

به نام خدا

نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه

دوم: «تحلیل امضای قوانین توسط رئیس جمهور موضوع اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۶.....	بررسی تطبیقی موضوع
۱۰.....	تحلیل موضوع
۲۷.....	نتیجه‌گیری
۲۸.....	منابع و مأخذ



دوم: «تحلیل امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور موضوع اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی»

چکیده

بر اساس اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی رئیس‌جمهور مکلف است مصوبه مجلس را پس از طی مراحل قانونی (در صورتی که حسب مورد به تأیید شورای نگهبان و یا مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده باشد و یا شورای نگهبان در مهلت قانونی آنها را مغایر با قانون اساسی و یا شرع اعلام نکرده باشد) امضا نموده و برای اجرا به مسئولان ابلاغ نماید. البته مستفاد از همین اصل رئیس‌جمهور مکلف نیست مصوبه‌ای که به تأیید شورای نگهبان و در موارد موضوع اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام نرسیده باشد را امضا و ابلاغ نماید.

قانونگذار اساسی امضای قانون را جزئی از فرایند تقنین محسوب نکرده و امضای قوانین را به عنوان حق برای رئیس‌جمهور به رسمیت نشناخته است و لذا می‌توان گفت که استنکاف وی در انجام وظیفه فوق، تخلف از وظیفه قانونی بوده و موجب مسئولیت وی می‌شود.

مقدمه

از جمله مباحث حقوق اساسی موضوع توشیح قوانین است. بر این اساس، برای لازم‌الاجرا شدن قوانین ضروری است قانون پس از تصویب توسط نهاد قانونگذار، توسط عالی‌ترین مقام کشور توشیح شده و برای اجرا، ابلاغ شود.

این حق یکی از لوازم نظریه تفکیک قوا محسوب شده و این‌طور استدلال شده که با توجه به اینکه در بسیاری از موارد مخاطبان قانون که باید آن را اجرایی نمایند در قوه مجریه هستند، قانون باید توسط رئیس این قوه (که غالباً رئیس کشور نیز هست) توشیح گردد.^۱

در قانون اساسی مشروطه اصولی وجود داشت که با توجه به آنها حق توشیح قوانین برای پادشاه به رسمیت شناخته شده بود. اصل پانزدهم قانون اساسی مشروطه مقرر می‌داشت مصوبات مجلس پس از توشیح توسط شاه به موقع اجرا گذارده می‌شود. اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه نیز همین امر را مورد تأیید قرار داده بود.^۲

۱. ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴، ص ۱۳۳.

۲. اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه: قوای مملکت به سه شعبه تجزیه می‌شود:

اول - قوه مقننه که مخصوص است به وضع و تهذیب قوانین و این قوه ناشی می‌شود از اعلیحضرت شاهنشاهی و مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هریک از این سه منشأ حق انشای قانون را دارد، ولی استقرار آن موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعی و تصویب مجلسین و توشیح به صحنه همایونی لکن وضع و تصویب قوانین راجعه به دخل و خرج مملکت از مختصات مجلس شورای ملی است. شرح و تفسیر قوانین از وظایف مختصه مجلس شورای ملی است.

دوم - قوه قضائیه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق و این قوه مخصوص است به محاکم شرعی در شریعات و به محاکم عدلیه در عرفیات.



به موجب ماده (۱) قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ قوانین باید ظرف سه روز از تاریخ توشیح به صحنه ملوکانه، منتشر می‌شود. بر این اساس مجلس شورای ملی مهلت انتشار قوانینی را که به توشیح رسیده‌اند سه روز تعیین کرده بود.

پس از انقلاب و در پیش‌نویسی که برای قانون اساسی تهیه شده بود چند اصل به توشیح قوانین اختصاص داده شده بود. اصل هشتادوسوم پیش‌نویس مقرر می‌داشت: «توشیح قوانین با رئیس‌جمهور است، ولی خودداری او از توشیح قانون در مهلت مقرر، جز در موارد مصرح در قانون اساسی، نمی‌تواند اجرای قوانین را پس از انقضای مهلت توشیح متوقف سازد، یا به تأخیر اندازد». براساس این اصل مهلت توشیح قانون ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ قانون به نخست‌وزیر بود. در پیش‌نویس برای رئیس‌جمهور حق ممیزی مصوبات مجلس به رسمیت شناخته شده بود. اصل هشتادوچهارم پیش‌نویس مقرر می‌داشت: «رئیس‌جمهور حق دارد در مهلت توشیح، مصوبات مجلس شورای ملی را که برخلاف قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می‌بیند، با ذکر دلایل خود، برای اصلاح و بررسی مجدد آن به مجلس بازگرداند». در این صورت قانونی که پس از شور دوباره به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسید، باید ظرف مهلت مقرر توسط رئیس‌جمهور توشیح می‌شد و در صورتی که وی قانون را باز هم متعارض با قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می‌دانست، مراتب را به شورای نگهبان اعلام می‌نمود.

همچنین به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی این پیش‌نویس در امور مالی

سوم - قوه اجرائیه که مخصوص پادشاه است یعنی قوانین و احکام به توسط وزرا و مأمورین دولت به نام نامی اعلیحضرت همایونی اجرا می‌شود به ترتیبی که قانون معین می‌کند.

نیز، هرگاه رئیس‌جمهور اجرای قانون را به مصلحت نمی‌دید، می‌توانست تجدید نظر در آن را با ذکر دلایل از مجلس بخواهد، ولی پس از تصویب مجدد، مصوبه باید توسط وی توشیح می‌شد. درخواست تجدید نظر باید تا پایان مهلت توشیح صورت می‌گرفت.

پیش‌نویس فوق در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تغییرات زیادی کرد و در رابطه با توشیح قوانین نهایتاً اصل یکصدویست‌وسوم قانون اساسی مورد تصویب قرار گرفت. به موجب این اصل «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد».

با توجه به اینکه رئیس‌جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام کشور و ریاست قوه مجریه را جزء در اموری که مستقیماً برعهده رهبری است، برعهده دارد تبعاً مسئولیت اجرای قوانین نیز برعهده وی قرار دارد،^۱ لذا بر این اساس وی موظف شده است قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را پس از دریافت امضا نموده و فرمان اجرای آنها را صادر کند.^۲

در اواخر سال ۱۳۵۹ و اوایل سال ۱۳۶۰ رئیس‌جمهور وقت از امضای برخی از قوانین خودداری می‌کرد. این استنکاف از انجام وظیفه درحالی صورت می‌گرفت که از هیچ یک از اصول قانون اساسی، وجود حق ممیزی قوانین برای رئیس‌جمهور

۱. اصل یکصدوسی‌وچهارم قانون اساسی: 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.

۲. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۲، تهران، میزان، زمستان ۱۳۸۳، ص ۳۰۴.



برداشت نمی‌شد.^۱ همین امر باعث تصویب قوانینی در رابطه با این موضوع شد.^۲ به موجب قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی، چنانچه رئیس‌جمهور مصوبات مجلس شورای اسلامی و یا نتیجه همه‌پرسی را پس از ابلاغ به وی امضا نمی‌کرد مصوبه و نتیجه همه‌پرسی پس از ۵ روز از تاریخ ابلاغ به رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا محسوب می‌شد. مجلس شورای اسلامی در این مصوبه با در نظر گرفتن مقتضیات اجرایی **علیرغم نظر مقنن اساسی** که قائل به این بود که نباید برای امضای رئیس‌جمهور مهلتی در نظر گرفت،^۳ برای انجام این تکلیف توسط رئیس‌جمهور یک مهلت ۵ روزه در نظر گرفت.

در تاریخ ۱۳۶۱/۱۰/۸ با تصویب قانون اصلاح موادی از قانون مدنی مفاد مقررده فوق با تغییراتی، جایگزین ماده (۱) این قانون گردید. این ماده مقرر می‌داشت: «مصوبات مجلس شورای اسلامی به رئیس‌جمهور ابلاغ و رئیس‌جمهور باید ظرف ۵ روز آن را امضا و به دولت ابلاغ نموده و دولت موظف است ظرف مدت ۴۸ ساعت آن را منتشر نماید».

بر اساس تبصره این ماده در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضا یا ابلاغ به دولت در مهلت مقرر دولت موظف بود مصوبه یا نتیجه همه‌پرسی را پس از انقضای مدت مذکور ظرف ۴۸ ساعت منتشر نماید.

۱. حسین مهرپور، نگاهی اجمالی به چند قانون اخیرالتصویب (اصلاحیه قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی و ...)، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، ش ۲، زمستان ۱۳۷۰، ص ۹۱.

۲. قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۰/۳/۲۰، قانون اصلاح موادی از قانون مدنی، ۱۳۶۱/۱۰/۰۸.

۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۶۴، ص ۱۲۴۶.

با توجه به اینکه قانون فوق در هنگام وجود پست نخست‌وزیری تصویب شده بود در صورتی که رئیس‌جمهور از انجام وظیفه خود استنکاف می‌کرد این وظیفه بر عهده نخست‌وزیر بود.

پس از بازنگری در قانون اساسی و حذف پست نخست‌وزیری و تجمیع ریاست دولت و ریاست‌جمهوری در شخص واحد، مجلس شورای اسلامی بار دیگر مقررده فوق را به موجب قانون اصلاح موادی از قانون مدنی مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۴ اصلاح نمود. بر اساس این اصلاحیه در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضا یا ابلاغ مصوبه ظرف ۵ روز، «به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید». هدف از این نوشتار تحلیل حقوقی اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی است.

بررسی تطبیقی موضوع

نکته‌ای که در ابتدا، اشاره به آن ضروری است اینکه بررسی نظام‌های حقوقی مختلف صرفاً می‌تواند زمینه استفاده از تجربیات آنها را با در نظر گرفتن ویژگی‌ها و اختصاصات خاص آن نظام‌ها و همچنین مد نظر قرار دادن اقتضائات و ویژگی‌های نظام بومی فراهم نماید. صرف اینکه در بسیاری از کشورها از یک الگوی خاص پیروی شده است نمی‌تواند مبنایی برای تسری آن حکم به نظام حقوقی کشور موضوع مطالعه باشد. همچنین صرف اینکه برخی از نهادهای حقوقی در نظامی موفق عمل کرده‌اند، دلیل تجویز استفاده از آنها برای نظام‌های حقوقی - سیاسی دیگر نمی‌باشد.



در کشورهای مختلف با توجه به نوع نظام حقوقی و سیاسی، درجه‌های متفاوتی از اعتبار برای امضای قوانین توسط شخص اول کشور در نظر گرفته شده است. در کشور فرانسه رئیس‌جمهور می‌تواند مصوبات مجلس را توشیح ننماید و به مجلس بازگرداند. به موجب ماده (۱۰) قانون اساسی این کشور، قوانین پس از تصویب مجلس ظرف ۱۵ روز از سوی ریاست‌جمهوری به دولت ابلاغ می‌گردد. رئیس‌جمهور می‌تواند ظرف مهلت مذکور مجدداً قانون را به مجلس اعاده و تقاضای تجدید نظر کلی یا جزئی در آن را بنماید. پارلمان موظف به رسیدگی مجدد است، ولی ملزم نیست مطابق نظر رئیس‌جمهور قانون را اصلاح کند.^۱ همچنین رئیس‌جمهور می‌تواند مصوبه مجلس را برای بررسی به شورای قانون اساسی ارجاع دهد.^۲ البته این اختیارات عملاً در رابطه با عدم امضای قانون و بازگرداندن آن به پارلمان به ندرت مورد استفاده قرار گرفته است و در رابطه با ارجاع مصوبه به شورای قانون اساسی نیز تا کنون از این اختیار استفاده نشده است.^۳

در این کشور مصوبات مجلس الزاماً به تأیید مرجع صیانت از قانون اساسی نیاز ندارند و بر همین اساس اختیار رئیس‌جمهور در عدم امضای قوانین ممکن است در راستای صیانت از قانون اساسی مورد استفاده قرار گیرد (خصوصاً با توجه به اینکه

۱. ماده (۱۰) قانون اساسی فرانسه: قوانین پس از تصویب مجلس ظرف ۱۵ روز از سوی ریاست‌جمهوری به دولت ابلاغ می‌گردد. ریاست‌جمهوری می‌تواند ظرف مهلت مذکور مجدداً قانون را به مجلس اعاده و تقاضای تجدید نظر در آن را به صورت کلی یا جزئی بنماید. مجلسین نمی‌توانند از تقاضای ریاست‌جمهوری استنکاف نمایند.
 ۲. ماده (۶۱) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس شورای ملی، رئیس مجلس سنا و یا ۶۰ تن از نمایندگان مجلس و یا ۶۰ تن از سناتورها قبل از امضای قوانین می‌توانند آنها را برای بررسی به شورای قانون اساسی ارجاع نمایند.

3. Elliott, Catherine, Vernon, Catherine, French Legal System, Longman, 2000, P 30.

در این کشور رئیس‌جمهور به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده دارد).^۱

در انگلستان به موجب عرف، ملکه همیشه باید قوانین را امضا کند بجز موارد خاصی که نظر نخست‌وزیر مخالف تصویب مصوبه باشد. در این موارد با توجه به اینکه دولت نظری مخالف نظر مجلس دارد باید استعفا دهد.^۲ البته اقدام ملکه «آن» در رد «لایحه شبه نظامیان اسکاتلندی»^۳ آخرین اقدامی بوده که با استفاده از اختیار فوق صورت گرفته است و این اختیار از سال ۱۷۰۹ مورد استفاده قرار نگرفته است.^۴

براساس اصل هفتادوسوم قانون اساسی ایتالیا^۵ قوانین پس از تصویب ظرف مدت یک ماه توسط رئیس‌جمهور توشیح می‌شوند. چنانچه هریک از مجالس با اکثریت مطلق اعضای خود فوریت یک قانون را اعلام نماید، در مدت زمان تعیین شده توسط آن مجلس، قانون مذکور توشیح خواهد شد. قوانین بلافاصله پس از توشیح منتشر و ظرف مدت ۱۵ روز پس از انتشار لازم‌الاجرا می‌شوند، مگر اینکه قوانین مزبور مهلت

۱. ماده (۵) قانون اساسی فرانسه: رئیس‌جمهور حافظ اجرای قانون اساسی می‌باشد و با دآوری خویش هماهنگی قوای حاکم و همچنین استمرار حکومت را تضمین می‌نماید. رئیس‌جمهور ضامن استقلال ملی، تمامیت ارضی، احترام به قراردادهای اتحادیه و معاهدات می‌باشد.

2. Alder, John, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Palgrave Macmillan, 2002, p. 274.

3. Scottish Militia Bill

4. Carroll, Alex, Constitutional and Administrative Law, Pitman Publishing, 1998, p. 207.

۵. اصل هفتادوسوم قانون اساسی ایتالیا: قوانین پس از تصویب ظرف مدت یک ماه توسط رئیس‌جمهور توشیح می‌شوند. چنانچه هریک از مجلسین با اکثریت مطلق آرا فوریت یک قانون را اعلام نمایند، در مدت زمان تعیین شده توسط آن مجلس، قانون مذکور توشیح خواهد شد. قوانین بلافاصله پس از موافقت رئیس‌جمهور به‌طور رسمی به اطلاع عموم مردم خواهد رسید و ظرف مدت ۱۵ روز پس از انتشار رسمی به مورد اجرا گذارده می‌شود، مگر اینکه در همان قانون مهلت دیگری معین شده باشد.



دیگری را تعیین کرده باشند. به موجب اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی^۱ این کشور رئیس‌جمهور قبل از توشیح یک قانون می‌تواند با ارسال پیامی مستدل به مجالس، بررسی مجدد آن قانون را تقاضا نماید. چنانچه مجلسین قانون مورد نظر را مجدداً تصویب نمایند، قانون مذکور باید توشیح گردد.^۲

در ایالات متحده آمریکا رئیس‌جمهور مجبور به امضای قوانین نیست و می‌تواند از امضای آنها خودداری نماید. مهلت امضای مصوبات ۱۰ روز است. اگر رئیس‌جمهور مصوبه را بازگرداند مصوبه برای تبدیل شدن به قانون نیازمند رأی دوسوم اعضای هر یک از مجالس است. در صورتی که کنگره با دوسوم آرا مصوبه را مجدداً تصویب نماید رئیس‌جمهور مکلف به امضای مصوبه است. همچنین رئیس‌جمهور نمی‌تواند قسمتی از مصوبه را رد و قسمتی را تصویب نماید و باید دلیل عدم توشیح را ذکر نماید.^۳

بررسی حقوق اساسی کشورهای فوق بیانگر این امر است که نظام حقوقی این کشورها برای رئیس‌جمهور حق ممیزی مصوبات مجالس قانونگذاری را به رسمیت شناخته است.

در مواردی که رئیس‌جمهور می‌تواند از امضای قوانین مصوب مجلس خودداری

۱. اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی ایتالیا: رئیس‌جمهور قبل از توشیح یک قانون می‌تواند با ارسال پیام مستدلی به مجلسین تقاضای بررسی مجدد آن را بنماید. چنانچه مجلسین قانون مورد نظر را مجدداً تأیید نماید، آن قانون باید به‌طور رسمی اعلام گردد.

۲. حمیدرضا فتحی سقزچی، آثار حقوقی امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور، مجله بصیرت، دانشگاه آزاد اسلامی، ش ۲۵ و ۲۶، ۱۳۸۰، ص ۱۶۷.

۳. بخش ۷ ماده (۱) قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، همچنین رک: علی‌اکبر جعفری ندوشن، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، بهار ۱۳۸۳، ص ۲۸۴.

نماید این حق صراحتاً برای وی به رسمیت شناخته شده است که اقدامات نهاد قانونگذار را با این وسیله کنترل نماید. در حالی که در کشورهایی که توشیح قوانین امری اجباری است (مانند کشور ما) رئیس‌جمهور نمی‌تواند از امضا قوانین استنکاف نماید و بدین وسیله مانع اجرای قوانین شود.^۱

تحلیل موضوع

گفته شد که سه اصل در پیش‌نویس قانون اساسی به موضوع توشیح قوانین توسط رئیس‌جمهور پرداخته بود. همانگونه که بیان گردید مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نظام حقوقی طراحی شده در پیش‌نویس را تغییر داد و اصول فوق نیز مشمول این تغییرات گردیدند.

گروه مربوطه در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با تغییر اصول فوق متنی را بدین مضمون پیشنهاد داد: اصل نود و ششم قانون اساسی - رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس را حداکثر ضمن ۱۰ روز امضا کند و برای اجرا در اختیار قوه مجریه بگذارد.

مجلس فوق با بررسی این اصل و مطرح شدن استدلال‌های موافق و مخالف متن اصل را به صورت فعلی مورد تصویب قرار داد.

نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تکلیف و وظیفه رئیس‌جمهور در

۱. منوچهر طباطبائی موتمنی، حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۰، ص ۱۳۷.



امضا و ابلاغ مصوبات مجلس شورای اسلامی را مسلم می‌دانستند^۱ و در قانون اساسی در رابطه با فرض استتکاف رئیس‌جمهور از انجام وظیفه خود تعیین تکلیف نمودند. در این مجلس شهید بهشتی در رابطه با اینکه رئیس‌جمهور قانونی را قابل پذیرش نداند، راهکار استعفای وی را مطرح می‌نماید.^۲

علیرغم نص صریح اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی و تصریحی که در متن مشروح مذاکرات قانون اساسی در رابطه با تکلیف رئیس‌جمهور به امضای مصوبات مجلس وجود دارد برخی از حقوق‌دانان بر این عقیده‌اند که تصویب اصل یکصد و بیست و سوم دلالت ضمنی بر پذیرش حق مخالفت (و تو) و درخواست تجدید

۱. فوزی: اینجا نوشته که حداکثر در ظرف ۱۰ روز باید ابلاغ کنند و اگر اتفاق افتاد که در عرض ۱۰ روز ابلاغ نشد این قانون باید معلق بماند؟

نایب‌رئیس (بهشتی): ما گفتیم این وظایف رئیس‌جمهور است و نگفتیم که اگر تأخیر شد بماند و نتیجتاً قانون هم معلق بماند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۶۴، ص ۱۲۴۳).

نایب‌رئیس (بهشتی): آن را که ما تصویب کردیم و چیزی را که تصویب کرده‌ایم نفرمایید که باید اصلاح بشود خوب اجازه بدهید اصل نود و ششم قانون اساسی به این صورت دربیاید: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و در اختیار مسئولان بگذارد».

(نمایندگان: مدت آن را تعیین کنید که ظرف چند روز...)

(تهرانی: یا بنویسید بلافاصله یا اینکه ۵ روز، یا ۱۰ روز.)

نایب‌رئیس (بهشتی): آقا این زمان لازم ندارد زیرا به محض اینکه آوردند آنجا فوراً یقه‌اش را می‌چسبند که همین الان باید امضا کنی، چون وقتی گفتیم «بلافاصله» باید فوراً اجرا شود ما این را موکول می‌کنیم به اینکه همانطور که سایر وظایف را انجام می‌دهد این هم مراحل خودش را طی بکند. همان، ص ۱۲۴۶.

۲. دکتر نوربخش: عرض کنم در پیش‌نویس اصل هشتاد و چهارم قبلاً آمده است و چون آن اصل حذف شده است بنده اینجا می‌بینم که وظیفه رئیس‌جمهور مثل مهر پای کاغذ است و اگر چیزی را رئیس‌جمهور امضا نکرد تکلیف چیست؟ فرض بفرمائید چیزی مطابق میلش بود آیا می‌تواند به مقامی دیگر ارجاع کند. چون در هیچ جا چنین سیستمی نیست و اگر نتوانست وظیفه‌اش را انجام بدهد تکلیف چیست؟

نایب‌رئیس (بهشتی) - استعفا می‌کند. همان، ص ۱۲۴۴.

نظر در مصوبات مجلس از طرف رئیس‌جمهور دارد.^۱

همان‌گونه که مشروح مذاکرات مربوط به اصل فوق نشان می‌دهد، نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به هیچ عنوان صلاحیت ممیزی مصوبات مجلس شورای اسلامی را برای رئیس‌جمهور قائل نبودند و به همین دلیل نیز با تعیین مهلت برای انجام این وظیفه مخالفت نمودند.

باید به این نکته نیز توجه نمود که در پیش‌نویس قانون اساسی الزامی به ارسال تمامی مصوبات مجلس به شورای نگهبان نبود و این شورا تنها به درخواست یکی از مراجع معروف تقلید، یا رئیس‌جمهور یا رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور، صلاحیت رسیدگی نسبت به مصوبات مجلس را پیدا می‌کرد، البته مشروط به اینکه از تاریخ توشیح قانون بیش از یک ماه نمی‌گذشت (اصل یکصد و چهل و چهارم قانون اساسی پیش‌نویس).^۲ بر این اساس و با توجه به اینکه رئیس‌جمهور، رئیس کشور و مسئول اجرای قانون اساسی بود و به‌عنوان رئیس کشور ابزارهای قانونی لازم را در دست داشت می‌توانست از توشیح قوانین استتکاف نموده و از مجلس بخواهد مصوبه را مجدداً مورد بررسی قرار دهد.

با توجه به اینکه به موجب نظام جدید طراحی شده در قانون اساسی مصوب،

۱. ابراهیم موسی‌زاده، قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، ماهیت «امضای قوانین» توسط رئیس‌جمهور، تشریفات یا تنفیذ؟ (۱۳)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخه ۱۳۸۹/۰۶/۱۶، ص ۱۸.

۲. اصل یکصد و چهل و چهارم قانون اساسی - شورای نگهبان به درخواست یکی از مراجع معروف تقلید، یا رئیس‌جمهور یا رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور، صلاحیت رسیدگی به قوانین را پیدا می‌کند، مشروط بر اینکه از تاریخ توشیح قانون بیش از یک ماه نگذشته باشد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۶۴، ص ۲۰).



ریاست کشور برعهده ولی فقیه نهاده شد، مقرر گردید تمامی مصوبات مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال گردد و پس از بررسی مصوبات مجلس توسط جمعی از حقوق‌دانان و فقهای دیگر محلی برای اظهار نظر و یا مخالفت رئیس‌جمهور باقی نمانده بود و به همین دلیل نیز در قانون اساسی مصوب برای رئیس‌جمهور حق مخالفت با قوانین به رسمیت شناخته نشد.^۱

البته باید خاطر نشان کرد که به موجب اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی امضای عهدنامه بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است. بین این امضا و امضای مذکور در اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی تفاوت وجود دارد، زیرا براساس اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی رئیس‌جمهور موظف به امضای قانون قرارداد بین‌المللی مصوب مجلس است، ولی براساس اصل یکصد و بیست و دوم در مقام طرف متعاقد اقدام به امضای معاهده

۱. مکارم شیرازی: برای چه مطالعه بکند؟ اصلاً مطالعه و اظهار نظر نمی‌خواهد، این قانون است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۲۴۶).

رشیدیان: بسم الله الرحمن الرحيم

با توجه به اینکه امضای رئیس‌جمهور به منظور این است که رئیس‌جمهور از متن قانون و مفهوم آن باخبر بشود که لایحه معمولاً قبلاً از طرف دولت به مجلس می‌رود و رویش هم زیاد بحث می‌شود و شناخت کافی هم دارند ثانیاً این لایحه که به مجلس می‌رود و در اطرافش گفتگو می‌شود اگر لایحه مهم بود که درباره آن بررسی می‌کنند و تذکرات لازم را هم باید بدهند ثالثاً که ۱۲ نفر حقوق‌دان فقیه و متبحر این مصوبات را مطالعه می‌کنند و امضا می‌کنند و دیگر به فرد دیگری احتیاج ندارد چون همیشه قدرت‌ها به دنبال بهانه می‌گردند که سرنخی به دست بیاورند و روزه‌ای را به دروازه بزرگی تبدیل بکنند به همین جهت اینها همواره در قانون اساسی گشته‌اند موضوعی را به دست بیاورند و نقطه ضعفی پیدا بکنند آهسته آهسته برای خودشان حقی ایجاد بکنند.

هیچ احتیاجی هم به این نیست که رئیس‌جمهور هم امضا بکند همانطور که شاه هم قوانین را توشیح می‌کرد و بعد هم ایجاد حقی شد و بعد هم همینطور مجلس سنا مصوبات مجلس ملی را امضا و تصویب می‌کرد که بعد هم برای آنها خودبخود ایجاد حقی می‌کرد. همان، صص ۱۲۴۶-۱۲۴۷.

می‌نماید. در این رابطه باید این نکته را مورد توجه قرار داد که صلاحیت انعقاد قرارداد با قوه مجریه است و تصویب مجلس صرفاً در مقام نظارت بوده و به منزله صدور مجوز انعقاد قرارداد است و هیچ‌گونه تعهدی را برای رئیس‌جمهور برای امضای معاهده ایجاد نمی‌کند^۱ و رئیس‌جمهور در صورتی که با توجه به شرایط روز امضا معاهده را به مصلحت نداند می‌تواند از امضای آن خودداری نماید. پاسخ شورای نگهبان به سؤالی که رئیس‌جمهور وقت از این شورا در رابطه با نسبت میان امضای مذکور در اصول یکصد و بیست و سوم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی پرسیده بود نیز مؤید این نظر است.^۲

در ادامه به بررسی و تحلیل چند مسئله مرتبط با موضوع اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی می‌پردازیم:

۱. برخی با استناد به عبارت «پس از طی مراحل قانونی» مذکور در اصل یکصد و بیست و سوم بر این عقیده‌اند که رئیس‌جمهور مسئول نظارت بر رعایت تمامی مراحل قانونی مربوط به تصویب قانون است و اگر مشاهده نمود که در مرحله‌ای امر

۱. سیدمحمد هاشمی، پیشین، ص ۳۵۹.

۲. عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی مصوب مجلس شورای اسلامی برای ابلاغ به دولت به امضای «رئیس‌جمهور» می‌رسد (مفاد اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی)، آیا مراد از «امضای عهدنامه‌ها و... به وسیله رئیس‌جمهوری یا نماینده قانونی او» که در اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی به آن تصریح شده، همان است که فوقاً بدان اشاره شد؟ نظریه شماره ۲۹۶۱ مورخه ۱۳۶۳/۱۲/۸ عطف به نامه شماره ۱/۹۷۹۵ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۱، در ارتباط با اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی نظر شورای نگهبان به شرح زیر اعلام می‌شود:

استفاد از اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی این است که امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها و... با امضای رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است و سند قرارداد با امضای رئیس‌جمهوری یا نماینده قانونی او رسمیت خواهد یافت.



مخالف قوانین اساسی یا عادی اتفاق افتاده است می‌تواند از امضا قوانین استتکاف نماید.^۱

همچنین در همین رابطه بیان شده است که اگر رئیس‌جمهور با بررسی مراحل وضع قانون و تشریفات و شرایط قانونی متوجه شود که این امور مطابق قانون اساسی صورت نگرفته است با توجه به سوگند موضوع اصل یکصد و بیست و یکم و اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی مکلف به عدم امضای قانون است.^۲

برای تبیین موضوع توضیح عبارت «مراحل قانونی» ضروری است. در این رابطه باید توجه نمود که مقصود از «مراحل قانونی» مذکور در اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی نزدیک‌ترین مقدمات تصویب قانون است. به این معنا که رئیس‌جمهور تنها در صورتی می‌تواند و بلکه موظف است از امضای مصوبات مجلس شورای اسلامی استتکاف نماید که این مصوبات حسب مورد به تأیید شورای نگهبان (البته در مواردی که مجلس مصوبه‌ای را به شورای نگهبان ارسال کرده، لکن این شورا در مهلت مقرر قانونی، راجع به آن اظهار نظر ننموده است مصوبه مجلس تبدیل به قانون شده و رئیس‌جمهور حق استتکاف از ابلاغ و اجرای قانون فوق را علیرغم عدم اعلام نظر شورای نگهبان، ندارد) یا مجمع تشخیص مصلحت نظام نرسیده باشند.^۳ بر این

۱. ابراهیم موسی‌زاده، پیشین، ص ۱۹.

۲. محسن مطلبی، پاسداری از قوانین اساسی در نظام‌های سیاسی غرب و جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، بهار ۱۳۸۵، صص ۱۱۹-۱۲۰.

۳. نمونه این مورد نامه شماره ۱۱۵۹۰ مورخه ۱۳۸۹/۳/۲ رئیس مجلس شورای اسلامی به رئیس‌جمهور در رابطه با از قلم افتادن برخی از عبارات در جزء «م» بند «۸» و ردیف ۷ جزء «الف» بند «۱۵» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور بود که بدون طی مراحل قانونی (ارسال به شورای نگهبان) صورت گرفت و رئیس‌جمهور از ابلاغ آن استتکاف نمود. مصوبه مذکور پس از تأیید توسط شورای نگهبان ابلاغ گردید.

اساس اگر مصوبه‌ای مغایر با قانون اساسی باشد تنها شورای نگهبان صلاحیت اعلام نظر در این رابطه را دارد و در صورت تأیید مصوبه مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان، رئیس‌جمهور نمی‌تواند به استناد مغایرت مصوبه با قانون اساسی از امضای آن استتکاف نماید.

برای نظارت بر اینکه هر یک از مراحل قانونی مورد نیاز جهت تصویب قانون صحیحاً صورت گرفته است یا خیر، مرجعی وجود دارد. به این معنا که مرجع نظارت بر رعایت الزامات تهیه لوایح، رئیس‌جمهور است و در صورت عدم رعایت این الزامات لایحه‌ای وجود پیدا نمی‌کند، زیرا لوایح الزاماً با امضای وی به مجلس تقدیم می‌شوند.

اگر مقررات مربوط به طرح و بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی مراعات نشده باشند نیز شورای نگهبان مرجع نظارت بر این امر است و باید مصوبه‌ای را که مقررات آیین‌نامه داخلی در هنگام تصویب رعایت نشده است، به استناد مغایرت با اصل شصت و پنجم قانون اساسی و یا سایر اصول مربوطه در قانون اساسی رد نماید.^۱ با توجه به مطالب فوق نظارت بر مطابقت مراحل تصویب قانون که هر کدام دارای مرجع نظارتی است ارتباطی به عبارت «مراحل قانونی» مذکور در اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی ندارد و به استناد این اصل نمی‌توان برای رئیس‌جمهور حق امضا نکردن قوانین را در نظر گرفت.

۲. استدلال شده است که رئیس‌جمهور به دلیل مسئولیت اجرای قانون اساسی و ... مکلف به امضای قانونی که به‌زعم خود مغایر با سیاست‌های کلی نظام می‌داند

۱. البته رویه فعلی شورای نگهبان این است که بر اجرای قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در تصویب طرح‌ها و لوایح نظارت نمی‌نماید.



نیست.^۱ در پاسخ باید گفت به موجب بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی مرجع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مقام رهبری است و ایشان صلاحیت اعلام مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی را برعهده دارند. براساس ذیل این اصل «مقام رهبری می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند». ایشان به موجب نامه مورخه ۱۳۷۷/۱/۱۷ وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده‌اند^۲ که در راستای اعمال این نظارت، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» به تأیید ایشان رسیده است.^۳ اعمال نظارت فوق در رابطه با قوانین برنامه بدین صورت است که مجمع موارد مغایرت مصوبات مجلس را به شورای نگهبان اعلام می‌نماید و شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع اعمال نظر می‌نماید^۴ و برخلاف ادعای مطرح شده رئیس‌جمهور صلاحیتی در رابطه با ممیزی

۱. ابراهیم موسی‌زاده، پیشین، ص ۲۵.

۲. مقام معظم رهبری در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نمودند. معظلمه در این نامه که در پاسخ به نامه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۵ ریاست مجمع بود، فرمودند: «توصیه دیگر اینجانب پیش‌بینی وسیله‌ای در خود مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشور است که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات می‌باشد».

سیاست‌های ابلاغی سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل، به شماره ۰۱/۷۶۲۳۰، مورخه ۱۳۷۹/۱۱/۳.

بسم الله الرحمن الرحيم

اینجانب با توجه به اصل یکصد و دهم قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را برعهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادام آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.

3. <http://www.maslehat.ir/Contents.aspx?p=0-ec8e4a-4dbd-4a83-be0a-f2dc4e69cbb2>

۴. ماده (۷) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۴/۶/۲۰.

قوانین از نظر مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ندارد.^۱

نهایت اینکه اگر مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را وضع نماید که به زعم رئیس‌جمهور در تعارض با سیاست‌های کلی نظام و یا مغایر این سیاست‌هاست و یا حداقل در راستای تأمین زمینه‌ها و بسترهای تحقق آن سیاست‌ها نمی‌باشد، صرفاً می‌تواند نظرات خود را به مقام رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان اعلام نماید.

۳. برخی بر این عقیده‌اند که اگر چه از نظر قانون اساسی کار تقنین به مجلس تفویض شده است، اما اعتبار اجرایی قانون به این قوه تفویض نشده است، حال آنکه رئیس قوه مجریه منصوب رهبری است و اعتبار تصمیماتش به خاطر این نصب است. مصوبات مجلس مانند پیش‌نویس رأی است که منشی دادگاه آن را تهیه می‌کند و بدون امضای قاضی فاقد اعتبار است. توشیح نیز دارای چنین جایگاهی است و قوانین بدون امضای رئیس‌جمهور فاقد اعتبارند. مجلس حق برنامه‌ریزی دارد و این برنامه‌ریزی با توشیح رئیس‌جمهور که یک امر تکلیفی است، مشروعیت و اعتبار می‌یابد.^۲

در رابطه با این نظر باید گفت با توجه به اینکه در نظام مبتنی بر شریعت اسلامی و ولایت فقیه تمامی امور باید الزاماً توسط ولی فقیه و یا با اذن ایشان صورت گیرد، مقرر شده است حکم رئیس‌جمهور توسط مقام رهبری تنفیذ گردد و تصدی پست ریاست‌جمهوری بدون این تنفیذ مشروعیت ندارد، بنابراین تنفیذ حکم وی توسط مقام

۱. البته اگر مقام رهبری وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه قانونگذاری را به رئیس‌جمهور واگذار می‌نمودند، رئیس‌جمهور در این زمینه دارای صلاحیت می‌گردید.

۲. غلامحسین الهام، قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، مطالعه روابط قوه مقننه با قوه مجریه (۴)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخه ۱۳۸۹/۰۳/۰۹، تلخیص، صص ۲۳-۲۴.



رهبری صرفاً مشروعیت‌بخش انجام امور اجرایی توسط وی است. بر اساس قانون اساسی که مورد تأیید ولی فقیه قرار گرفته است، مرجع تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی برعهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است. بر این اساس مصوبات مجلس در صورت عدم مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی مشروعیت می‌یابد نه اینکه تنفیذ حکم رئیس‌جمهور توسط مقام رهبری را بتوان مبنایی برای ایجاد مشروعیت برای قوانین دانست و این دو مورد هیچ ارتباطی با هم ندارند.

۴. گفته شده رئیس‌جمهور نباید مصوباتی را که از حدود صلاحیت مجلس خارج و داخل در صلاحیت قانونی سایر نهادهاست امضا کند.^۱

قابل ذکر است که براساس اصل هفتادویکم قانون اساسی مجلس صرفاً حق وضع قانون در حدود مقرر در قانون اساسی را دارد. براساس این اصل مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در رابطه با اموری که به موجب قانون اساسی در صلاحیت سایر نهادهاست از جمله قانونگذاری در رابطه با مقررات مجلس خبرگان رهبری ورود نموده و اقدام به قانونگذاری نماید، ولی باید این نکته را نیز مورد توجه قرار داد که بر اساس اصول هفتادودوم و نودوچهارم قانون اساسی مرجع رسمی تشخیص اینکه آیا مصوبات مجلس شورای اسلامی داخل در صلاحیت این نهاد بوده یا خیر، شورای نگهبان است و رئیس‌جمهور در این زمینه صلاحیتی ندارد و نمی‌تواند با استناد به اینکه مصوبه‌ای خارج از حدود صلاحیت مجلس بوده است از امضا و ابلاغ آن

۱. ابراهیم موسی‌زاده، پیشین، ص ۲۸.

(علیرغم تأیید مصوبه و یا عدم اعلام نظر شورای نگهبان) خودداری نماید. در حوزه حقوق عمومی، نهادها و مقامات وقتی می‌توانند عملی را انجام دهند که قانون به صراحت اجازه انجام آن را به آنها داده باشد. به عبارت دیگر در حقوق عمومی داشتن صلاحیت استثنا و نداشتن آن اصل محسوب می‌گردد.^۱

در همین راستا قانون اساسی برای هر امری، مرجع مشخصی را پیش‌بینی نموده و اگر اجازه مداخله نهادها در وظایف یکدیگر را - جز در موارد مقرر در قانون اساسی - بدهیم، موجبات بی‌نظمی و تداخل در وظایف را ایجاد خواهد نمود. وظیفه بررسی مصوبات مجلس و تطبیق آن با شرع و قانون اساسی، مأموریت و وظیفه اصلی شورای نگهبان بوده و نظر این شورا در این زمینه فصل‌الخطاب است.

علاوه بر مطالب فوق، ایراداتی نیز در رابطه با انتشار قوانین در روزنامه رسمی به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی مطرح شده است که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم.

۵. برخی بر این عقیده‌اند که صدور دستور رئیس مجلس بر انتشار قوانین مخالف اصل بوده و نوعی دخالت قوا در امور یکدیگر تلقی و با اصول تفکیک قوا در تعارض است.^۲ همچنین گفته شده است سپردن این وظیفه به رئیس مجلس مغایر اصل تفکیک قوا بوده و دخالت در قوای قضائیه (روزنامه رسمی) و مجریه^۳ می‌باشد. در پاسخ باید گفت که علاوه بر اینکه تفکیک مطلق قوا در هیچ نظام حقوقی وجود ندارد و

۱. منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۸۳، ص ۴۰۸.

۲. ناصر کاتوزیان، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، میزان، تهران، ۱۳۸۲، ص ۲۴.

۳. حمیدرضا فتحی سقرچی، پیشین، ص ۱۶۵.



مورد پذیرش قرار نگرفته است،^۱ قانون اساسی تفکیک مطلق قوای سه‌گانه را به رسمیت نشناخته است و در موارد متعددی تأثیرپذیری قوا و حتی تفوق قوه‌ای بر قوه دیگر را نیز مقرر نموده است.^۲ همچنین لازم به ذکر است که مخاطب بسیاری از قوانین فقط نهادهای زیرمجموعه دولت نیستند، بلکه مخاطب آنها مجلس شورای اسلامی و یا قوه قضائیه است. بنابراین نمی‌توان تفویض این وظیفه به رئیس مجلس را مغایر قانون اساسی دانست.

۶. برخی بر این عقیده‌اند که تا زمانی که امضای مقامات عالی اجرایی در مصوبه نباشد، مصوبات هیچ تکلیفی برای مجریان ایجاد نمی‌کنند.^۳ این عقیده صحیح به نظر نمی‌رسد، زیرا خود قانونگذار مقام مافوق است و به محض اینکه مصوبه او لباس «قانون» به تن کرد و «قانون» شد، لازم‌الاجرا می‌شود. همان اختیار و صلاحیتی که به مقنن داده شده تا بتواند به تقنین بپردازد، کافی است تا مصوبه او لازم‌الاجرا شود و همه ملزم به تبعیت از آن باشند. ضروری شمردن امضای مقامی دیگر جز مقنن صرفاً در صورتی می‌تواند موجه باشد که مقنن فاقد مشروعیت باشد، ولی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که مجلس در کنار شورای نگهبان دارای مشروعیت است، لازم و ضروری دانستن امضای مقامات اجرایی بر مصوبه مجلس، بلاوجه است. قانون عام است و تمامی افراد جامعه صرف‌نظر از جایگاه، مشمول الزامات در

۱. ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، بایسته‌های حقوق اساسی، میزان، تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۷۴ و علی‌اکبر جعفری ندوشن، پیشین، ص ۵۵.

۲. مانند حق نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی بر مقامات قوه مجریه، نظارت دیوان عدالت اداری بر دولت، نظارت دیوان محاسبات کشور بر دولت و...

۳. ابراهیم موسی‌زاده، پیشین، ص ۲۹ و ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴، ص ۱۳۳.

نظر گرفته شده در آن می‌شوند^۱ مگر در مواردی که خود قانونگذار اجرای آن را موکول به امری کرده باشد و یا اینکه اجرای قانون نیازمند مقدماتی باشد.

در این رابطه باید توجه داشت که براساس ماده (۲) قانون مدنی، قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا می‌شوند مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای زمان اجرایی شدن آن مقرر شده باشد. بر این اساس مجریان قانون به محض لازم‌الاجرا شدن قانون مکلف به اجرای آن هستند و نمی‌توانند با استناد به اینکه قانون به آنها ابلاغ نشده است از عمل به آن استتکاف نمایند. دیگر اینکه اگر مسئولی از یک قانون راضی نبوده و آن را مطابق مصلحت، قانون اساسی و شرع نداند مکلف است آن را اجرا نماید و در صورت استتکاف از اجرای قانون متخلف محسوب شده و قابل محاکمه است.^۲

۷. آیا می‌توان قائل به این بود که بدون امضای رئیس‌جمهور قانون لازم‌الاجرا نمی‌شود؟ در پاسخ به این سؤال توجه به این نکته ضروری است که با توجه به اینکه نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس استصوابی است، مصوبه مجلس بدون تأیید این نهاد، قانون تلقی نمی‌شود. با وجود این، قانونگذار اساسی براساس ذیل اصل نودوچهارم قانون اساسی اعلام نموده است که مصوبه مجلس در صورت عدم اظهارنظر شورای نگهبان ظرف مهلت مقرر، لازم‌الاجراست بر این اساس به طریق اولی

۱. رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است (قسمت اخیر اصل یکصدو هفتم قانون اساسی).

۲. علی‌اکبر جعفری ندوشن، پیشین، ص ۲۸۴، بند «۱۰» اصل یکصدوهم قانون اساسی: عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل هشتادونهم قانون اساسی.



مصوبه مجلس در صورت استتکاف رئیس‌جمهور از امضای آن باید قابل اجرا باشد.^۱ البته اگر امضای رئیس‌کشور مانند برخی از کشورها یکی از مراحل قانونگذاری بود مصوبات مجلس بدون امضای وی هیچ ارزشی نداشتند، ولی لازم به‌ذکر است که در نظام حقوقی فعلی جمهوری اسلامی ایران (برخلاف برخی از کشورها) رئیس‌جمهور به‌عنوان جزئی از قوه مقننه به رسمیت شناخته نشده است.^۲ بر این اساس و با توجه به بررسی مصوبات مجلس توسط شورای نگهبان از حیث مغایرت و یا عدم مغایرت آنها با شرع و قانون اساسی، دیگر جایگاهی برای اظهار نظر رئیس‌جمهور در این رابطه باقی نخواهد ماند.

۸. در سال‌های اخیر رئیس‌جمهور از امضای برخی از قوانین به دلایل گوناگون از جمله مغایرت با قانون اساسی استتکاف نمود^۳ که این امر موجب شد رئیس‌مجلس

۱. حسین مهرپور، نگاهی اجمالی به چند قانون اخیرالتصویب (اصلاحیه قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی و...)، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، ش ۲، زمستان ۱۳۷۰، ص ۹۳.
 ۲. مرتضی نجفی اسفاد و فرید محسنی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، الهدی، تهران، ۱۳۷۹، ص ۳۱۳ و جلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشرپایدار، ۱۳۷۷، ص ۳۱۲، برای مشاهده نظری که امضای رئیس‌جمهور را کامل‌کننده قانون می‌داند ر.ک: ناصر کاتوزیان، پیشین.
 ۳. برای مثال رئیس‌جمهور در رابطه با قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به‌منظور تأمین کسری اعتبار گازرسانی به روستاهای کشور مصوب ۱۳۸۶/۹/۷ در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۳ طی نامه شماره ۱۵۸۲۰۵ اعلام نمود «با سلام ابلاغیه شماره ۷۶۵/۱۴۹۴۶۵ مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۵ و ضمیمه آن درخصوص تصویب قانون اصلاح جداول ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به‌منظور تأمین کسری اعتبار گازرسانی به روستاهای کشور واصل گردید. ضمن تشکر فراوان از حسن نیت مجلس محترم در تصویب این قانون و آرزوی توفیق روزافزون برای نمایندگان محترم، بدین وسیله مخالفت دولت را با این طرح اعلام نموده و آن را مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌دانم. محمود احمدی‌نژاد» صورت مشروح مذاکرات علنی روز دوشنبه اول بهمن‌ماه ۱۳۸۶ (جلسه سیصدونودوهفتم)، روزنامه رسمی شماره ۱۸۳۲۹، مورخه ۱۳۸۶/۱۰/۹.

وقت با ارسال نامه‌ای خطاب به مقام معظم رهبری براساس بند «۷»، اصل یکصدودهم قانون اساسی خواستار حل اختلاف بین قوای مجریه و مقننه گردد.^۱ در رابطه با این موضوع مقام معظم رهبری فرمودند: «کلیه مصوبات قانونی که فرایند مذکور در قانون اساسی را طی کرده است برای همه قوای کشور لازم‌الاجراست».^۲ البته این موضع‌گیری به مناسبت‌های گوناگون از ایشان و نیز در کلام امام خمینی (ره) بنیانگذار نظام جمهوری اسلامی به چشم می‌خورد و ایشان نیز تمامی افراد را مکلف به تبعیت از قوانینی که به تأیید شورای نگهبان می‌رسد دانسته‌اند.^۳

۱. نامه رئیس‌مجلس شورای اسلامی خطاب به مقام معظم رهبری: «حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی) رهبر معظم انقلاب اسلامی

با تقدیم سلام و تحیت به عرض می‌رساند؛ جناب آقای دکتر احمدی‌نژاد رئیس‌جمهور محترم طی نامه شماره ۱۵۸۲۰۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۳ مخالفت دولت را با یکی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که برای اجرای به رئیس‌جمهور ابلاغ شده بود اعلام داشته‌اند. از آنجا که اینجانب این اقدام رئیس‌جمهور محترم را با اصول قانون اساسی به‌ویژه اصل پنجاه‌وهشتم منطبق نمی‌دانم با تقدیم نامه ایشان به حضور حضرتعالی تقاضا می‌کنم بر طبق بند «۷» اصل یکصدودهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در آن حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه از وظایف و اختیارات رهبری شمرده شده است به هر نحو که مصلحت می‌دانید دولت و مجلس شورای اسلامی را با رأی و نظر مطاع خود که فصل‌الخطاب خواهد بود ارشاد فرمایید. والامرالیکم. غلامعلی حدادعادل»، همان.

۲. نامه دفتر مقام معظم رهبری خطاب به رئیس‌مجلس وقت: «سلام علیکم، نامه شماره ۱۶۹۲۳۵/۱۰/۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ جناب‌عالی درخصوص موضوع نامه شماره ۱۵۸۲۰۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۳ ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران به استحضار مقام معظم رهبری (مدظله العالی) رسید. مقرر فرمودند:

بسمه تعالی

کلیه مصوبات قانونی که فرایند مذکور در قانون اساسی را طی کرده است برای همه قوای کشور لازم‌الاجراست. ۱۳۸۶/۱۰/۳۰، همان.

۳. کسانی که با قانون مخالفت می‌کنند اینها با اسلام مخالفت می‌کنند. کسانی که با مصوبات مجلس بعد از اینکه شورای نگهبان نظر خودش را داد باز مخالفت می‌کنند. اینها دانسته یا ندانسته با اسلام مخالفت می‌کنند. قانون در رأس واقع شده است و همه افراد هر کشوری باید خودشان را با آن تطبیق بدهند. اگر قانون برخلاف خودشان هم



۹. برخی برای اثبات حق استنکاف رئیس‌جمهور از امضای قوانین با استناد به قوانین اساسی برخی از کشورها^۱ بیان می‌دارند که با توجه به ریاست قوه مجریه توسط رئیس‌جمهور و مسئولیت وی در برابر مردم و مجلس، وی باید این امکان را داشته باشد که درباره قانونی که به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده، نظر بدهد و دیدگاه خود را به مجلس اعلام و قانون مزبور را به مجلس اعاده کند.^۲ صاحبان این نظر معتقدند باید با اصلاح قانون اساسی امکان اعلام مخالفت رئیس‌جمهور با قوانین به صراحت مشخص شده و برای امکان تقاضای بررسی مجدد توسط وی مهلتی در نظر گرفته شود و در صورت تصویب دوباره مصوبه با حد نصابی خاص رئیس‌جمهور مکلف به امضای قانون مذکور باشد.^۳ البته برخی بر این اعتقادند که این امر از طریق تفسیر غایت‌گرایانه و آفرینش‌گرایانه اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی امکان‌پذیر است.^۴

در رابطه با استناد به قوانین اساسی کشورهای مختلف و رویه مختار آنها بیان شد که هر کشوری با توجه به شرایط و ویژگی‌های نظام سیاسی خود نوعی از تقسیم قدرت در میان نهادهای حکومتی را انتخاب می‌نماید که این امر برای هیچ کشور دیگری جز از طریق پذیرش در قانون اساسی قابل تجویز نیست. بر این اساس به هیچ روی نمی‌توان روش اعمالی در دیگر کشورها را بر روش پیش‌بینی شده در

حکمی کرد، باید خودشان را در مقابل قانون تسلیم کنند، آن وقت است که کشور، کشور قانون می‌شود. صحیفه امام، ج ۱۴، صص ۴۱۵-۴۱۶.

۱. فرانسه، نیجریه، الجزایر، مراکش، کره جنوبی و ...

۲. حمیدرضا فتحی سقزچی، پیشین، صص ۱۶۸-۱۶۶.

۳. همان، صص ۱۶۹-۱۶۸.

۴. ابراهیم موسی‌زاده، پیشین، ص ۳۵.

قانون اساسی رجحان داد. همچنین هیچ ملازمه‌ای بین ریاست قوه مجریه (بجز اموری که مستقیماً برعهده مقام رهبری است) توسط رئیس‌جمهور و مسئولیت وی در برابر مردم و مجلس، با شناسایی حق ممیزی قوانین توسط او وجود ندارد و در قانون اساسی دلیلی برای اظهارنظر رئیس‌جمهور درباره قوانین مصوب مجلس و مورد تأیید شورای نگهبان یافت نمی‌شود. رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است^۱ و تکلیف امضای قوانین توسط وی نیز تکلیف مبتنی بر قانون اساسی بوده و استنکاف وی از انجام تکلیف فوق، قابل پیگیری است. بر این اساس اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی، دلالتی بر مسئولیت رئیس‌جمهور در رابطه با تشخیص مغایرت و یا عدم مغایرت قوانین با مصلحت، شرع و یا قانون اساسی ندارد، بلکه مؤیدی است بر تکلیف رئیس‌جمهور در امضای قوانین. به هر حال، فارغ از مطلوب بودن یا عدم مطلوبیت ماهیت تشریفاتی امضای رئیس‌جمهور، به نظر می‌رسد که با هیچ نوع تفسیری از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمی‌توان حق ممیزی قوانین توسط رئیس‌جمهور را استنباط نمود و در نظر گرفتن چنین حقی برای وی نیازمند اصلاح قانون اساسی است.

۱. اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی.



براساس قانون اساسی برای تبدیل شدن یک متن به قانون، صرف تصویب توسط مجلس شورای اسلامی و تأیید آن حسب مورد توسط شورای نگهبان و یا مجمع تشخیص مصلحت نظام کافی است و قانونگذار اساسی امر دیگری را در روند قانونگذاری دخیل ندانسته است. بر اساس اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی رئیس‌جمهور مکلف است مصوبات مجلس شورای اسلامی را پس از طی مراحل قانونی امضا و ابلاغ نماید.

امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور امری تشریفاتی بوده و رئیس‌جمهور حق مخالفت با مصوبات مجلس شورای اسلامی و استنکاف از امضای مصوبات را به استناد مغایرت با موازین شرع، قانون اساسی (بجز در موارد عدم طی مراحل قانونی - تأیید یا عدم اعلام مغایرت توسط شورای نگهبان)، مصلحت و... ندارد و لذا استنکاف رئیس‌جمهور از امضای قوانین تخلف از وظایف قانونی بوده و موجب مسئولیت‌های قانونی رئیس‌جمهور می‌گردد.

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۲. الهام، غلامحسین. قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، مطالعه روابط قوه مقننه با قوه مجریه (۴)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخه ۱۳۸۹/۰۳/۰۹.
۳. جعفری ندوشن، علی‌اکبر. تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۸۳.
۴. زارعی، محمدحسین. مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۴.
۵. طباطبائی مومتمنی، منوچهر. حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۳.
۶. طباطبائی مومتمنی، منوچهر. حقوق اساسی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۷. فتحی سقزچی، حمیدرضا. آثار حقوقی امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور، مجله بصیرت دانشگاه آزاد اسلامی، ش ۲۵ و ۲۶، ۱۳۸۰.
۸. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، میزان، تهران، چاپ هفدهم، ۱۳۸۳.
۹. کاتوزیان، ناصر. قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، میزان، تهران، چاپ هشتم، ۱۳۸۲.
۱۰. کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ چهل و چهارم، ۱۳۸۴.
۱۱. مجموعه قانون مدنی، معاونت پژوهش تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، چاپ چهارم (ویرایش سوم)، زمستان ۱۳۸۱.
۱۲. مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی درخصوص اصول قانون اساسی)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۸۹.



۱۳. مدنی، جلال‌الدین. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر پایدار، ۱۳۷۷.
۱۴. مطلبی، محسن. پاسداری از قوانین اساسی در نظام‌های سیاسی غرب و جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۸۵.
۱۵. صحیفه امام، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(ره) (گردآورنده)، جلد ۱۴، چاپ دوم، ۱۳۷۹.
۱۶. موسی‌زاده، ابراهیم. قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، ماهیت «امضای قوانین» توسط رئیس‌جمهور؛ تشریفات یا تنفیذی؟ (۱۳)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخ ۱۳۸۹/۰۶/۱۶.
۱۷. مهرپور، حسین. نگاهی اجمالی به چند قانون اخیرالتصویب (اصلاحیه قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی و ...)، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، ش ۲، زمستان ۱۳۷۰.
۱۸. نجفی اسفاد، مرتضی، فرید، محسنی. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، الهدی، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۱۹. هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ نهم، زمستان ۱۳۸۳.
۲۰. پایگاه اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی و امور مجلس به آدرس:

<http://hvm.i/>

۲۱. پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام به آدرس:

- <http://www.maslehat.ir/Contents.aspx?p=50ec844a-4dbd-4a83-be5a-f3dc4469cbb3>
22. Ider, John, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Palgrave Macmillan, 2002, Fourth Edition.
23. Elliott, Catherine, Vernon, Catherine, French Legal System, Longman, 2000.
24. Carroll, Alex, Constitutional and Administrative Law, Pitman Publishing, 1998.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱. پیرامون جایگاه و حوزه صلاحیت قوه مجریه، دوم: «تحلیل امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور موضوع اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: ابوالفضل درویشوند

مدیر مطالعه: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

ناظران علمی: محمد بهادری جهرمی، سیدمحمدهادی راجی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون

۲. مراحل قانونی

۳. امضا

۴. تکلیف

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۱۹