

تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

۵. قلمرو نظارت شورای نگهبان بر مصوبات
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۱

تاریخ: ۱۳۹۳/۲/۲۹



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان
۵. قلمرو نظارت شورای نگهبان بر مصوبات
مجلس شورای اسلامی

مؤلف:

میثم درویش متولی

ناظر علمی:

سید محمدهادی راجی

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۲/۲۹

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده	۲
مقدمه	۳
فصل اول: تبیین وجوه افتراق تصمیم و مصوبه مجلس شورای اسلامی	۵
فصل دوم: نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی	۱۰
فصل سوم: نظارت بر تصمیمات مجلس شورای اسلامی	۱۷
خلاصه و نتیجه‌گیری	۲۰
منابع	۲۳

چکیده

بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی «کلیه مصوبات» مجلس شورای اسلامی باید جهت نظارت از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردد. شورای نگهبان ظرف ده روز مصوبه مورد نظر را مورد بررسی قرار می‌دهد و در صورت تأیید شورای نگهبان، مصوبه مزبور در لباس قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مستقر می‌گردد. با نگاهی به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و مفهوم واژه «مصوبه»، پیش نویس اصل نود و چهارم و سایر اصول قانون اساسی در می‌یابیم که مقصود از «مصوبه» مقرر در اصل نود و چهارم قانون اساسی صرفاً اعمال تقنینی مجلس شورای اسلامی است و تصمیمات مجلس (امور غیرتقنینی) از شمول نظارت موجود در اصل مزبور خارج است. رویه شورای نگهبان نیز از بدو تأسیس تاکنون بر تفکیک دو امر «تصمیم» و «مصوبه» مجلس شورای اسلامی بوده است. در واقع شورای نگهبان بر اساس اصول قانون اساسی خود را فاقد صلاحیت در نظارت بر امور غیرتقنینی یا تصمیمات مجلس شورای اسلامی دانسته و هیچ‌گاه در خصوص این قبیل موضوعات اظهارنظری ننموده است. البته می‌توان تسامحاً و تلویحاً و به موجب سوگند نمایندگان مجلس مقرر در اصل شصت و هفتم قانون اساسی و قضاوت افکار عمومی خود نمایندگان مجلس شورای اسلامی را یک ناظر درونی بر تصمیمات مجلس قلمداد نمود.

واژگان کلیدی:

مصوبات مجلس شورای اسلامی، تصمیمات مجلس شورای اسلامی، نظارت بر مصوبات، نظارت بر تصمیمات، اصل ۹۴ قانون اساسی، امور تقنینی، امور موضوعی.

مقدمه

به موجب اصل نود و ششم قانون اساسی وظیفه پاسداری از موازین شرعی و اصول قانون اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر عهده شورای نگهبان قرار داده شده است. این شورا موظف است بر مبنای اصول قانون اساسی به حفاظت دو هنجار برتر و متعالی مزبور بپردازد. اصل نود و چهارم قانون اساسی یکی از مهمترین گزاره‌های حقوقی و از جمله اصولی است که به تبیین چگونگی این رسالت مهم در حوزه تقنینی نظام جمهوری اسلامی ایران از جانب شورای نگهبان می‌پردازد. اصل مذکور 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 چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.» عمومیت لفظ به‌کاربرده شده در صدر این اصل (یعنی عبارت «کلیه مصوبات») بیانگر دامنه شمول نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

لذا در نگاه اولیه به نظر می‌رسد، هر آنچه را که مجلس شورای اسلامی بر اساس آیین نامه داخلی خود تصویب می‌نماید، برای آنکه لازم‌الاجراء گردد و فرایند تصویب آن کامل گردد، باید لزوماً به تأیید شورای نگهبان برسد. به عبارت دیگر تمامی اعمال مجلس شورای اسلامی اعم از عمل تقنینی و یا غیر تقنینی مانند طرح و لوایح مصوب، رأی گیری در خصوص هیأت وزیران و انتخابات هیأت رئیسه مجلس، استیضاح وزیران و هر عملی که مجلس آن را تصویب و تأیید نماید، باید بر اساس اصل نود و ششم قانون اساسی از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد نظارت و ارزیابی شورای نگهبان قرار گیرد و لذا باید توسط مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان ارسال گردد و در صورت تأیید این شورا است که آن گزاره‌ی مصوب مجلس، استقرار می‌یابد.

اما با بررسی و امعان نظر در صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، رویه مجلس شورای اسلامی، رویه شورای نگهبان و مفهوم‌شناسی واژگان در خواهیم یافت که نظر فوق هم جهت با این مستندات نمی‌باشد. از نگاه اسناد فوق، تنها مصوباتی که در نهایت در شکل قانون ظهور و بروز می‌یابند و در قالب طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی مطرح و در نتیجه به تصویب می‌رسند، باید به شورای نگهبان

ارسال و به تأیید این شورا برسد و سایر مصوبات مجلس در امور غیر قانون‌گذاری، نظیر رأی اعتماد به وزراء و... مشمول عنوان «مصوبه» که در اصل نود و چهارم آمده است، نمی‌باشد و در نتیجه نیازی به ارسال به شورای نگهبان و بررسی و تأیید شورای نگهبان ندارد. برخی در خصوص قسم اخیر از مصوبات مجلس (امور غیرتقنینی) از اصطلاح «تصمیم» استفاده می‌نمایند، تا وجه ممیزه‌ای از سایر مصوبات مجلس شورای اسلامی باشد. (هدایت‌نیا و کاویانی، ۱۳۸۰: ۱۰۵)

حال سؤالی که در این راستا و در گام نخست باید بررسی نمود، این است که تعریف و مفهوم دو امر «مصوبه»^(۱) مجلس شورای اسلامی و «تصمیم»^(۲) مجلس شورای اسلامی چیست و چه تفاوت‌هایی در نظارت بر این دو امر موجود است. از این رو پژوهش حاضر که یک پژوهش اکتشافی-توصیفی می‌باشد، با بهره‌گیری از مفاد اصول قانون اساسی، نظر و رویه شورای نگهبان به عنوان مفسر رسمی قانون اساسی و سایر مستندات موجود، به چستی مفهوم واژگان مزبور و چگونگی نظارت بر مصوبات و تصمیمات مجلس شورای اسلامی از جانب نهاد صالح خواهد پرداخت.

1. Act

2. Decision

فصل اول: تبیین وجوه افتراق تصمیم و مصوبه مجلس شورای اسلامی

واژه «تصمیم» نزد لغت شناسان به معنای اراده کردن یا آهنگ انجام کاری کردن تعریف شده است. (معین، ۱۳۸۸: ۱۰۹۲؛ ستوده، ۱۳۸۵: ۷۴۶) و در خصوص واژه «مصوبه» آمده است که به قوانین و مقررات و احکامی که بوسیله مقام یا گروه یا مجلس و یا انجمنی مورد تأیید و تصویب قرار گرفته باشد، مصوبه گویند. (ستوده، ۱۳۸۵: ۲۷۳۷؛ معین، ۱۳۸۸: ۴۱۸۰). همان طور که از تعریف برمی آید، معنای واژه «مصوبه» در نزد لغت شناسان، ناظر به قوانین و مقررات می باشد و درخصوص مجلس شورای اسلامی صرفاً شامل «قوانین» می شود. علاوه بر لغت شناسان در نزد حقوق دانان نیز واژه «مصوبه» یا «تصویب» بیشتر در حوزه قانون و قانونگذاری به کار گرفته می شود.

در خصوص مفهوم اصطلاحی واژه «تصمیم» هر چند که حقوق دانان از آن تعریف خاصی ارائه ننموده اند، لکن می توان «تصمیم» را به طور موردی در خصوص پژوهش حاضر، ناظر به اعمال و مصوباتی دانست که دارای ماهیت اجرایی و غیرتقنینی بوده و توسط مجلس بر اساس آیین نامه داخلی مورد بررسی و تأیید واقع می شوند. غالباً ظهور و اثر تصمیمات مجلس شورای اسلامی در خود نهاد مجلس است، مانند انتخاب هیأت رئیسه مجلس، تغییر دستور هفتگی جلسات علنی و ... و یا مواردی که بر اساس قانون اساسی و یا قوانین عادی جهت اعمال نظارت مجلس بر دولت، به مجلس سپرده شده است، همچون رأی اعتماد به وزرا، رأی عدم اعتماد و عدم کفایت به وزرا و رئیس جمهور، انتخاب نمایندگان ناظر در مراجع مختلف و ...

در تعریف اصطلاح حقوقی «مصوبه» آورده شده که قانون به معنای عام هرگاه از مرحله تصور به مرحله تصدیق مقام صلاحیتدار برسد، این وضع را تصویب قانون گویند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۶۵۷ و ۱۵۷-۱۵۸؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۳۳۸۹) از جمع تعاریف فوق می توان گفت که مصوبات مجلس شورای اسلامی شامل امور تقنینی می باشد و مصوبه به معنای مزبور در مجلس شورای اسلامی، در امر غیرتقنین به کار گرفته نمی شود.

بر اساس تعاریف فوق از دو واژه «مصوبه» و «تصمیم» دو نگاه نزد حقوق دانان در نظارت بر این موضوعات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران حاصل شده است. برخی از حقوق دانان تمیزی بین مفهوم این دو واژه قائل نشده و به صورت کلی نظر

به هم‌سانی این دو واژه داده‌اند و برخی دیگر ضمن تفکیک این دو موضوع بر مبنای معنای واژگان و مراد قانون‌گذار اساسی، نظارت شورای نگهبان را صرفاً شامل مصوبات مجلس شورای اسلامی دانسته‌اند و نه تصمیمات این مجلس. در ادامه بر پایه همین دو نظر، موضوع فصل حاضر را به تفصیل مورد بررسی قرار خواهیم داد.

همان‌طور که پیشتر اشاره نمودیم، برخی از حقوقدانان در راستای تفسیری که از اصل نود و چهارم قانون اساسی در خصوص نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس دارند، نظر به هم‌سانی دو لفظ «تصمیم یا امور غیر تقنینی» و «مصوبه یا امور تقنینی» مجلس شورای اسلامی دارند. برخی از حقوقدانان در در تبیین نظر فوق و در آثار خود آورده‌اند که استدلال فوق بر مبنای منطوق اصول قانون اساسی می‌باشد. توضیح بیشتر آنکه نص اصولی مانند ۹۱، ۹۳ و ۹۴ از جمله مستنداتی می‌باشد که در این راستا مورد استناد حقوق‌دانان قرار می‌گیرد. (هدایت نیا، کاویانی، ۱۳۸۱: ۱۰۵-۱۰۶؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۳۸؛ راسخ، ۱۳۹۰: ۹۶-۱۰۲).

در تشریح مستندات و دلایل فوق باید بیان نمود که اصل نود و یکم قانون اساسی^(۱) به طور عام به عدم مغایرت مصوبات مجلس با احکام اسلام و قانون اساسی اشاره می‌کند و اصل نود و سوم قانون اساسی^(۲) اعتبار کلی مجلس را جز در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان عضو شورای نگهبان، به وجود شورای یاد شده موکول می‌کند و درنهایت، اصل نود و چهارم قانون اساسی^(۳)

۱. اصل نود و یکم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات، مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود. ۱. شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسایل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲. شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.»

۲. اصل نود و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان.»

۳. 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 یثانیه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

تصریح می‌نماید که «کلیه مصوبات مجلس» باید به شورای نگهبان تسلیم شود. بر این اساس نتیجه‌گیری می‌شود که اطلاق و عموم موجود در اصول یاد شده، دال بر نظارت شورای نگهبان بر همه‌ی مصوبات مجلس است. (راسخ، ۱۳۹۰: ۹۷) لذا عمومیت اصول فوق، بیانگر آن است که شورای نگهبان به عنوان نهاد حافظ شرع و قانون اساسی، موظف است تمام مصوبات و تصمیمات مجلس شورای اسلامی را اعم از امور تقنینی و غیرتقنینی مورد نظارت و ارزیابی قرار دهد. به عبارت دیگر، وظیفه شورای نگهبان پاسداری از قانون اساسی و موازین شرعی است و یکی از صورت‌های پاسداری از قانون اساسی آن است که مراقبت نماید تا هیچ مصوبه‌ای برخلاف مقررات مندرج در قانون اساسی به تصویب نرسد، حتی اگر رأی اعتماد یا عدم اعتماد و امثال آن باشد، زیرا امکان تخلف از قانون اساسی در مورد چنین مصوباتی متنفی نیست. البته این امر در قالب یک فرض نظری قابل طرح و بحث است و التزام عملی به این مسائل ممکن نمی‌باشد. (هدایت نیا، کاویانی، ۱۳۸۱: ۱۰۵-۱۰۶) از این رو، طرفداران این دیدگاه بر اساس سه اصل فوق بین «تصمیم مجلس» و «تصویب مجلس» تفاوتی قائل نیستند و معتقدند هرآنچه را که مجلس بر اساس آیین نامه داخلی خود مورد بررسی و تأیید قرار می‌دهد، می‌بایست به شورای نگهبان ارسال کند تا مورد بررسی قرار گیرد.

در مقابل نظر و دیدگاه مزبور که عقیده به ترادف امور تقنینی (مصوبات) و امور غیر تقنینی (تصمیمات) مجلس شورای اسلامی دارد، قاطبه حقوقدانان بر اساس صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و اصول قانون اساسی مرتبط، نظر به تفاوت در نظارت بر «مصوبات» و «تصمیمات» مجلس شورای اسلامی از جانب شورای نگهبان دارند.^(۱) (خامنه‌ای، ۱۳۶۸: ۲۱-۲۰؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۳۸

۱. البته در همین دیدگاه که قائل به تمیز امور تقنینی و غیر تقنینی مجلس شورای اسلامی است و نظارت شورای نگهبان را صرفاً شامل نظارت بر امور تقنینی مجلس (قوانین مصوب مجلس) می‌داند، در مورد مصداقی خاص یعنی معاهدات بین‌المللی اختلاف نظر وجود دارد و برخی معتقدند شورای نگهبان معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (موضوع اصل ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی) را همانند قوانین مورد بررسی و نظارت قرار دهد و عده‌ای برآنند که تصویب معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی جزء تصمیمات مجلس بوده و نیازی به تأیید و نظارت شورای نگهبان ندارد. بررسی این موضوع در فصل دوم این پژوهش به تفصیل خواهد آمد.

۲۳۹؛ راسخ، ۱۳۹۰: ۹۶-۱۰۲؛ یزدی، ۱۳۷۵: ۵۰۳؛ درویشوند و راجی، ۱۳۹۰: ۱۱۷-۱۱۹؛ وکیل و عسکری، ۱۳۸۷: ۳۷۹-۳۸۰؛ هدایت‌نیا، ۱۳۸۱، ۶۵)

علاوه بر معنای دو واژه «مصوبه» و «تصمیم» که در سطور بالا به آن اشاره نمودیم که مؤید تفاوت بین آن دو کلمه است و مصوبه را ناظر به امور تقنینی دانسته است، با نگاهی به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در ذیل اصل نود و یکم قانون اساسی در می‌یابیم که در هنگام تصویب این اصل به دفعات از اصطلاح «قانون» و «قانون‌گذاری» استفاده شده است. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۸: ۹۴۸-۹۴۹) همچنین پیش نویس اصول ۹۱ و ۹۴ قانون اساسی با شماره ۱۴۲، ۱۴۴ و ۱۴۵ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز از لفظ «قوانین» استفاده نموده است که همگی این مستندات مؤید آن است که قانون‌گذار اساسی بین امور تقنینی و امور غیرتقنینی فرق گذارده و در اینجا مقصود از «مصوبه» همان امور تقنینی می‌باشد. مذاکرات موجود بین اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مؤید آن است که قانون‌گذار اساسی در راستای تصویب اصول مزبور به کلیت اصول پیش‌نویس و حکم موجود در آن توجه و تأکید کرده است. لذا تکیه و اهتمام خبرگان قانون اساسی بیشتر ناظر به احکام موجود در اصول بوده است، تا جزء جزء کلمات به کار رفته. همین کلی‌نگری سبب گردید، حکمی که در پیش نویس این اصل آورده شد، با تغییرات اندکی در حکم و هم در الفاظ به کار رفته، منجر به تصویب این اصل شود و به جای واژه «قانون» از واژه «مصوبات» بهره برده شد.

علاوه بر مشروح مذاکرات و پیش نویس اصول مزبور که بیانگر نظارت شورای نگهبان بر امور تقنینی است، اصول قانون اساسی یکی دیگر از مستندات اثبات تباین بین تصمیم و مصوبه مجلس می‌باشد، چراکه علاوه بر اینکه اصول چهارم و هفتم و دوم قانون اساسی که ناظر به صلاحیت نظارتی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس است به تبیین عدم تغایر «قوانین» با شرع و قانون اساسی پرداخته، در اصول دیگر نیز لفظ «مصوبه» با توجه به مقصود قانون‌گذار، ناظر به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است. (خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۲۰-۲۱؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۳۸-۲۳۹) همچنین رویه شورای نگهبان نیز در بررسی اعمال مجلس شورای اسلامی مؤید تفاوت و تباین بین تصمیم و مصوبه مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان صرفاً به مصوبات مجلس رسیدگی نموده و در امور غیر تقنینی چون

رأی اعتماد به نمایندگان، سؤال و استیضاح نمایندگان و... از بدو تشکیل در سال ۱۳۵۹ تاکنون هیچ نظارت و نظری ارائه ننموده است. همچنین درخصوص استناد به اصل ۹۳ به عنوان یکی از دلایل دیدگاه رقیب باید بیان داشت که این اصل در مقام بیان جایگاه و اهمیت وجودی شورای نگهبان است و در مقام بیان موضوعاتی که مجلس مورد بررسی قرار می‌دهد و آن را تصویب می‌نماید، نمی‌باشد. توضیح بیشتر آنکه حکم موجود در اصل نود و سوم تمامیت وجود مجلس را مقید به حضور شورای نگهبان می‌داند و دربارهی ارسال مصوبات یا تصمیمات مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان حکمی را مقرر نمی‌دارد.^(۱) از این رو استناد به اصل نود و سوم در راستای اثبات یکی بودن «مصوبه» و «تصمیم» استناد و استدلال قابل قبولی نمی‌باشد. مستندات و استدلالات فوق، جهت اثبات نظارت شورای نگهبان بر مصوبات (امور تقنینی) مجلس شورای اسلامی و عدم صلاحیت این شورا در نظارت بر تصمیمات مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

با دقت در مستندات و استدلالات دو نظریه فوق به نظر می‌رسد که نظر دوم مقرون به صواب می‌باشد و عمومیت صدر اصل نود و چهارم (کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی) باید با توجه به معنای دو واژه «مصوبه» و «تصمیم» و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (مقصد قانون‌گذار اساسی که امور تقنینی را اراده نموده بود) و پیش نویس این اصل^(۲) و سایر اصول قانون اساسی، تفسیر و معنا گردد. لذا مقصود از واژه «مصوبه» در اصل مزبور همان‌طور که در رویه شورای نگهبان نیز شاهد آن هستیم، صرفاً امور تقنینی مجلس شورای اسلامی است و نه امور غیر تقنینی و تصمیمات مجلس شورای اسلامی.

۱. البته لازم به ذکر است که اصل نود و سوم قانون اساسی تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب حقوق‌دانان را بدون وجود شورای نگهبان مجاز دانسته است، لکن این موارد إحصایی و حکم مقرر در این اصل مؤید تمیز بین مصوبه و تصمیم نبوده است.

۲. پیش نویس اصل نود و چهارم قانون اساسی که با شماره ۱۴۵ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مطرح شده بود، مقرر می‌داشت: «در صورتی که شورا، قانون عادی را به دلیل مخالفت صریح با اصول مسلم شرعی یا سایر اصول این قانون متعارض با قانون اساسی بداند، آن را برای تجدیدنظر با ذکر دلیل متعارض به مجلس بر می‌گرداند و مجلس با توجه به دلایل ذکر شده تجدیدنظر به عمل می‌آورد». (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۴: ۲۰)

فصل دوم: نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی

پیش از آنکه به بیان چگونگی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بپردازیم، تبیین و تحلیل دامنه مصوبات و امور تقنینی مجلس شورای اسلامی ضروری است. اساساً در گام نخست در این فصل باید به تعریف قانون و امور تقنینی در نظام جمهوری اسلامی ایران بپردازیم. قانون و امر تقنینی چیست؟ قانون لغتی سریانی به معنای خط کش است و در اصطلاح عبارت است از قاعده‌ای حقوقی و مفهومی کلی و غیر موقت که مراجع قانونگذاری تصویب کنند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ۲۸۴۶؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۶۴: ۴) در تعریف اصطلاحی قانون میان دانشمندان اختلاف نظر وجود دارد و تعاریف مختلفی از قانون ارائه شده است. ژان ژاک روسو در کتاب قرارداد اجتماعی قانون را این‌گونه تعریف می‌نماید: «موضوعی که در باب آن وضع مقررات می‌شود، مانند اراده واضح آن عام است. این همان عملی است که من نامش را قانون می‌گذارم. قانون افراد را به صورت یک مجموعه و اعمال را به صورت یک کل انتزاعی مورد نظر قرار می‌دهد. یعنی هرگز انسان را چون یک فرد و یک عمل را چون امر خصوصی در نظر نمی‌گیرد.» (روسو، ۱۳۹۲: ۱۹۱) اما در نقطه مقابل برخی دیگر از حقوق‌دانان معتقدند قانون به قواعدی اطلاق می‌شود که توسط دستگاه‌ها و نهادهای صالح آن وضع گردد، هرچند که واجد عمومیت مورد نظر روسو نباشد. به عبارت دیگر در تشخیص یک قانون، دستگاه واضح قانون (نحوه شکل‌گیری قانون) بر ماهیت و محتوای درونی قانون رجحان و برتری دارد^(۱) (قاضی،

۱. علاوه بر دو نظر فوق، اندیشمندان و حقوق‌دانان مختلفی در خصوص مفهوم قانون به ارائه نظریات و اندیشه خود پرداختند که به عنوان مثال می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: «قوانین اراده جامعه است و به وسیله نمایندگان واقعی مردم تنظیم و اعلام می‌شود» (بوشهری، ۱۳۸۴: ۲۲) و یا در تعریف دیگری آمده است: «قانون در معنی خاص به کلیه قواعد لازم‌الاجرای گفته می‌شود که توسط قوه مقننه تصویب و به موقع اجراء گذاشته می‌شود ولی در معنای عام، قانون بر تمامی مصوبات پارلمان اطلاق می‌شود. توضیح آنکه قانون اصولاً جنبه عینی دارد، یعنی ناظر بر فرد معینی نیست، بلکه هر فردی که مشمول حکم آن شود شامل است. با این حال ممکن است قانون‌گذار استثنائاً برای یک شخص اعم از حقیقی یا حقوقی قانون خاص وضع کند.» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۰۹). دکتر جلال‌الدین مدنی نیز قانون را به عام و خاص تقسیم نموده‌اند و قوانین عام را دستورات کلی و لازم‌الاجراء از طرف قدرت حاکمه می‌دانند، مانند قانون اساسی، قانون عادی مصوب مجلس و مصوبات هیأت وزیران و معتقدند قانون در معنای

۱۳۸۸: ۱۸۱؛ قاضی، ۱۳۸۳: ۳۷۳-۳۷۵).

به نظر می‌رسد، با توجه به تعریفی که از واژه «مصوبه» در فصل قبل ارائه نمودیم، نظر دوم مقرون به صواب باشد و باید به هر مصوبه مجلس صرف نظر از محتوای آن مصوبه (بدون در نظر گرفتن محتوای عام یا جزئی آن)، عنوان «قانون» داد.^(۱) لذا می‌توان نتیجه گرفت که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران «مصوبه» یا «امور تقنینی»، مصوبات لازم‌الاجرائی هستند که بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی آنها را در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی وضع می‌کند.^(۲) نقطه آغاز و گام اول فرآیند قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون اساسی به سه شکل صورت می‌گیرد. اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی دو مورد و اصل یکصد و دوم قانون اساسی سومین صورت از گام نخست فرآیند قانون‌گذاری را تبیین می‌نمایند. به موجب اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی: «لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». همچنین اصل یکصد و دوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «شورای عالی استانها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». یعنی طرق لایحه قانونی دولت و طرح نمایندگان مجلس به همراه طرح شورای عالی استان‌ها سه راه انحصاری شروع قانون‌گذاری از منظر قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. لازم به ذکر است که اخیراً بر اساس ماده واحده الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۲/۰۷/۳۰ مجلس شورای اسلامی، این صلاحیت به رئیس قوه قضائیه إعطاء شده است که در صورتی که دولت در مدت سه ماه از تاریخ

▲
اخص را قوه مقننه وضع می‌کند. (مدنی، ۱۳۸۷: ۴۲)

۱. توجه به این نکته ضروری است که امور موضوعی و تصمیمات مجلس شورای اسلامی نیز به تصویب مجلس می‌رسد، لکن به دلیل آنکه این قسم از تصویبات مجلس ماهیت تقنینی ندارند، قانون نبوده و به عنوان قسم مستقلی از مصوبات مجلس با نام «تصمیمات» یا «امور موضوعی» مطرح می‌گردند.
۲. البته لازم به ذکر است که بر مبنای اصل هفتاد و دوم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی مغایر با احکام اسلامی و قانون اساسی وضع کند.

ارسال لایحه از جانب قوه قضاییه نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه‌ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضاییه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند. لیکن این روند و فرآیند را نمی‌توان مستقلاً یک گام اول در فرآیند قانون‌گذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دانست، چرا که رئیس قوه قضاییه مکلف است، ابتداءً لایحه را به دولت ارسال نماید و در صورت استنکاف دولت از ارسال لایحه به مجلس و عدم تصمیم‌گیری درخصوص آن در بازه‌ی زمانی مقرر، این ضمانت اجرا پیش‌بینی شده است، تا لایحه مزبور از طریق رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی ارسال گردد.

هرقاعده‌ای که در قالب طرح یا لایحه به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد، باید به عنوان یک مصوبه تلقی شده و بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی به منظور نظارت از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسد تا بتواند به عنوان یک قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مستقر گردد. آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان می‌توانند راهنمای خوبی هم در جهت چگونگی نظارت شورای نگهبان بر قوانین و هم در جهت شناسائی موضوعاتی که در قالب طرح و لایحه در مجلس شورای اسلامی مطرح می‌گردد، باشند.

پیش از آنکه به تبیین دو مورد فوق در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بپردازیم، تحلیل و توضیح در خصوص دامنه نظارت شورای نگهبان بر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و همه‌پرسی به عنوان بخشی از مصوبات مجلس، لازم به نظر می‌رسد. اساساً دو موضوع همه‌پرسی به عنوان اعمال مستقیم قوه مقننه و تصویب قراردادهای بین‌المللی که در حکم قوانین عادی می‌باشند، ماهیت تقنینی دارند و نظارت شورای نگهبان بر این مصوبات نیازمند تبیین و تحلیل می‌باشد. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۸۱/۳۰/۴۱۰۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵ مقرر داشته است: «درخواست مراجعه به آراء عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی^(۱) از مصادیق مصوبات مجلس شورای

۱. اصل پنجاه و نهم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود.^۱ لذا اصل پنجاه و نهم قانون اساسی نیز از منظر شورای نگهبان یک امر تقنینی محسوب می‌شود و نیازمند تأیید شورای نگهبان است. توضیح بیشتر آنکه اساساً اعمال قوه مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران از دو طریق مجلس شورای اسلامی (اصل پنجاه هشتم) و همه پرسی (اصل پنجاه و نهم) صورت می‌گیرد و لذا می‌توان گفت که ماهیت همه پرسی یک ماهیت تقنینی است^(۱) و بنابراین بر اساس اصول نود و چهارم قانون اساسی باید شورای نگهبان بر این مصوبه، از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی نظارت نماید.^(۲) البته بعد از آنکه نتیجه همه پرسی مشخص شد دیگر نیازی به ارسال مصوبه برای شورای نگهبان نیست. چراکه شورا در هنگام بررسی مصوبه ارجاع به همه پرسی باید جوانب مختلف مصوبه را در صورت تأیید مورد بررسی قرار دهد که مغایر قانون اساسی و شرع نباشد بر این اساس محلی برای اظهار نظر مجدد شورا باقی نمی‌ماند. بحث معاهدات و قراردادهای بین‌المللی نیز همانند همه پرسی یک امر تقنینی می‌باشد که نیازمند نظارت شورای نگهبان است. شاید در نگاه نخست بتوان بیان نمود که «با توجه به ظاهر برخی اصول، به ویژه اصل چهارم که اشاره‌ی صریح به اصطلاح «قوانین و مقررات» و لزوم تطبیق آن با موازین اسلامی دارد، این ضرورت فقط شامل مصوبات مربوط به قوانین می‌شود و ربطی به سایر موارد ندارد» (هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۳۸) و در نتیجه شورای نگهبان فاقد صلاحیت نظارت بر قراردادهای بین‌المللی از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی است. اما این استدلال قابل نقد و خدشه پذیر است. بر اساس ماده ۹ قانون مدنی^(۳) عهدنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی در حکم قانون می‌باشند و بر اساس اصول چهارم، هفتاد و دوم و ... نظارت بر کلیه قوانین (و آنچه که در حکم قوانین است یعنی عهدنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی) در صلاحیت شورای نگهبان است. علاوه بر

۱. همه پرسی مربوط به بازنگری در قانون اساسی خارج از حوزه صلاحیت مجلس شورای اسلامی است بنابراین در این بخش به تحلیل آن نمی‌پردازیم.
۲. به موجب قانون «همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران» که در ۳۹ ماده در ۱۳۶۸/۴/۴ به تصویب رسید و همچنین ماده ۲۰۳ از آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، سازوکار و فرآیند همه پرسی در نظام جمهوری اسلامی ایران و نظارت بر آن تبیین گردیده است.
۳. ماده ۹ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.»

این دلیل، باید به این نکته اشاره نمود که فرآیند کلی تصویب معاهدات بین المللی نیز بیانگر «قانون» بودن آنها می باشد. توضیح بیشتر آنکه تمام عناصری که در مورد تصویب «قوانین» بر شمرده می شود، در معاهدات بین المللی نیز قابل مشاهده است. تفاوتی که این قوانین (معاهدات بین المللی) با سایر قوانین دارند، در این است که برای اجرایی شدن قراردادهای بین المللی، قبول و پذیرش مرجعی خارجی (یک یا چند دولت دیگر یا یک نهاد بین المللی) نیز لازم است، در حالی که در سایر قوانین چنین شرطی وجود ندارد. لذا بدون در نظر گرفتن نظارت شورای نگهبان بر قراردادها و موافقت نامه های بین المللی هدف قانون گذار اساسی در اسلامی بودن قوانین، مخدوش خواهد بود. (درویشوند و راجی، ۱۳۹۰: ۱۱۸) در نهایت می توان گفت که همه پرسی مقرر در اصل پنجاه و نه قانون اساسی و انعقاد قراردادهای بین المللی بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی همانند سایر مصوبات مجلس شورای اسلامی باید بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی و ماده ۱۹۹ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^(۱) به تأیید و تصویب شورای نگهبان از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی برسد.

یکی دیگر از مصادیق قابل بررسی و تحلیل مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوبه مجلس در خصوص اجازه قانون گذاری به صورت آزمایشی به کمیسیون های داخلی مجلس می باشد. بر اساس اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی به شرط عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، قانون وضع نماید. در همین راستا به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس در مورد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت قوانین مصوب کمیسیون به صورت آزمایشی اجرا می شود. مصوبه مربوط به تفویض موضوع به کمیسیون های داخلی از نوع تصمیمات مجلس نبوده بلکه مصوبه ای است که باید بر اساس اصل ۷۲ قانون اساسی شورای نگهبان در رابطه با عدم مغایرت آن با قانون

۱. ماده ۱۹۹ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می دارد: «کلیه مصوبات مجلس رسماً به شورای نگهبان فرستاده می شود. در صورتی که شورا ظرف ده روز پس از وصول یا پس از انقضای ده روز تمدید مذکور در اصل نود و پنجم (۹۵) قانون اساسی، مخالفت خود را اعلام نکند، طبق اصل نود و چهارم (۹۴) قانون اساسی، مصوبات از طرف مجلس جهت امضاء و ابلاغ به ریاست جمهوری ارسال می شود.»

اساسیب اظهار نظر ننماید. مهمترین فراز اصل ۸۵ در این رابطه ضرورت یا عدم ضرورت تفویض قانونگذاری است که هرچند در مرحله اول تشخیص موارد ضروری با مجلس شورای اسلامی است ولی شورای نگهبان هم می تواند مصوبه مجلس در این رابطه را با اصل ۸۵ قانون اساسی تطبیق دهد. به عبارت دیگر اگرچه مرجع تشخیص موارد ضروری موجود در اصل ۸۵ قانون اساسی در مقام اجرا، مجلس شورای اسلامی می باشد، لکن شورای نگهبان می تواند به عنوان نهاد ناظر در خصوص رعایت این قید در مصوبه مجلس اظهار نظر کند و در صورت عدم رعایت آن، مصوبه را مغایر قانون اساسی اعلام ننماید. (بهادری جهرمی و علم الهدی، ۱۳۹۰: ۱۷-۱۸)

رویه شورای نگهبان در خصوص موضوع نیز موید این امر است. به طور مثال نظریه شورای نگهبان در خصوص لایحه تجارت در نظریه ۹۱/۳۰/۴۶۶۹۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۴ مقرر داشته است: «با توجه به اینکه قانون تجارت فعلی دائمی است و امور مربوطه به طور طبیعی و عادی جریان دارد و خلاء قانونی به نحو که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به صورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست... با عنایت به مراتب مذکوره تصویب آن توسط کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد.»^(۱)

به موجب ماده ۱۸۳ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، موضوعات مقرر در اصول هشتادم (گرفتن و دادن وام یا کمکهای بلاعوض داخلی و خارجی)، هشتاد و دوم (استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضروری)، هشتاد و سوم (فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل

۱. علاوه بر «لایحه تجارت» در این زمینه می توان، به مصادیق دیگری مانند لایحه امور گمرکی و قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اشاره نمود. شورای نگهبان در نظریه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۲۰۰ مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۸ در خصوص تصویب لایحه امور گمرکی از جانب کمیسیون داخلی مجلس (کمیسیون اقتصادی) و همچنین در نظریه شماره ۸۹/۳۰/۴۱۲۳۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۸ در خصوص لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در کمیسیون داخلی مجلس (کمیسیون حقوقی قضائی)، این امر را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانست و عقیده به عدم ضرورت تصویب این دو لایحه در کمیسیون داخلی مجلس و در نتیجه تصویب از جانب مجلس شورای اسلامی بر اساس اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی داشته است.

فروش نخواهد بود) و یکصد و سی و نهم قانون اساسی (صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری که طرف دعوی خارجی باشد و همچنین در موارد مهم داخلی) و ماده ۱۸۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی درباره‌ی برقراری محدودیت‌های ضروری موضوع اصل هفتاد و نهم قانون اساسی و ماده ۱۷۸ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص اصلاح جزئی در خطوط مرزها موضوع اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی، همگی در قالب لایحه قانونی از جانب دولت، تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. لذا این موارد نیز از امور تقنینی محسوب گردیده و در قالب مصوبه به منظور نظارت از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می‌گردد.

بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی و ماده ۱۹۹ تا ۲۰۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوبات مجلس به شورای نگهبان ارسال می‌گردد و این شورا مصوبات مزبور را ظرف ده روز از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد بررسی و نظارت قرار می‌دهد. اگر شورای نگهبان مهلت ده روز را کافی ندانست، می‌تواند به موجب اصل نود و پنجم قانون اساسی ده روز دیگر در بررسی خود از مجلس استمهال^(۱) نماید (اصل ۹۵)^(۲). لازم به توضیح است که مطابق تبصره ماده (۱۹۰) «قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» روز وصول مصوبه و روز اعلام پاسخ شورای نگهبان به مجلس جزء این موعد ده روزه به حساب نمی‌آید و در واقع ده روز کامل و خالص برای اظهار نظر شورا در نظر گرفته می‌شود. مواد ۱۷، ۳۲ و ... آیین نامه داخلی شورای نگهبان مقرر می‌نماید که مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس سازوکار مقرر، مورد بررسی و نظارت قرار می‌گیرد. با نگاهی به

۱. در اصل نود و پنجم قانون اساسی از واژه «استمهال» استفاده نشده است، بلکه مقرر شده است شورای نگهبان می‌تواند برای ده روز دیگر خواستار تمدید وقت شود. البته این عبارت درخواست تمدید، با تسامح به کار رفته است چراکه نیازمند تأیید یا تصویب مجلس شورای اسلامی نیست و از جهت اطلاع و اعلام به مجلس شورای اسلامی می‌باشد. استفاده از واژه «استمهال» بیشتر در رویه شورا یا نامه‌های اداری این شورا به مجلس می‌باشد.

۲. لازم به ذکر است که بر مبنای ماده ۱۹ آیین نامه داخلی شورای نگهبان، موارد مغایر شرع تابع مهلت ده روزه مقرر در اصول نود و چهارم و نود و پنجم نمی‌باشد و فقهای شورای نگهبان می‌توانند هر مصوبه یا قانون را فارغ از مهلت ده روزه اصول مزبور از نظر شرعی مورد بررسی و نظارت قرار دهند.

مجموع مواد آیین نامه داخلی شورای نگهبان در می‌یابیم که نظارت این شورا ناظر بر طرح‌ها و لوایح مصوب مجلس شورای اسلامی است و در خصوص تصمیمات مجلس شورای اسلامی مانند رأی اعتماد به وزیران، انتخابات درون مجلس شورای اسلامی و .. طرق نظارتی از جانب شورای نگهبان تبیین نگردیده است. مواد ۱ و ۱۹ آیین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز با به‌کارگیری کلمه «مصوبه» مثبت ادعای فوق می‌باشد^(۱) و با استفاده از این واژه نظر به رسیدگی و نظارت شورای نگهبان بر امور تقنینی مجلس شورای اسلامی دارد.

فصل سوم: نظارت بر تصمیمات مجلس شورای اسلامی

پس از آنکه در فصول قبل تبیین و تحلیل نمودیم که اعمال مجلس شورای اسلامی در دو قالب «تصمیم» و «مصوبه» صورت می‌پذیرد و چه مواردی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران عنوان «مصوبه» دارد و در نهایت منجر به قانون می‌شود و تبیین این موضوع که شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات و امور تقنینی واجد صلاحیت است و در نظارت بر تصمیمات و امور غیر تقنینی فاقد صلاحیت می‌باشد، اینک باید به تبیین نظارت بر تصمیمات مجلس شورای اسلامی از جانب نهاد صالح بپردازیم.

پیش از آنکه به بررسی و تبیین نظارت بر تصمیمات مجلس بپردازیم، باید به این سؤال پاسخ دهیم که معیار و ملاک «تصمیم بودن» یک عمل مجلس چیست؟ به عبارت دیگر دامنه و مرزهای تصمیمات مجلس چگونه مشخص می‌شود؟ آیا مجلس می‌تواند عملی که در گذشته جزء «تصمیمات» بوده است، را به شکل «مصوبات» مورد بررسی قرار دهد و شورای نگهبان بر مبنای اصل ۹۴ قانون اساسی به آن نظارت نماید؟ چه معیار و ملاکی برای ماهیت تقنینی و ماهیت غیر تقنینی آنچه‌که در مجلس تصویب می‌شود، وجود دارد؟ در پاسخ به سؤالات فوق باید به قانون اساسی و قوانین عادی توجه نمود. اساساً برخی از تصمیمات مانند رأی اعتماد، استیضاح و سوال از وزیران یا موضوع تحقیق و تفحص، انتخاب حقوق دانان که ماهیت غیر تقنینی دارند، از جمله تصمیمات

۱. ماده ۱۹ آیین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر می‌دارد: «جلسات شورای مجمع به هنگام بحث در مصوبات مورد تعارض مجلس و شورای نگهبان (موضوع قسمت اول اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی) متشکل خواهد بود از همه اعضای مذکور در حکم مقام رهبری (بندهای ۱ و ۲) ...»

مجلس است که در قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است و برخی از مصادیق دیگر مثل تغییر دستور هفتگی مجلس، تصویب اعتبارنامه نمایندگان، حذف مواد، تبصره‌ها و بندها از گزارش کمیسیون‌ها در جلسه علنی، از تصمیماتی است که به موجب قانون عادی مشخص شده است. بدیهی است که آن دسته از تصمیمات و امور موضوعی که بر مبنای قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی گذارده شده است، تغییر تاپذیر بوده و تنها با اصلاح و تغییر قانون اساسی می‌توان، آنها را تغییر داد. در خصوص سایر تصمیمات مجلس که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است نیز معیار و ملاک اراده قانون‌گذار عادی است. به عبارت دیگر، تشخیص «تصمیم بودن یا غیر تقنینی بودن» یک عمل در مجلس در صلاحیت خود این نهاد می‌باشد و مجلس شورای اسلامی است که تعیین می‌نماید، کدام عمل خانه ملت «تصمیم» است.

با نگاهی به اصول قانون اساسی، مذاکرات صورت گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و مراد قانون‌گذار حین وضع و تصویب اصول، آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و سایر مستندات قانونی موجود، می‌توان بیان نمود که اساساً تصمیمات مجلس شورای اسلامی که ناظر به امور غیر تقنینی است، عبارتند از: ۱. رأی اعتماد - استیضاح - تذکر و سوال از وزیر و هیأت وزیران (موضوع اصول ۸۷ - ۸۸ - ۸۹ - ۱۳۳ - ۱۳۵ از قانون اساسی و مواد ۲۰۸ الی ۲۱۴ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۲. انتخاب هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۶۶ قانون اساسی و مواد ۱۰ الی ۱۸ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۳. انتخاب نمایندگان ناظر در مجامع، هیأت‌ها و شوراهای (موضوع مواد ۲۱۸ و ۲۱۹ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۴. تحقیق و تفحص (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی و مواد ۲۱۴ الی ۲۱۷ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۵. رأی به عدم کفایت رئیس جمهور (موضوع بند ۱۰ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی و ماده ۲۱۳ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۶. انتخاب رئیس و دادستان دیوان محاسبات کشور (ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۷. انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان (موضوع اصل ۹۱ قانون اساسی و ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۸. تغییر دستور هفتگی مجلس (ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۹. انتخاب ده نفر از نمایندگان در اجرای اصل یکصد و

هفتاد و هفتم (۱۷۷) قانون اساسی (موضوع اصل ۱۷۷ قانون اساسی و ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ۱۰. رأی به وارد بودن سؤال نمایندگان از وزیر (ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۱۱. تصویب اعتبارنامه نمایندگان (ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۱۲. حذف مواد، تبصره‌ها و بندها از گزارش کمیسیون‌ها در جلسه علنی (ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۱۳. تصویب افزایش تعداد مخالف و موافق یا وقت مذاکرات طرح‌ها و لوایح مهم موضوع تبصره (۱) جزء «۲» بند «الف» ماده ۱۱۲ آیین‌نامه داخلی مجلس؛ ۱۴. انتخاب نمایندگان جهت عضویت در کمیسیون تلفیق، مشترک و هیأت تحقیق و تفحص و انتخاب اعضای کمیسیون تخصصی و کمیسیون ویژه در مجلس (ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛ ۱۵. تصویب تغییر کمیسیون نمایندگان (ماده ۱۲۱ از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)

موارد فوق از امور غیر تقنینی و تصمیمات مجلس شورای اسلامی است که اساساً شورای نگهبان در نظارت بر آنها فاقد صلاحیت می‌باشد. از این رو این سؤال به ذهن متبادر می‌گردد که اگر در اخذ تصمیمات مجلس شورای اسلامی مراحل قانونی به درستی صورت نگیرد یا برای تحقق آن، از یکی شرایط لازم آن تخطی گردد، چه مرجع و مقامی حق عدم تأیید یا ابطال تصمیم مجلس شورای اسلامی را داراست. با نگاهی به قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و سایر مستندات در می‌یابیم که موضوعات فوق فاقد ناظری مشخص می‌باشند. به عبارت دیگر موارد فوق برخلاف مصوبات مجلس شورای اسلامی که شورای نگهبان ناظر بر آن است، هیچ مرجع نظارتی مشخص و مستقلی ندارند. لکن با تسامح می‌توان یک نظارت درونی برای مجلس شورای اسلامی از جانب نمایندگان این مجلس در امور غیر تقنینی (تصمیمات) قائل بود. توضیح بیشتر آنکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی واجد صلاحیت إعلام، تذکر و اعتراض نسبت به موارد نقض روند قانونی اتخاذ تصمیمات و مراحل قانونی شکل‌گیری تصمیمات هستند و براساس سوگندی که به موجب اصل ۶۷ قانون اساسی یاد نموده‌اند و نیز قضاوت افکار عمومی بر اعمال نمایندگان، آنان حق و تکلیف دارند تا موارد نقض را بیان و نسبت به آن اعتراض نمایند. از همین رو

مواد ۲۶^(۱)، ۱۱۳، ۱۹۶ و ۱۹۷ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بیان داشته که نمایندگان می‌توانند در قالب اعتراض به هیأت رئیسه، دادن تذکر آیین‌نامه‌ای و اخطار قانون اساسی اعتراض خود را نسبت به موارد نقض و تخطی در خصوص فرآیند شکل‌گیری تصمیمات مجلس در مجلس اعلام نمایند. هر چند که بدیهی است، این ضمانت اجرا در مقایسه با نظارت شورای نگهبان بر مصوبات و امور تقنینی مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، از اقتدار و تضمین به نسبت کمتری برخوردار است، لکن تبیین و تأکید بر همین امر نیز خود می‌تواند، وجدان آگاه نمایندگان مجلس شورای اسلامی را در خصوص نظارت بر تصمیمات مجلس شورای اسلامی به صورت هرچه بیشتر به خود جلب نماید.

خلاصه و نتیجه‌گیری

اساساً اعمال مجلس شورای اسلامی در یک تقسیم‌بندی به دو قسم «مصوبات» و «تصمیمات» قابل تفکیک و تقسیم است. مصوبات مجلس شورای اسلامی به امور تقنینی گفته می‌شود که بر مبنای اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی به عنوان لایحه و یا طرح در صحن عمومی و یا کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی مطرح می‌گردد. پس از آنکه لایحه یا طرح مزبور در دستور کار مجلس شورای قرار گرفت و مورد بررسی واقع شد اگر منتج به تصویب گردید در قالب یک مصوبه به شورای

۱. ماده بیست و ششم آیین نامه داخلی مجلس مقرر می‌دارد: «هرگاه نمایندگان به کیفیت اداره جلسات یا سایر امور مجلس و نحوه ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیأت رئیسه معترض باشند، می‌توانند طی تقاضای کتبی با امضای حداقل بیست و پنج نفر و یا به درخواست کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیل هیأت رسیدگی به اعتراضات، مرکب از رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و اعضای کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس را درخواست نمایند. کمیسیون تدوین آیین‌نامه 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 متخبین 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 می‌گردد. گزارش هیأت در این باره در جلسه غیرعلنی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی مجلس بدون بحث به رأی‌گیری گذاشته می‌شود. 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.»

نگهبان ارسال می‌گردد و شورای نگهبان بر مبنای اصل نود و چهارم قانون اساسی مصوبه مورد تصویب مجلس را از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد رسیدگی و نظارت قرار می‌دهد. اما شق دوم اعمال مجلس شورای اسلامی «تصمیمات» این مجلس می‌باشد که بر خلاف دسته نخست ماهیتی غیرتقنینی داشته و به اصطلاح جزء امور موضوعی است. با نگاهی به صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در می‌یابیم که این دسته از اعمال مجلس شورای اسلامی عنوان مصوبه را از منظر قانون‌گذار اساسی دارا نبوده و لذا مشمول اصل نود و چهارم قانون اساسی نمی‌باشند.

برای شناخت صحیح دامنه شمول مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز همان‌طور که بیان نمودیم، باید به قانون اساسی، آیین‌نامه‌های داخلی مجلس و شورای نگهبان و سایر مستندات قانونی تمسک جست. از نگاه قانون اساسی و به ویژه آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بسیاری از موارد مطرح در جلسات مجلس شورای اسلامی باید در قالب طرح و لایحه مطرح گردد. موضوعاتی چون تغییر جزئی خطوط مرزی، برقراری محدودیت‌های ضروری، گرفتن و دادن وام یا کمکهای بلاعوض داخلی و خارجی، استخدام کارشناسان خارجی، فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی غیر منحصر به فرد، صلح دعاوی مقرر در اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی همگی باید بر اساس آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حسب مورد در قالب طرح و لوایح مطرح گردد و با عنوان مصوبه به شورای نگهبان جهت نظارت ارسال گردد.

درباره‌ی دامنه شمول تصمیمات مجلس شورای اسلامی، باید همانند مصوبات به قانون اساسی و به طور خاص آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی رجوع نماییم. مصادیقی چون تذکر و سوال از وزیر، انتخاب هیأت رئیسه، انتخاب نمایندگان ناظر در مجامع، هیأتها و شوراهای، انتخاب رئیس و دادستان دیوان محاسبات کشور و انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان بر اساس قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در حوزه تصمیمات این مجلس قرار دارند و شورای نگهبان فاقد صلاحیت نظارت بر این امور می‌باشد. لذا در خصوص تصمیمات هیچ‌گونه نظارتی را نمی‌توان برای شورای نگهبان قائل بود. چرا که اساساً صلاحیت شورای نگهبان در این موضوع در اصول ۷۲، ۹۱-۹۷ تبیین گردیده و اصول مزبور هیچ اشاره‌ای به نظارت بر

تصمیمات مجلس شورای اسلامی از جانب شورای نگهبان ندارد. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز یک اماره قابل توجه در این زمینه است که مذاکرات موجود در آن صرفاً مؤید نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی است و شاهد مثالی را نمی توان در خصوص نظارت بر تصمیماتی مانند رأی اعتماد به وزراء و ... در این سند یافت. لذا تنها راه حل در نظر گرفتن نظارت بر این گونه امور یک نظارت درونی از جانب نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر نحوه تصویب تصمیمات و اجرای آنها است.

منابع

کتب

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴
۲. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تدوین کننده)، مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ دوم، ۱۳۹۱
۳. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی - اصول و قواعد، انتشارات شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴
۴. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ نوزدهم، ۱۳۸۷
۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ سوم، ۱۳۸۶
۶. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، حقوق اموال، انتشارات گنج دانش، ۱۳۶۴
۷. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰
۸. روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی، ترجمه: مرتضی کلاتریان، انتشارات آگه، چاپ اول، ۱۳۹۲
۹. ستوده، غلامرضا و همکاران، فرهنگ متوسط دهخدا، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵
۱۰. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۶
۱۱. عمیدزنجانی، عباسعلی، درآمدی بر فقه سیاسی، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۳
۱۲. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، انتشارات میزان، چاپ سی و پنجم، ۱۳۸۸
۱۳. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای اساسی، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳
۱۴. مدنی، سید جلال الدین، کلیات حقوق اساسی، انتشارات پایدار، چاپ سوم، ۱۳۸۷
۱۵. معین، محمد، فرهنگ فارسی دکتر محمد معین، انتشارات امیرکبیر، چاپ بیست و پنجم، ۱۳۸۸
۱۶. وکیل، امیرساعتد و عسکری، پوریا، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، انتشارات مجد، چاپ دوم، ۱۳۸۷
۱۷. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم، ۱۳۸۰

۱۸. هدایت نیا، فرج الله و کاویانی، محمد هادی، بررسی فقهی - حقوقی شورای نگهبان، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۰
۱۹. یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، انتشارات امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۷۵
۲۰. مقالات و گزارشات کارشناسی
۲۱. بهادری جهرمی، علی و علم الهدی، سید حجت، صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض قانون گذاری به کمیسیون های داخلی (اصل هشتاد و پنج قانون اساسی)، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰
۲۲. خامنه ای، سید محمد، اصل چهارم قانون اساسی، مجله کانون وکلاء، شماره ۱۵۲ - ۱۵۳، ۱۳۶۹، ص ۱۱ تا ۴۱
۲۳. درویشوند، ابوالفضل و راجی، سید محمد هادی، تحلیلی بر نظارت بر قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مجله حکومت اسلامی، سال شانزدهم، شماره سوم، ۱۳۹۰
۲۴. مهرپور، حسین، شورای نگهبان و بررسی قوانین، مجله حقوقی دادگستری، شماره نهم، زمستان ۱۳۷۲
۲۵. هدایت نیا گنجی، فرج الله، نظارت شورای نگهبان بر قوانین و مقررات، «رواق اندیشه»، آبان ۱۳۸۱، شماره ۱۱

پایگاه های اینترنتی

26. <http://rc.majlis.ir>
27. <http://parliran.ir>
28. <http://maslahat.ir>
29. <http://haghgostar.ir>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای 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