

عنوان پژوهش

جایگاه مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی

جمهوری اسلامی ایران

با نگاه تطبیقی نظام حقوقی امریکا و انگلیس

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۹۳

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۰/۲۸



شناسنامه

عنوان:

جایگاه مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی
جمهوری اسلامی ایران
با نگاه تطبیقی نظام حقوقی امریکا و انگلیس

مؤلف:

میثم درویش متولی

ناظر علمی:

سیدمحمدهادی راجی

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۹۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۲۸

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
فصل اول: چگونگی انتخاب رئیس مجلس و نحوه نظارت بر او.....	۵
مبحث اول: چگونگی انتخاب رئیس مجلس.....	۵
مبحث دوم: چگونگی نظارت بر رئیس مجلس.....	۹
فصل دوم: تبیین جایگاه رئیس مجلس در قوه مقننه.....	۱۰
مبحث اول: تبیین جایگاه رئیس مجلس در میان سایر نمایندگان مجلس.....	۱۱
مبحث دوم: تبیین صلاحیت‌های رئیس مجلس در امور اجرایی و اداری قوه مقننه.....	۱۴
فصل سوم: تبیین جایگاه رئیس مجلس در ارتباط با سایر قوا و نهادهای حکومتی.....	۱۷
مبحث اول: رئیس مجلس و عضویت در هیأت‌ها و مجامع.....	۱۸
مبحث دوم: تبیین ارتباط رئیس مجلس با قوه مجریه.....	۱۹
مبحث سوم: تبیین ارتباط رئیس مجلس با شورای نگهبان.....	۲۱
ثمره بحث.....	۲۴
منابع:.....	۲۶

چکیده

اساساً تبیین صحیح جایگاه هر شخصیت حقوقی حقوق عمومی نیازمند بررسی و تحلیل صلاحیت‌های وی می‌باشد. از این‌رو تبیین جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، موضوعی است که باید بر پایه و اساس صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات رئیس مجلس بررسی گردد. با نگاهی به قوانین اساسی و عادی کشورهای مختلف درمی‌یابیم که این جایگاه در هر کشوری متفاوت از دیگر کشورها است و این تفاوت ناشی از تمایز در صلاحیت‌های مقرر برای رئیس مجلس می‌باشد. بر اساس قواعد حقوقی حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران، رئیس مجلس شورای اسلامی علاوه بر دارا بودن صلاحیت اداره جلسات و اداره امور اجرایی و اداری مجلس، دارای صلاحیت‌های دیگری نیز می‌باشد که جایگاه وی را به عنوان رئیس قوه مقننه ارتقاء می‌دهد. این جایگاه متعالی، در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا و یا بریتانیا برای رؤسای هیچ یک از مجالس پیش بینی نگردیده است و شأن رؤسای این مجالس، صرفاً در حوزه اداره جلسات پارلمان و اداره برخی از امور اداری و اجرایی تبیین می‌گردد.

واژگان کلیدی: رئیس مجلس شورای اسلامی - جایگاه رئیس مجلس - صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات رئیس مجلس، ریاست بر امور مجلس - اداره امور اجرایی مجلس - رئیس قوه مقننه - انتخاب و انتصاب رئیس مجلس - نظارت بر رئیس مجلس - امور ستادی و صفی مجلس

مقدمه

پارلمان به دستگاهی اطلاق می‌شود که کارویژه آن وضع قانون یا قواعد کلی و لازم‌الاجراست. (قاضی، ۱۳۸۸، ص ۱۸۰) اساساً مجالس و پارلمان‌ها که کارویژه اصلی آنها وضع قوانین و قواعد لازم‌الاجراء است، مرکب‌اند از منتخبین ملت که تحت شرایط و ضوابط خاص مذکور در آیین نامه داخلی آن مجلس به ایفای وظایف مشخص مانند: وضع قانون، سایست‌گذاری و... (بسته به نوع نظام حقوقی - سیاسی خود) می‌پردازند. در نگاه نخست، انجام منظم و صحیح فرآیند قانونگذاری در مجلس و نظم جلسات اقتضاء می‌کند، شخصی منتخب از جانب نمایندگان و یا منصوب از جانب نهادی مافوق نمایندگان و پارلمان، اداره جلسات مجلس را بر عهده داشته باشد. این شخص که از آن به «رئیس مجلس» تعبیر می‌شود، وظایف و صلاحیت‌های گوناگونی را در ریاست بر مجلس بر اساس موازین و قواعد حقوقی کشور متبوع خود عهده‌دار می‌گردد.

نوشتار حاضر در پی تبیین جایگاه رئیس مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و کشورهای مورد مطالعه می‌باشد که با بهره‌مندی و با استفاده از روش اکتشافی در پی پاسخ به این مساله خواهیم بود.

به منظور تبیین صحیح جایگاه هر شخصیت حقوقی حقوق عمومی، مانند رئیس مجلس ناگزیر باید صلاحیت‌ها و وظایفی را که در قوانین اساسی و عادی بر عهده او گذاشته شده است شناخت. سپس بر اساس تحلیل این وظایف و اختیارات و تلفیق آن با ساختار حقوقی آن نظام، به تبیین و تحلیل جایگاه حقوقی آن شخص حقوقی پرداخت. از این رو در پژوهش حاضر به منظور دست یابی و تحلیل صحیح از جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، باید در گام نخست صلاحیت‌ها و وظایف رئیس مجلس شورای اسلامی را در این نظام تبیین نموده، سپس با تلفیق بحث صلاحیت با ساختار نظام مورد مطالعه، به تحلیل حقوقی جایگاه رئیس مجلس در ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بپردازیم. در نوشتار حاضر علاوه بر جمهوری اسلامی ایران، نگاهی به نظام‌های حقوقی دیگر مانند ایالات متحده آمریکا و بریتانیا در این حوزه خواهیم داشت. بر همین اساس نوشتار حاضر در سه فصل ارائه می‌گردد. در ابتدای امر و در فصل نخست به بررسی نحوه

انتخاب رئیس مجلس در نظام‌های حقوقی و همچنین نحوه نظارت بر رئیس مجلس می‌پردازیم. سپس در فصل دوم این نوشتار به تبیین جایگاه رئیس مجلس در قوه مقننه خواهیم پرداخت. در فصل سوم و پایانی نوشتار حاضر به تبیین و ارائه جایگاه رئیس مجلس در سایر قوا و نهادهای حکومتی می‌پردازیم. و در انتهای این پژوهش، در ثمره بحث به ارائه نتیجه‌گیری خواهیم پرداخت و با تحلیل و امعان نظر در آنچه در فصول قبل بیان نمودیم، به تبیین جایگاه رئیس مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نظام‌های مورد مطالعه (بریتانیا و آمریکا) خواهیم پرداخت.

فصل اول: چگونگی انتخاب رئیس مجلس و نحوه نظارت بر او

تبیین چگونگی انتخاب رئیس مجلس می‌تواند از جمله عواملی باشد که در شناخت صحیح جایگاه رئیس مجلس مؤثر و کارگشا باشد. امروزه اهمیت جایگاه رئیس مجلس اقتضاء می‌کند که یک سازوکار متقن و نظام‌مند برای انتخاب او در هر نظام حقوقی تعریف گردد. بر همین اساس غالب کشورها در آیین‌نامه داخلی پارلمان‌ها و مجالس خود در خصوص شیوه انتخاب رئیس مجلس سازوکارهایی را متناسب با نوع نظام خود در نظر گرفته‌اند. برخی از کشورها نظر به انتصابی بودن ریاست مجالس از سوی مقام مافوق دارند که این شیوه در گذشته بیشتر مرسوم بوده و امروزه تقریباً منسوخ شده است. برخی از نظام‌های دیگر نیز نظر به انتخابی بودن رئیس مجلس از طرق گوناگون دارند که هر دو روش فوق را در مبحث اول بررسی خواهیم نمود. در مبحث دوم فصل حاضر نیز با توجه به مباحث چگونگی انتخاب رئیس مجلس، به تبیین طرق نظارت بر رئیس مجلس در نظام‌های حقوقی مختلف می‌پردازیم تا این عامل نیز ما را در شناخت مقرون به صواب از جایگاه رئیس مجلس یاری دهد.

مبحث اول: چگونگی انتخاب رئیس مجلس

در چگونگی انتخاب رئیس مجلس در نظام‌های حقوقی معاصر، دو شیوه کلی وجود دارد که هر شیوه نیز به تناسب نظام حقوقی مورد نظر، مدل‌هایی را در ذیل خود دارد. شیوه نخست انتخاب رؤسای مجالس، ملهم از نظام حقوقی بریتانیا می‌باشد که از آن به شیوه انتصابی بودن رئیس مجلس یاد می‌شود. نقطه آغاز برگزیدن شیوه انتصابی در انتخاب رئیس مجلس را باید از قرن چهاردهم و آن هم در مجلس عوام انگلیس دانست. نیاز به وجود مقامی که بتواند از جانب همه نمایندگان، در برابر پادشاه سخن بگوید، از سال ۱۳۷۶ میلادی در مجلس عوام انگلیس احساس شد. (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۴۱۸) در گذشته تعیین و منصوب نمودن رؤسای مجالس از جانب پادشاهان و امراء امری مرسوم و رایج بود. امروزه هرچند که رؤسای برخی از مجالس منصوب

مقام مافوق مجلس همچون رهبران و رؤسای کشورها هستند^(۱)، لکن تقریباً عموم کشورهای دنیا شیوه انتصابی بودن را کنار گذاشته و بر اساس تحولات حقوقی در نظام‌های خود، روی به شیوه دوم گزینش رؤسای مجالس، یعنی شیوه انتخابی آورده‌اند. شیوه انتخابی مدل‌های گوناگونی را در ذیل خود دارد. امروزه در غالب کشورها اصل بر انتخابی بودن رئیس پارلمان است و رئیس مجلس به سبب نقش کاربردی و حساس، با اکثریت مطلق اعضای مجلس قانونگذاری برگزیده می‌شود. همچنین به دلیل آنکه رئیس مجلس نباید خود را منحصرأ وام‌دار گروه خاص یا تعدادی از نمایندگان بداند، آگاهی وی از این موضوع که کدام نماینده رأی موافق و یا مخالف به ریاست وی داده، بی‌تردید در بیطرفی او تأثیر گذار خواهد بود، لذا انتخاب رئیس مجلس باید از طریق رأی مخفی صورت گیرد. (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۴۱۹). با امعان نظر در قوانین اساسی کشورهای مختلف در می‌یابیم قریب به اتفاق کشورها، شیوه انتخابی بودن رئیس مجلس را برگزیده‌اند. در همین زمینه به طور مثال اصل چهل و چهارم قانون اساسی کانادا مقرر می‌دارد: «مجلس عوام در اولین جلسه پس از انتخابات عمومی با حداکثر سرعت ممکن نسبت به انتخاب یکی از اعضا به عنوان رئیس اقدام می‌کند». و یا اصل سی و دوم قانون اساسی فرانسه بیان می‌دارد: «رئیس مجلس شورای ملی برای یک دوره مجلس انتخاب می‌شود و رییس مجلس سنا بعد از هر انتخابات میان دوره‌ای انتخاب می‌شود».^(۲)

نکته حائز اهمیت در شیوه گزینش انتخابی رئیس مجلس، وجود طرق و مدل‌های گوناگون برای انتخاب رئیس مجلس می‌باشد. غالباً طریقه شیوه انتخابی، برگزیدن رئیس مجلس مستقیماً به وسیله آراء نمایندگان مجلس مربوطه می‌باشد. به عبارت

۱. بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی کشور هلند، رئیس مجلس دوم انتصابی می‌باشد. در مورد مجلس دوم ترتیب کار به این صورت است که نمایندگان فهرستی با سه نام تهیه و تقدیم رئیس مملکت می‌نمایند، تا از بین آنها فرمان (انتصاب) یک نفر را صادر کند.
۲. علاوه بر دو کشور فوق، در قوانین اساسی کشورهای دیگری نیز به انتخابی بودن رئیس مجلس نظر دارند. از باب نمونه ر.ک. بندهای اول اصول ۴۰ و ۵۲ قانون اساسی آلمان، بند دوم اصل ۷۲ قانون اساسی اسپانیا، اصل ۵۲ قانون اساسی بلژیک، اصل ۵۸ قانون اساسی ژاپن، اصل ۸۴ قانون اساسی امارات متحده عربی، اصل ۴۴ قانون اساسی لبنان، اصل ۶۰ قانون اساسی بحرین، اصل ۹۴ قانون اساسی ترکیه و اصل ۹۲ قانون اساسی کویت.

دیگر نمایندگان مجلس یکی از اعضای خود را انتخاب نموده و آن شخص بدون نیاز به تشریفات خاصی برای احراز این سمت و به صرف انتخاب توسط نمایندگان، به عنوان رئیس مجلس ایفای وظیفه می نماید. اما علاوه بر این روش که رئیس مجلس به طور مستقیم با آراء نمایندگان و بدون تشریفات انتخاب می گردد، طرقی دیگر نیز بسته به نظام حقوقی کشورها در انتخاب رئیس مجلس وجود دارد. در این روش یا مدل از شیوه انتخابی، علاوه بر انتخاب رئیس از جانب نمایندگان، تأیید مقام مافوق مجلس مانند رئیس کشور یا پادشاه امری شکلی یا صوری و از تشریفات انجام مراحل انتخاب است. لکن این تأیید و توشیح حکم رئیس مجلس منتخب نمایندگان توسط پادشاه یا رئیس کشور امری تشریفاتی می باشد. به عبارت دیگر رئیس کشور یا پادشاه به نوعی مکلف به امضای حکم منتخب نمایندگان به ریاست مجلس می باشد. از مصادیق کشورهایی که این مدل از شیوه انتخابی را در نظر گرفته اند، می توان از مجلس اول کشور هلند یاد نمود. بر اساس اصل ۶۱ قانون اساسی کشور هلند در مجلس اول این کشور، نمایندگان شخص منتخب خود را به مقام سلطنت معرفی می کنند تا فرمان ریاستش از طرف آن مقام صادر گردد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز همانند اکثر کشورها، از شیوه انتخابی در گزینش رئیس مجلس استفاده می شود. به موجب اصل شصت و ششم قانون اساسی «ترتیب انتخاب رئیس و... به وسیله آیین نامه داخلی مجلس معین می گردد». در همین راستا ماده ۱۶ آیین نامه داخلی مجلس مقرر می دارد: «انتخاب رئیس در نوبت اول با اکثریت مطلق آراء نمایندگان صاحب رأی است»^(۱)... در صورتی که در انتخاب رئیس در نوبت اول اکثریت مطلق حاصل نشود، در نوبت دوم اکثریت نسبی کافی خواهد بود. تبصره ۱- چنانچه آراء برای رئیس... با یکدیگر برابر باشد، حسب مورد به قید قرعه تعیین می شوند».

لذا همانطور که مشخص است، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران رئیس مجلس به شیوه انتخابی از جانب نمایندگان مجلس مستقیماً و بدون انجام تشریفات خاصی انتخاب می گردد.

۱. بر اساس ماده ۳۹ آیین نامه داخلی مجلس، منظور از «صاحب رأی» نمایندگانی است که اعتبارنامه آنها تا زمان رأی گیری به تأیید مجلس رسیده است.

با مطالعه قوانین حاکم در نظام‌های آمریکا و بریتانیا نیز درمی‌یابیم که این کشورها همانند قریب به اتفاق کشورهای دنیا شیوه انتخابی را با مدل‌های گوناگون برگزیدند. در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا، رئیس مجلس نمایندگان از طریق آراء مستقیم نمایندگان این مجلس انتخاب می‌شود. بر همین اساس بندهای ۱ و ۵ بخش دوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مقرر می‌دارد: «مجلس نمایندگان، رئیس و سایر «مقامات» خود را انتخاب می‌نماید...». همچنین به موجب بند ۱ ماده ۲ و جزء b از بند ۶ ماده ۲ و همچنین بند ۱۱ ماده ۲ آیین نامه داخلی مجلس نمایندگان، هریک از دو مجلس نمایندگان و سنای آمریکا، دارای فراکسیون حزبی می‌باشند که مذاکراتشان محرمانه است و کاندیدای حزب برای ریاست مجلس در این فراکسیون معین می‌شود. غالباً رهبر حزب اکثریت در مجلس نمایندگان به عنوان رئیس مجلس نمایندگان برگزیده می‌شود. وی به عنوان «سخنگو»^(۱) که از سنت پارلمانی انگلستان اقتباس شده است، خوانده می‌شود. اما در خصوص انتخاب رئیس مجلس سنا در آمریکا، وضع به گونه‌ای متفاوت از مجلس نمایندگان است. در گزینش رئیس مجلس سنا به نوعی از شیوه انتصابی یا غیر انتخابی بهره برده شده است. توضیح بیشتر آنکه در ایالات متحده آمریکا معاون رئیس جمهور،^(۲) استحقاقاً ریاست مجلس سنا را نیز بر عهده دارد. به موجب بند ۴ بخش سوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا «معاون رئیس‌جمهوری ایالات متحده، ریاست مجلس سنا را به عهده دارد، ولی حق رأی نخواهد داشت، مگر زمانی که تعداد نمایندگان موافق و مخالف مساوی باشد».

در نظام حقوقی بریتانیا در دو مجلس عوام و لردها وضع نسبت به نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا متفاوت است. ریاست مجلس عوام را شخصی با عنوان سخنگو بر عهده دارد. در مجلس عوام انتخاب سخنگو (رئیس مجلس) از طریق نمایندگان پارلمان صورت می‌گیرد که هریک دارای یک حق رأی می‌باشند. البته غالباً رأی‌گیری صورت نمی‌گیرد و سخنگو توسط نمایندگان پارلمان بدون مخالفت انتخاب می‌شود. توضیح بیشتر آنکه در مارس ۲۰۰۱ در انتخاب سخنگوی مجلس عوام (رئیس مجلس عوام) نمایندگان تصویب نمودند که سخنگو بنا بر سیستم جدیدی انتخاب شود. بر

1. speaker

2. vice_ president

این اساس در پی انتخابات عمومی مجلس عوام، سخنگویی که در دوره قبلی سخنگو بوده، اگر مجدداً در انتخاب جدید به عنوان نماینده مجلس انتخاب گردد، مجدداً به عنوان سخنگو منصوب می شود و تا زمان بازنشستگی به عنوان سخنگو ایفای وظیفه می کند و چنانچه جایگاه سخنگو خالی باشد (یعنی مجدداً در انتخابات دوره بعد شرکت نکند یا توسط مردم انتخاب نشود)، سخنگوی جدید بر اساس رأی مخفی اعضای مجلس انتخاب می شود. (زارعی، ۱۳۸۴، ص ۶۰) در مجلس اعیان (لردان) نیز همانند مجلس عوام، شیوه گزینش رئیس مجلس انتخابی می باشد. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/348007/lord> - chancellor البته پیش از این در این مجلس، رئیس مجلس توسط پادشاه منصوب می شد. (قاضی، ۱۳۸۶، ۲۰۸)

مبحث دوم: چگونگی نظارت بر رئیس مجلس

طرق و شیوه های نظارت بر رئیس مجلس در نظام های حقوقی مختلف، متفاوت می باشد. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در خصوص نحوه نظارت بر رئیس مجلس باید به تنها ماده قانونی موجود در این زمینه یعنی ماده ۲۶ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی متمسک گردید. بر اساس این ماده: «هرگاه نمایندگان به کیفیت اداره جلسات یا سایر امور مجلس و نحوه ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیأت رئیسه معترض باشند، می توانند طی تقاضای کتبی با امضای حداقل بیست و پنج نفر و یا به درخواست کمیسیون تدوین آیین نامه داخلی مجلس، تشکیل هیأت رسیدگی به اعتراضات، مرکب از رؤسای کمیسیون های تخصصی و اعضای کمیسیون تدوین آیین نامه داخلی مجلس را درخواست نمایند. کمیسیون تدوین آیین نامه داخلی مکلف است ظرف سه روز نسبت به تشکیل هیأت رسیدگی به اعتراضات، اقدام نماید. هیأت اخیر مکلف است ظرف ده روز با حضور سه نفر از منتخبین معترضین، به موضوع رسیدگی نماید. در صورتی که اکثریت اعضای هیأت رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند، عضویت وی در هیأت رئیسه تعلیق می گردد. گزارش هیأت در این باره در جلسه غیرعلنی مورد بررسی قرار می گیرد و در اولین جلسه علنی مجلس بدون بحث به رأی گیری گذاشته می شود. در صورت رد عدم صلاحیت، عضو مزبور به کار خود ادامه خواهد داد و در غیر این صورت از سمت خود مستعفی شناخته

می‌شود و حق شرکت در انتخابات مجدد آن دوره را ندارد». با توجه به مجموعه مواد آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تنها راه حل نظارتی بر رئیس مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که دارای ضمانت اجرای عزل می‌باشد، این ماده از قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌باشد. هر چند که طرق دیگری نیز در قانون آیین نامه داخلی مجلس و سایر قوانین در نظارت بر رئیس مجلس موجود است - مانند تبصره ۳ ماده ۲۶ که کمیسیون اصل ۹۰ را نیز ذی صلاح در رسیدگی به اعتراضات نسبت به اعمال رئیس مجلس می‌داند - اما تنها ماده قانونی که دارای ضمانت اجراست، ماده ۲۶ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا نیز روش‌هایی را در نظارت بر رئیس مجلس در قوانین خود تعبیه نموده‌اند. به موجب آیین نامه داخلی مجلس نمایندگان، هر نماینده می‌تواند تخلف رئیس را ضمن اعلام به صحن علنی به «کمیسیون استانداردهای رفتار رسمی»^(۱) ارجاع نماید (زارعی، محمدحسین و بهنیا، مسیح، ۱۳۸۵: ۲۱ - ۲۲). کمیسیون مذکور در خصوص نقض احتمالی قواعد و مقررات داخلی مجلس که توسط رئیس مجلس صورت گرفته است، گزارشی را تهیه کرده و در صحن علنی قرائت می‌کند. در صورت احراز تخلف رئیس در قالب گزارش این کمیسیون، امکان برکناری وی پس از تأیید تخلف توسط اکثریت نمایندگان وجود خواهد داشت. لذا در نظام حقوقی آمریکا، منتخبین مردم در مجلس نمایندگان بر اساس آیین نامه داخلی بر رئیس این مجلس از طریق فوق نظارت می‌نمایند و این نظارت همراه با در نظر گرفتن ضمانت اجرای عزل رئیس مجلس برای نمایندگان این مجلس می‌باشد. همچنین نکته پایانی و حائز اهمیت در بحث حاضر آن است که با تبعی که در منابع مربوطه صورت گرفت، اشاره‌ای از نظارت بر رئیس مجلس از سوی مجلس، در نظام‌هایی که شیوه انتصابی را برای تعیین مجلس در نظر گرفته‌اند، مشاهده نشد.

فصل دوم: تبیین جایگاه رئیس مجلس در قوه مقننه

پس از آنکه چگونگی انتخاب و نحوه نظارت بر رئیس مجلس را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و سایر نظام‌های مورد مطالعه تبیین نمودیم، در این فصل به

بیان جایگاه رئیس مجلس در قوه مقننه خواهیم پرداخت. اساساً عمده وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های رئیس مجلس در قوه مقننه تعریف می‌گردد. در این فصل براساس ارائه، تبیین و تحلیل مباحث فوق، به بررسی جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در قوه مقننه خواهیم پرداخت و در فصل بعد جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی را در سایر قوا و نهادهای حکومتی تبیین می‌نماییم. اساس و پایه تقسیم‌بندی صلاحیت‌ها و وظایف مقرر رئیس مجلس در قوه مقننه بر دو محور استوار است که این دو محور، دو مبحث از این فصل پژوهش را تشکیل می‌دهند. در مبحث اول این فصل به تبیین جایگاه رئیس مجلس در میان سایر نمایندگان مجلس می‌پردازیم. آنگاه در مبحث دوم فصل دوم به تبیین اختیارات و وظایف رئیس مجلس در امور اجرایی و اداری قوه مقننه خواهیم پرداخت.

مبحث اول: تبیین جایگاه رئیس مجلس در میان سایر نمایندگان مجلس

همانطور که در فصل پیش به تفصیل بیان نمودیم، اساساً در عصر کنونی رؤسای مجالس افرادی انتخابی و از بین نمایندگان مجلس می‌باشند که با آراء مستقیم و یا بعضاً با آراء مستقیم و امضای رئیس کشور انتخاب می‌گردند و بسته به نظام‌های حقوقی مختلف، هر یک دارای صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات متفاوتی می‌باشند. رؤسای پارلمان‌ها در هر نظام حقوقی اساساً جایگاه و شأنی متمایز از سایر نمایندگان دارند و این امر ناشی از صلاحیت‌ها و اختیارات افزون آنها بر سایر نمایندگان است. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز رئیس مجلس، شأن و جایگاهی خاص و متمایز از سایر نمایندگان دارد که ناشی از برخورداری از صلاحیت‌هایی است که سایر نمایندگان از آن برخوردار نیستند. توضیح بیشتر آنکه در نگاه نخست و بر اساس آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اداره جلسات و تمشیت امور اداری مجلس اقتضاء می‌کند که رئیس مجلس دارای اختیارات و صلاحیت‌هایی باشد که مافوق سایر نمایندگان جلوه نماید. اختیاراتی چون تذکر به نمایندگان^(۱)، توبیخ، اخطار

۱. در همین راستا ماده ۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس مقرر داشته است: "رئیس جلسه نسبت به نمایندگانی که از موضوع مذاکره خارج می‌شوند و یا بدون اجازه صحبت می‌کنند و همچنین نسبت به نمایندگانی که به واسطه عدم رعایت آیین‌نامه داخلی یا به انحاء دیگر رعایت نظامات مجلس را نمی‌نمایند تذکر می‌دهد."

و تعطیلی جلسه به علت بی‌نظمی نمایندگان^(۲) از جمله مصادیق قانونی است که موجب تفوق و برتری نسبی جایگاه رئیس مجلس نسبت به سایر نمایندگان می‌شود. همچنین عدم الزام رئیس مجلس نسبت به عضویت در یکی از کمیسیون‌های مجلس متمایز کننده این شخصیت حقوقی از سایر نمایندگان مجلس است.^(۳) و آخرین مستند قانونی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در بیان تمیز جایگاه رئیس مجلس و سایر نمایندگان ماده ۱۱۰ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است که به دلیل شأن والای رئیس مجلس ارائه نطق پیش از دستور را در هر جلسه برای رئیس مجلس مجاز دانسته است.^(۴) لکن تمامی مستندات و مصادیق قانونی فوق بیانگر جایگاه متمایز رئیس مجلس شورای اسلامی از حیث اداره جلسات مجلس و برقراری نظم در صحن مجلس است و در واقع نمی‌توان قائل به تفوق و برتری مطلق جایگاه رئیس مجلس نسبت به سایر نمایندگان در مجلس شد. لذا از مباحث و مستندات فوق می‌توان این ثمره را برداشت نمود که صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات رئیس مجلس در مجلس سبب گردیده است که شأن و جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به سایر نمایندگان متمایز گردد، بدون آنکه از تفوق و برتری حقیقی نسبت به سایر نمایندگان برخوردار باشد. درحقیقت این تمایز به نوعی برتری ضمنی ناشی از

۱. در همین راستا ماده ۸۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس مقرر داشته است: «در صورتی که رئیس به یکی از نمایندگان دوبار تذکر داد و نماینده مجدداً از حدود نظم خارج گردید، رئیس به او اخطار می‌کند».
۲. در همین راستا ماده ۱۰۸ قانون آیین نامه داخلی مجلس مقرر داشته است: «در صورتی که در مجلس بی‌نظمی و تشنج به وجود آید که مانع ادامه کار مجلس باشد و رئیس نتواند از آن جلوگیری کند، در جای خود قیام می‌نماید. هرگاه برخاستن رئیس موجب آرامش نشود جلسه را به مدت پانزده دقیقه به عنوان تنفس تعطیل می‌کند و نمایندگان از جلسه خارج می‌شوند و پس از انقضای پانزده دقیقه مجدداً جلسه تشکیل می‌شود. هرگاه بی‌نظمی و تشنج تجدید شود رئیس، جلسه را ختم و آن را به روز دیگری موکول می‌نماید».
۳. در همین راستا ماده ۷۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس مقرر داشته است: «هر نماینده به جز رئیس مجلس، ملزم است عضویت یکی از کمیسیون‌های تخصصی را بپذیرد...».
۴. ماده ۱۱۰ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «در هر جلسه، قبل از ورود در دستور، رئیس می‌تواند در مورد گزارش حوادث مهم و مسائل فوری روز مطالبی را که آگاهی مجلس از آن ضروری باشد به اطلاع نمایندگان برساند. حداکثر مدت برای این مطالب پانزده دقیقه خواهد بود».

تفویض نمایندگان به یکی دیگر از نمایندگان (رئیس مجلس) است که به سبب مدیریت جلسات، به مدیر جلسه (رئیس مجلس) تفویض می‌گردد.

در مطالعه سایر نظام‌های حقوقی نیز جایگاه رئیس مجلس متمایز از سایر اعضای پارلمان می‌باشد. البته باید مجدداً اذعان نمود که صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس مجلس در هر نظام حقوقی متفاوت از نظام دیگر می‌باشد. در برخی از مجالس مانند مجلس عوام بریتانیا رئیس مجلس که از آن به سخنگو^(۱) تعبیر می‌شود،^(۲) اداره جلسات را بر عهده دارد و علاوه بر آن از صلاحیت اضافی دیگری نیز برخوردار است. ارائه سخنرانی‌های رسمی در مناسبت‌های کشوری، ریاست کمیسیون مجلس عوام، دستور حفظ نظم به نماینده‌ای که از قوانین مجلس سرپیچی نموده است، اعمال تنبیه و مجازات محرومیت یک روزه از حضور در مجلس از جانب سخنگو برای نماینده‌ای که نظم مجلس را برهم ریخته، اختیار و صلاحیت سخنگو در رد یا پذیرش پیشنهادات اصلاحی در زمان تصویب طرح‌ها و... از جمله مصادیقی است که انحصاراً در صلاحیت رئیس مجلس عوام (سخنگو) بوده است و سبب برتری جایگاه وی بر سایر نمایندگان این مجلس گردیده است. (زارعی، ۱۳۸۴، ۵۹ - ۶۲)

در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا نیز جایگاه رئیس مجلس یک جایگاه متمایز در قوه مقننه قلمداد می‌شود، صلاحیت‌هایی مانند اداره و حفظ انتظام جلسات (بند ۲ و ۳ ماده ۱ آیین نامه داخلی مجلس نمایندگان) و اعلام تعطیلی مجلس برای تنفس و استراحت (بند ۱۲ ماده ۱) از جمله صلاحیت‌های اضافی رئیس مجلس نسبت به سایر نمایندگان است که همانند نظام‌های دیگر سبب تمایز جایگاه رئیس مجلس نسبت به سایر نمایندگان از حیث مدیریت جلسات مجلس می‌باشد.

همانطور که مشاهده می‌شود، در نظام‌های حقوقی مختلف صلاحیت‌هایی که برای رؤسای مجالس در صحن پارلمان در نظر گرفته شده است، از باب مدیریت جلسات مجلس و تبعات مدیریتی می‌باشد و این صلاحیت‌ها به سبب انجام وظایف و مسئولیت‌هایی است که رئیس مجلس در پارلمان دارا می‌باشد. از این رو نمی‌توان

1. speaker

۲. عنوان سخنگو از موقعیت رئیس مجلس عوام ناشی می‌شود، چرا که وی مأمور ارتباط مجلس عوام با ملکه است. (زارعی، ۱۳۸۴، ص ۵۸)

گفت که رئیس مجلس در مقایسه با سایر نمایندگان از برتری و تفوق در جایگاه برخوردار است.

مبحث دوم: تبیین صلاحیت‌های رئیس مجلس در امور اجرایی و اداری قوه مقننه

در قوانین و مقررات نظام‌های حقوقی معاصر صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایفی را برای رؤسای پارلمان‌ها و مجالس قانونگذاری در راستای ریاست و مدیریت آنها بر امور قوه مقننه تبیین و مقرر داشته‌اند. بدون تردید تبیین و آگاهی از این صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایف در شناخت جایگاه رئیس مجلس در نظام‌های حقوقی مختلف مساعدت قابل توجهی خواهد نمود. در همین راستا، ماده ۲۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی علاوه بر آنکه وظیفه اداره جلسات مجلس را برعهده رئیس مجلس قرار داده است، انجام امور اداری، استخدامی را در صلاحیت رئیس مجلس نهاده است.^(۱) علاوه بر ماده ۲۲ قانون مذکور، در ماده ۷۳ آن به این مسئله با تفصیل بیشتری پرداخته شده است: «مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است». وجود اختیارات و صلاحیت‌های گسترده فوق سبب گردید تا ذیل این ماده، تبصره‌ای الحاق گردد تا انجام امور موسع فوق از طریق معاونت‌ها و مسئولین ذی‌ربط به عنوان یاری دهنده رئیس مجلس، تسهیل گردد.^(۲)

علاوه بر مواد فوق که به تصریح در خصوص ریاست رئیس مجلس شورای اسلامی در امور اجرایی و اداری قوه مقننه طرح بحث می‌نماید، در قوانین دیگر نیز

۱. ماده ۲۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «وظایف و اختیارات رئیس مجلس عبارتند از: ۱- اداره جلسات مجلس به شرح مواد این آیین‌نامه. ۲- اداره کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس. ۳- امضای کلیه احکام استخدامی براساس آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس و سایر قوانین و مقررات. ۴- امضای کلیه نامه‌های مربوط به امور قانونگذاری و پارلمانی مجلس. ۵- حضور در نهادهای قانونی که رئیس مجلس عضو آنها است. ۶- ارائه گزارش کامل از تصمیمات و اقدامات هیأت رئیسه در رابطه با مسائل مختلف مربوط به مجلس و واحدهای تابعه آن هر سه ماه یکبار به نمایندگان ۷- سایر موارد مذکور در قانون اساسی و دیگر مقررات»

۲. تبصره ماده فوق مقرر می‌دارد: «رئیس مجلس می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به معاونین قوانین، نظارت و اجرایی یا مسئولین ذی‌ربط تفویض نماید».

می‌توان این ریاست در امور اجرایی و اداری مجلس شورای اسلامی را از جانب رئیس مجلس یافت. اختیار اعمال تنبیهات اداری مقرر در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در خصوص کارمندان متخلف مجلس بر اساس ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و همچنین اخراج کارمند مجلس که دو ماه متناوب یا چهارماه متوالی غیبت غیرموجه داشته است، بر اساس ماده ۱۷ قانون مزبور از جمله اختیارات و صلاحیت‌های اداری پیش بینی شده برای رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. در خصوص مسئولیت و اختیار رئیس مجلس در امور مالی و معاملاتی مجلس نیز می‌توان به مواد قانونی متعددی استناد نمود که از جمله آنها می‌توان به مواد ۲، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۴ و ۳۲ قانون نظام مالی مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۲/۸/۷ و ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ اشاره نمود. علاوه بر مواد قانونی فوق، قوانین و مقررات دیگری نیز اختیارات و صلاحیت‌هایی را برای رئیس مجلس شورای اسلامی مقرر نموده‌اند که ذکر همه این مصادیق فرصتی فراخ‌تر می‌طلبد.^(۱) لذا از جمیع مستندات قانونی فراوان مزبور برمی‌آید که ریاست امور اجرایی و اداری در قوه مقننه برای رئیس مجلس امری قطعی و محتوم است.

با نگاهی به قوانین سایر کشورها و نظام‌های حقوقی معاصر نیز می‌توان صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایف اداری و اجرایی را برای رؤسای مجالس کشورهای دیگر نیز یافت. همانطور که پیشتر اشاره نمودیم در نظام حقوقی بریتانیا، رئیس مجلس عوام ریاست «کمیسیون مجلس عوام» را نیز برعهده دارد. این کمیسیون مسئول استخدام کارکنان مجلس می‌باشد (The Parliamentary System of the United Kingdom; 2003, pp.1-3).^(۲) لذا ارتباط مستقیم و مسئولیت سخنگو در امور اداری و استخدامی مجلس عوام در این مثال مشهود است. امور مالی و معاملاتی مجلس

۱. مصادیق دیگری چون ماده ۳ آیین نامه استخدامی کارگزاران مجلس مصوب ۱۳۶۶، بند «الف» ماده ۴ قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس مصوب ۱۳۷۴، مواد ۱، ۶ و ۱۱ اساسنامه کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی ۱۳۷۵ از مصادیق دیگر وظایف و اختیارات رئیس مجلس در امور اجرایی و اداری در قوه مقننه می‌باشد.

2. The Parliamentary System of the United Kingdom; Note for Visitors to the House of Commons; Norember, 2003, pp.1- 3: [http, Available online at://www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk), 2011

عوام نیز توسط اشخاصی با عنوان دفتردارهای مجلس عوام صورت می‌گیرد که آنها نیز تحت مدیریت رئیس مجلس به ایفای وظیفه مبادرت می‌ورزند. (زارعی، ۱۳۸۴، ۶۸ و ۶۹). البته لازم به ذکر است حدود و دایره صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس مجلس عوام در ریاست بر امور اجرائی و اداری به گستردگی ریاست مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران در این امور نیست. توضیح بیشتر آنکه غالب امور اداری و اجرایی هر دو مجلس عوام و اعیان بریتانیا، تحت نظر یک کمیسیون خاص در آن مجلس صورت می‌پذیرد. به عنوان مثال در مجلس عوام بریتانیا، نهاد اصلی تصمیم‌گیری در امور اداری و اجرایی این مجلس، «کمیسیون مجلس عوام» است که متشکل از سخنگو (ریاست مجلس عوام) که به عنوان رئیس این کمیسیون است و نماینده رئیس حزب مخالف و سه نماینده می‌باشد. (زارعی، ۱۳۸۴، ۷۳ و ۷۴). همچنین در ایالات متحده آمریکا نیز روسای مجالس دارای صلاحیت‌های اداری و اجرایی می‌باشند. به عنوان مثال مطابق بند ۴ ماده ۱ آیین نامه داخلی مجلس نمایندگان، امضای اسناد مجلس نمایندگان در صلاحیت انحصاری رئیس مجلس نمایندگان است. انتصاب کارشناسان مربوط به کمیسیون‌ها از دیگر صلاحیت‌های اداری رئیس مجلس نمایندگان است. اما نکته قابل توجه در خصوص اختیارات و صلاحیت‌های اداری و اجرائی رئیس مجلس نمایندگان در آمریکا آن است که وی دارای اختیارات و صلاحیت‌های اداری و اجرایی بسیار محدود و به مراتب کمتری نسبت به سخنگو در نظام بریتانیا و رئیس مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. قریب به اتفاق امور اداری و اجرائی مجلس نمایندگان در ایالات متحده آمریکا توسط شخصی به عنوان دبیر^(۱) صورت می‌گیرد. دبیر مجلس نمایندگان از میان نمایندگان حزب اکثریت مجلس نمایندگان و توسط همه اعضای این مجلس انتخاب گردیده و به عنوان کارمند داخلی مجلس محسوب می‌شود. (زارعی، ۱۳۸۴: ۴۴۳ - ۴۴۵) لذا در ایالات متحده آمریکا امور اداری مجلس توسط یک مقام منتخب مجلس انجام می‌گیرد که غیر از رئیس است (دبیر مجلس) و در نتیجه، صلاحیت‌های رئیس پارلمان در مجلس نمایندگان آمریکا، منحصر در اداره جلسات مجلس است و به امور اداری مجلس بر خلاف نظام‌هایی چون جمهوری اسلامی ایران و یا بریتانیا بر عهده

شخص دیگری می‌باشد. به عبارت دیگر همانطور که در آمریکا، نمایندگان مجلس یک نفر را انتخاب می‌کنند که امور اداری مجلس را مدیریت کند، در ایران و بریتانیا هم همین اتفاق می‌افتد ولی آن شخص همان رئیس مجلس است که علاوه بر مدیریت صحن مجلس، مدیریت امور اداری - اجرایی مجلس نیز برعهده اوست.

آنچه که درخصوص صلاحیت‌های رئیس مجلس در امور اجرایی و اداری قوه مقننه در این مبحث تبیین نمودیم، مبنا و مستند آن قانون عادی می‌باشد و قانون اساسی کشورهای جمهوری اسلامی ایران و سایر کشورهای مورد مطالعه، در این مورد حکم مستقلی را بیان نموده است و لذا چون این مستندات قانون عادی است، توسط خود پارلمان قابل تغییر می‌باشد.

فصل سوم: تبیین جایگاه رئیس مجلس در ارتباط با سایر قوا و نهادهای حکومتی

پس از آنکه در فصل پیشین، به تبیین جایگاه رئیس مجلس در قوه مقننه پرداختیم و با بیان وظایف و اختیارات متمایز رئیس مجلس با سایر نمایندگان و همچنین صلاحیت‌های اداری و اجرایی وی در قوه مقننه، جایگاه رئیس مجلس را در این قوه تبیین نمودیم، حال در فصل حاضر در پی آن هستیم که جایگاه رئیس مجلس را در ارتباط با سایر قوا و نهادهای حکومتی تبیین کنیم. همانطور که در فصل قبل با تمسک به صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات رئیس مجلس جایگاه وی را در قوه مقننه تبیین نمودیم، در این فصل نیز همانند فصل گذشته با بیان صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات رئیس مجلس در غیر قوه مقننه، جایگاه وی را در ارتباط با سایر قوا و نهادهای حکومتی تبیین می‌کنیم. از این رو مباحث این فصل بر اساس صلاحیت‌های رئیس مجلس در ارتباط با سایر قوا و نهادهای حکومتی در قوانین حاکم، به سه مبحث اصلی تقسیم می‌گردد: در مبحث اول بر اساس قوانین حاکم، به موضوع عضویت رئیس مجلس در هیأت‌ها و مجامع اشاره می‌کنیم. در مبحث دوم به تبیین ارتباط رئیس مجلس با قوه مجریه خواهیم پرداخت. در مبحث پایانی این فصل نیز به بیان ارتباط رئیس مجلس با نهاد شورای نگهبان می‌پردازیم.

مبحث اول: رئیس مجلس و عضویت در هیأت‌ها و مجامع

مطابق فرامین رهبری و قانون اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، رئیس مجلس موظف به حضور و عضویت در برخی از نهادها، مجامع و شوراهای عالی می‌باشد. قانون اساسی در بند دوم از اصل یکصد و هفتاد و هفتم، رئیس مجلس را به عنوان رئیس قوه مقننه مکلف به عضویت در شورای بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دانسته است. همچنین در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی رئیس مجلس به عنوان رئیس قوه مقننه موظف به حضور و عضویت در شورای عالی امنیت ملی می‌باشد. علاوه بر عضویت رئیس مجلس شورای اسلامی در شوراهای عالی فوق، بر اساس اصل یکصد و سی و یکم قانون اساسی،^(۱) رئیس مجلس شورای اسلامی عضو شورایی است که باید ترتیب برگزاری انتخابات ریاست جمهوری را در زمان فقدان رئیس جمهور فراهم آورد. همچنین بر اساس اصل یکصد و دوازده قانون اساسی اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام از جانب رهبری تعیین می‌گردند که از زمان تشکیل مجمع در سال ۱۳۶۶ تاکنون رئیس مجلس شورای اسلامی همواره به عنوان شخصیت حقوقی و عضو ثابت در این مجمع حضور داشته است.

(<http://maslahat.ir/DocLib2/About/preview20.of20.20/mjm20.periods20.and20.20.members.aspx> .)

ضمناً عضویت در شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز بنا به فرمان امام در تاریخ ۱۳۵۹/۹/۱۹ یکی دیگر از مصادیق حضور رئیس مجلس شورای اسلامی در هیأت‌ها، مجامع و شوراهای عالی کشور می‌باشد. همچنین به موجب فرمان مقام معظم رهبری

۱. اصل یکصد و سی و یکم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «در صورت فوت، عزل، استعفاء، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رییس جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رییس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رییس جمهور یا موافقت رهبری اختیارات و مسوولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رییس مجلس و رییس قوه قضاییه و معاون اول رییس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رییس جمهور جدید انتخاب شود، در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رییس جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند».

در تاریخ ۱۷ اسفند ۱۳۹۰ شورای عالی فضای مجازی تشکیل گردید که رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو حقوقی این شورا منصوب گردید. (content?id= - http://farsi.khamenei.ir/message۱۹۲۲۵) البته در قوانین عادی نیز برخی شوراها تشکیل شده است که رئیس مجلس شورای اسلامی در آن عضویت دارند، مانند شورای نهادهای نظارتی موضوع ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم که می‌توان به آن اشاره نمود.

همان‌طور که از مستندات قانونی فوق می‌توان استنباط نمود، رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان رئیس قوه مقننه در هیأت‌ها و مجامع عالی حضور یافته و این عضویت سبب تمایز وی نسبت به سایر نمایندگان در این هیأت‌ها و شوراها می‌باشد. به عبارت دیگر عضویت رئیس مجلس شورای اسلامی در هیأت‌ها و مجامع عالی نظام جمهوری اسلامی ایران مانند شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... از باب ریاست وی بر قوه مقننه و به عنوان نماینده قوه مقننه بوده است و نه نماینده نمایندگان مجلس شورای اسلامی، لذا نظر و آرای وی در این نهادها، امری مستقل از نظر و رأی نمایندگان در مجلس می‌باشد.

مبحث دوم: تبیین ارتباط رئیس مجلس با قوه مجریه

دو موضوع اصلی در بحث ارتباط رئیس مجلس با قوه مجریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قابل توجه بوده و از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشد که در این مبحث این دو موضوع را به تفصیل بررسی خواهیم نمود. نخست بحث نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی از حیث رعایت قوانین می‌باشد. بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی اساسنامه‌هایی که تصویب آنها به دولت تفویض می‌شود، نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین، باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. همچنین در اصل ۱۳۸ مقرر شده است که «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد». مجلس شورای اسلامی نیز در راستای اجرایی نمودن و عمل به اصول مزبور

قانونی را در تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ با عنوان «قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی» تصویب نموده است. در سال های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۸ طی دو نوبت اصلاحات و الحاقاتی در این ماده واحده قانونی اعمال گردید. مطابق تبصره سوم و چهارم این ماده واحده، مصوبات دولت و کمیسیون های مربوط در مورد اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ برای اجراء، به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود.^(۱) همچنین به موجب تبصره ۵ ماده واحده قانون مذکور، رئیس مجلس می تواند هیأتی با عنوان هیأت تطبیق مصوبات دولت با قانون تشکیل دهد که این امر صورت پذیرفته است.

بحث دوم قابل توجه در خصوص ارتباط رئیس مجلس شورای اسلامی با قوه مجریه، موضوع امضای قوانین توسط رئیس مجلس شورای اسلامی مطابق قانون مدنی، در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضاء می باشد. بر اساس اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد». عدم امضای برخی از قوانین توسط رئیس جمهور، این چالش و ابهام را در قانون اساسی به وجود آورد که در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضای قوانین باید چه راه حلی را برای برون رفت از این چالش برگزید. لذا در ماده ۱ قانون مدنی مقرر گردید که «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه پرسی پس

۱. لازم به ذکر است که شورای نگهبان در یکی از نظرات تفسیری، حکمی را که در تبصره ۴ این قانون مقرر گردیده است مورد اشاره قرار می دهد. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۷۳۲ م مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ مقرر می دارد: «هیأت وزیران پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه خویش است؛ در غیر این صورت پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی الاثر خواهد شد». منظور از مهلت های مقرر در این نظریه تفسیری، همان یک هفته تعیین شده در تبصره ۴ ماده واحده مزبور می باشد.

از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آنرا امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آنرا صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید. تبصره - در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید."

مبحث سوم: تبیین ارتباط رئیس مجلس با شورای نگهبان

به منظور شناخت صحیح ارتباط رئیس مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان، ابتدا باید به تبیین و بررسی جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخت. در نگاه نخست شاید این فرض به ذهن متبادر گردد که با توجه به اینکه اصول مربوط به شورای نگهبان (اصل ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی) در فصل ششم قانون اساسی یعنی فصل قوه مقننه آورده شده است، لذا این شورا به عنوان بخشی از قوه مقننه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران محسوب می گردد. برخی از حقوقدانان نیز بر همین مبنا شورای نگهبان را یکی از ارکان قوه مقننه محسوب نموده و آنرا به عنوان بخشی از قوه مقننه مورد بررسی قرار داده اند. (هاشمی، ۱۳۸۰: ۸۷) اما با امعان نظر در اصول قانون اساسی و بررسی صلاحیت ها و وظایف شورای نگهبان، چنین برداشت و تعبیری از جایگاه شورای نگهبان مقرون به صواب به نظر نمی رسد. اول آنکه در پیش نویس قانون اساسی مقرر شده بود، شورای نگهبان در فصل دهم قانون اساسی و به عنوان یک فصل مستقل آورده شود (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۸: ۲۰ - ۲۱)، لکن با اصلاحات و تغییرات به عمل آمده در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، این فصل ذیل مبحث دوم فصل ششم یعنی «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» آورده شده است که عنوان این مبحث خود مؤید عدم تنظیم صحیح جایگاه اصول شورای نگهبان در قانون اساسی می باشد. لذا نمی توان به استناد جایگاه اصول مرتبط با شورای نگهبان، این شورا را جزئی از قوه مقننه محسوب نمود. علاوه بر این، اصل ۵۸ قانون اساسی مقرر می نماید که اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است. لذا بر اساس

منطوق و مفهوم صریح این اصل، نمی‌توان شورای نگهبان را بخشی از قوه مقننه لحاظ نمود. علاوه بر دلایل فوق، کارکرد و عملکردهای مقرر در قانون اساسی برای شورای نگهبان مانند نظارت بر انتخابات (اصل نود و نهم قانون اساسی) و یا تفسیر قانون اساسی (اصل نود و هشتم) ماهیتی مستقل از کارویژه قوه مقننه داراست. از این رو در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان در ذیل قوه مقننه تعریف نمی‌شود و جایگاهی خارج از این قوه و دو قوه دیگر (مجریه و قضائیه) داراست و لذا رئیس مجلس شورای اسلامی هیچ‌گونه صلاحیت ریاستی بر شورای نگهبان ندارد.

با اندک تسامحی می‌توان گفت که ماهیت قریب به اتفاق وظایف و اختیارات رئیس مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مصادیقی از امور ستادی^(۱) می‌باشند. اما با وجود غلبه فعالیت‌های ستادی در بحث وظایف و اختیارات رئیس مجلس، می‌توانیم با اغماض تعداد محدودی از صلاحیت‌های مقرر برای رئیس مجلس را در زمره امور صفی قلمداد نماییم. با امعان نظر در قوانین و مقررات در خواهیم یافت، مصادیقی چون درخواست نظرات تفسیری رئیس مجلس از شورای نگهبان، امضای مصوبات مجلس و ارسال این مصوبات به شورای نگهبان که هر دو در حوزه ارتباط رئیس مجلس با شورای نگهبان می‌باشد، می‌تواند در زمره فعالیت‌ها و صلاحیت‌های صفی برای رئیس مجلس قرار گیرد. در تشریح مصادیق دوگانه فوق‌الذکر در خصوص فعالیت صفی که برای رئیس مجلس برشمردیم باید اشاره نمود که بر اساس ماده ۱۸ آیین نامه داخلی شورای نگهبان «تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌گیرد». از این رو مسامحتاً می‌توان یکی از وظایف و فعالیت‌های صفی رئیس مجلس را در

۱. صف و ستاد از جمله اصطلاحات علم مدیریت و حقوق اداری می‌باشد که در تعریف آنها آورده شده است: فعالیت‌های صف در یک سازمان فعالیت‌هایی هستند که مستقیماً در تأمین هدفهای آن سازمان نقش دارد و در صف مقدم فعالیت‌های دولتی قرار دارند و مجری اهداف و سیاست‌های اساسی می‌باشند. در تعریف ستاد نیز آمده است که فعالیت‌های ستاد در یک سازمان فعالیت‌هایی هستند که بطور غیرمستقیم در تأمین هدف‌های آن سازمان نقش دارند. به عبارت دیگر آنچه که خارج از وظایف صف باشد در چارچوب وظایف ستاد قرار می‌گیرد. (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ۱۰۷)

ارتباط با قوه مقننه درخواست نظریه تفسیری از شورای نگهبان دانست که به عنوان راهنما و راه‌گشای پارلمان در حوزه قانونگذاری می‌باشد.

دومین فعالیت و صلاحیت از جنس صفی رئیس مجلس در قوه مقننه که در ارتباط با شورای نگهبان می‌باشد، را می‌توان در ارتباط با مصوبات مجلس شورای اسلامی تبیین نمود. بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی^(۱) کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. امضا و ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان از جمله اموری است که در حوزه صلاحیت رئیس مجلس می‌باشد. در همین راستا ماده ۷۳ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،^(۲) مسئولیت امور اداری مجلس را بر عهده رئیس مجلس قرار داده است و رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان یک وظیفه اداری موظف است که مصوبات مجلس را برای شورای نگهبان و البته در صورت مقرر در قانون برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نماید.

با نگاهی به قوانین اساسی، نظامنامه داخلی پارلمان‌ها و سایر قوانین در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه در می‌یابیم که رئیس مجلس در ارتباط با سایر قوا و نهادهای حکومتی از صلاحیت و جایگاه خاصی برخوردار نیست. توضیح بیشتر آنکه در نظام‌های حقوقی آمریکا و بریتانیا - بر خلاف نظام جمهوری اسلامی ایران - صلاحیت رؤسای مجالس صرفاً در داخل قوه مقننه و پارلمان تبیین می‌گردد و هیچ گزاره حقوقی و مستندی برای عضویت رؤسای مجالس در شوراهای فراقوه‌ای و امثال آن یافت نشد.

۱. اصل نود و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد: "کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و پتانیه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است."

۲. ماده ۷۳ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است.

ثمره بحث

با بررسی و امعان نظر در آنچه در فصول قبل از وظایف و اختیارات رئیس مجلس و تلفیق آن با ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران بیان نمودیم، حال باید به تبیین و تحلیل جایگاه حقوقی وی پرداخت. همان‌طور که در فصل نخست نیز اشاره نمودیم، رؤسای پارلمان‌ها و مجالس قانونگذاری در نظام‌های حقوقی مختلف دارای صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایف متفاوتی می‌باشند و این امر بسته به نظام حقوقی هر کشوری متفاوت است. در برخی از کشورها و با نگاهی حداقلی، صرفاً مدیریت و اداره جلسات پارلمان در صلاحیت رئیس مجلس می‌باشد. در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه نیز علاوه بر اداره جلسات، اداره امور اجرایی، تشکیلاتی و اداری مجلس نیز در صلاحیت رئیس مجلس قرار گرفته است. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت‌های دیگری را علاوه بر موارد فوق، برای رئیس مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته است. توضیح آنکه: رئیس مجلس در صحن مجلس و در میان نمایندگان، از جهت نمایندگی مجلس تفاوتی با سایر نمایندگان نداشته و رأی وی رجحانی بر سایر نمایندگان ندارد، ولی به جهت اداره مجلس، اختیاراتی را برای پیش‌برد مباحث مطروحه در صحن مجلس داراست. علاوه بر این، تمثیت امور اداری و اجرایی مجلس نیز طبق آئین نامه داخلی مجلس و برخی دیگر از قوانین عادی، بر عهده رئیس مجلس قرار گرفته است و البته مجلس نیز بر وی نظارت دارد و حتی امکان برکناری او از ریاست مجلس وجود دارد. اما صلاحیت‌های دیگری که برای وی در قانون اساسی و برخی از قوانین عادی در نظر گرفته شده، سبب تمایز جایگاه رئیس مجلس نسبت به سایر نمایندگان گردیده است و رئیس مجلس به عنوان یک شخصیت حقوقی متمایز از سایر نمایندگان در ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مطرح می‌گردد. صلاحیت‌هایی مانند نظارت بر برخی از مصوبات قوه مجریه، عضویت در نهادها و مجامع عالی نظیر شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام از این قبیل است. از این رو می‌توان گفت که هرچند رئیس مجلس در امر تقنین و نظارت (کارویژه‌های مجلس) تفاوتی با سایر نمایندگان ندارد، ولی در قانون اساسی و قانون عادی صلاحیت‌های دیگری برای رئیس مجلس مقرر شده است که چه بسا بتوان آن را به دلیل اشراف او بر مسائلی که در مجلس در جریان می‌باشد، دانست.

تفاوت‌های فوق هنگامی بیشتر جلوه می‌نماید که این جایگاه را در مقایسه با نظام‌های حقوقی دیگر مورد سنجش و ارزیابی قرار دهیم. همانطور که در این نوشتار به تفصیل اشاره نمودیم، در نظام‌های حقوقی مانند ایالات متحده آمریکا و یا بریتانیا، جایگاه رؤسای مجالس متفاوت از وضع موجود در جمهوری اسلامی ایران است. در آمریکا رؤسای مجالس نمایندگان و سنا صرفاً اداره جلسات مجلس را برعهده دارند و از صلاحیت ریاست بر امور اداری یا اجرایی پارلمان یا سایر صلاحیت‌های اضافی برخوردار نیستند. در بریتانیا نیز با یک تسامح جزئی وضع همانند نظام حقوقی آمریکاست. در بریتانیا رؤسای مجالس عوام و اعیان صلاحیت اداره جلسات را دارا بوده و همچنین تا حدودی از صلاحیت اداره امور اجرائی و اداری پارلمان برخوردار هستند و سایر صلاحیت‌هایی که رئیس مجلس در نظام‌هایی مانند ایران از آن برخوردار است، در نظام حقوقی بریتانیا برای رؤسای مجالس آنها وجود ندارد.

منابع:**الف: کتب**

۱. اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (تدوین و آماده‌سازی)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد چهارم، ۱۳۶۸
۲. زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴
۳. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای اساسی، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳
۴. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، انتشارات میزان، چاپ سی و پنجم، ۱۳۸۸
۵. معاونت تدوین، تنظیم و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری (تدوین و گردآوری)، مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنظیم و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۹۱
۶. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تدوین کننده)، مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱
۷. موسی زاده، رضا، حقوق اداری، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۹
۸. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، انتشارات دادگستر، چاپ پنجم، ۱۳۸۰

ب: گزارش‌های پژوهشی

۹. بهنیا، مسیح، وظایف و اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی در مجموعه قوانین و مقررات کشور، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بی‌تا
۱۰. زارعی، محمدحسین و بهنیا، مسیح، بررسی وظایف و اختیارات رئیس مجلس در

اداره جلسات و حق نمایندگان در تذکر، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۷۸۴۹، ۱۳۸۵

۱۱. کارشناسان گروه حقوق عمومی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تحلیل نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در رابطه به مسئولیت رئیس مجلس شورای اسلامی در مورد تطبیق مصوبات هیأت وزیران با قوانین عادی،، شماره گزارش ۱۰۹۰۴، ۱۳۹۰/۵/۲

ج: قوانین اساسی کشورها

۱۲. قانون اساسی آلمان، انتشارات نگاه بینه، چاپ اول، ۱۳۸۹
۱۳. قانون اساسی اسپانیا، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۹۰
۱۴. قانون اساسی امارات متحده عربی، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۹۱
۱۵. قانون اساسی بحرین، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۹۱
۱۶. قانون اساسی ترکیه، انتشارات نگاه بینه، چاپ اول، ۱۳۹۱
۱۷. قانون اساسی تونس، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۹۰
۱۸. قانون اساسی ژاپن، انتشارات نگاه بینه، چاپ اول، ۱۳۸۷
۱۹. قانون اساسی کانادا، انتشارات نگاه بینه، چاپ اول، ۱۳۹۱
۲۰. قانون اساسی کویت، انتشارات نگاه بینه، چاپ اول، ۱۳۸۷
۲۱. قانون اساسی یمن، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۹۰

د: پایگاه های اینترنتی

22. [Http://maslahat.ir](http://maslahat.ir)
23. [Http://www.house.gov](http://www.house.gov)
24. [Http://www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)
25. [Http://www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk)

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir