

## تحليل حقوقى پيرامون:

«نامه رئيس جمهور به رئيس هيئت عالي حل اختلاف  
و تنظيم روابط قوا مبني بر مغايرت قانون نظارت  
مجلس بر رفتار نمايندگان با قانون اساسي»

كد موضوعي: ٢٤٠

شماره مسلسل: ١٢٤٢٣

خردادماه ١٣٩١

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	بررسی حقوقی
۱۷.....	نتیجه‌گیری
۱۸.....	منابع و مآخذ



**تحلیل حقوقی پیرامون:**  
**«نامه رئیس‌جمهور به رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا مبنی بر مغایرت قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان با قانون اساسی»**

**چکیده**

رئیس‌جمهور در نامه‌ای خطاب به رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا یکی از قوانین مصوب مجلس را خلاف قانون اساسی قلمداد نموده و از هیئت مزبور تقاضای رسیدگی کرده است.

در نوشتار حاضر سعی شده صلاحیت رئیس‌جمهور درخصوص اظهارنظر پیرامون مصوبات مجلس در مقام مسئولیت اجرای قانون اساسی، جایگاه هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در این خصوص و همچنین موارد مطروحه در نامه رئیس‌جمهور از منظر حقوقی مورد بررسی قرار گیرد.

**مقدمه**

اخیراً رئیس‌جمهور در نامه‌ای خطاب به آیت‌الله شاهرودی رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا مصوبه مجلس شورای اسلامی درخصوص «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، را برخلاف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

شناخته است. نامه مذکور از منظر حقوقی از چند بُعد قابل بررسی است. اولین بُعد مربوط به صلاحیت رئیس‌جمهور درخصوص اظهارنظر در رابطه با تشخیص مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی می‌باشد. بُعد دیگر موضوع مربوط به جایگاه هیئت عالی حل اختلاف قوا، مسائل و صلاحیت رئیس‌جمهور در این خصوص می‌باشد و در نهایت موارد مطروحه توسط رئیس‌جمهور به‌عنوان موارد مغایر با قانون اساسی قابل بررسی خواهد بود که در اینجا با توجه به اصول و موازین حقوقی به بررسی ابعاد مذکور خواهیم پرداخت.

### بررسی حقوقی

اولین مسئله‌ای که درخصوص نامه پیش‌گفته مطرح می‌باشد، این است که آیا رئیس‌جمهور از چنین صلاحیتی درخصوص تشخیص مغایرت قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی برخوردار می‌باشد یا خیر؟ در این رابطه ذکر چند نکته از اهمیت اساسی برخوردار است.

قانون اساسی در یک نظام قانونمند ضمن اینکه تبیین‌کننده ساختار و سازوکارهای اساسی حاکم بر رفتار و صلاحیت‌های زمامداران می‌باشد در سلسله‌مراتب قوانین در مرتبه‌ای بالاتر از قوانین عادی و سایر نظامات و مقررات قرار می‌گیرد و جهت تضمین همین امر سازوکارهایی به‌منظور تضمین این برتری در قوانین اساسی اکثر نظام‌های قانونی پیش‌بینی شده است. قانون اساسی کشور ما نیز از این اصل عام و فراگیر مستثنا نیست. اصل هفتاد و دوم قانون اساسی ضمن بیان



اینکه مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر را به ترتیب مذکور در اصل نودوششم قانون اساسی برعهده شورای نگهبان نهاده است. اصل نودویکم قانون اساسی نیز فلسفه تشکیل شورای نگهبان را پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها دانسته است. اصل نودوششم قانون اساسی نیز سازوکار اعمال این نظارت را تبیین نموده است و در بخش دوم مقرر نموده: «... تشخیص عدم تعارض آنها (مصوبات مجلس شورای اسلامی) با قانون اساسی برعهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است». بنابراین همان‌گونه که مشاهده می‌گردد مرجع تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی صریحاً در خود قانون اساسی مشخص شده است که شورای نگهبان می‌باشد.

فارغ از این اصول مبرهن و واضح اصل یکصدوسیزدهم قانون اساسی مقرر داشته: «پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد».

حال رئیس‌جمهور به استناد همین اصل که رئیس‌جمهور را مسئول اجرای قانون اساسی قلمداد کرده است، قائل به صلاحیت خویش جهت تشخیص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی شده است. اما نکته قابل تأمل و اساسی در رابطه با این اصل برداشتی است که از اصل مذکور مبنی بر مسئولیت اجرای قانون اساسی به‌دست می‌آید. همان‌گونه که از فحوا و صراحت این اصل مشخص می‌باشد،

رئیس‌جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده دارد نه صلاحیت تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی. به عبارت دیگر رئیس‌جمهور باید اقداماتی را جهت اجرای اصول قانون اساسی انجام دهد. برای مثال برگزاری انتخابات شوراها یا تأمین وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت را می‌توان از مصادیق این امر محسوب کرد. در این خصوص ممکن است به «قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری اسلامی ایران» استناد گردد و این‌گونه استدلال شود که به موجب ماده (۱۳) این قانون رئیس‌جمهور به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد. در پاسخ باید گفت هرچند قانون مزبور مربوط به زمان پیش از بازنگاری قانون اساسی بوده که به موجب آن رئیس‌جمهور از شأنی بالاتر از رئیس یک قوه برخوردار بود و در همین راستا مسئولیت تنظیم روابط قوا را در اختیار داشت ولی همان‌گونه که مشاهده می‌شود حتی هیچ‌کدام از احکام مزبور نیز برای رئیس‌جمهور چنین حقی را قائل نشده است که قانون مصوب مجلس، که به تأیید شورای نگهبان رسیده است را برخلاف قانون اساسی تشخیص داده و به بهانه مغایرت با قانون اساسی اجرا ننماید. این امر را به وضوح می‌توان در اظهارنظرات شورای نگهبان مشاهده نمود. برای مثال شورای نگهبان به نامه رئیس‌جمهور وقت که بیان داشته بود: «... براساس ماده (۱۳) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور به منظور پاسداری از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای



اصل یکصدوسیزدهم قانون اساسی، رئیس‌جمهور از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری، بررسی و اقدامات لازم مسئول اجرای قانون اساسی است. از جمله حقوق مسلم و پذیرفته شده برای مردم در قانون اساسی حق انتخاب شدن و انتخاب کردن است. طبیعی است که رئیس‌جمهور بدون مداخله نمی‌توان ضامن این امر مهم باشد...». چنین پاسخ داده که «نظارت بر کلیه انتخابات همانند بررسی مصوبات مجلس و تطبیق آنها با موازین اسلام و قانون اساسی و تفسیر قانون اساسی، به نص قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است و هیچ‌یک از این وظایف را حتی پاره‌ای از موارد نمی‌توان به عهده مقام یا دستگاه دیگری گذاشت، چنان‌که مسئولیت‌های مقامات و نهادهای دیگر مانند رهبری، ریاست‌جمهوری، قوه قضائیه، قوه مقننه، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری و امثال آنها را نیز نمی‌توان از تشکیلات دیگری خواست و گرنه اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی نقض و تداخل قوا صورت خواهد گرفت. ... اصل یکصدوسیزدهم قانون اساسی نیز مربوط به جایی است که اصلی از اصول قانون اساسی یا به کلی اجرا نشده باشد یا متوقف شده باشد. در اینجا وظیفه ریاست‌جمهور است که از مقام مسئول بخواهد آن اصل را اعمال کنند و آن هم به مسائلی از قبیل انتخابات مربوط نمی‌باشد».

همچنین شورای نگهبان در اظهارنظر خود درخصوص بخشی از مصوبه مجلس در رابطه با لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور که مقرر نموده بود «به‌منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند در صورت احراز تخلف به هر یک از قوای مقننه

و قضائیه و مجریه و نهادهای حکومتی تذکر و اخطار دهد ...» بیان نموده «... شمول دستگاه‌های حکومتی در مورد خبرگان رهبری و شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای داده است نسبت به تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال این اختیار و مسئولیت خلاف اصول مربوط به قانون اساسی... شناخته شد». همچنین شورا در این خصوص بیان کرده «عموم عبارت کلیه دستگاه‌ها شامل دستگاهی می‌شود که در قانون اساسی مرجع تشخیص مغایرت با اصول قانون اساسی تعیین شده است. لذا از این جهت مغایر اصول نودو هشتم، نودوششم، نودوچهارم قانون اساسی شناخته شد». بنابراین به‌وضوح می‌توان مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی را منصرف از مصوبات مجلس دانست.

بنابراین در چنین موردی که به صراحت تعیین تکلیف شده است نمی‌توان با توسل به یکسری مفاهیم کلی عمل نمود و در نتیجه درخصوص این موضوع نیز رئیس‌جمهور صرفاً مجری و مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد و این امر هم نمی‌تواند بدون در نظر گرفتن سایر اصول قانون اساسی باشد.

اما مسئله دیگری که درخصوص این نامه مطرح می‌باشد، ارسال این موضوع نزد هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا می‌باشد. در این خصوص ذکر چند مطلب ضروری می‌باشد:

مطابق بند «۷» از اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» از وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری



می‌باشد. به همین جهت معظم له در اجرای بند «۷» اصل یکصد و نهم قانون اساسی، هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را به منظور بررسی و ارائه نظرات مشورتی در موارد حل اختلاف و تنظیم روابط سه قوه تشکیل دادند. حال سؤالی که در اینجا وجود دارد این است که آیا ارسال موضوع مذکور به هیئت عالی حل اختلاف قوا از سوی رئیس‌جمهور موجه می‌باشد یا خیر و همچنین آیا موضوع مزبور را می‌توان از مصادیق اختلاف قوا محسوب نمود؟

مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، مجریه و قضائیه که از یکدیگر مستقلند. اما آنچه که مسلم می‌باشد این استقلال، استقلال مطلق نیست. چراکه گاه اعمال صلاحیت‌های یکی از قوا منجر به لزوم تعامل با قوای دیگر می‌شود و در هر صورت گاه اختلاف‌نظرهایی در زمینه نحوه تعامل و حوزه صلاحیت هریک از قوا بروز می‌کند. با توجه به اینکه مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی این قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت امر انجام وظیفه می‌کنند. طبیعی است که هنگام بروز اختلاف بین آنها و در مقام برقراری تعامل صحیح در صورت نبودن راه حل روشن قانونی، تدبیر مقام رهبری که بر آنها اشراف دارد در حل اختلاف و تنظیم روابط قوا تعیین‌کننده می‌باشد. به همین جهت بند «۷» اصل یکصد و نهم قانون اساسی «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» را از وظایف و اختیارات رهبری برشمرده است. از سوی دیگر به موجب ذیل همین اصل «... رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند». حال آیا می‌توان تشکیل هیئت عالی حل اختلاف قوا از سوی مقام معظم رهبری را نوعی تفویض اختیار محسوب نمود؟ در این خصوص

لازم به ذکر است که این هیئت در واقع (همان‌گونه که در حکم رهبری تصریح شده است) برای بررسی موارد اختلاف و تهیه پیشنهادهایی برای رفع آنها و نیز تنظیم روابط قوا شکل می‌گیرد و در نهایت با تصویب رهبری این پیشنهادها جنبه رسمی و اجرایی پیدا می‌نمایند. به عبارت دیگر در حکم رهبری تفویض اختیار صورت نگرفته و اتخاذ تصمیم نهایی درباره اختلافات قوا و تنظیم روابط آنها همچنان با خود رهبری است و لذا این امر نیازمند محول کردن مسئله مورد نظر به هیئت ازسوی رهبری می‌باشد و جنبه استقلالی ندارد. بنابراین کاملاً واضح است که به موجب حکم مزبور رهبری مسئولیت حل اختلاف و تنظیم روابط قوا را به هیئت نسپرده است، البته رهبری می‌توانست براساس اختیارات «ولایت مطلقه فقیه» و همچنین ذیل اصل یکصد و دهم قانون اساسی، این موضوع را به هیئت واگذار نمایند ولی بنا به اقتضائاتی این امر محقق نگردیده است. پس تشکیل این هیئت به هیچ‌وجه به معنای آن نیست که وظیفه «حل اختلاف و تنظیم روابط قوا» به صورت کامل و تمام‌عیار به این هیئت واگذار و تفویض گردیده است و لذا اقدام رئیس‌جمهور در ارسال موضوع به صورت مستقیم به هیئت مزبور فاقد هرگونه توجیه حقوقی و منطقی می‌باشد و بدون تردید بررسی موضوعات توسط هیئت مستلزم ارسال و دستور مقام معظم رهبری در این خصوص می‌باشد.

اما مسئله دیگری که در همین خصوص مطرح می‌باشد این است که آیا می‌توان موضوع مطرح شده را از مصادیق «اختلاف قوا» محسوب کرد؟ بدون شک اختلاف مورد نظر زمانی پیش خواهد آمد که راه حل روشن قانونی درخصوص موضوع مورد



نظر وجود نداشته باشد، اما در رابطه با موضوع مطرح شده قانون اساسی کاملاً واضح و روشن می‌باشد. به موجب اصل هفتاد و دوم قانون اساسی مرجع تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، شورای نگهبان می‌باشد. بنابراین اساساً چنین صلاحیتی برای رئیس‌جمهور به رسمیت شناخته نشده است که درخصوص مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی نظر بدهد. در غیر این صورت هر کارمند دولتی نیز باید از صلاحیت چنین امری برخوردار باشد. رئیس‌جمهور صرفاً مجری قانون اساسی می‌باشد همان‌گونه که مجری سایر قوانین عادی نیز محسوب می‌گردد و بدون شک این امر با مقام ناظر متفاوت می‌باشد. همچنین در این خصوص تکلیف کاملاً مشخص می‌باشد قوانین مصوب مجلس که به تأیید شورای نگهبان و یا مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده باشد معتبر و کاملاً صحیح می‌باشند و لذا جای هیچ‌گونه تردید و اختلافی باقی نخواهد ماند که آن را از مصادیق اختلاف قوا محسوب کرد.

اما مسئله سوم متضمن بررسی موارد مطرح شده در نامه رئیس‌جمهور می‌باشد که به ادعای وی مغایر با قانون اساسی است. رئیس‌جمهور در مقدمه نامه خود بیان کرده «...تبصره «۱» ماده (۹) که تشخیص مصادیق اصل هشتاد و ششم قانون را به عهده هیئتی از نمایندگان مجلس قرار داده است آشکارا مخالف اصول متعدد قانون اساسی است. چرا که طبق قواعد شناخته شده اگر نماینده‌ای در اظهار نظر خود حقوق دیگران را نقض کند و یا مرتکب توهین یا تهمت یا افترا شود. این امر قابل رسیدگی در مرجع قضایی است. در تبصره «۲» مصوبه فوق علاوه بر دادن اختیار انحصاری رسیدگی به اظهار نظرها به هیئتی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ضمانت اجرا

نیز تعیین شده است و هر مرجع قضایی که بدون رعایت ترتیب این ماده رسیدگی نماید مستوجب مجازات انتظامی از درجه پنج تا هفت معرفی شده است» در ادامه نامه موارد تعارض مصوبات مذکور با اصول قانون اساسی بیان گردیده است که در اینجا ضمن بیان مصوبات مورد ایراد رئیس‌جمهور به بررسی ایرادات وارده می‌پردازیم. لازم به ذکر است در ضمن این بررسی به مواردی که مشاور حقوقی رئیس‌جمهور نیز در این خصوص بیان نموده‌اند اشاره خواهد شد.

ماده (۹) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» مقرر داشته «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد» قبل از پرداختن به تبصره‌های این ماده که مورد ایراد رئیس‌جمهور بوده است لازم است ماده مزبور که دربر دارنده همان مفاد اصل هشتادوششم قانون اساسی می‌باشد را به اختصار مورد بررسی قرار دهیم. لازم به ذکر است که ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نیز با بیانی مشابه به همین اصل پرداخته است. در توضیح این اصل باید گفت که نمایندگان از نظر موقعیت شخصی همانند سایر افراد جامعه دارای حقوق و تکالیف یکسان می‌باشند، اما شغل نمایندگی آنها را در موقعیت خاص اجتماعی قرار می‌دهد. چراکه وظیفه خطیر و سرنوشت‌ساز نمایندگی و نقش نمایندگان در تعیین و یا تغییر حقوق و تکالیف شهروندان و اقتدار مؤثر آنان بر منافع اقشار مختلف و حتی بر مقامات عالی قوه مجریه این گروه را همواره با بغض و کینه و نیرنگ دیگران مواجه می‌سازد.



منافع مردم که نمایندگان اصولاً مسئول حفظ و پاسداری از آن به‌شمار می‌روند اقتضا می‌کند که آنها بتوانند به دور از هرگونه پروا و ملاحظه‌کاری به ایفای وظایف خویش بپردازند. ازجمله سازوکارهایی که در اکثر قوانین اساسی دنیا و ازجمله در کشور ما (از نوع محدود آن) پیش‌بینی شده است عدم مسئولیت نمایندگان در انجام وظایف نمایندگی می‌باشد. بدون شک این عدم مسئولیت فقط عمل نمایندگی همراه با همین هدف را شامل می‌گردد لذا در صورتی که گفتار و اعمال نماینده جنبه خصوصی و غیرنمایندگی پیدا نمود اصل مذکور جاری نمی‌باشد و نماینده همانند سایر مردم مشمول قوانین عمومی کشور خواهد بود. حتی اگر این اعمال در صحن مجلس صورت بگیرد. به همین جهت است که تبصره ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس در مقام توضیح و تبیین وظایف نمایندگی مقرر داشته «وظایف نمایندگی شامل نطق، بحث‌های داخل دستور، بحث‌های جلسات کمیسیون‌ها، اظهارنظراتی که برای اعمال اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی انجام می‌شود و سایر موارد نظارتی و قانونی است». شورای نگهبان نیز در نظریه تفسیری خود ضمن تأکید بر آزادی نماینده در رابطه با وظایف نمایندگی بیان نموده «اصل هشتاد و ششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهارنظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی، در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می‌باشد و این آزادی منافی مسئولیت مرتکب جرم نمی‌باشد» ماده (۹) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان نیز همان‌گونه که ذکر گردید متضمن همین امر می‌باشد و بر این نکته تأکید می‌نماید که نمایندگان صرفاً در «مقام ایفای وظایف نمایندگی» قابل تعقیب و توقیف نمی‌باشند. بنابراین در سایر موارد قابلیت رسیدگی

قضایی توسط دستگاه قضایی در سایر مواردی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی نمی‌باشند وجود خواهد داشت.

تبصره «۱» ماده مزبور مقرر داشته «تشخیص مصادیق موضوع اصل هشتادوششم قانون اساسی و ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس با هیئت نظارت بر مجلس است».

تبصره «۲» این ماده نیز جهت پیش‌بینی ضمانت اجرای اصل مزبور مقرر نموده «تخلف از مفاد این ماده از سوی مراجع قضایی حسب مورد مستوجب مجازات انتظامی از درجه پنج تا هفت است».

رئیس‌جمهور در نامه خود تبصره‌های فوق را در سه جهت مغایر قانون اساسی قلمداد نموده است که با بیان هرکدام از جهات مذکور به صورت مجزا به آن پاسخ داده خواهد شد.

رئیس‌جمهور در نامه مذکور بیان نموده «به سبب تبعیض بین آحاد مردم و نمایندگان مردم و ایجاد امتیاز برای ایشان مغایر بند «۹» اصل سوم و اصول نوزدهم و بیستم قانون اساسی دایر بر برخورداری همه ملت از حقوق مساوی و نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۰ شورای نگهبان می‌باشد».

درخصوص ایرادات مذکور باید متذکر شد که اولاً همان‌گونه ماده (۹) قانون مزبور و همچنین اصل هشتادوششم قانون اساسی تصریح نموده است عدم مسئولیت نمایندگان صرفاً در مقام ایفای وظایف نمایندگی می‌باشد. بدون شک این عدم مسئولیت که جهت تضمین استقلال نمایندگان در ایفای وظایف نمایندگی



پیش‌بینی شده است را نمی‌توان تبعیض محسوب نمود چراکه مسئولیت نماینده در مواردی که به موجب قوانین منجر به ایجاد مسئولیت می‌گردد به جای خود باقی می‌باشد و صرفاً به دلایل پیش‌گفته نظیر جلوگیری از اعمال نظرات مقامات حکومتی و استقلال نمایندگان در انجام وظایف نمایندگی چنین عدم مسئولیتی که صرفاً مربوط به وظایف نمایندگی می‌باشد پیش‌بینی شده است و این امر را نمی‌توان تبعیض محسوب نمود. برای مثال اگر نماینده‌ای در حین نطق خود اقدام به ایراد تهمت به فردی نمود، در این خصوص نماینده از مسئولیت کامل برخوردار خواهد بود و مطابق قوانین با وی برخورد خواهد گردید. نظریه شورای نگهبان نیز دایر بر همین امر است. شورا در نظریه مورد اشاره رئیس‌جمهور همان‌گونه که پیشتر به آن اشاره شد، بیان کرده «اصل هشتادوششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهارنظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی، در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می‌باشد و این آزادی منافی مسئولیت مرتکب جرم نیست». بنابراین شورای نگهبان نیز آزادی نماینده جهت ایفای وظایف نمایندگی را مورد تصریح قرار داده است و آزادی مزبور را مغایر با مسئولیت نمایندگان در سایر موارد ندانسته است. بنابراین ماده و تبصره مذکور هم چیزی فراتر از این امر نیست و عدم مسئولیت نماینده را صرفاً در مقام ایفای وظایف نمایندگی دانسته است و در صورت ارتکاب اعمالی از سوی نماینده که برخلاف قانون می‌باشد، نمایندگان نیز نظیر سایر افراد جامعه مسئول می‌باشند.

رئیس‌جمهور در بخش دیگری از نامه بیان داشته: «به سبب تکلیف مرجع قضایی به رعایت آن و تبعیت از نظریه هیئت مذکور در قانون برخلاف اصل استقلال قاضی

و مرجعیت دادگستری به رسیدگی به تظلمات و شکایات مقرر در اصل یکصدوپنجاهونهم قانون اساسی است. چنانچه وفق صریح قسمت اخیر اصل سی و چهارم قانون اساسی هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد ...».

درخصوص این مطلب نیز باید متذکر گردید که به موجب تبصره «۱» ماده (۹) قانون مزبور صرفاً تشخیص مصادیق وظایف نمایندگی برعهده هیئت نظارت می‌باشد و رسیدگی نسبت به موضوع را به هیئت نظارت محول نکرده است. تشخیص موضوع نیز مسلماً از باب تخصصی بودن آن به هیئت مزبور محول گردیده است و پس از تشخیص مصداق دادگاه در رسیدگی و صدور حکم کاملاً آزاد می‌باشد و این امر به معنای صلب صلاحیت رسیدگی به موضوع از محاکم دادگستری نمی‌باشد. همچنین این ماده و تبصره‌های آن در هیچ موردی سلب‌کننده حق افراد در شکایت نسبت به نمایندگان نمی‌باشند و افراد در هر مورد که از سوی نمایندگان به حقوق‌شان تعرض گردد قادر به شکایت به دادگاه‌های دادگستری می‌باشند.

رئیس‌جمهور در بخش دیگری از نامه خود بیان داشته: «وفق اصل چهارم قانون اساسی هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. لذا نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی برای اعمال حق آزادی خود در اظهارنظر و رأی نمی‌توانند حقوق سایر اشخاص را از جمله حقوق مقرر در اصول بیست و چهارم، بیست و سوم، بیست و دوم و بیست و پنجم قانون اساسی را مورد تعرض قرار دهند، چنان‌که به درستی در بند «۳» نظریه شورای نگهبان و نظر مبارک



امام خمینی (ره) نیز بر پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران در مجلس و رسیدگی در قوه قضائیه تأکید شده است ...».

درخصوص این موضوع نیز همان‌گونه که پیشتر متذکر شدیم عدم مسئولیت نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی، به معنای عدم مسئولیت مطلق نمایندگان نمی‌باشد. بلکه صرفاً در مقام ایفای وظایف نمایندگی از عدم مسئولیت مزبور بهره‌مند خواهند بود و در صورت ارتکاب عملی برخلاف قانون، مسئولیت نمایندگان مانند سایر افراد پابرجا خواهد بود و هیچگاه نمایندگان با توسل به عدم مسئولیت در ایفای وظایف نمایندگی قادر به تضییع حقوق دیگران نخواهند بود و در صورت تحقق این امر هر فردی از آحاد ملت حق مراجعه به دادگستری و تظلم‌خواهی را خواهد داشت.

نکته دیگری که در ارتباط با موارد مطروحه قابل ذکر می‌باشد این است که مشخص نیست چگونه رئیس‌جمهور به نظریات تفسیری شورای نگهبان استناد می‌نماید و لکن به نظر این شورا مبنی بر مطابقت این قانون با قانون اساسی توجهی ندارد. گویا رئیس‌جمهور خود را اصلح از مفسر در بیان مراد و منظور مفسر از تفسیر ارائه شده می‌داند. همچنین رئیس‌جمهور به وضع ضمانت اجرا برای یک ترتیب قانونی ایراد نموده است. درحالی که به نظر می‌رسد وضع ضمانت اجرا جهت یک امر قانونی آن هم نظیر اصلی از اصول قانون اساسی از ضروریات محسوب گردد.

مسئله دیگری که در این خصوص وجود دارد دفاعیات مشاور حقوقی رئیس‌جمهور از نظرات ایشان در ارتباط با اعلام مغایرت قانون مزبور با قانون اساسی از سوی رئیس‌جمهور می‌باشد.

ایشان بیان کرده‌اند که نامه رئیس‌جمهور «از نظر محتوا و ماهیت دقیقاً منطبق با

نظرات شورای نگهبان است و اتفاقاً آنچه که توسط رئیس‌جمهور به‌عنوان ایراد مطرح شده، همان اشکالاتی است که در کلیت آن قبلاً توسط شورای محترم نگهبان به همین قانون گرفته شده بود. شورای نگهبان تصریح نموده: «ماده (۹) این قانون از جهت اطلاق قابل تعقیب و توقیف نبودن نمایندگان، مغایر اصل هشتادوششم قانون اساسی است». همچنین نظر تفسیری این شورا درخصوص اصل فوق تصریح می‌کند که احضار نماینده توسط مقامات قضایی از طریق هیئت پیش‌بینی شده در قانون مصوب مجلس و همچنین تأیید مراتب توسط این هیئت چنانچه مستلزم رسیدگی قضایی و بازداشت نماینده باشد، چون شامل امور طرح شده در دستگاه‌های قضایی و الزام قاضی به تبعیت از نظریه هیئت فوق‌الذکر می‌شود مغایر اصول پنجاه‌وهفتم، یکصدوپنجاه‌وششم و یکصدوپنجاه‌ونهم قانون اساسی می‌باشد».

در پاسخ به این مطلب باید به این نکته توجه کرد که ایراد شورای نگهبان درخصوص ماده (۹) بوده است و ایرادی که به تبصره‌ها گرفته شده است، بدین دلیل بوده که تبصره‌های مذکور ناظر بر ماده (۹) (پیش از اصلاح) بوده‌اند لکن با اصلاح این ماده جای ایرادی باقی نخواهد ماند. ثانیاً همان‌گونه که در نامه ایشان نیز بیان شده «تأیید مراتب توسط این هیئت (نظارت) چنانچه مستلزم رسیدگی قضایی و بازداشت نماینده باشد، چون شامل امور طرح شده در دستگاه‌های قضایی و الزام قاضی به تبعیت از نظریه هیئت فوق‌الذکر می‌شود مغایر اصول ... قانون اساسی می‌باشد». بنابراین مطابق قیدی که شورای نگهبان در نظر خود اعلام نموده: «تأیید مراتب چنانچه مستلزم رسیدگی قضایی و بازداشت نماینده باشد». مغایر اصول



قانون اساسی می‌باشد. لذا با اصلاح ماده (۹) ابهام مذکور نیز برطرف می‌گردد و نه در ماده (۹) فعلی و نه در تبصره چنین شائبه‌ای وجود نخواهد داشت که ماده و یا تبصره‌های مذکور رسیدگی قضایی را به مرجعی جز مرجع قضایی داده باشد.

### نتیجه‌گیری

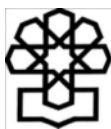
از آنچه بیان شد می‌توان نتیجه گرفت که اولاً تشخیص مطابقت مصوبات مجلس شورای اسلامی به موجب نص قانون اساسی برعهده شورای نگهبان می‌باشد و مسئولیت اجرای قانون اساسی مندرج در اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی با توجه به صراحت اصل و نظریات شورای نگهبان در خصوص این اصل صرفاً ناظر بر اجرای اصول قانون اساسی بوده و منصرف از آن دسته از اموری می‌باشد که خود قانون اساسی سازوکار آن را مشخص کرده است.

ثانیاً موضوع مطروحه نه تنها به علت واضح بودن امر و پیش‌بینی ترتیبات لازم در قانون اساسی در این خصوص نمی‌تواند از مصادیق اختلاف قوا محسوب گردد، بلکه رئیس‌جمهور اصولاً در مقامی نیست که بتواند رأساً موضوعی را به هیئتی که خود نمی‌تواند مستقلاً به موضوعی رسیدگی کند ارجاع دهد.

ثالثاً مواردی که توسط رئیس‌جمهور مغایر با قانون اساسی تلقی گردیده است فاقد هرگونه مغایرتی می‌باشد، چراکه این موارد در بردارنده هیچگونه امتیاز ویژه‌ای برای نمایندگان بجز آنچه که در قانون اساسی مقرر گردیده است نمی‌باشد.

## منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران.
۳. مجموعه نظریات شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی.
۴. مجموعه نظریات شورای نگهبان «تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی».
۵. مهرپور، حسین. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، ۱۳۹۰.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۴۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیل حقوقی پیرامون: «نامه رئیس‌جمهور به رئیس هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا مبنی بر مغایرت قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان با قانون اساسی»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: سیدمجتبی حسینی پوراردکانی

ناظر علمی: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

مقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۳/۳۱