‌نامه‌گذاری برای مجلس بیابید اثبات کنید چون که نفی ماعدا اثباتش نمی‌کند از طرف دیگر ما در حقوق عمومی اصل عدم صلاحیت را داریم. یعنی اگر بخواهیم بگوییم که مجلس صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی دارد باید از جای دیگری اثبات کنیم از توی اصل یکصد و سی و هشت در نمی‌آید.

پاسخ: آنچه که شما در قسمت اول فرمودید تقریباً برداشت و استنباط ما هم همین است که در هنگام تصویب قانون اساسی، مجلس خبرگان قانون اساسی یا بررسی نهایی قانون اساسی خوب بله، این بدبینی یا نگرانی و ترس از قوه مجریه زیاد بود و نگرانی تقریباً این جور بود. در رابطه با مجلس به هر حال چون قدرت پخش است نمایندگان مختلف هستند ممکن است اگر مجلس قدرت داشته باشد هرج و مرج پیدا شود ولی معمولاً دیکتاتوری پیدا نمی‌شود. اگر به قوه مجریه قدرت بدهی دیکتاتوری زود پیدا می‌شود. قدرت اجرا دستش هست. زمینه دوره قبل را داشتند برای همه چیزها به این سمت و سو می‌رفتند که قدرت زیاد نشود و کم بشود و راه‌ها را در واقع ببندند از این طرف اختیارات مجلس زیاد شد. در مورد مجلس در اصل شصت و نه تأکید شد که حتماً جلسات مجلس علنی باشد اوایل یک مدتی که گذشت آمدند به فکر افتادند پخش همه این جلسات این هزینه‌بر است و حالا ممکن است مردم خیلی هم علاقه نداشته باشند. گفتند بیاییم جمع و جور کنیم و خلاصه مطالب را در آخر جلسه بگوییم اینها را روزنامه رسمی منتشر کند یا مثلاً رادیو پخش کند، سؤال کردند از شورای نگهبان و این شورا نظر تفسیری داد که قانون اساسی به صراحت خواسته که حتماً این به صورت علنی باشد. برای اینکه مردم در جریان باشند مبادا در خفا با دولت تبانی کنند. این دیدگاه‌ها وجود داشت به هر حال با این دیدگاه این تصویب کردند. قانون اساسی فرانسه که در

جمهوری پنجم و در سال ۱۹۵۸ تصویب شد قدرت مجلس را محدود می‌کند. در آنجا قدرت رئیس‌جمهور و دولت خیلی بالاتر است دولت دستش خیلی بازتر است. بعد از جمهوری چهارم بود که مجلس خیلی قدرت داشت و به هرج و مرج کشیده شد اینها آمدند مجلس را جمع و جور کردند آنها آن سابقه را داشتند و آن کار را کردند. اینجا اینکه حالا تا چه حد با تفسیر بتوانیم قدرت را احیا بکنیم نمی‌دانم به هر حال تفسیر گاهی وقت‌ها کشش این معنا را دارد. شما می‌دانید که تفسیر را که بعضی حقوقدان‌ها می‌گویند باید محدود باشد و مخالف هستند برای اینکه به جای تفسیر می‌آیند قانون جدید وضع می‌کنند. شما می‌دانید کار تفسیر به جایی رسید که در قانون اساسی قبلی آمدند برای اینکه فوزیه را به محمدرضا بدهند. چون در قانون اساسی بود که باید پدر و مادرش ایرانی‌الاصل باشد. آمدند ایرانی‌الاصل را معنا کردند اینها تفسیر بود. گفتند این اعم از اینکه از پدر و مادر ایرانی متولد شده باشد یا دولت بنا بر مصالح عالیه کشور وصف ایرانی به او اعطا بکند. خوب این تفسیرها می‌شود. نگرانی وجود دارد، اگر واقعاً وضعیت به گونه‌ای است که باید قانون اساسی اصلاح بشود تفسیر تا یک حدی که بتواند ابهام را برطرف بکند اما وقتی می‌دانیم منظور چیست نمی‌توانیم بیاییم تحت عنوان تفسیر قانون جدید تعریف کنیم این واقعیت به هر حال وجود داشته است. اگر به این سمت و سو کشیده شود و اعتماد بیشتری به این باشد که به دیکتاتوری منجر نمی‌شود و منظم‌تر کشور اداره بشود اگر قدرت بیشتری بدهند خوب باید به برخی اصول قانون اساسی بهای بیشتری بدهند. شما چطور وقتی در قانون اساسی مشکل پیدا شد با وجود ریاست‌جمهوری و نخست‌وزیری آمدید اصلاح کردید و شورای عالی قضایی را برداشتید نخست‌وزیری را برداشتید و در ریاست‌جمهوری متمرکز کردید این به نظرم در این قسمت است. فکر نمی‌کنم خیلی تفسیر کارساز باشد ضمن اینکه ما گاهی در شورای نگهبان در همین مدت هم متأسفانه گاهی به یک تفسیرهای متناقضی برخورد می‌کنیم، البته همه اینها بر مبنای مصلحت است. تفسیر شورای نگهبان آمده در مورد شورای موقت ریاست‌جمهوری در جریان انفجار نخست‌وزیری که در یک آن رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر هر دو شهید شدند در صورت نبودن رئیس‌جمهور باید شورای موقت ریاست‌جمهوری تشکیل بشود و انتخابات جدید را سامان بدهد. شورای موقت هم از رئیس دیوان کشور و رئیس مجلس و نخست‌وزیر تشکیل می‌شد. نخست‌وزیر هم که شهید شده بود. گفتند چه کار بکنیم من یادم هست در سال ۱۳۶۰ به امام مراجعه کردند امام فرمود به شورای نگهبان مراجعه کنید؛ می‌توانند از قانون اساسی تفسیری بکنند که همین دو نفر که هستند یعنی رئیس دیوان کشور و رئیس مجلس به عنوان شورای موقت اقدام کنند اگر نتوانستند من وارد می‌شوم. آمدند جلسه فوق‌العاده تشکیل دادند آقای صانی هم استدلالی کرد و گفت اگر سه نفر



باشند با اکثریت نظری بدهند آن نظر معتبر است. حالا اگر همین دو نفر با هم توافق داشته باشند و متفق‌الرأی نظر بدهند حکم اکثریت آن سه نفر را در واقع پیدا می‌کند می‌توانیم بگوییم که این شورای موقت اعتبار دارد. به هر حال کار را تفسیر کردند و کار را حل کردند. مصلحتی تفسیر می‌کنند ولی مشکل است یعنی نگرانی، ترس و عواقب آن بیشتر است.

پرسش: تفسیر صحیحی که شما از قانون اساسی ارائه می‌دهید ناشی از شرایط تاریخی آن زمان است. ما الان داریم می‌بینیم؛ مثلاً همین که شما می‌گویید جلسات مجلس علنی باشد الان غالب مصوبات مجلس در کمیسیون‌هاست که هیچ جایی پخش نمی‌شود و هیچ کس هم خبر ندارد.

آقای توکلی: در صحن علنی تمام جزئیات خوانده می‌شود مردم در جریان هستند. خوب یا بد امر دیگری است. قانون اساسی کاملاً رعایت می‌شود. اتفاقاً از جهت اینکه حزب نداریم انتشار آن مضر است و این به ناکارآمدی مجلس منجر شده است از لحاظ کارآیی مجلس. اما نکته‌ای که آقای دکتر فرمودند که قانونگذار می‌خواسته همه چیز در منظر و مرأ مردم قرار بگیرد و دسترسی داشته باشند بسیار مهم است. در قصه مشروطه خواهی اصلاً از بدو شروع مجلس برای کنترل و مهار قوه مجریه بود در ایران، در فرانسه هم همین‌طور بود در همه جا همین بود که اختیار اصلی کشور و کشورداری را بدهند دست قدرت غیرمتمرکز که دو چیز ندارد زور و پول.

فقط اعمال حق می‌تواند بکند. ولی آن قوه‌ای که هم پول و هم زور دارد مطلقه نشود. اینجا هم در قانون اساسی ما ارتش و نیروهای نظامی را دادند دست ولی فقیه که ملکه اجتهاد دارد و ملکه عدالت در او هست و احتمال خطا و لغزش او خیلی کمتر است. زور نظامی و انتظامی را به او دادند. به رئیس قوه مجریه پول را دادند یعنی تقسیم قدرت تا این حد شد. خاطره‌ای که آقای دکتر گفتند نشان می‌دهد که امام و آقا چقدر مقیدند تا قانون اساسی رعایت شود و اعمال ولایت نکنند.

پرسش: آن طرف این مشکلات را داشته این طرف هم می‌تواند داشته باشد. ما قانون دیروز مجلس را هم دیدیم. خود شما آقای دکتر فرمودید. اصل استقلال قوا در قانون اساسی پذیرفته شده و از اصل پنجاه و هفت هم نوعی تعادل و توازن بین قوا برداشت می‌شود. کسی که اصل پنجاه و هفت را مطالعه می‌کند احساس می‌کند این سه قوه موازی همدیگر هستند و حالا در اصل شصت اعمال قوه مجریه را می‌بینیم. می‌گوید اعمال قوه مجریه بعد از رهبری از طریق رئیس‌جمهور و وزراست. در صورتی که طبق تفسیری که شما از اصل هفتاد و یک و عمومیت حق قانونگذاری و مجلس ارائه می‌دهید عملاً آن تفسیر اصل پنجاه و هفت دچار مشکل می‌شود و دیگر قوه مقننه با قوه مجریه

موازی نیست چون قوه مقننه‌ای که قانونش ماهیت و ذات خاصی ندارد و هر آنچه وضع کند می‌شود قانون ماهیت آیین‌نامه را هم تحت عنوان قانون و حالا شاید آیین‌نامه هم بتواند وضع کند این می‌شود تفوق قوه مقننه بر قوه مجریه، نشد موازی بودن این دو قوه. وقتی ما محدودیتی نگذاریم برای قوه مقننه طبق این تفاسیری که شما ارائه می‌دهید اصل پنجاه‌وهفت و اصل شصت دچار مشکل می‌شود و انسجام قانون اساسی را دچار مشکل می‌کنیم. ببینید می‌گوید قوای حاکم عبارتند از این سه قوه، می‌گوید از طریق این سه قوه اعمال می‌شود. من نمی‌گویم محدوده‌های هر دو به اندازه هم باشد من می‌گویم هیچ‌کدام بر دیگری نباید تفوق داشته باشد. من برداشتم از اصل پنجاه‌وهفت قانون اساسی این است که این سه تا تحت ولایت رهبری است.

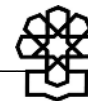
آقای توکلی: فرمانده کل ارتش را رهبری تعیین می‌کند، فرمانده نیروی زمینی ارتش را هم رهبری تعیین می‌کند. اختیار فرمانده ارتش بالاتر از فرمانده نیروی زمینی است. مجلس رأس امور است چکیده دهها اصل قانون اساسی است که تفوق مجلس را بر قوه مجریه نشان می‌دهد.

پرسش: آقای دکتر چرا سیستم پارلمانتاریسم را انتخاب نکردیم. ما می‌گفتیم حاکمیت قوه مقننه بر قوه مجریه.

آقای توکلی: اینجا سیستم ریاستی نیست قطعاً نیست. سیستم پارلمانتاریسم هم قطعاً نیستیم.

پرسش: آن یکی هم نیست.

آقای توکلی: هست، شما اشتباه درباره نص می‌کنید قوه مقننه می‌تواند رئیس‌جمهور را عزل کند. اینجا سیستم ریاستی قطعاً نیست، سیستم پارلمانتاریسم هم قطعاً نیستیم؛ اما تفوق مجلس بر قوه مجریه قطعی است. نصوص مختلف قانون اساسی این را می‌گویند. یکی از آنها همین که الان عرض کردم همه وزرا را می‌تواند عزل کند. کل کابینه را می‌تواند عزل کند که رئیس‌جمهور را تنهای تنها بگذارد و رئیس‌جمهور مجبور می‌شود دوباره وزیر انتخاب کند، می‌تواند پول کم یا زیاد بدهد، می‌تواند تمام اولویت‌های بودجه‌ای او را عوض کند خیلی کارها می‌تواند بکند که رئیس‌جمهور نمی‌تواند. یعنی قوه قضائیه هم می‌تواند رئیس‌جمهور را زیر سؤال بکشد قوه مقننه هم می‌تواند و رئیس‌جمهور نمی‌تواند و هیچ تصمیمی دولت نمی‌تواند بگیرد و هیچ مصوبه‌ای نمی‌تواند داشته



باشد مگر اینکه با قوانینی که مجلس تصویب کرده سازگار دربیاید این تفوق است. ما نظام پارلمانی - ریاستی هستیم نه ریاستی - پارلمانی یعنی قطعاً طبق اصول تفوق با قوه مقننه است و فرمایش امام چکیده تمام اصول قانون اساسی است.

آقای مهرپور: شما ممکن است بعد از گذشت سی سال از اجرای قانون اساسی و مسائل مختلفی که پیش آمده نظر انتقادی داشته باشید یا این ترتیب را نپسندید و برگردید بگوئید زمینه‌هایی که موجب شده که این ترتیب را به وجود بیاورند ولی به‌رحال قانون اساسی ما از یک چیز بینابینی سه قوه را به این شکل در آورده، مستقل بودن از یکدیگر را هم می‌گوید، اما البته نمی‌گوید همه اینها متوازن هستند. با مرور جداگانه هر یک از اینها در قانون اساسی می‌بینیم که مجلس در موقعیت برتری قرار دارد به نظر من به‌خاطر این است که همواره نگران بوده از اینکه دیکتاتوری بیافتد در قوه مجریه این شکلی که گاهی مشکل است. اصل یکصد و سیزده (اصلاحیه آن) این قسمت عوض نشد می‌گوید مسئولیت اجرای قانون اساسی با رئیس‌جمهور است این را در مقاله‌ای گفتم این تا حدی از اصل پنجم قانون اساسی فرانسه گرفته شده که به رئیس‌جمهور موقعیت دادند رئیس‌جمهور آنجا اختیارات دارد حتی بر رأس شورای عالی قضائیه است. در اینجا ما همه چیزهای کلیدی را از رئیس‌جمهور گرفتیم اما در عین حال می‌گوییم مسئولیت اجرای قانون اساسی با رئیس‌جمهوری است. این مشکلات به‌رحال وجود دارد. اوایل انقلاب ما رفته بودیم سوئد دانشگاه استکهلم آنجا گفتند راجع به حکومت و نظام جمهوری اسلامی برای ما توضیح بدهید. که می‌گوئید همه چیز شرعی است و از طرف خدا و دین است و از طرف دیگر می‌گوئید متکی به آرای مردم است. بعد از صحبت‌ها و توضیحات ما آخرش گفتند Compli Cate System. به هر حال واقعیت این است شما در همه جا با هم می‌بینید که حتی در ابتدای امر رئیس‌جمهوری که مستقیماً با رأی مردم انتخاب می‌شود پشتوانه رأی مردمی را دارد و بیشتر از آن مجلسی‌ها هم ممکن است داشته باشد از یک‌طرف مقرر شده بود که باید تنفیذ رهبری را بگیرد. از طرف دیگر درست که مجلس او را انتخاب نمی‌کند ولی کابینه باید برای کسب رأی اعتماد به مجلس برود. قانون اساسی ما الان اجرا نشده ولی شده که در بین کار هم در موارد مورد اختلاف ممکن است رئیس‌جمهور بخواهد برای هیئت وزیران رأی اعتماد بگیرد. یعنی می‌خواهد کاری بکند مثلاً همان کار اجرایی که می‌خواهد انجام بدهد، می‌بیند بحث و حرف و حدیث در مورد آن هست می‌گوید اگر اعتماد به دولت من دارید، اعتماد خود را اعلام کنید تا دست به کارهای بزرگ بزنم و گرنه کنار بروم. بنابراین همه جا، جای پای مجلس هست. از طرف دیگر طبق اصل نود مجلس می‌تواند در رابطه با همه قوا به شکایات رسیدگی کند و تذکر بدهد.

آقای توکلی: این حرف آقای رئیس‌جمهور که به کمیسیون اصل نود زد از نظر قانون اساسی

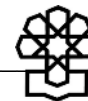
بی‌پایه است که ایشان گفته کسی که نماینده ۶ هزار نفر است وزیر مرا استیضاح می‌کند، من بیست و چهار میلیون رأی آوردم. من می‌گویم از نظر قانون اساسی ۷۵ تا از این ۶ هزار تایی‌ها این بیست و چهار میلیون را می‌توانند زمین بزنند از خوب و بد حرفی نداریم. ایشان با همین قانون اساسی داوطلب شد، مجری همین قانون اساسی است و براساس همین قانون اساسی قسم خورد.

پرسش: من سؤال به حوزه مدیریت اجرایی برمی‌گردد، متفاوت با بحث‌های قبلی است. این آیین‌نامه که هیئت دولت تصویب می‌کند. همه کسانی که باید اجرا بکنند قوه مجریه به معنی خاص آن نیستند. صداوسیما و... هستند. اگر که مجلس حق ندارد یا نماینده حق قانونگذاری را به غیر نمی‌دهد. وقتی در حوزه‌های هیئت دولت آیین‌نامه اجرایی می‌نویسد که شامل دستگاه‌های خارج از قوه مجریه می‌شود، فهم این مسئله چطور است؟ مجلس اختیار را به رئیس دستگاه یا مقام دیگری در دستگاه می‌دهد. هیئت وزیران ضمن تدوین آیین‌نامه اجرایی که مستند به نام قانون است آن را ابلاغ می‌کند. آن اختیاری را که مجلس به یک مقامی در دستگاه اجرایی داده نقض می‌کند. حالا چون آیین‌نامه خودش مستند قانونی دارد و براساس قانون نوشته شده برای تکمیل آن نقض اختیار لازم بوده که انجام بدهد. آیا این نفی اختیار صحیح است یا نیست؟

پاسخ: آقای حلاج آیین‌نامه نباید خلاف قانون باشد و باید در محدوده قانون باشد به‌رحال قانونی که مجلس تصویب کرده و یکی از مشخصات آن عام و کلی بودن است و در همه جا قابلیت اجرا دارد. دستگاهی علی‌القاعده مستثنا نیست مگر اینکه در خود قانون استثنا شده باشد یا طبع کار این است که شامل بعضی‌ها نشود آیین‌نامه یک ضوابط اجرایی را تهیه می‌کند که تسهیل بکند اجرای قانون را و همان قانون را می‌خواهد اجرا بکند. این چه اشکالی دارد. اگر بخواهد شامل هر دستگاهی بشود ایرادش چیست؟

پرسش: آن تفکیکی که اول کردم برای اینکه وقتی مجلس حقی را به رئیس دستگاه می‌دهد مثلاً وزیر صنایع می‌تواند بگوید مدیران زیردست من از این حق استفاده نکنند. فعلاً من شخصاً می‌خواهم این را اعمال کنم. اما وقتی در همین آیین‌نامه قرار است صداوسیما و کمیته امداد استفاده کنند آن حقی را که مجلس به رئیس دستگاه داده از این آیین‌نامه می‌گیرد.

آقای توکلی: نمی‌تواند این کار را بکند اگر قانون حقی را به رئیس یک دستگاه غیرقوه مجریه مثل



رئیس صداوسیما داده آیین‌نامه آن را هم گفته که هیئت دولت تصویب کند چون بیشتر مخاطبان این قانون در قوه مجریه هستند. در آیین‌نامه جوری تصمیم گرفتند که حق رئیس صداوسیما سلب می‌شود و غیرقانونی است و آیین‌نامه نقض می‌شود. یعنی می‌رود هیئت تطبیق این هیئت به رئیس مجلس گزارش می‌دهد که با کدام قسمت قانون سازگار نیست. براساس ذیل اصل یکصدوسی و هشتم رئیس مجلس برای رئیس‌جمهور می‌فرستند و می‌گویند به این دلیل غیرقانونی است. دلیل را باید بگویید ولی منتظر جواب نمی‌تواند بنشیند. چون حقی را برای پاسخ رئیس قوه مجریه قائل نشده‌اند. رئیس قوه مجریه باید اصلاح کند اگر نکرد طبق قانون مدنی رئیس مجلس آیین‌نامه را به روزنامه رسمی می‌دهد و جلوی کار را می‌گیرد.

پرسش: تا مادامی که این اتفاق نیافتاده رئیس صداوسیما نمی‌تواند از این حق خودش استفاده کند.

پاسخ: اشکالی که در مورد آیین‌نامه وجود دارد. قانون اساسی می‌گوید ضمن ابلاغ برای اجرا می‌فرستند برای رئیس مجلس که از نظر تطبیق با قانون نظر بدهند. بنابراین ممکن است مدتی این آیین‌نامه که مثلاً خلاف قانون است و یا اینکه حقی را تضعیف می‌کند اجرا شود تا رئیس مجلس رسیدگی کند و اینها بعد تمکین کنند و جلو آن گرفته شود. در قانون اساسی فکری کرده‌اند که اگر بخواهند آیین‌نامه اجرایی را موکول کنند به اظهار نظر اولیه رئیس مجلس کارها متوقف می‌ماند. ترجیح داده‌اند برای اینکه اجرا شوند و تبعات آن را هم در بعضی موارد بپذیرند.

آقای توکلی: بیشتر موارد هم این تناقض نیست. در دولت آقای احمدی‌نژاد به نسبت تعداد آیین‌نامه‌ها، نسبت تخلفات پایین‌تر از دولت‌های قبلی است (نسبت نه تعداد)، تعدادش بیشتر است چون تصمیماتش بیشتر است، می‌رود یک استان ۲۰۰ تا تصمیم نامه می‌گیرد نمی‌فرستد. این جوری دور می‌زنند و تصمیم نامه‌ها را بررسی می‌کنند. ولی به لحاظ نسبت خطاش کمتر است. چون این جوری هست اینکه این اجرا درست شروع شود. مگر به دلیل دیگری که شرح داده شد مجلس خواهد جلوی آن را بگیرد.

پرسش: با توجه به اصل یکصدویست و شش که مسئولیت برنامه و بودجه برعهده رئیس‌جمهور است این تلقی بین دوستان ما هست. اینکه مجلس چقدر اختیار تغییر در لایحه دولت را دارد؟ آیا این به عنوان لایحه تلقی می‌شود یا اینکه نه مجلس باید لایحه را رد بکند و به دولت عودت بدهد و دولت تغییرات لازم را روی آن انجام بدهد، ناظر بر اختیار مجلس در تصویب قانون بودجه یا برنامه است

و اختیاری که دولت یا رئیس‌جمهور در مسئولیت امور دارد و نهایتاً تهیه لایحه برنامه برداشت شما چیست؟ آیا در شورای نگهبان سابقه‌ای در این خصوص وجود داشته است؟ چون الان این یک موضوع مورد اختلاف بین مجلس و دولت است و دولت این تلقی را دارد که این مصوبه مجلس، لایحه من نیست حالا برای توازن بین این مسئولیت و تکلیف دولت بر تهیه لایحه و اختیار مجلس در تصویب قانون بودجه یا احیاناً برنامه به نظر شما چگونه می‌شود این توازن را ایجاد کرد؟

پاسخ: سابقه‌ای به این شکل من یادم نمی‌آید و اگر هم بوده من یادم نمی‌آید. مواردی هست که شاید وضعیت ما فرق داشته باشد در قانون اساسی فرانسه دولت اگر ببیند آن چیزی که مورد نظرش هست در لایحه‌ای که داده به مجلس پیش نمی‌رود خیلی راحت پس می‌گیرد، البته اینجا هم می‌تواند پس بگیرد؛ ولی در آنجا راحت‌تر می‌تواند از مجلس تمکین نکند. حال در مورد ما یک ضوابط خاصی هم در آیین‌نامه گذاشته برای استرداد در بعضی موارد باید در خود مجلس رأی‌گیری بشود. قاعده‌تاً مجلس می‌تواند قانونگذاری بکند مبنایش هم لایحه‌ای بوده که از دولت آمده خوب تغییرات هم می‌تواند بدهد ما آن وقت‌ها که فکر می‌کنم در خود لایحه بودجه نظر عمده در شورای نگهبان این بود که در خود لایحه بودجه نمی‌دانم الان هم همین‌طور هست یا نه اگر مجلس تغییراتی در درآمد و هزینه و اینها بدهد آیا این مشمول اصل هفتادوپنج می‌شود یا نه؟ حالا هم همین‌طور است؟

علت هم این است که آنجا منبع درآمد و هزینه و... خودش تعیین می‌شود. بنابراین هرگونه تغییری می‌تواند بدهد و در مجلس هم تصویب بشود که مشمول اصل هفتادوپنج نباشد قانون مجلس تصویب کرده و لازم‌الاجراست من تصورم این است.

آقای توکلی: من به چند دلیل معتقدم این برداشت که آره یا نه غلط است. اولاً تهیه بودجه را طبق قانون مقرر ملزم می‌کند. بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه می‌شود پس اگر دولت این را رعایت نکرد، کمالینکه از سال ۱۳۸۶ به بعد نمی‌کند. مجلس و مرکز پژوهش‌ها به استناد قانون بودجه و محاسبات عمومی می‌گویند نمی‌شود؛ بعد می‌کند ۳۷۰ تا دستگاه مستقل. این یکی؛ این تغییر خیلی مهم است. تمام جداول عوض می‌شود و احکام هم تغییر می‌کند بعد برای رسیدگی و تصویب به مجلس تقدیم می‌کند. رسیدگی یعنی چه؟ یعنی ورق بزنی و همه را نگاه کنی و بعد بگویی همه‌اش قبول است یا قبول ندارم این معلوم نمی‌شود؛ چون مجلس باید طبق قانون آیین‌نامه داخلی خود که ضابطه گذاشته دوسوم نمایندگان باید رأی بدهند اداره می‌شود. آن قانون هم بر این حاکم می‌شود. نحوه رسیدگی را قانون مشخص می‌کند آیین‌نامه داخلی هم می‌گوید وقتی لایحه دولت یا



طرح نمایندگان به کمیسیون ارجاع می‌شود برای تغییر تکمیل، رد یا تصویب ممکن است لایحه یا طرحی بیاید دست‌نخورده تصویب بشود یا رد بشود یا تغییر و تکمیل پیدا کند. تغییر هم قید ندارد کم و زیادش این سفارشی که مقام رهبری فرمودند برای اینکه اتفاقاتی در مجلس هفتم و هشتم البته بیشتر در هشتم دارد می‌افتد که با دولت آقای احمدی‌نژاد کشمکش دارند. سر اصل یکصد و چهل و چهار، آقا سیاست کلی ابلاغ فرموده بودند ایشان می‌گفت من دارم اجرا می‌کنم ما کلی فشار آوردیم تا ایشان قانع شد که نه، قانون می‌خواهد. قانون که درآمد مرکز پژوهش‌ها همزمان کار کرده بود یک طرح آماده کرد. تهدید کردیم، گفتیم اگر لایحه ندهید طرح را پانزده نفر از نمایندگان امضا می‌کنیم و تقدیم می‌کنیم. ناچار شدند لایحه را بدهند چون آمادگی کافی نداشتند. طرح ما قوی‌تر از لایحه آنها درآمده بود. در عمل چیزی که درآمد که به اسم لایحه تقدیمی دولت شد تغییراتش زیاد بود ولی دولت هم با ما همراهی کرد. نمایندگان دولت که می‌آمدند استدلال را می‌پذیرفتند، بعضی وقت‌ها ایشان نمی‌پذیرد مثل هدفمند کردن یارانه‌ها که به شکل غیرعادی تقریباً نافرجام ماند. کار مجلس به یک فرجامی رسید که این فرجام نمی‌دانیم چه اتفاقی می‌خواهد بیافتد. اینها مشکلات عملی است که آقا فرمود مبدل نشود اینقدر تغییر ندهید که دولت بگوید من اصلاً این را نمی‌خواستم چیز دیگری می‌خواستم. اینجا راه‌حلی قانونی که بشود دستور آقا را رعایت کرد و حق مجلس را هم نادیده نگرفت این است که دولت تقاضای استرداد بکند که هم حق مجلس ضایع نشود و هم دولت گرفتار چیزی که فکر می‌کند مصلحت‌کشور نیست. این تغییرات چون در کمیسیون آشکار می‌شود دولت با نامه می‌تواند پس بگیرد و تصویب مجلس را نمی‌خواهد چون قبل از اینکه بیاید در مجلس معلوم می‌شود در کمیسیون چه بلایی سرش آوردند. در واقع هم مبدل شده را دیگر اجازه نمی‌دهد مجلس رسیدگی بکند و هم مجلس از اختیارات قانونی خودش محروم.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۰۹۴۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۲. جایگاه و حوزه صلاحیت مجلس قانونگذاری در قانون اساسی

نام دفتر: معاونت پژوهشی

سخنران: حسین مهرپور

مدیر مطالعه: —

ناظر علمی: —

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۱۵