

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۲)

سخنران علمی:

آقای دکتر خیرالله پروین (۱۳۸۹/۶/۹)

عنوان پژوهش

دامنه قانونگذاری قوه‌ی مقننه و محدودیت‌های آن

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۰

تاریخ: ۱۳۹۷/۴/۱۳



شناسنامه

موضوع:

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی
مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۲)

عنوان:

دامنه قانونگذاری قوه‌ی مقننه و محدودیت‌های آن

سخنران علمی:

آقای دکتر خیرالله پروین (۱۳۸۹/۶/۹)

تدوین و تنقیح:

امیر حسین اصل زعیم

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان



درآمد

در سال ۱۳۸۹ پیرو مباحث و اختلاف‌های ایجادشده در خصوص صلاحیت‌ها و روابط قوای مجریه و مقننه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان سلسله‌نشست‌های علمی - حقوقی با حضور استادان برجسته‌ی حقوق دانشگاهی و برخی از اعضای سابق شورای نگهبان با موضوع مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه برگزار کرد. گزارش این جلسات که با مشارکت کارشناسان و پژوهشگران مرکز تحقیقات برگزار می‌شد، در مجموعه‌ی پیش رو مدون شده است و در اختیار پژوهشگران و محققان محترم قرار می‌گیرد.

این گزارش در خصوص سخنرانی آقای دکتر خیرالله پروین عضو هیأت علمی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران با موضوع «دامنه‌ی قانونگذاری قوه‌ی مقننه و محدودیت‌های آن» است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۶/۰۹ انجام گرفته است. لازم به ذکر است که مطالب مطرح شده در جلسه لزوماً بیان کننده دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

پژوهشکده شورای نگهبان

آقای دکتر غلامحسین الهام: تشکر و خیر مقدم عرض می‌کنم خدمت آقای دکتر پروین که قبول زحمت کردند تا از نظرها و دیدگاه‌های علمی ایشان بهره‌مند شویم. بحث اصلی نشست‌ها این است که دامنه‌ی اختیار عامی که در اصل ۷۱^(۱) قانون اساسی مطرح است تا کجاست؟ حدود مقرر مذکور در این اصل، آیا بیان اجمالی همان اصل ۷۲^(۲) است که به تفصیل حدود مقرر را عدم مغایرت با قانون اساسی عنوان کرده یا اینکه صلاحیت‌هایی متفاوت از اصل ۷۲ وضع کرده است؟ به هر حال دامنه‌ی این عموم چقدر است؟

شورای نگهبان در رویه‌ی عملی، موارد متعددی در این زمینه دارد. برخی، امور تقنینی را به این اعتبار که مداخله در امور اجرایی است، خلاف اصل ۶۰^(۳) قلمداد کرده‌اند. تشخیص این مصداق که امور اجرایی و امور تقنینی قابل قانونگذاری است، متفاوت می‌باشد. اما آیا جز تشخیص شورای نگهبان راه‌حل دیگری دارد و آیا قابل ملاک‌گذاری است و می‌توان این ملاک‌ها را یافت یا خیر؟ در هر حال موارد مزبور بیانگر این است که عمومیت به‌نحوی با حدود صلاحیت قوهی مجریه تخصیص خورده است. این تخصیص را چگونه می‌توان یافت و ملاک‌گذاری کرد؟ در این زمینه معمولاً از خود عنوان قانون سؤال می‌کنند. اصل ۷۱ اجازه‌ی قانونگذاری داده است. قانونگذاری یک مفهوم است و این مفهوم را چگونه باید تعریف و تبیین کرد؟ اختیار و صلاحیت مجلس، قانونگذاری است. چه امری را می‌توان غیر قانونگذاری و غیر از وضع قانون تلقی کرد؟ ممکن است این را به‌صورت یک دور تعریف کنیم و بگوییم قانون آن است که مجلس تصویب می‌کند و مجلس هرچه تصویب می‌کند، قانون است، اما این تعبیر رافع مشکل دستگاه‌های اجرایی و تقنینی نیست. از طرف دیگر،

۱. اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

۲. اصل ۷۲: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نودوششم آمده بر عهده‌ی شورای نگهبان است.»

۳. اصل ۶۰: «اعمال قوهی مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده‌ی رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است.» اصل سابق: اصل ۶۰: «اعمال قوهی مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده‌ی رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزراء است.»

تعبیر قانون اساسی متفاوت است؛ گاهی از «وضع قانون» سخن گفته و گاهی از عبارت «مجلس تصویب می‌کند» استفاده کرده است.

آیا تصویب یک امر، جنبه‌ی نظارتی مجلس را با خود دارد و قانونگذاری متفاوت از صلاحیت‌های تقنینی مجلس است؟ آیا بین تصویب و قانونگذاری از منظر روش یک راه وجود دارد و هر دو قانونگذاری هستند یا با یکدیگر تفاوت دارند؟ اگر متفاوت‌اند، دامنه‌ی مداخله‌ی مجلس در امور تصویبی و امور تقنینی چگونه قابل تمیز است؟ به‌خصوص در عرصه‌ی بودجه‌ی این مسئله، مشکل را جدی‌تر نشان می‌دهد. اینکه حدود مداخله‌ی قوه‌ی مقننه در بودجه‌ی پیشنهادی دولت تا کجا خواهد بود؟ آیا بودجه هم یک امر تقنینی و قانونگذاری است؟ اختیارات پارلمان در ورود به عرصه‌ی آیین‌نامه‌های دولت تا چه حد است؟ این آیین‌نامه‌ها را چگونه می‌توان از قانون تمیز داد و حدود اختیارات را درجه‌بندی کرد؟

این موارد شاید بخشی از سؤالاتی است که مکرر در جلسات با صاحب‌نظران مطرح شده و پاسخ‌های آن‌ها هم استماع شده است. اینکه بحث را با تأکید بر این پرسش‌ها آغاز کردیم، بدین‌منظور بوده که شاید از این نظر کمکی باشد تا در ضمن مباحثی که حضرتعالی طبقه‌بندی و تنظیم فرمودید، التفاتی هم به پرسش‌های موجود در کار دولت و مجلس صورت پذیرد. به هر حال امیدوارم فرصت خوبی باشد که از مباحث شما و پرسش‌ها و نظرهای دوستان به‌صورت یک مجموعه‌ی ترکیبی استفاده کنیم تا ما و شورای نگهبان را برای یافتن راهکارهای پایدار و ماندگار در این عرصه، یعنی تقویت راه‌های اصولی و کاربردی بین دستگاه‌های اجرایی و تقنینی با رویکرد حفظ استقلال و اصل قانون اساسی، یاری کند.

طرح بحث

آقای دکتر خیرالله پروین: به نام خدا؛ سعی می‌کنم در حد بضاعت کم خودم، به سؤالات و موضوعات مطرح‌شده و مباحثی که از قبل در خصوص دامنه‌ی قانونگذاری قوه‌ی مقننه بیان شده و محدودیت‌های این قوه در قانونگذاری، بپردازم. ابتدا مقدماتی را عرض می‌کنم.

مقدمه‌ی اول این است که اصطلاحاً می‌گویند «قانون را به یک شکل می‌نویسند، ولی هزارگونه از آن برداشت می‌شود»؛ یعنی برداشت‌های متعدد و گاه متناقض و

متضاد در خصوص قانون وجود دارد. بحث قانون عرصه‌ی همین اختلاف نظر‌هاست، ولی در نهایت باید به آن‌جایی منجر شود که به معیار و نتیجه‌ی واحدی برای قوایی که براساس قانون اساسی در کشوری به رتق و فتق امور می‌پردازند، برسیم تا همه بدان پایبند و ملزم شوند. دوم اینکه هدف اسلام، بعثت پیامبران و نزول قرآن برای تبعیت جامعه از قانون بوده است؛ یعنی آن‌جایی که خداوند می‌فرماید: «ما در هر ملتی پیامبری را برانگیختیم تا خدا را پرستش کنید و از طغیان و سرکشی دوری گزینید»^(۱). این طغیان و سرکشی همان عدم اطاعت از قانون است. قرآن در ادامه می‌فرماید: «برخی هدایت شدند و راه خدا را در پیش گرفتند - یعنی قانون را اطاعت کردند - و برخی به گمراهی رفتند»^(۲). یعنی راه عدم اطاعت از قانون بسته شده است. همچنین در آن‌جایی که می‌فرماید: «... وَ وَضَعَ الْمِيزَانَ ﴿۱﴾ أَلَّا تَطْغَوْا فِي الْمِيزَانِ»^(۳)، یعنی قانون وضع شده است تا از آن عبور نشود. امروز هم اگر به فلسفه‌ی بعثت پیامبر و نزول قرآن توجه کنیم، هدفی جز اطاعت از قانون نبوده است. هدف از نزول قرآن هم این بوده است که افراد از خودگرایی و خودپسندی بپرهیزند و راه آن را ببندد و آن‌ها را به جهت غیرخواهی و تعاون و همکاری هدایت و تشویق کند.

در صدر اسلام زمانی که پیامبر (ص) بالمباشره دست‌اندرکار امور بودند و دولت اسلامی را تشکیل دادند، وضعیت به‌گونه‌ای بود که نه تنها حقوق کسی ضایع نمی‌شد، بلکه حق و حقوق همه رعایت می‌شد و تقریباً آن‌هایی که دین را پذیرفته بودند، به قوانین و مقررات پایبند شدند و وضعیت تعاون و همکاری اجتماعی، آرام‌آرام در جامعه‌ی اسلامی پیش می‌رفت و در حال تحقق بود.

رمز موفقیت این جامعه‌ی اسلامی، اول مرهون خود قوانین و حقوق اسلامی بود و دوم مرهون عملکرد پیامبر اسلام (ص) که مجری این قانون بود؛ یعنی دلیل تحقق چنین وضعیتی خوبی در جامعه‌ی اسلامی، این دو موضوع بود. در این‌جاست که نباید نقش مجریان قانون را دست‌کم گرفت، چراکه بزرگ‌ترین اثر را این مجریان دارند. بعضی حقوق‌دانان گفته‌اند که قانون خوب، در دست مجریان بد از اثر می‌افتد و قانون

۱. «وَلَقَدْ بَعَثْنَا فِي كُلِّ أُمَّةٍ رَسُولًا أَنِ اعْبُدُوا اللَّهَ وَاجْتَنِبُوا الطَّاغُوتَ ...» (النحل: ۳۶).

۲. «... فَمِنْهُمْ مَن هَدَى اللَّهُ وَ مِنْهُمْ مَن حَقَّتْ عَلَيْهِ الضَّلَالَةُ ...» (النحل: ۳۶).

۳. الرَّحْمَن: ۷-۸.

بد توسط مجریان خوب به عدالت نزدیک‌تر است و می‌تواند زمینه‌ای برای تحقق عدالت فراهم کند. اگر در جامعه در خصوص اهمیت و مضمون قوانین بحث کنیم تا قانونی مناسب و متناسب با وضعیت فرهنگی و اجتماعی و سنن یک جامعه باشیم، اما اگر قانون مجریان خوبی نداشته باشد، قطعاً قانون بی‌اثری خواهد بود و از این جاست که می‌گویند «اجرای قانون بد به از بی‌قانونی»؛ یعنی اگر در جامعه‌ای قانون بد حاکم باشد، بهتر از این است که قانونی نباشد. در همین زمان هم می‌توانیم تطبیقی را داشته باشیم. فرض بفرمایید زمانی که صدام دیکتاتور در عراق حاکم بود، وضعیت همان زمان عراق خیلی بهتر از افغانستانی بود که بلبشویی در آن بود و هزار گروه در آن مستقر بودند و هیچ قانونی در آن حاکم نبود و هر کس به‌گونه‌ای عمل می‌کرد. امیرالمؤمنین (ع) می‌فرمایند: «شما باید یک امیری داشته باشید چه مؤمن باشد چه فاجر»^(۱) اگر مؤمن بود فيها المراد، ولی اگر مؤمن نبود ولو اینکه فاجر باشد، بهتر از این است که قانون در آن جامعه حاکم نباشد. باز هم نقل می‌کنند که امام علی (ع) هیچ‌گاه روی منبر قرار نگرفت، الا اینکه این جمله را بر زبان جاری می‌ساخت: «اوصیکم بتقوی الله... و نظم امرکم»^(۲). ابتدا سفارش به تقوا و بعد از آن توصیه به نظم می‌فرمود. این نظم را امروز همان معنای قانون می‌دانند.

مقدمه‌ی دیگر، بحث تفکیک قواست که البته همه‌ی شما به آن اشراف دارید، ولی شاید بعضاً شبهاتی مطرح شود که آیا بحث تفکیک قوا، از نظر اسلام و فقه‌ای اسلام امر پذیرفته‌شده‌ای است؟ و اساساً آیا اعتقادی به این امر وجود دارد یا خیر؟ عده‌ای حتی اظهار می‌کنند که بحث تفکیک قوا در میان فقها و اندیشمندان اسلامی جایگاهی نداشته، ولی واقعیت غیر از این است. با نگاهی به دوران قانونمداری و قانون‌گرایی در یکصدسال قبل، می‌بینیم شخصی مانند آیت‌الله نائینی که از عالمان دینی بودند، اصل تفکیک قوا را به‌خوبی پذیرفته بودند و آن را در نظام مشروطه‌ای که به‌تازگی وارد ایران شده بود، یک اصل می‌دانستند. ایشان در کتاب «تنبيه الامة و تنزيه الملة» می‌فرمایند: «از وظایف لازمه‌ی سیاسی، تجزیه‌ی قوای مملکت است که هر یک از شعب، وظایف نوعیه را در تحت ضابطه و قانون صحیح علمی منضبط نموده - یعنی هر یک از قوا

۱. «...لَا بُدَّ لِلنَّاسِ مِنْ أَمِيرٍ بَرٍّ أَوْ فَاجِرٍ...» (نهج‌البلاغه: خطبه‌ی ۴۰).

۲. «... أَوْصِيكُمْ بِتَقْوَى اللَّهِ... وَنُظْمِ أَمْرِكُمْ...» (نهج‌البلاغه: نامه‌ی ۴۷).

وظایفشان را براساس قانون تنظیم کنند - و اقامه‌ی آن را با «مراقبت کامله» (نظارت کامل) در عدم تجاوز از وظیفه‌ی مقرر به عهده‌ی کفایت و درایت مجریان در آن شعبه سپارند؛ یعنی هیچ‌کدام از قوا در امور یکدیگر دخالتی نداشته باشند و وظایف خود را به‌نحو احسن انجام دهند و بعد از اینکه قوانین و مقررات تصویب شد، آن را به مجریان باکفایت سپارند تا کاملاً وظیفه‌مند شوند و در عین حال قوه‌ی مقننه هم ناظر بر این امر باشد. ایشان می‌فرمایند: «اصل این تجزیه را مورخین فارس از «جمشید» دانسته‌اند و حضرت سید اوصیاء -علیه افضل الصلاه و السلام- هم در طی فرمان تفویض ولایت مصر به مالک اشتر-رضوان الله علیه- امضاء فرموده». ایشان اساساً در بحث‌هایی که دارند، تفکیک قوا را از اسلام می‌دانند و می‌گویند اصلاً ارتباطی به این ندارد که ما تفکیک قوا را از امثال منتسکیو^(۱) یا ارسطو گرفته باشیم؛ یعنی از نگاه اندیشمندانی مانند ایشان، اساساً تفکیک قوا امر پسندیده و پذیرفته‌شده‌ای است؛ منتها براساس موازین اسلامی و نه با آن شرایط و وضعیتی که در برخی کشورهای سکولار حاکم است.

علاوه بر ایشان علمای دیگری مثل ملا عبدالرسول کاشانی کاملاً بحث تفکیک قوا را قبول داشتند، اما اعتقادی به تفکیک مطلق قوا نداشتند. این بیانگر وضعیت فکری مناسب اندیشمندان و فقه‌های اسلامی در آن زمان علی‌رغم گذشت بیش از یک‌صدسال از مشروطه تاکنون است.

در همین زمینه گاهی موضوع تعامل مطرح می‌شود و می‌گویند قوای سه‌گانه باید با یکدیگر تعامل داشته باشند. حال می‌خواهیم نگاهی به این موضوع کنیم که اساساً آیا کلمه‌ی «تعامل»، واژه‌ی درستی است یا اینکه باید در برابر کلمه‌ی تعامل از کلمه‌ی دیگری استفاده کرد و گفت همه‌ی قوا باید قانون‌مدار باشند؟

بسیاری از حقوق‌دانان اعتقادی به بحث تعامل ندارند، چراکه متضمن هیچ الزامی نیست. زمانی رؤسای قوا ممکن است با یکدیگر تفاهم داشته باشند و در زمانی دیگر این کار صورت نپذیرد. پس اساساً بحث از تعامل خیلی بیانگر وضع قانونی و قانون‌مدار نیست. امروزه حتی در تقسیم‌بندی صورت‌گرفته بین دولت‌ها، بین دولت قانونی و دولت قانون‌مدار تفاوت قائل‌اند. پس باید بحث را بیشتر به سمت

1. Montesquieu.

قانون‌مداری برد نه به‌سوی مباحث تعاملی که در این ایام مطرح است. زمانی‌که موضوع قانون‌مداری و قانون‌مندی مطرح است، چه نیازی به بحث تعامل خواهد بود؟ درست است که تعامل را باید در مراحل بعدی دید، اما چون تعامل هیچ الزامی ایجاد نمی‌کند و فاقد جایگاه قانونی است و نمی‌توان بدان استناد کرد، باید به بحث قانون‌مداری رجوع کرد، زیرا به‌سبب تعامل، نمی‌توان مقامی را وادار و ملزم به انجام یک امر قانونی کرد. لذا قانون اساسی به‌عنوان هنجار برتر و در مرتبه‌ی بالاتر و در سلسله‌مراتب قانونی، وظایف قوای سه‌گانه را تعیین کرده است. وظایف و چارچوب اختیارات کاملاً روشن، شفاف و فاقد هر نوع ابهام است. در صورت دقت در اصول قانون اساسی، واقعاً بهانه‌ای برای دخالت قوا در امور یکدیگر وجود ندارد. اما اینکه فهم از این قانون به چه اندازه باشد و چگونه صورت گیرد، موضوع دیگری است. اگر در بعضی موارد قانون اساسی به‌نحوی این دخالت را قانونمند کرده است، به اعتقاد من دخالت نیست، بلکه انجام وظیفه حسب تکلیف قانون اساسی است. قانون اساسی وظایفی را به‌صورت روشن و بدون ابهام برای هر یک از قوا تعیین کرده است که در تقاطعی یکدیگر را قطع می‌کنند.

اما زمانی اصولی از قانون اساسی نیازمند تفسیر و تبیین خواهد بود. در این‌جا نیز قانون اساسی وضعیت را کاملاً روشن کرده و متولی این امر را هم تعیین کرده است. تقریباً در همه‌ی نظام‌های قانونمند هم برای اینکه با بن‌بست مواجه نشوند، کاملاً به این موضوع توجه شده است.

در مسائل و مشکلات پیش‌آمده باید دید که این مشکل مربوط به کدام یک از قواست تا در جهت حل آن مشکل قدم برداشته شود. اگر مشکل و ابهام در حیطه‌ی اختیارات قوهی مقننه است، وضعیت روشن است و باید موضوع را به این قوه واگذار کرد. اگر در خصوص مسائل و اموری است که به قوهی قضاییه مرتبط است، باید به قوهی قضاییه رجوع کرد و اگر موضوع خارج از این دو موضوع است، کاملاً در دامنه و حدود اختیارات و صلاحیت قوهی مجریه است. امروزه، چون هر کدام از قوای سه‌گانه در خصوص حل مشکلات پیش روی خود، مصمم‌اند و هیچ نوع قصدی هم برای عدم اجرای قوانین وجود ندارد، می‌توان قبل از هر اقدامی ماهیت موضوع را بررسی کرد تا معلوم شود که ماهیت موضوع به کدام یک از قوای سه‌گانه مربوط است و مشکل از کجا نشأت می‌گیرد. در نتیجه می‌توان وضعیت را به‌خوبی روشن کرد و

کاملاً از ابهاماتی که بعضاً به وجود می‌آید، یا بن‌بست‌هایی که در کشور وجود دارد، جلوگیری به عمل آورد و از وضعیت قانونی مناسب بهره برد. با این روش، مشکلاتی که گاهی پیش می‌آید، قابل حل است و سریعاً می‌توان آن‌ها را مرتفع ساخت.

در این خصوص فرهنگ‌ها و دیدگاه‌هایی وجود دارد. برای نمونه می‌توان به نگاه برخی از مجریان گذشته که یا وزیر بودند یا به هر ترتیب مسئولیتی داشتند، استناد کرد. قانون بلاشک محدودیت ایجاد می‌کند، چراکه چارچوب تعیین می‌کند و افراد را به وضعیت خاصی مقید می‌سازد. امروزه سازمان بازرسی کل کشور ایراداتی را به مجریان امر می‌گیرد یا حتی بعضی از دستگاه‌های نظارتی احکامی را صادر می‌کنند که در راستای همان بحث «قانون‌مداری» است. اگر برای دستگاهی مثل استانداری یا بخشداری مجازاتی تعیین می‌کنند، به سبب امری مثل اختلاس یا دزدی نیست، بلکه می‌گویند به دلیل عدم قانون‌مداری است؛ مثل جابه‌جایی اعتباراتی که برای ساخت راه است، اما مسئول اجرایی نیاز مردم را در ساختن حمام و مدرسه می‌بیند و اعتبارات را جابه‌جا می‌کند که مورد ایراد دستگاه‌های نظارتی قرار می‌گیرد و به صدور احکامی مبنی بر انفصال از خدمت و قطع حقوق منجر می‌شود و این مایه‌ی امیدواری است؛ یعنی محکوم مرتکب امر خلاف شرعی نشده، اما قانون را نقض کرده است.

همان‌طور که عرض کردم، چون قانون محدودیت می‌آورد، همه به دنبال این هستند که از این محدودیت بگریزند. یکی از وزرای که سال‌ها وزیر بود، به زیردستانش توصیه می‌کرد که اول کار اجرایی را انجام بدهید و بعد راهکارهای قانونی آن را پیدا کنید. قطعاً این نوع اندیشه و تفکر مشکلاتی را در اجرا به وجود می‌آورد. اساساً اگر وضعیت فرهنگی مناسبی برای قانون‌مداری وجود داشته باشد، مشکلاتی که امروزه دست و پای مجریان ما و حتی قوای ما را می‌گیرد، به وجود نخواهد آمد. به نظر من، بحث‌ها، کمی به تفکرات و اندیشه‌هایی که در پشت موضوع قرار گرفته است، برمی‌گردد. من در جایی مسئولیت کوچکی داشتم. حسابداری در آن‌جا بود. ایشان می‌گفت که این گونه نمی‌شود که مجموعه‌ی شما مشکلی نداشته باشد. گفتم، مگر قرار است مشکلی داشته باشم؟ گفت: پس وقتی دیوان محاسبات به این‌جا می‌آید به چه رسیدگی کند؟ گفتم رسیدگی کند و گزارش بدهد که وضعیت کاملاً درست است. گفت: این گونه که به درد نمی‌خورد. مدیران قبلی به من توصیه می‌کردند که خلاف‌هایی انجام دهید تا وقتی نماینده‌ی دیوان آمد، به آن‌ها مشغول شود. خوب، این نوع طرز فکر و اندیشه کمی کار

را مشکل می‌سازد که اگر یک وقت مسئولی بخواهد کار را درست انجام بدهد، زیردست او بگوید که این درست نیست و شما باید در گوشه‌ای خلافی انجام دهی تا دیوان به آن مشغول شود. امیدوارم که وضعیت ما از نظر فرهنگی سالم شود، چراکه به نظر من منشأ همه‌ی مشکلات فرهنگ است. بالاخره آن کسی که رئیس قوه یا وزیر می‌شود، از بین من و شما بلند می‌شود و در آن‌جا قرار می‌گیرد. همه‌ی این‌ها برمی‌گردد به اینکه آن فرهنگ، چه فرهنگی باشد. اگر فرهنگ دینی باشد، فرد ملزم می‌شود که کاملاً به قانون پایبند باشد. اما اگر فرهنگ دیگری باشد، هزار توجیه می‌توان درست کرد برای اینکه مثلاً با سرعت از اتوبان عبور کند و امثال آن.

در این‌جا به بحث ضرورت قوانین می‌رسیم. ضرورت رعایت قوانین در هر جامعه‌ای لزوم احترام همگانی و رعایت دقیق آن است که امری مسلم و بدیهی است؛ از عموم مردم گرفته تا خود مجریان. ضرورت احترام به قانون واضح است و نیازی به اثبات ندارد. به نظرم دستگاه‌های اجرایی می‌توانند به‌عنوان اهرم‌های اعمال حاکمیت، با ایجاد و حفظ نظم و ارائه‌ی بهترین خدمات عمومی از فواید این قوانین و مقررات بهره ببرند. اما بدون داشتن مجموعه‌ای از قوانین و بدون چارچوب‌ها قطعاً تلاش قوه‌ی مجریه خیلی مثمرتر نخواهد بود و شاید آن‌ها نتوانند به‌خوبی ایفای وظیفه کنند. همان‌طور که همه‌ی عزیزان مستحضرنند، تعریف واحدی از قانون وجود ندارد. نمی‌توان گفت که واقعاً تعریفی که همه آن را قبول داشته باشند، موجود است. تعاریف متعددی از قانون ارائه شده است؛ بعضی قانون را به ابزار و آلاتی تشبیه کرده‌اند که در چارچوب آن‌ها تشکیلات حکومتی استقرار پیدا می‌کند. عده‌ای قانون را این‌گونه تعریف کرده‌اند که حدود وظایف را تعیین و ترسیم و حق و حقوق شهروندان و تکالیف آن‌ها را مشخص می‌کند؛ یعنی هم حقوق و خواسته‌های شهروندان را معین می‌کند و هم تکالیفی که آن‌ها باید در برابر قانون داشته باشند. بعضی این تعریف را به‌علاوه وظیفه‌مند بودن دستگاه‌های دولتی نسبت به این حقوقی که وجود دارد، قانون می‌دانند. برخی هم می‌گویند که قانون به معنای روش، سنت، قاعده و ترتیب به‌کار برده شده است. مستحضرید که اساس قانون یک واژه‌ی یونانی بوده که بعداً معرب شده و از عربی به فارسی وارد شده است. خود اعراب قانون را به معنای میزان و ترازو معنی می‌کنند، یعنی می‌گویند شاخصی است که همه چیز باید با آن سنجیده شود.

به‌طور کلی دو معنا می‌توان برای قانون داشت؛ یک معنا عام است و دیگری معنای

خاص. اگر به معنای عام نگاه کنیم، تمامی قوانین را با لحاظ سلسله‌مراتب یعنی قانون اساسی، قانون عادی، مصوبات دولت، فرامین رهبری، فرامین رئیس‌جمهور، تمام مصوبات، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و همه‌ی این‌ها را در برمی‌گیرد. اما منظور از قانون به معنای خاص، قوانین، مقررات و مصوباتی است که توسط مرجع صلاحیت‌دار، یعنی قوهی مقننه به تصویب می‌رسد. در این جاست که معنای خاص قانون آشکار و روشن می‌شود. اما معنای عام کلیاتی را در برمی‌گیرد که تقریباً می‌توان گفت که در کشورهای مختلف، وضعیت و دیدگاه‌های متفاوتی در آن خصوص وجود دارد. در کشوری مثل فرانسه، تمامی قوانین موضوعه‌ای که توسط دولت تصویب می‌شود، در راستای قوانین خاص قرار می‌گیرد، اما به سبب اینکه قانونگذار اصلی بر این موضوع تأکید کرده و گفته است که قانون آن چیزی است که کاملاً توسط دولت به تصویب برسد، پس استثنایی در آن وجود دارد. آن استثنا هم یک سری مقررات و قوانینی است که توسط قانونگذار به تصویب می‌رسد.

اما در کشور ما می‌توان گفت که قانون اساسی کاملاً نقطه‌ی ثقل و صلاحیت عام قانونگذاری را بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی قرار داده و به هر ترتیب صلاحیت عام قانونگذاری با مجلس شورای اسلامی است. در اصول متعددی هم به این مسئله پرداخته شده و وضع کاملاً روشن است. همان‌طور که عرض کردم، در همه‌ی جوامع قانون وضع ثابت و یکسانی ندارد؛ البته این موضوع خارج از بحث ماست. در جامعه‌ای که به ماورای طبیعت اعتقاد دارند، به قوانینی معتقد می‌شوند که صرفاً از جانب خداوند وضع شده و برای سعادت بشر نازل شده باشد و در صورت عدم اطاعت از آن قانون خدایی، باید متحمل مجازات شد. این دیدگاه در کلام شیخ‌الرئیس ابوعلی‌سینا مبنی بر اینکه جز خداوند کسی نمی‌تواند قانون وضع کند، وجود دارد. البته ایشان در دنباله‌ی بحث خود می‌فرمایند: در نهایت کسی باید قانون را وضع کند که از نزدیک با مشکلات مردم در ارتباط باشد و مسائل و مشکلات آن‌ها را بداند. ایشان برای اینکه افراد نباید قانونگذار باشند، استدلالی دارند و آن این است که اگر افراد قانونگذار باشند، هر کس هرچه را که به نفع خود اوست تصویب می‌کند و آنچه را که به ضرر و زیان اوست، به تصویب نمی‌رساند. این هم تعریفی است که از قانون وجود دارد. بنابراین تعریف واحدی وجود ندارد و باید بیشتر به دو معنای عام و خاص قانون تأکید داشت. قانون به معنای عام همه‌ی آن مصوبات را از لحاظ

سلسله‌مراتب قوانین در برمی‌گیرد و قانون به معنای خاص، صرفاً همان مصوباتی است که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد. امروزه اگر بخواهیم تطبیقی را در نظام‌هایی که صاحب دموکراسی‌اند یا ادعای دموکراسی دارند انجام دهیم، می‌بینیم که اساساً حق قانونگذاری را یک حق اختصاصی و اساسی برای پارلمان می‌دانند که البته استثنائاتی در بعضی کشورها وجود دارد. به موجب اصل ۱ قانون اساسی ایالات متحده‌ی آمریکا، تمام اختیارات قانونگذاری به کنگره‌ی آمریکا اعطا شده است و حتی در ارائه‌ی پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها، به‌غیر از کنگره، قوه‌ی مجریه حق وضع و ارائه‌ی پیش‌نویس لوایح را ندارد، مگر همان مواردی که رئیس‌جمهور آمریکا در نطق سالانه‌ی خود بدان می‌پردازد که البته کنگره‌ی آمریکا الزامی برای تبعیت از آن ندارد. اما صلاحیت عامی را که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای قانونگذار اصلی (مجلس) وضع کرده، به موجب اصل ۷۱ است که می‌گوید: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». حال باید دید که این حدود مقرر در قانون را چگونه می‌توان تفسیر کرد؟ هرچند دیدگاه حقوقدانان، دیدگاه نهایی نیست، می‌تواند به‌عنوان دکترین حقوقی استفاده شود، زیرا در زمینه‌ی تفسیر اصول قانون اساسی تنها شورای نگهبان است که همه باید از نظر و دیدگاه او تبعیت کنند. در دنباله‌ی اصل ۷۱، اصل ۷۲ قانون اساسی می‌گوید: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی را تصویب کند که با احکام دین اسلام و مذهب رسمی کشور و قانون اساسی مغایرت داشته باشد». پس «حدود مقرر»ی که قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی تعیین کرده، تنها محدودیتی که می‌یابد، این است که با احکام اسلامی (مذهب رسمی کشور) و قانون اساسی مغایرت نداشته باشد. در این‌جا ابهامی وجود دارد و نیازمند این است که مرجع صلاحیت‌دار اقدام به تفسیر کند تا هیچ‌گاه این مباحث و جدل‌های فعلی ایجاد نشود. البته من سوابق جلسات و سخنرانی‌های این‌جا را نگاه کردم. دیدم که یکی از استادان بزرگوار به بحث لایحه‌ی بودجه اشاره داشتند. اجازه دهید من هم دیدگاه خودم را بیان کنم. یادم هست که نامه‌ای از طرف رئیس‌جمهور به رئیس مجلس داده شد مبنی بر اینکه این دیگر لایحه‌ی بودجه نیست؛ چراکه به طرح تبدیل شده و تمام تبصره‌های آن تغییر پیدا کرده است. من مشکلی در دیدگاه‌های این دو بزرگوار نمی‌بینم، بلکه مشکل در ابهامی است که باید روشن شود. قانون اساسی ما اختیارات و صلاحیت‌هایی را برای مجلس

شورای اسلامی تعیین کرده است؛ یکی صلاحیت اختیاری و دیگری صلاحیت تکلیفی. صلاحیت اختیاری این است که «مجلس شورای اسلامی می‌تواند در حدود مقرر در قانون اساسی، قانون وضع کند». این قانون ممکن است طرح باشد یا لایحه؛ یعنی مجلس اختیار هر نوع تغییری را در این طرح‌ها یا لوایح دارد، زیرا قانون، وضع دیگری را مشخص نکرده و اگر هم مشخص کرده، نیازمند تفسیر و تبیین است و باید روشن شود. از طرفی دولت هم کاملاً به حق حرف می‌زند و درست می‌گوید، زیرا مجریان مشکلات را بیشتر لمس می‌کنند و وقتی یک‌سری قوانین دست و پاگیر جلوی کارشان را بگیرد، دیگر نمی‌توانند به‌خوبی موفق به انجام وظایف باشند. از طرف دیگر، نمایندگان مجلس شورای اسلامی نماینده‌ی مردم هستند و از جانب مردم به اعمال حاکمیت می‌پردازند و قانون اساسی این حق را به مجلس داده است. پس می‌تواند قانون را تصویب نکند، زیرا این‌جا عمل تقنین، عملی اختیاری است.

اما گاهی عمل تقنینی مجلس، تکلیفی است که آن هم در خصوص قوانین خاص است، مثل اصل ۲۴ قانون اساسی که در مورد آزادی می‌گوید: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب و مسائل آزادند مگر اینکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند. تفصیل آن را قانون معین می‌کند». در این‌جا قانون اساسی، قوهی مقننه و قانونگذار را مکلف به تصویب قانون کرده است؛ گفته که باید تفصیل اجرای این اصل را معین کند. ولی در سایر امور که مثل این اصل نیست، اختیار عام و صلاحیت عام یا به‌نوعی صلاحیت مطلق برای قانونگذار وجود دارد. بحث‌های دیگری هم داریم، مثل اینکه در خصوص مصوبه‌ای که هنوز به تأیید نهایی شورای نگهبان نرسیده، یعنی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته و به مجلس برگشت داده شده، اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی تا چه حد است؟ آیا مجلس صرفاً این اختیار را دارد که فقط آن ایراداتی را که شورای نگهبان بیان کرده است اصلاح کند یا اینکه می‌تواند در همان مصوبه‌ی اولیه‌ی خود تجدیدنظر کند و تغییراتی را به‌وجود آورد؟

از قانون اساسی چنین برداشت می‌شود که مجلس اختیار تام دارد؛ یعنی می‌تواند اصلاحات مورد نظر شورای نگهبان را انجام دهد و نیز دوباره تغییراتی را انجام دهد. حال سؤال پیش می‌آید که ممکن است آن تغییرات مجدداً مورد ایراد شورای نگهبان قرار گیرد. خوب، مورد ایراد قرار بگیرد، قانون اساسی مرجع دیگری را تعیین کرده است. اما این‌گونه نیست که مجلس شورای اسلامی، هر مصوبه‌ای را که شورای

نگهبان تأیید نکرد، به مجمع تشخیص بفرستد، زیرا مجمع تشخیص استثناست. مجلس معمولاً باید آن دو عامل اصلی را برای تصویب قوانین و مقررات رعایت کند، یعنی انطباق با موازین و احکام اسلامی و در عین حال انطباق با قانون اساسی. مجلس شورای اسلامی اساساً باید در این چارچوب اقدام کند.

قانون اساسی ما به‌خصوص با اصلاحاتی که در سال ۱۳۶۸ صورت گرفت، کاملاً به این نکته توجه کرده است که وظیفه‌ی شورای نگهبان این‌گونه است: انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین اسلامی و قانون اساسی. اگر قرار است که براساس مصلحت، چیزی خلاف این انجام گیرد، جای آن شورای نگهبان نیست و آن هم استثنایی است که در مورد این موضوع، وجود دارد.

به هر ترتیب در خصوص صلاحیت و دامنه‌ی اختیارات قوه‌ی مقننه می‌توان گفت که قانون اساسی به‌خوبی در اصول ۷۱ و ۷۲ با رعایت اصل ۴ قانون اساسی - که بر تمامی اصول قانون اساسی حاکمیت دارد - دامنه‌ی اختیارات مجلس شورای اسلامی را عام و وسیع قرار داده است و باید پذیرفت که مرجع نهایی برای تفسیر تعیین حدود مقرر در قانون اساسی، شورای نگهبان است، لذا هر قانونی (قانون به معنای خاص) را، تا زمانی که از جانب مجلس شورای اسلامی تصویب نشده و به تأیید شورای نگهبان نرسیده باشد، نمی‌توان قانون نامید. سایر مصوباتی هم که توسط دولت ارائه می‌شود، باید شرایطی را که قانون اساسی تعیین کرده است، رعایت کنند؛ یعنی لوائح ابتدا باید در مجلس تصویب شود و در ارتباط با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسد. همچنین سایر مصوبات دولت در ارتباط با قوانین و مقررات عمومی کشور باید به تأیید رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. شاید مواردی که در اصول ۷۷^(۱)، ۷۹^(۲)، ۸۰^(۳)، ۸۲^(۴) و ۸۳^(۵) قانون اساسی وجود دارد، قوانین مورد تصویب پارلمان نباشد، اما

۱. اصل ۷۷: «عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادهای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».
۲. اصل ۷۹: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

۳. اصل ۸۰: «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد».

قانونگذار تأیید نهایی آن‌ها را به مجلس شورای اسلامی موکول کرده است؛ یعنی حتی در خصوص مقررات دیگری که شاید نتوان آن‌ها را قانون نامید، باز هم می‌بینیم که تأییدیهی نهایی مجلس شورای اسلامی مورد نیاز است، مثل موافقت‌نامه و معاهداتی که با کشورهای دیگر توسط قوهی مجریه امضا می‌شود که باید به تأیید نهایی مجلس شورای اسلامی برسد.

به هر ترتیب لازمه‌ی اختیار قانونگذار، در تعیین ضمانت اجرای آن قانون است، یعنی قانونی را که ضمانت اجرا نداشته باشد و توسط مسئولان اجرایی، اجرا نشود، نمی‌توان قانون خواند. پس قانون آن است که توسط مرجعی به تصویب رسیده باشد که صلاحیت کامل در تعیین ضمانت اجرایی داشته باشد. لذا می‌بینیم صلاحیت وضع قوانین به صورت عام در اختیار و انحصار مجلس شورای اسلامی است.

برخی اصول در ارتباط با اصول ۹۱، ۴^(۳) و ۹۶^(۴) قانون اساسی است. در این جا به نوعی تفاوت‌هایی وجود دارد. اصل ۹۱ می‌گوید: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و پاسداری از اصول قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود...». در این جا فقط بحث عدم مغایرت است، اما در اصل ۹۴ کاملاً به بحث انطباق اشاره شده است. تعبیر «عدم مغایرت» در اصل ۹۱ و «انطباق» در اصل ۹۴، موجب برداشت‌های متفاوت توسط حقوق‌دانان شده است. در اصل ۹۴ می‌گوید: «شورای نگهبان موظف است مصوبات را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق با موازین

→

۱. اصل ۸۲: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی».
۲. اصل ۸۳: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشند قابل انتقال به غیر نیست، مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصربه‌فرد نباشد».
۳. اصل ۴: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی باشد» این اصل بر اطلاق یا عموم همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده‌ی فقهای شورای نگهبان است.
۴. اصل ۹۶: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی بر عهده‌ی اکثریت همه‌ی اعضای شورای نگهبان است».

اسلامی و قانون اساسی مورد بررسی قرار داده و چنانچه آن‌ها را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس شورای اسلامی بازگرداند». این‌جا از جمله مواردی است که وضعیت باید روشن شود. در بعضی اصول مثل اصل ۴ باز هم بحث انطباق مورد توجه قرار گرفته است. حتی در بعضی اصول قید «موازین اسلامی» است و در بعضی «احکام اسلامی» است. این‌جا هم بحث‌هایی وجود دارد و در مورد آن دیدگاه‌هایی مطرح شده است. حقوقدانان بر این عقیده‌اند که هر جا تعبیر به «انطباق» یا «براساس» شده، در کنار آن «موازین اسلامی» به کار رفته و هر جا سخن از «عدم مغایرت» است، تعبیر «احکام اسلامی» بیان شده است. اصول ۹۱ و ۹۶ از جمله مواردی است که تعبیر به عدم مغایرت شده و تعبیر انطباق در خصوص اصول ۹۴ و ۴ به کار رفته است. مقصود قانونگذار اساسی یا به اصطلاح مرجع مؤسس، از عبارت «موازین اسلامی»، قواعد و مقررات کلی اسلام است؛ مانند قاعده‌ی «لاضرر و لا ضرار». اما آن‌جایی که «احکام اسلامی» را به کار گرفته، منظور قوانین و مقررات جزئی اسلام است.

با وصف اینکه، اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی تنها مرجع صلاحیت‌دار برای قانونگذاری را مجلس شورای اسلامی تعیین کرده و دامنه‌ی آن هم تعیین مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی است، ولی موارد دیگری وجود دارد که دامنه‌ی اختیارات مجلس شورای اسلامی را محدود می‌کند که به صورت مختصر به آن‌ها اشاره می‌کنم. اصل ۱۰۸^(۱) قانون اساسی کاملاً از حیطه‌ی مجلس شورای اسلامی خارج است، این اصل به نحوی است که نظارت شورای نگهبان در آن اعمال نمی‌شود، بلکه به نوعی وضع قانون توسط فقهای اولین دوره‌ی شورای نگهبان است. هرچند صدر اصل ۱۰۸ الان از نظر تاریخی فقط در قانون اساسی مندرج است، به هر ترتیب در ابتدای تشکیل

۱. اصل ۱۰۸: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه‌ی داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله‌ی فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».

اصل سابق: اصل ۱۰۸: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه‌ی داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله‌ی فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون در صلاحیت مجلس خبرگان است».

شورای نگهبان کاربردی بود و این اصل از جمله اموری است که دامنه‌ی اختیارات مجلس شورای اسلامی را محدود کرده است.

تصویب قوانین توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام هم دامنه‌ی اختیارات مجلس شورای اسلامی را محدود کرده است. هرچند قانون اساسی هیچ نوع صراحتی مبنی بر اینکه مجمع قانون وضع کند ندارد، بعضاً می‌بینیم که مجمع تشخیص وارد تصویب قوانین می‌شود، مخصوصاً در موارد مرتبط با انتخابات که شاهد بودیم کمیسیون‌های مجمع چنین کاری کردند، درحالی‌که آن اقدام، انطباقی با قانون اساسی نداشت. تصویب مقررات و نه قوانین توسط مراجع دیگر از جمله شورای عالی امنیت ملی که این‌ها هم باز خارج از صلاحیت و اختیارات مجلس شورای اسلامی است. علاوه بر این‌ها بحث همه‌پرسی است؛ بحث آن مجمعی است که بازنگری قانون اساسی را بر عهده می‌گیرد یا یک‌سری اختیارات تفویضی که مجلس می‌تواند تفویض نکند، چراکه قانون اساسی صراحت دارد که «سمت نمایندگی قائم به شخص است» و اساساً مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند این وضع قانونگذاری را به دیگران تفویض کند، مگر در موارد ضروری. مورد بعدی اصول ۸۵^(۱) و ۱۳۸^(۲) قانون اساسی در زمینه‌ی مصوباتی است که

۱. اصل ۸۵: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه‌ی تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

۲. اصل ۱۳۸: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب‌برخی از امور مربوط به وظایف خود را به

دولت در خصوص اساسنامه‌ی شرکت‌ها و سایر مقررات به تصویب می‌رساند. این‌ها مباحثی بود که در خصوص نقش مجلس شورای اسلامی می‌توان بدان‌ها پرداخت و مورد توجه قرار داد. اگر سؤالات و مطالبی هست، استفاده می‌کنم و در خدمت شما هستم.

نقد و نظر

آقای غلامرضا عظیم‌پور: در خصوص کلیات و مقدمه‌ای که در بحث تفکیک قوا و مدل‌هایی که ارائه فرمودید، سؤال این است که تفکیک قوایی که در نظام جمهوری اسلامی حاکم است و در قانون اساسی در اصل ۵۷ بدان تصریح شده، آیا برگرفته از مدل و الگوی اسلامی است یا غربی یا اینکه هم از اسلام است و هم از غرب؟ چرا که می‌توانیم بگوییم با توجه به نظارت عالی بر قوای سه‌گانه توسط ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت، یک مدل مختلط است.

در خصوص بودجه و مکاتباتی است که توسط دولت و مجلس انجام گرفت. جنابعالی اظهار نظر صریحی در خصوص آن بیان نداشتید. سؤال من این است: با توجه به اینکه اصل ۵۲^(۱) در خصوص طرح و تصویب بودجه مدل خاصی را حکم کرده است، آیا مجلس حق دخل و تصرف و تغییر و اصلاح لایحه‌ی بودجه را دارد یا خیر؟ آیا می‌توان متمم بودجه یا اصلاح آن را از طریق طرح توسط نمایندگان مجلس مطرح کرد؟

اینکه، تفاوت ماهوی قانون با آیین‌نامه چیست؟ در کتاب‌های حقوق اداری تفاوت قانون و آیین‌نامه بیشتر از منظر شکلی بررسی شده و مرجع واضح آیین‌نامه دولت و مرجع واضح قانون مجلس دانسته شده است. همچنین در خصوص ماهیت گفته شده است که هر دو می‌تواند ایجاد حق و تکلیف کند. مرز تفکیک این دو کجا خواهد بود؟

→ کمیسیون‌های مشکل از چند وزیر و اگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده‌ی قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیاورد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۱. اصل ۵۲: «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

موضوع دیگر که می‌توان آن را اساسی‌ترین بحث تلقی کرد، موضوع اصل ۱۳۴^(۱) قانون اساسی است. به هر حال دولت در راستای انجام وظایف و اختیارات قانونی خود موظف به تعیین برنامه و خط‌مشی است. در اصل ۱۳۴ هم گفته است که رئیس‌جمهور با همکاری وزیران برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین می‌کند. آیا تعیین برنامه و خط‌مشی توسط دولت، متضمن وضع قاعده نیست؟ به هر حال مطمئناً دولت مجبور است که وضع قاعده کند و اختیار وضع قاعده موجب اصطکاک با قانون می‌شود، که اگر این را هم بیان بفرمایید، استفاده خواهیم کرد. همچنین این موضوع باید مورد توجه قرار گیرد که این اصل دو وظیفه را گفته است؛ یکی اینکه دولت مجری قانون است و دیگری تعیین برنامه و خط‌مشی توسط دولت است.

آقای دکتر خیرالله پروین: سؤالات متعدد است. در مورد الگویی که جمهوری اسلامی ایران در بحث تفکیک قوا دارد، قطعاً نظام جمهوری اسلامی ایران برخاسته از دین و آموزه‌های آن است و اگر به نگاه امام و دیدگاه‌های ایشان که پایه و اساس برپایی حکومت اسلامی است، بپردازیم، می‌بینیم که ایشان مطلبی خارج از بحث دین نداشتند و همیشه می‌گفتند که ما می‌خواهیم نظامی برپا کنیم که بر پایه‌ی اسلام و دین باشد. لذا آنچه در قانون اساسی به تصویب رسیده، براساس کلیه‌ی ضوابط و مقررات دینی بوده و موردی خارج از آن نبوده است. اگر هم الگوهایی که امروز داریم با کشورهای دیگر شباهت دارد، اگر خلاف شرع و اسلام بود، هرگز آن را نمی‌پذیرفتیم. در بعضی روایات داریم که «خُذْ الْحِکْمَةَ وَلَوْ مِنْ أَهْلِ نِفَاقٍ». اگر الگویی که دیگران استفاده کردند درست و براساس موازین شرع و اسلام باشد، مشکلی نخواهد بود و می‌توان از آن استفاده کرد.

یک‌سری مقررات در گذشته نبوده و الان به‌علت نیازِ زمان و روز ایجاد شده است. به نظرم بحث تفکیک قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران که البته در قانون اساسی ما چیزی به اسم تفکیک قوا وجود ندارد و تعبیر استقلال قواست، کاملاً متمایز از

۱. اصل ۱۳۴: «ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف‌نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیأت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است.»

نظام‌های دیگر است. ولی همان‌طور که اشاره کردم، آیت‌الله نائینی می‌گویند ما تفکیک قوا را از غرب نگرفتیم، بلکه در صدر اسلام هم بحث تفکیک قوا بوده است و اگر هم به موضوعات بحث سوابق تفکیک قوا بپردازیم، می‌بینیم وضع قوه‌ی قضاییه در اسلام روشن است و جزء اولین وظایف پیامبران بوده است. بحث قوه‌ی مجریه را هم پیامبر (ص) در مدینه انجام دادند. البته بحث قانونگذاری اختلافاتی دارد که اساساً آیا بشر حق قانونگذاری دارد یا خیر؟ حتی الان هم عده‌ای می‌گویند که قوه‌ی مقننه، قانونگذاری نمی‌کند، بلکه تبیین احکام می‌کند، یعنی قواعد و مقررات اسلامی را در قالب قانون، روشن و به‌روزرسانی می‌کند.

در خصوص قانون بودجه، فرمودید که من اظهار نظر صریحی مبنی بر اینکه مجلس حق تغییر بودجه را دارد یا ندارد، نداشتم. اشاره‌ی شما اصل ۵۲ قانون اساسی است که می‌گوید: «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون تعیین می‌شود از طرف دولت برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مقررات مقرر در قانون خواهد بود». البته اشاره کردم و گفتم نامه‌ای که رئیس‌جمهور نوشتند^(۱) و پاسخی که رئیس مجلس دادند، از نظر شکلی و ظاهری باید جوانبی را رعایت کند، اما پاسخ آن موقع رئیس مجلس را پاسخ خوبی نمی‌دانستم، زیرا پاسخی که داده شده بود خیلی متین نبود، چرا که رئیس‌جمهور در راستای مشکلات و تنگناهایی که با قانون بودجه مواجه شده، این نامه را به نگارش در آورده است. به هر ترتیب باز هم بر این اعتقادم که قانون اساسی ما اختیارات عام را به مجلس شورای اسلامی داده است؛ یعنی مجلس با این اختیارات عام می‌تواند هر نوع تغییری در لوایح دولت ایجاد کند. بودجه لایحه‌ای است که از طرف دولت به مجلس داده می‌شود. حالا اگر تغییراتی که در ارقام بودجه به‌وجود می‌آید دولت را با مشکلاتی مواجه می‌کند، شورای نگهبان باید نظر صریح در خصوص تفسیر این اصل بدهد و تکلیف را برای همیشه روشن کند، و الا اگر صرفاً به نظرها و دیدگاه‌های قوا به اصول قانون اساسی نگریسته شود، همیشه این ابهامات وجود دارد. ابتدای بحث عرض کردم

۱. نامه‌ی رئیس‌جمهور به دبیر شورای نگهبان

که نباید خیلی به این تعاملات توجه کرد، زیرا بالاخره زمانی این دو قوه از دیدگاه واحدی تبعیت نمی‌کنند، مثل مجلس ششم یا مجالس دیگری که با دولت و قوهی مجریه، هماهنگ و همسان نبودند و کشور با بن‌بست مواجه می‌شد.

در خصوص تفاوت ماهوی قانون با آیین‌نامه، همان‌طور که توضیح دادم، قانون به معنای خاص، مقررات و قواعدی است که توسط مرجع صلاحیت‌دار یعنی قوهی قانونگذار تصویب شده باشد، زیرا پشتیبانی آن هم ضمانت اجرایی است که دارد. اما آیین‌نامه‌ای که توسط دولت تصویب می‌شود، حتی در کشورهای دیگر هم قانون نمی‌دانند و اگر قانون بدانند، به آن مقررات ارگانیک می‌گویند، یعنی مقررات شکلی که زمینه‌ساز اجرای قانون است، زیرا مقررات دولت هم می‌تواند با ایراد رئیس مجلس مواجه شود و باید با مقررات عمومی همخوانی داشته باشد، درحالی‌که قانونی که مجلس تصویب می‌کند، فقط باید با قانون اساسی و احکام اسلامی انطباق داشته باشد.

اصل ۱۳۴ قانون اساسی که شما به آن پرداختید، از موضوعات بحث‌برانگیز است. این اصل می‌گوید: «ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیمات وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند». قانون اساسی در جای دیگر رئیس‌جمهور را حافظ اجرای قانون اساسی می‌خواند. البته دستگاه‌های دیگری هم حافظ قانون اساسی‌اند؛ شورای نگهبان به‌عنوان حافظ تقنینی و رئیس‌جمهور به‌عنوان حافظ اجرایی. پس این‌جا تکلیف روشن و مشخص است و وظیفه‌ی رئیس‌جمهور بیشتر در زمینه‌ی موضوعات اجرایی است. ولی این خط‌مشی دولت و هیأت وزیران هم باید مورد تأیید و تصویب مجلس قرار گیرد. درست است که هنگام معرفی هیأت دولت به مجلس، برنامه و خط‌مشی دولت به رأی گذاشته نمی‌شود و صرفاً وزرا به ارائه‌ی برنامه می‌پردازند، ولی معمولاً با توجه به لزوم پاسخگویی که رئیس‌جمهور در برابر مجلس دارد، اگر خط‌مشی و برنامه‌های ایشان مورد تأیید مجلس قرار نگیرد، قطعاً با مشکلاتی مواجه خواهد شد. با توجه به پاسخگویی دولت در برابر «ملت»، «مجلس» و «رهبری» و اینکه دنباله‌ی همین اصل می‌گوید «رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است»، علاوه‌بر وظیفه‌ی اولیه و ابتدایی مثل تعیین وزرا که بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است، این خط‌مشی که دولت و رئیس‌جمهور تعیین می‌کند - ابتدائاً تهیه‌ی آن در اختیار

رئیس‌جمهور است و این اختیار را رئیس‌جمهور دارد - باید به‌صورتی باشد که با مجلس هماهنگ باشد و مورد تأیید مجلس قرار گیرد. با توجه به اهرم‌های قوی که در نظام تفکیک قوای جمهوری اسلامی ایران کاملاً روشن است، قوهی مقننه از تفوق بالایی برخوردار است، اما این به معنای مطلق‌العنان بودن قوهی مقننه نیست. بالاخره این قوه هم باید در چارچوب قوانین و مقررات به ایفای وظیفه بپردازد. در این‌جا هم کاملاً معلوم است با توجه به لزوم پاسخگویی که رئیس‌جمهور در برابر مجلس دارد، این خط‌مشی دولت باید مورد تصویب مجلس قرار گیرد.

آقای دکتر غلامحسین الهام: به نظرم از بحث لایحه عبور نکنیم و تکلیف آن را بیشتر روشن سازیم. طریق قانونگذاری یا ارائه‌ی لایحه است یا طرح یا هر دو طریق است. بحث من این است که در موضوع لایحه این راه تا کجا ادامه دارد؟ آیا باید تا آخر در همین راه رفت یا این طریق فقط برای آغاز است؟ یعنی لایحه‌ای که دولت به مجلس تقدیم کرد، فقط صرف تقدیم است و وقتی تقدیم شد، به‌طور کامل از اختیار او خارج می‌شود؟ بالاخره تفاوت طرح با لایحه در کجاست؟ آیا تأکید در جایی که دولت باید لایحه بدهد، فقط برای آغاز و شروع است؛ یعنی مثلاً لایحه‌ی بودجه برای فلان برنامه آمده است ولی مجلس بگوید که بودجه را در حوزه‌ی انتخابیه‌ی خودمان خرج کنیم یا این پول را چرا برای امکان دیگری خرج نکنیم؛ یعنی طریق آغاز شده است، ولی تغییر مسیر پیدا می‌کند. آیا در این‌جا باید بگوییم که این باز لایحه‌ی دولت است؟ دیگر این لایحه چه موضوعیتی دارد؟ خود تقدیم لایحه به‌عنوان یک حق قوهی مجریه مطرح است یا خیر؟ اگر مطرح است، دامنه‌ی آن تا کجا خواهد بود؟ دولت لایحه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها را می‌دهد و مجلس به هر شکلی که می‌خواهد آن را تغییر می‌دهد. دولت می‌بیند در صورت اجرای این لایحه، کشور را با بحران اجتماعی مواجه می‌سازد؛ یعنی تصمیمی که ابتدا گرفت برای رسیدن به نقطه‌ی مطلوب بود، اما خروجی‌ای که دست او را می‌گیرد، برای ایجاد بحران است. دولت در برابر ملت، رهبری و خود مجلس مسئولیت دارد، اما گاهی این مسئولیت‌ها متناقض می‌شود. دولت می‌تواند به مجلس بگوید که این قانون شما را اجرا کردم، اما در برابر ملت چه باید بگوید؟ بگوید فقر و گرانی را بر شما تحمیل کردم؟ آیا این برخلاف تعهدات او نخواهد بود؟ در صورت بروز تناقض بین مسئولیت در برابر ملت و مجلس، چه باید کرد؟ در انتهای قضیه یک راه‌حل می‌ماند که مثلاً وقتی می‌بیند لایحه از مسیر خارج شد، بتواند آن را در هر مرحله‌ای پس بگیرد. اما، این حق را هم آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به رسمیت نمی‌شناسد و می‌گوید: پس از

عبور از بحث کلیات و در شور دوم، پس گرفتن با تشریفات زیادی همراه است که این روند را مشکل می‌کند.^(۱) دولت وقتی متوجه می‌شود که دیگر تسلطی بر لایحه ندارد. حال با لحاظ این اختیار عام مجلس چگونه باید عمل کرد؟

موضوع ایجاد محدودیت‌های ضروری را در نظر بگیرید. اصل ۷۹^(۲) می‌گوید: «دولت می‌تواند با تصویب مجلس»، نکته است مجلس رأساً محدودیت‌ها را تصویب کند، بلکه گفته است با پیشنهاد دولت. حال اگر بدون اینکه دولت به‌عنوان مسئول اجرا محدودیت‌هایی را ضروری بداند و مجلس آن را تصویب کند، آیا در این‌جا دولت مکلف به اجرا خواهد بود؟ این مرزبندی‌ها در کجا حق دولت است و اگر حق دولت است تا کجا ادامه دارد و این حق باید حفاظت شود؟ و الا اگر صرف آغاز باشد که این حق دیگر برای دولت معنی پیدا نمی‌کند؟ قانون اساسی در بعضی موارد دولت را موظف می‌کند به مجلس لایحه بدهد. این موضوع چه حکمی دارد؟ اگر این حق دولت است، آیا این الزام از سوی مجلس ممکن است یا خیر؟ واقعاً اگر موضوع اختیار عام مجلس را بپذیریم، در حقیقت چه نیازی به دادن لایحه داریم؟ البته شورای نگهبان در جاهایی که موضوع اصل ۷۵ و بار مالی مطرح است، این تغییرات در لایحه را لحاظ می‌کند، ولی در هیچ کجای دیگر چنین تغییراتی در مورد لایحه مورد توجه نیست.

آقای دکتر خیرالله پروین: آقای دکتر نکات بسیار ارزشمندی را فرمودند. این وضع کاملاً وجود دارد، ولی به هر ترتیب در همه‌ی نظام‌هایی که سیستم‌های پارلمانی دارند، نوعی تعادل و توازن بین قوا ایجاد شده است تا هیچ‌کدام از قوا تفوق مطلق و برتری

۱. ماده‌ی ۱۳۸: «استرداد لوایح قانونی با تصویب هیأت وزیران به‌ترتیب ذیل امکان‌پذیر خواهد بود:

۱. در صورتی‌که استرداد پیش از تصویب کلیات لایحه در مجلس باشد رئیس‌جمهور کتباً با ذکر دلیل آن را مسترد می‌نماید و گزارش آن در جلسه‌ی علنی اعلام می‌شود.
۲. در صورتی‌که استرداد پس از تصویب کلیات لایحه و در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد، وزیر مربوط یا یکی از معاونان رئیس‌جمهور به تناسب موضوع ضمن ارائه‌ی درخواست رئیس‌جمهور می‌تواند با ذکر دلیل در جلسه‌ی علنی مجلس و صحبت یک نفر مخالف هر یک به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس آن را مسترد نماید.»

۲. اصل ۷۹: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی‌که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.»

کامل بر سایر قوا نداشته باشند و به این بن‌بست‌ها گرفتار نشوند. یکی از موضوعاتی که در قانون اساسی ما پیش‌بینی نشده، البته بعضی می‌گویند در بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی پیش‌بینی شده است، و با مراجعه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، می‌بینیم که در آن‌جا نکاتی در مورد این موضوعات وجود دارد و یکی از تعادل و توازن‌هایی که باید بین قوا باشد، موضوع انحلال مجلس یا قوه‌ی مقننه توسط دولت است. امروز قوه‌ی مجریه این اهرم را ندارد. به عبارتی هیچ نوع تعادل و توازنی با قوه‌ی مقننه ندارد. امروز حتی نظام‌های دیگر به سبب اینکه بتوانند به تفاهم بیشتری در این خصوص برسند و به‌خوبی به انجام وظیفه بپردازند، دولت را از بطن مجلس تشکیل می‌دهند؛ یعنی حزبی که اکثریت پارلمان را به‌دست آورده است، همان حزب دولت را تشکیل می‌دهد و در نتیجه علاوه بر آن توازن و تعادلی که بین آن‌ها هست، دیگر اختلافی وجود نخواهد داشت، چراکه هر دو در راستای اینکه حزب متبوعشان پیروز شود، کار می‌کنند. البته پابندی به قوانین و مقررات که موضوع مافوق این‌هاست، امروز در سیستم ما وجود ندارد. از آن‌جا که این وضعیت وجود ندارد، در نتیجه نمایندگان مجلس را به برتری‌طلبی نسبت به قوه‌ی مجریه وا می‌دارد و این مشکلات را به‌وجود می‌آورد. واقعیت امر این است که اکثریت مصوبات پارلمان‌ها را پیشنهادهاى دولت تشکیل می‌دهد. از آن‌جا که نمایندگان تخصص و فرصت لازم را ندارند، ولی دولت هم کارشناس لازم و هم فرصت کافی را برای این موضوع دارد، لذا مشکلات و مواردی که امروزه به‌وجود می‌آید، در همه‌ی مصوبات نیست، چراکه اصلاً نمایندگان این فرصت و علم کافی را برای آن ندارند. در مجلس اغلب لوایح دولت تصویب می‌شود، ولی در بعضی موارد به نظر ابهامات قانونی وجود دارد.

اما شورای نگهبان به چه دلیل به‌وجود آمده است؟ برای اینکه بالای دست قوه‌ی مقننه باشد، همان‌طور که شورای قانون اساسی فرانسه را برای همین موضوع قرار دادند. شورای قانون اساسی یا شورای نگهبان هم برای همین وضع است، از این‌رو شورای نگهبان می‌تواند در چنین اموری وارد شود. لایحه‌ای را که دولت به مجلس می‌دهد و بعداً به طرح تبدیل می‌شود، مثل هدفمند کردن یارانه‌ها، قطعاً مشکلاتی را به‌وجود می‌آورد، اما به نظر باید این از طریق قانونی حل شود و در نهایت ابهاماتی که در خصوص اصول قانون اساسی وجود دارد، توسط شورای نگهبان برطرف شود.

آقای دکتر ابراهیم موسی زاده: در بحث لایحه، بین طرح قانونی یا لایحه‌ی قانونی و حق ابتکار ارائه‌ی طرح و لایحه باید تفاوت قائل شویم. آن مراجعی که می‌خواهند طرح یا لایحه بدهند، می‌توانند پیشنهادهای ارائه‌شده در فرایند حق ابتکار را تغییر دهند و دستکاری کنند. در قانون اساسی ما به بحث حق ابتکار به‌صورت صریح اشاره نشده است، اما از مجموع اصول قانون اساسی می‌توان حق ابتکار را استخراج کرد. به همین سبب به‌نظر می‌رسد باید بین «طرح قانونی»، «لایحه‌ی قانونی» و «حق ابتکار» تفکیک قائل شد.

مثل بحث بودجه که حق ابتکار با دستگاه‌هاست. در پاییز هر سال همه‌ی دستگاه‌ها بودجه‌ی خود را به‌صورت ابتکاری به سازمان برنامه و بودجه (معاونت نظارت راهبردی) می‌دهند یا در بحث آموزش و پرورش ابتکار ارائه‌ی لوایح قانونی با وزارت آموزش و پرورش است که آن را به دولت پیشنهاد دهد، پس از تصویب دولت، لایحه قانونی می‌شود. اگر ما قائل باشیم که لایحه‌ی قانونی چیزی است که مجلس می‌تواند هر گونه تغییری در آن بدهد و مواد را به چیزی غیر از آنچه در دولت تصویب شده است تبدیل کند، آن موقع با مبحث حق ابتکار و پیشنهاد که به‌صراحت در قوانین اساسی کشورها پذیرفته شده است و در نظام حقوقی ما هم به‌صورت ضمنی می‌توان این را استنباط کرد، چه باید کرد؟ و در این صورت چه تفاوتی مابین این‌ها وجود خواهد داشت؟

آقای ابوالفضل درویشوند: نکاتی را که به‌نظرم می‌رسد سعی می‌کنم مختصر بیان کنم. یک بحث در مورد لایحه‌ی بودجه است. فرمودید که اصل ۵۲ صریح است و تکلیف را مشخص کرده است و از اصول قانون اساسی چنین برمی‌آید که مجلس می‌تواند هر تغییری در لایحه انجام دهد. اما در ادامه گفتید که شورای نگهبان می‌تواند این مشکل را از راه تفسیر حل کند. سؤالی که مطرح می‌شود این است که اگر این نص است، آیا می‌توان با تفسیر، نص را تغییر داد یا اینکه شما به ابهام این اصل معتقدید؟ از مطالب ابتدایی شما این‌طور برداشت کردم که ابهامی نیست و تکلیف مشخص است. اگر تکلیف مشخص است، اینکه تفسیر در مقابل نص صورت بگیرد، آیا منطقی است و اصلاً از راه تفسیر می‌توان چنین کاری کرد؟

در خصوص بودجه به‌نظر می‌رسد که آیا می‌توان بین کشورها تفاوت قائل شد؟ اگر در کشوری باشیم که دولت ایجاد درآمد کند نه اینکه درآمد او از نفت باشد، یعنی دولت خود درآمد ایجاد می‌کند، مالیات می‌گیرد و درآمدهای مختلف دارد، در آن

صورت خود او می‌تواند بگوید که من این درآمد را چگونه خرج کنم. منتهای مراتب در کشوری که بیشترین قسمت درآمد بودجه، از نفت است و نفت هم که متعلق به آحاد جامعه و نسل‌های آینده است، آیا می‌توانیم این را باز هم طوری تفسیر کنیم که اختیار دخل و خرج بودجه را در اختصاص دولت بدانیم و بگوییم چون دولت می‌خواهد این را خرج کند، همان اختیاراتی را که در کشورهایی که بیشتر بودجه‌شان از مالیات و درآمدهای دولت تشکیل شده است، برای این دولت هم قائل شویم؟ البته بحث کارامدی مسئله‌ی دیگری است. ممکن است بگوییم دولتی کارآمد است که دخل و خرج او دست خودش باشد و بداند که در کجا خرج کند. آیا می‌توان همان نظمی را که قانون اساسی در خصوص بودجه در کشورهایی که درآمدهایی غیر از منابع عمومی مثل مالیات دارند در نظر گرفته است، در این‌جا پیاده کرد؟ از آن‌جا که در برخی کشورها دولت لایحه‌ی بودجه را می‌دهد و مجلس فقط می‌تواند رد یا تصویب کند، آیا در کشور ما می‌توانیم چنین نظامی را پیاده کنیم یا خیر؟

بحث دیگر در خصوص اختیارات دولت و مجلس است. می‌توانیم بگوییم که مجلس حق وضع قانون را دارد. در اصل ۶۰ آمده است: «اعمال قوهی مجریه با رئیس‌جمهور و وزراء است»، البته در مواردی که مربوط به حوزه‌ی اختیارات و صلاحیت‌های رهبری نیست. در اصل ۱۳۸ هم می‌گوید که دولت می‌تواند در این زمینه تصمیماتی بگیرد و تصویب‌نامه یا آیین‌نامه‌هایی را وضع کند. در اصل ۱۳۴ بحث خط‌مشی دولت مطرح می‌شود. با توجه به مجموع این اصول، سؤالی مطرح می‌شود که آیا قوهی مجریه در کشور ما قوهی اجرای قانون است یا قوهی اداره‌ی کشور؟ اگر قوهی اداره‌ی کشور باشد، صلاحیت‌هایی بیشتر از اجرای قانون دارد، اما اگر قوهی مجریه فقط قوهی اجرای قانون باشد، تنها و تنها در مواردی که قانون وجود دارد عمل می‌کند. قانون هم قانون مصوب مجلس است. آیا این را می‌پذیریم یا خیر؟ اگر قسمت اول را که قوهی مجریه یک حوزه‌ی اختصاصی دارد بپذیریم، آیا می‌توانیم مواردی را تعریف کنیم که مجلس حق نداشته باشد وارد آن حوزه شود و در آن حوزه قانونگذاری کند؟ چراکه هیچ اصل قانون اساسی این را نگفته است، یعنی به‌صورت صریح از موارد تکلیفی نیست، یا از مواردی نیست که به‌صورت صریح از صلاحیت مجلس خارج شده باشد، منتهای مراتب برای اداره‌ی امور کشور قوهی مجریه تشخیص می‌دهد این کار را در مواردی که قانون ندارد انجام دهد. آیا می‌توان گفت

که قوهی مجریه می‌تواند این کار را انجام دهد و مجلس حق ورود ندارد؟ یعنی آیا می‌توان یک حوزهی اختصاصی برای دولت قائل شد؟

سؤال آخر اینکه قانون، چه زمانی قانون می‌شود؟ یعنی چه موقع می‌توانیم بگوییم یک قانون به وجود آمده است؟ آیا می‌توان قائل به تفصیل شد؟ براساس اصل ۱۳۸ مقررات دولت نباید مغایر قانون باشد. از یک طرف ما تکالیف عامه داریم. برای مردم و شهروندان چه زمانی یک قانون لازم‌الاجراست؟

قانون عادی می‌گوید قانون پانزده روز پس از انتشار در روزنامه‌ی رسمی لازم‌الاجراست. مجلس مصوبه‌ای را تصویب و شورای نگهبان آن را تأیید می‌کند، منتهای مراتب رئیس‌جمهور ابلاغ نمی‌کند تا فرایند آن طی شود و به دست رئیس مجلس برسد و توسط ایشان ابلاغ شود. در این محدوده، آیا می‌توانیم قائل به تفصیل شویم و بگوییم قانون از لحظه‌ای که توسط شورای نگهبان تأیید شد برای مجریان قانون است؟ یعنی دولت یا شورای عالی اداری دیگر نمی‌تواند آیین‌نامه‌ای مغایر با مصوبه‌ای که به تأیید شورای نگهبان رسیده است بگذراند و دیگر نیازی نیست که رئیس‌جمهور آن را ابلاغ کند تا به روزنامه‌ی رسمی برود و پانزده روز بعد دولت در این زمینه اقدام کند؟ آیا می‌توان گفت برای دولت و دستگاه‌های حکومتی الزام اجرای قانون و قانونی بودن قانون (قانونی که در اصول ۱۳۸ یا ۸۵ آمده است) از لحظه‌ای است که به تأیید شورای نگهبان می‌رسد، اما برای ایجاد حق و تکلیف برای عامه‌ی مردم پانزده روز بعد از انتشار در روزنامه‌ی رسمی است؟

آقای دکتر خیرالله پروین: دلیل اینکه در ابتدای بحث به اصل ۵۲ قانون اساسی اشاره داشتم این بود که قانون اساسی تکلیف را روشن کرده است و از این رو با توجه به وجود قانون هیچ ضرورتی ندارد که بحث تعامل را مطرح کنیم. این اشاره‌ی ابتدایی من بود و الان هم بر آن تأکید دارم و اگر زمانی ابهامی وجود دارد با توجه به اینکه هر کدام از قوای سه‌گانه قصد و عزمشان بر این است که مشکل رفع شود، در این جا باید قائل به تفاوت و تفکیک شد که اگر این مشکل مربوط به قوهی مقننه است، باید برای رفع آن اقدام کرد. با این بگویم و بحث‌ها و جدل‌ها و تفاسیر متعدد و کاملاً متنازعی که گاهی صورت می‌گیرد، کار به جایی نمی‌رسد. وضعیت‌های حقوقی امری است که جز متخصص آن از عهده‌ی دیگران برنمی‌آید. شاید یک سری اظهارنظرهایی شود، اما مثل کسی که اصول حقوقی را خوانده است، صاحب‌نظر نخواهد بود.

به نظرم قانون اساسی اختیارات عام و به‌نوعی مطلق را در زمینه‌ی تصویب قوانین از هر نوع پیشنهادی که باشد (اعم از طرح یا لایحه)، به مجلس شورای اسلامی داده است. تنها ابهام اصل ۵۲ (اگر ابهام وجود داشته باشد) این عبارت است: «تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». فکر می‌کنم منظور همان قانون بودجه یا طرز نگارش بودجه است که دولت باید لایحه بودجه را بر اساس آن تهیه کرده و در اختیار مجلس قرار دهد. نمی‌گویم مجلس اختیار کامل و تام برای تغییرات دارد، زیرا باید به وضعیت‌های اجرایی توجه کند، ولی منعی برای عدم تغییر در قانون برای مجلس پیش‌بینی نشده است.

در مورد اینکه آیا شورای نگهبان می‌تواند تفسیر در مقابل نص کند و آیا آن تفسیر درست است یا نه؟ باید عرض کنم که روش‌های مختلفی برای تفسیر داریم، ولی به هر ترتیب باید مرجعی را به‌عنوان فصل‌الخطاب قبول داشته باشیم والا همیشه این تنازعات به‌صورت موازی ادامه خواهد داشت و هیچ‌جا همدیگر را قطع نخواهند کرد. برای مثال در انتخابات هم داریم که بعضی احزاب و گروه‌ها می‌گویند بعضاً هیأت‌های اجرایی حق کسی را نقض می‌کنند، پس شورای نگهبان هست و به او شکایت می‌شود. حال اگر شورای نگهبان حق کسی را نقض کرد، به چه کسی باید شکایت کرد؟ این می‌شود یک دور و همیشه ادامه دارد و به نتیجه‌ی قطعی نخواهد رسید. از این‌رو باید تفسیر شورای نگهبان را بپذیریم، زیرا تعاسیری که در دوره‌های مختلف شده است و شاید هم متفاوت باشد، ولی چون تنها مرجع صلاحیت‌دار در این خصوص است، پس باید پذیرفت. در عین حال بحث این است که با توجه به اینکه یک‌سری شرایط کاملاً اصولی برای اعضای شورای نگهبان در نظر گرفته شده است و در بحث فقها شرایط خاصی وجود دارد و در بحث حقوق‌دانان هم شرایط خاصی است که با توجه به این شرایط فکر می‌کنم از جنبه‌های مختلف شورای نگهبان صالح به اظهارنظر است. در نظام‌های دیگر هم کاملاً نظرهای مرجع آخر را می‌پذیرند. در بحثی گفتم در انتخابات سال ۲۰۰۰ آمریکا، نماینده‌ی حزب دموکرات کاملاً جلوتر از نماینده‌ی حزب جمهوری‌خواه بود و وضع کاملاً روشن بود، اما وقتی دیوان عالی اظهارنظر کرد، وضعیت را به نفع کاندیدایی تمام کرد که آرای کمتری داشت، ولی طرف مقابل و رقیب هم پذیرفت و تبریک هم گفت. ما نیز باید این وضعیت‌ها را در کشورمان قانونمند و نظام‌مند کنیم، والا اگر مرجع فصل‌الخطابی نداشته باشیم، هیچ‌گاه

به وضعیت مطلوبی نخواهیم رسید. به نظر قطعاً شورای نگهبان در تفسیری که دارد، همه‌ی اصول را رعایت می‌کند، حتی اصول علمی را، سوابق موضوع و وضعیت کنونی را و همه‌ی دستگاه‌ها باید آن نظر را به‌عنوان نهایت بپذیرند.

در پاسخ به پرسشی که در زمینه‌ی اعمال قوهی مجریه و وزرا هست باید بگویم در راستای همین تفکیک قوا و اصولی که ذکر کردید، اصولی پشت سر هم است که بحث قوای مقننه، قضاییه و مجریه را کاملاً تفکیک و مشخص کرده است؛ یعنی اجرا توسط قوهی مجریه صورت می‌گیرد و قوای قضاییه و مقننه حق دخالت در این امور را ندارند و قوهی مقننه هیچ نوع ابزاری برای دخالت امور اجرایی ندارد.

آقای دکتر غلامحسین الهام: اجرا چیست؟

آقای دکتر خیرالله پروین: آیا قوهی مجریه صرفاً به اجرای قوانین می‌پردازد یا به اداره‌ی کشور؟ به نظر من همه‌ی این‌ها براساس قانون است. اداره‌ی کشور چگونه انجام می‌گیرد؟ قانون اساسی تکلیف را روشن کرده است. هم وضعیت قوهی قضاییه و هم وضعیت قوهی مقننه، لذا اگر قوهی مجریه به اداره‌ی کشور هم می‌پردازد؛ براساس قانون اساسی یا قوانین عادی و یکسری مقررات و مصوباتی که دولت دارد. مقررات و مصوبات دولت باید کاملاً با قانون اصلی و عادی انطباق داشته باشد و خارج از آن نباشد، لذا هم اداره‌ی کشور و هم اجرای قوانین توسط قوهی مجریه صورت می‌گیرد. در این‌جا باید کاملاً وضعیت نظارتی مجلس را پذیرفت. قانون اساسی ما دو وظیفه برای مجلس شورای اسلامی تعیین کرده است؛ اولین وظیفه قانونگذاری است، ولی به نظر من اساسی‌ترین وظیفه که در ذات قوهی مقننه است، وظیفه‌ی نظارتی است؛ یعنی آنچه را که به‌عنوان نظارت اعمال می‌کند، وظیفه‌ی ذاتی است. شاید در قانون اساسی به‌صراحت به این وظیفه اشاره نشده باشد، اما در این خصوص باید نظارت مجلس را بپذیریم.

به بحث هزینه‌هایی که دولت دارد اشاره شد. فرقی نمی‌کند که این هزینه‌ها از طریق درآمدهایی مثل مالیات باشد یا منابع طبیعی مثل نفت. به هر ترتیب این‌ها جزء اموال و دارایی عمومی و جزء تملکات مملکت است و امروز به اعتبار شخصیت حقوقی که این قوه دارد - نه به اعتبار شخصیت حقیقی - در اختیار قوهی مجریه قرار گرفته است و لذا فرقی نمی‌کند.

در این‌جا مجلس شورای اسلامی باید بر دولت اعمال نظارت کند و اساساً نظارت را به همین دلیل گذاشته‌اند. در همه جای دنیا تقریباً این نظارت پذیرفته شده است.

قانون محدودیت می‌آورد و شاید مشکلاتی را ایجاد کند، اما باید راهکارهای قانونی برای گشایش امور پیش گرفت.

در خصوص اجرای قانون و اینکه آیا قانون از لحظه‌ای که به تصویب شورای نگهبان می‌رسد، الزام دارد یا از زمانی که توسط دولت ابلاغ شود؟ باید گفت که دولت هیچ نوع اثری در تصویب قانون ندارد، الا اینکه اگر لایحه‌ای باشد که تقدیم به مجلس می‌کند. امضای رئیس‌جمهور هم یک امضای تشریفاتی است و امضایی نیست که بر قانون اثر گذاشته باشد. به همین سبب مصوبات مجلس وقتی قانون است که به تأیید شورای نگهبان رسیده باشد، پس قطعاً پس از تأیید شورای نگهبان این مصوبه قانون می‌شود. ولی از آن‌جا که قانونگذار برای اینکه مردم از وضعیت قانون آگاهی یابند، هم به موجب قانون مدنی و هم به موجب مقررات دیگر مدت زمانی را تعیین کرده است که اگر هم مدت گذشت، دیگر فرقی نمی‌کند که فرد جاهل به قانون باشد یا نباشد و به هر ترتیب باید نسبت به آن آثار قانون تکلیف داشته باشد. توجه داشته باشید که قانون از زمان تأیید شورای نگهبان مورد تأیید و تمام است، ولی براساس قوانین و مقررات رئیس‌جمهور این را برای اجرا ابلاغ کند، پس لحظه‌ی شروع آن از زمان ابلاغ رئیس‌جمهور است؛ یعنی بالقوه قانون است، ولی هنوز بالفعل به شکل قانون در نیامده است تا دولتمردان را در جریان امر قرار دهند. حتی اگر مدت زمانی که رئیس‌جمهور مثل بعضی مواردی که داشته‌ایم ابلاغ نکند، خوب وظیفه را به جای دیگر سپرده‌اند که قطعاً منظور از ابلاغ همین وضعیت اجراست، در غیر این صورت می‌گفتند بعد از اینکه رئیس‌جمهور ابلاغ نکرد، قانون به اجرا درآید.

در مورد سؤالی که در خصوص مخدوش شدن حق ابتکار قوهی مجریه با ورود قوهی مقننه در لوایح پیشنهادی بیان شد، می‌توان گفت که این حق یا امتیازی است که قانونگذار به دولت داده است، اما اعطای این حق و امتیاز بیانگر عدم اختیارات یا مقید بودن اختیارات قوهی مقننه نیست. به هر ترتیب ارائه‌ی طرح در اختیار نمایندگان است تا اگر موضوعی مورد توجه نمایندگان مجلس و در راستای منافع موکلان و مصالح کشور بود، آن را به تصویب برسانند و قانونی کنند، زیرا اگر آن را از دولت خواستار شوند، شاید دولت خیلی آن را مورد توجه قرار ندهد، در آن صورت نمایندگان چگونه می‌خواهند به موکلان خود پاسخ دهند؟ لذا قانونگذار حق ابتکار طرح را به نمایندگان داده است، اما معمولاً امروز مصوب مجلس، لایحه است تا طرح. طرح‌ها بیشتر در موارد

استثنایی یا جزیی‌اند، بنابراین دست نماینده باز است که اگر زمانی دولت نخواست، مجلس بتواند کارش را انجام بدهد، مثل طرحی که در خصوص تعطیلات عید فطر داده شده است، به نظر می‌رسید اگر این را از دولت می‌خواستند شاید نمی‌پذیرفت و اگر آن را به کارشناسی می‌دادند، طول می‌کشید، اما نمایندگان مجلس از این حق استفاده کردند. پس باید بین ابتکار و اختیارات قوهی مقننه تفاوت قائل شد.

در خصوص تغییرات در لوایح، این از اختیارات مجلس و امتیازی است که به هر ترتیب در همه‌ی نظام‌ها داده شده است. در بعضی کشورها هم که از تفکیک قوای مطلق برخوردارند، می‌بینیم که حتی دولت این حق و امتیاز را ندارد که لایحه بدهد، ولی در عین حال برای اینکه تعادل و توازنی بین قوا باشد، باز از نظرهای دولت استفاده می‌شود، آن هم به این سبب که دولت کارشناسی و توانمندی بیشتری دارد. در این جا بین اختیار و ابتکار تفاوت وجود دارد؛ ابتکار بیشتر در راستای تخصص است. مثلاً نمی‌توانیم از وزارت کار بخواهیم ابتکار طرح‌های آموزش و پرورش را انجام دهد یا مثلاً از وزارتخانه‌ی دیگری غیر از وزارت دادگستری که به قوهی قضاییه وابسته است، بخواهیم لوایح مربوط به قوهی قضاییه را ارائه کند. قطعاً با توجه به تخصص قوهی قضاییه، ابتکار در ارائه‌ی لوایح مربوط به این قوه بدان داده شده است. ولی هیچ‌کدام از این‌ها نافی اختیارات مجلس نیست. این نظر شخصی من نیست، بلکه بحث قانون اساسی است و قانون اساسی این اختیارات را به مجلس داده است. پس اگر در این جا مشکلی وجود دارد، باید برای اصلاح و بازنگری اصولی که مشکل یا ابهام دارد، اقدام کنیم نه اینکه اختیاراتی را که قانون اساسی داده است بگیریم. بی‌شک اگر بخواهیم در این خصوص اصرار بورزیم، به مسائل و اختلافاتی منتهی می‌شود که به وجود آمده است. البته این نظر بنده است و قطعاً نظرهای دیگری نیز وجود دارد.

آقای یحیی مزروعی ایبانه: در خصوص استثنائاتی که بر صلاحیت‌های مجلس وجود دارد، علاوه بر اصول ۱۰۸ و ۱۷۶ که مربوط به شورای عالی امنیت ملی بود، بحث اصل ۸۵ را که اساسنامه‌هاست، مطرح کردید که فکر می‌کنم صحیح نباشد، زیرا در حقیقت این استثناء نیست و جزء صلاحیت‌های ذاتی مجلس است؛ یعنی در صورت صلاحدید، مجلس به دولت تفویض اختیار می‌کند. بنابراین این جزء استثنائات نیست و برعکس جزء صلاحیت‌های ذاتی مجلس است.

نکته‌ی دیگر در خصوص صحبت‌های آقای دکتر الهام، بحث بودجه است. برای

فهم علت اینکه چرا اصل ۵۲ در قانون اساسی آمده است، باید به مبانی آن توجه شود. اگر این اصل وجد نداشت چه اتفاقی رخ می‌داد؟ براساس عمومات می‌توانیم این بحث را مطرح کنیم که صلاحیت متعلق به مجلس است و وقتی به پیشینه‌ی تاریخی بودجه در سایر کشورها نگاه می‌کنیم می‌بینیم که بحث مالیه‌ی عمومی، مخارج، هزینه‌ها و دخل و خرج دولت و کل مملکت در آن‌ها مسئله‌ی بسیار مهمی است و در همه‌ی نظام‌ها صلاحیت تصمیم‌گیری در این زمینه را به قوه‌ی مقننه داده‌اند، چراکه موضوع، همه‌ی مسائل مالی مملکت است؛ یعنی در حقیقت این‌ها را در اختیار خود ملت قرار داده‌اند. اما از آن‌جا که خود ملت نمی‌تواند این حق را اعمال کند، آن را از طریق نمایندگان اعمال می‌کند. بنابراین این صلاحیت ذاتی و متعلق به مجلس است و نمایندگان به‌عنوان مظهر حاکمیت ملی می‌توانند ایفای نقش کنند. بنابراین فکر می‌کنم در اصل ۵۲ تأکید بر همان مبانی است، یعنی می‌گوید: «رسیدگی و تصویب»، این تصویب در حقیقت متعلق به مجلس است. اگر بگوییم تصویب به معنای اینکه رد کند یا قبول کند، باز هم این اختلاف‌ها و کشمکش‌ها حل نخواهد شد. در این‌جا نظر آقای دکتر پروین را تأیید کرده و فکر می‌کنم واقعاً مشکل بزرگمان ناکارآمدی مجلس است و باید به مبحث کارآمدی مجلس برگردیم که متأسفانه در بحث تقنین ضعیف است. بنابراین برای حل معضل بودجه باید با مجلس هماهنگی شود؛ یعنی قبل از اینکه لایحه به مجلس بیاید، دولت نظرهای کارشناسی مجلس را با هماهنگی یک تیم کارشناسی از مجلس و کمیسیون بودجه بگیرد و با این نظرها هماهنگ شود تا شاهد این همه اتلاف وقت، چالش‌ها و کشمکش‌ها نباشیم.

آقای علی محمد فلاح زاده: یک مقدمه‌ی خیلی کوتاه، پاسخی به پرسش جناب آقای دکتر الهام و تعریضی هم به مباحث حضرتعالی عرض می‌کنم. بعد از جنگ جهانی دوم در واقع قوه‌ی مجریه صلاحیت‌های زیادی را به‌عهده گرفته و مسئول توسعه‌ی ملی کشور و رفع بیکاری و اشتغال شده است. از همین رو می‌بینیم که در نظام‌های حقوقی صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه‌ی مجریه فربه شده و قانونگذاری تفویضی به قوه‌ی مجریه زیاد شده است. به همین دلیل در سال ۱۳۶۸ اصل ۸۵ که نوعی قانونگذاری تفویضی است، در مورد تصویب اساسنامه‌ها پیش‌بینی می‌شود، اما این اصل با رویه‌ی شورای نگهبان و سخت‌گیری‌ای که در مورد اصل ۸۵ دارد، به نظر ناکافی است.

در مورد سؤال آقای دکتر الهام، فکر می‌کنم باید بین لوایح تمایز قائل شد. برخی لوایح

ماهیت تقنینی دارند و یک‌سری این‌گونه نیستند؛ یعنی مجلس که آن را تصویب می‌کند، یک نوع تجویز می‌کند که در آخر الامر سند اجرایی خواهد بود. مثلاً اصل ۷۹ که اشاره فرمودند. در طرح تحقیق انجام گرفته در این زمینه، حدود ۲۴ مورد از قانون اساسی مشخص شده که جزء صلاحیت‌های انحصاری قوهی مجریه است؛^(۱) اصل ۷۹ هم یکی از این موارد است. حق برقراری محدودیت‌های ضروری جزء صلاحیت‌های انحصاری قوهی مجریه است و تصویب مجلس در این‌جا از باب نظارت است و نه تقنین. بنابراین لوایحی که برای تصویب به مجلس می‌آید، از باب نظارت است و بدون شک مجلس یا می‌تواند رد کند یا تصویب کند و نمی‌تواند دخل و تصرفی در آن انجام دهد.

در مورد بودجه هم همین طور است. آن‌جا هم یک قانون به معنای خاص کلمه نیست، بلکه یک سند تجویزی است. دولت مجاز است این کار را انجام دهد. در مورد کشورهای دیگر هم، بله، این مسئله در انگلستان پیش آمده است. بودجه از شئون قوهی مجریه (شاه و ملکه) بوده است و بعدها گفتند که مجلس نظارت کند؛ یعنی از باب نظارت پارلمان به‌عنوان نماینده‌ی حاکمیت ملی وارد شده‌اند نه از باب اینکه صلاحیتی داشته باشند. جناب‌عالی می‌فرمایید وقتی مجلس می‌تواند دخل و تصرف کند، چه لزومی داشت که ذکر شود و خود مجلس طرحی در مورد بودجه می‌داد و به دولت ابلاغ می‌کرد تا اجرا کند و نهایتاً نماینده‌ی دولت را مستقر می‌کرد تا نظرهای او را اخذ کنند. اینکه اصل ۵۲ قانون اساسی می‌گوید از طریق لایحه ارائه شود، به این دلیل است که مدیریت بودجه و امور مالی از شئون اختصاصی قوهی مجریه است، اما لوایحی که ماهیت تقنینی دارد، یعنی مجلس تصویب و قانونگذاری می‌کند، مشارکت قوهی مجریه از باب مشارکت در قانونگذاری است. این‌جا بحث کمی متفاوت است. از آن‌جا که صلاحیت قانونگذاری اصالتاً با مجلس است، علی‌القاعده باید بتواند در آن لایحه دخل و تصرف کند، از سوی دیگر لایحه یک کار کارشناسی شده است که دولت وقت و هزینه‌ی مالی و انسانی صرف کرده است. به اعتقاد من در مورد لوایحی که ماهیت تقنینی دارند، مجلس فقط می‌تواند دخل و تصرف جزئی کند نه اینکه کل لایحه را تغییر دهد.

۱. برای مطالعه‌ی بیشتر ر.ک: فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران، تفکیک تقنین و اجراء، تهران، معاونت تدوین و تنقیح قوانین ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، ص ۱۶۰-۱۶۷.

در مورد بحث اصل ۷۱ که صلاحیت قانونگذاری را فرمودند، فکر می‌کنم این صلاحیت عام مجلس باید در ذیل نظام استقلال قوا تفسیر و تأویل شود که در اصل ۵۷ به آن اشاره شده است. این استقلال، یعنی استقلال قوه‌ی مجریه در وظایف تخصصی و کارکرد اصلی خود. کارکرد اصلی قوه‌ی مجریه در نظام حقوقی ما فقط اجرای قانون نیست، زیرا اجرای قانون در اصل ۱۳۸ آمده است. تعیین خط‌مشی دولت هم که به‌زعم برخی استادان صرفاً اجرایی است، در اصل ۱۳۴ آمده است. اصل ۱۳۸ به اداره اشاره کرده و منظور آن انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری از طریق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه است. این‌ها نشان می‌دهد که قوه‌ی مجریه در نظام حقوقی ما فقط مجری صرف قانون نیست. با این مقدمه یک صلاحیت ویژه و اختصاصی قانونگذاری داریم که این‌ها صلاحیت انحصاری قوه‌ی مقننه است، قانون اساسی به مواردی مثل اصل ۲۴ هم اشاره کرده که در صلاحیت مجلس است. در مقابل یک صلاحیت ویژه و انحصاری برای قوه‌ی مجریه داریم که صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی است که قلمرو موضوعی آن همان سه موردی است که در اصل ۱۳۸ آمده است.

براساس اصل ۷۱ «مجلس می‌تواند قانون وضع کند» و براساس اصل ۱۳۸ «دولت می‌تواند آیین‌نامه وضع کند»، یعنی این دو مرز قانون و آیین‌نامه باید حراست شود. این میان یک صلاحیت و میدان مشترکی باقی می‌ماند که هم قانون می‌تواند وارد شود و هم آیین‌نامه که این عامی که در اصل ۷۱ آمده، ناظر بر این است. عام در این‌جا به معنی میدان مشترک قانون با آیین‌نامه است. منتها در این میدان مشترک تفوق با مجلس است؛ یعنی در میدان مشترک مجلس می‌تواند برخلاف آیین‌نامه قانون وضع کند، ولی در صلاحیت ویژه‌ی قوه‌ی مجریه که همان قلمرو موضوعی است که در اصل ۱۳۸ آمده است، مجلس دیگر نمی‌تواند قانونگذاری کند. به نظر من با این تفسیر در مورد اصل ۸۵ خیلی از مواردی که شورای نگهبان می‌گوید موضوع تفویض به دولت خلاف اصل ۸۵ است، حل می‌شود؛ زیرا اصلاً در صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی دولت است و مجلس حق ندارد ورود پیدا کند و حالا که ورود پیدا کرده است، شورای نگهبان می‌گوید حق تفویض آن را هم ندارد. مثلاً در مورد لایحه‌ی خدمت نیمه‌وقت بانوان، تغییر پست‌های سازمانی و نحوه‌ی خدمت کردن که توسط مجلس به دولت از طریق گذراندن آیین‌نامه تفویض شده، شورای نگهبان در ایرادی که گرفته است آن را از

شئون قانونگذاری می‌داند، در صورتی که اصل ۱۳۸ صراحتاً می‌گوید «انجام وظایف اداری، تنظیم سازمان‌های اداری» از شئون اختصاصی آیین‌نامه‌نویسی است؛ یعنی رویه‌ی سختگیرانه‌ی شورای نگهبان در مورد اصل ۸۵ سبب ناکارآمدی قوهی مجریه در انجام وظایفش شده است.

آقای مجتبی همتی: صحبت‌های اولیه‌ی شما به این صورت بود که قانون اساسی در خصوص صلاحیت‌ها کاملاً روشن و مشخص عمل کرده است و اصل ۷۱ را به این صورت تفسیر کردید که مجلس می‌تواند در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند و این حدود مقرر را به دو قید اصل ۷۲ که قانون اساسی و شرع است، مقید کردید. اگر به این معنا باشد دیگر کنجکاو نمی‌شویم که به دنبال اصول دیگر برویم، یعنی اگر عبارت و قیود اصل ۷۲ کافی باشد، دیگر کنجکاو نمی‌شویم که بگوییم مقتضای اصل ۶۰ چیست، یا اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ و اصول دیگر. فکر می‌کنم اصول مقرر فراتر از اصل ۷۲ باشد، والا با دو اصل نمی‌توان مشکلات و تعارضات بین قوا را رفع کرد.

آقای دکتر خیرالله پروین: به نظر شما حدود مقرر چه می‌تواند باشد؟

فکر می‌کنم حدود مقرر همان صلاحیت‌هایی باشد که در اصول قانون اساسی برای نهادهای مختلف مشخص شده است. این را هم باید به عنوان ملازمه‌ی قانون اساسی در نظر داشت. دیگر توضیح نمی‌دهم و به ابتدای ماجرا اکتفا می‌کنم.

در خصوص بودجه هم باید به سه مطلب خیلی مختصر اشاره کنم. در خصوص بودجه، مجلس صلاحیت نظارتی دارد که ضابطه‌ی آن سه مطلب است؛ یک، از باب رعایت ضوابط و قوانین حاکم بر بودجه، اینکه مثلاً سالانه باشد و مواردی از این دست؛ دوم، از باب مصالح عمومی مجلس می‌تواند وارد شود، اما با موافقت دولت؛ سوم، بحث شفافیت است، دولت باید لایحه‌ی بودجه را به صورت شفاف تهیه کند، زیرا اگر شفاف نباشد، نمی‌توان نظارتی به مفهوم واقعی کلمه صورت داد. من از این نظر و با قید این سه معیار و ضابطه برای مجلس از حیث نظارتی، حق نظارت قائلم.

آقای ولی‌علیزاده: به صورت خلاصه به چند نکته اشاره می‌کنم. اینکه دوستان می‌گویند صرفاً اصل ۷۲ نمی‌تواند مصداق حدود مقرر در قانون اساسی باشد، به نظر من این گونه نیست و می‌تواند باشد، زیرا وقتی اصل ۷۲ می‌گوید که مطابق شرع و قانون اساسی، یعنی مغایر شرع و قانون اساسی نباشد؛ یعنی اصل ۷۲ یک اصل نیست، بلکه به کل قانون اساسی اشاره دارد و همه‌ی قانون اساسی را در برمی‌گیرد.

اما موضوعی که می‌خواستم بگویم بحثی است که در مورد لایحه‌ی بودجه دارم. به نظرم باید موضوع لایحه‌ی بودجه را از موارد دیگر جدا کرد. موضوع لایحه‌ی بودجه موضوع اختیاری و اختصاصی برای قوه‌ی مجریه است. بحث بودجه و مدیریت مالی کشور و از این لحاظ که اختیار تهیه‌ی آن را به دولت داده‌اند و احکامی که برای لایحه‌ی بودجه می‌خواهد مقرر شود، باید جدا از لوایح دیگر باشد. در لوایح دیگر مجلس می‌تواند دخل و تصرف کند، زیرا اگر این اختیار را به مجلس ندهیم، شاید موجب دخالت قوه‌ی مجریه در قوه‌ی مقننه شود، به این صورت که در موضوعات خاص تقنینی دست مجلس را برای اظهار نظر ببندد تا مجلس نتواند دخل و تصرفی در لایحه بکند، از آن‌جا دولت محدودیتی برای ارائه‌ی لایحه از لحاظ موضوعی ندارد، می‌تواند موضوعات خاص تقنینی را هم به صورت لایحه بدهد و مجلس نتواند دخل و تصرف کند. به نظرم در لوایح دیگر اختیار دخل و تصرف با مجلس نیست.

اما در مورد لایحه‌ی بودجه باید فکری اندیشید و به نظرم اصل ۵۲ پاسخگو نیست. براساس این اصل بودجه باید براساس قانون تهیه شود. اولاً منظور از قانون مشخص نیست، عده‌ای می‌گویند قانون برنامه و بودجه‌ی سال ۱۳۵۱ است، اما عده‌ی دیگر این را قبول ندارند و می‌گویند مجلس تا به حال قانونی در این زمینه ننوشته است. ثانیاً حیطه‌ی دخل و تصرف مجلس مشخص نیست و برخی می‌گویند طبق مراتب مشخص شده در قانون بودجه، تغییر از طرف مجلس در ارقام بودجه اعمال می‌شود. اولاً اگر از طرف مجلس می‌تواند دخل و تصرف شود، منوط کردن آن به قانون عادی چه فایده‌ای دارد؟ مثل قانون برنامه می‌شود که مجلس قانون برنامه‌ی پنج‌ساله می‌نویسد و هر روز در مصوبات خود آن را نقض می‌کند. وقتی به مشکل برمی‌خورند، می‌گویند باید رأی دوسوم برای نقض برنامه باشد. در مورد بودجه که این هم نیست. اگر مجلس می‌تواند دخل و تصرف کند که باید بگوییم می‌تواند، منوط کردن آن به یک قانون نامشخص حتی اگر آن قانون سال ۱۳۵۱ باشد که قانون عادی است و مجلس باز هم می‌تواند خلاف آن قانون وضع کند، چه فایده‌ای دارد؟ چرا که محدوده‌ای که برای قانون مشخص کرده، محدوده‌ی عبثی است و هیچ محدودیتی برای مجلس نیست، زیرا گفته «مراتب مقرر در قانون عادی» بودجه. برخی می‌گویند بودجه قانون است و عده‌ی دیگر آن را سند مالی می‌دانند، این هم محل اختلاف است. اگر قانون عادی باشد، مجلس می‌تواند آن را نقض کند و هیچ محدودیتی برای

مجلس طبق اصل ۵۲ نیست و اتفاقاً برای دولت محدودیت است، چراکه منوط به قانون شده است. مجلس می‌تواند قانونی را برای نحوه‌ی تهیه‌ی بودجه بگذراند و همه‌ی اختیارات دولت را محدود و چند دستگاه را هم مشخص کند. به نظر من اصل ۵۲ به مجلس اختیار تام داده و این خود مشکل‌زاست و باید به گونه‌ای حل شود و فکر خاصی در مورد لایحه‌ی بودجه شود.

اینکه می‌گویند رد لایحه مشکلی را حل نمی‌کند، به نظرم اتفاقاً در مورد بودجه می‌توان گفت که یا باید رد یا باید تأیید شود؛ مثل همان اقدامی که نمایندگان در مورد وزرا می‌کنند؛ یعنی یا رأی اعتماد می‌دهند یا رأی عدم اعتماد. اما مملکت معطل نمی‌ماند، زیرا دولت نیاز دارد که وزیر در وزارتخانه باشد و دوباره وزیر دیگری مطابق خواست مجلس معرفی می‌کند. در مورد بودجه هم همین‌گونه است. مجلس صبر می‌کند و دولت باید اصلاح کند، زیرا برای اداره‌ی مملکت به قانون بودجه نیاز دارد.

آقای جواد فتحی: من هم معتقدم که لوایح قانونی را باید به دو دسته تقسیم کرد؛ لایحه‌ی بودجه و سایر لوایح. اما نتیجه‌ای که از این تقسیم‌بندی می‌خواهم بگیرم، کاملاً عکس ایشان است. به نظرم در مورد لایحه‌ی بودجه، قانونگذار خواسته است نقش حداکثری هر دو قوه را دخالت دهد؛ یعنی هم قوهی مقننه و هم قوهی مجریه. به دلالت اصل ۵۲ رسیدگی و تصویب و تغییر ارقام با مجلس است. اما در مورد سایر لوایح به نظرم قانونگذار نقش حداکثری یک قوه را مدنظر قرار داده است.

لوایح قانونی، لوایحی است که در نهایت به قانون منجر می‌شوند و پس از تصویب هیأت وزیران، تقدیم مجلس می‌شوند که در این‌جا مجلس نقش حداقلی دارد؛ یعنی بدون هیچ دخل و تصرفی باید لایحه را که عنوان لایحه بر آن صدق می‌کند، به قانون تبدیل کند. درباره‌ی طرح قانونی، این‌جا باز هم نقش حداکثری یک قوه را نشان می‌دهد. پانزده نماینده، چون اکثریت مجلس نیستند، آن را در صحن مجلس به بررسی می‌گذارند.

اصل ۵۲ بودجه را استثنا می‌کند. یا در اصل ۷۴ ابتکار قانونگذاری با لایحه است. اگر دولت، طبق لایحه‌ای متعرض قوهی مقننه شود، قوهی مقننه فقط می‌تواند طرح بدهد و نمی‌تواند در لایحه‌ی قوهی مجریه دخل و تصرف کند. صرفاً با طرح بعدی می‌تواند دخل و تصرف کند یا صلاحیت خود را اعمال کند. اما در مورد لایحه‌ی بودجه در اصل ۵۲ قانونگذار نظرش این بوده است که نقش حداکثری هر دو قوه را با توجه به اهمیت بودجه برای جامعه، دخالت دهد. اما در مورد سایر لوایح، نقش

حداکثری یک قوه مدنظر است. اگر لایحه قانونی است، مجلس حق دخل و تصرف ندارد و صرفاً از کانال مجلس باید رد شود و در مورد طرح قانونی هم که مطلب مشخص است.

آقای دکتر خیرالله پروین: با تشکر از طرح نظرهای دوستان؛ با توجه به مطالبی که اخیراً مطرح شد، چند نکته را عرض می‌کنم. در ابتدا عرض کردم که اصطلاحی وجود دارد که می‌گویند قانون را به یک شکل می‌نویسند، صد گونه می‌خوانند و به هزار شکل برداشت می‌کنند. اگر از این نگاه باشد که مشکلی نیست و خیلی هم عالی است و این بحث‌ها باید انجام گیرد. اما اگر فکر کنیم که قوهی مجریه قوهی مظلومی است که قوهی مقننه به هر شکلی بر سر او می‌زند، کمی مشکل ایجاد می‌کند. دوستان یا در قسمت‌های اجرایی حضور کمی داشته‌اند یا بیشتر مباحث حقوقی را مطرح می‌کنند. واقعیت امر این است که در قوهی مجریه مشکلات بسیار است. در کشور ما و کشورهای مشابه ما این گونه است، یعنی افراد به‌صورتی به قانون نگاه می‌کنند که آن را به شکل مانع و تحمیل می‌بینند و اعتقادی به آن ندارند. مثالی از وزیری معروف به شیخ‌الوزراء عرض کردم، او به همکارانش توصیه می‌کرد که شما ابتدا کارتان را انجام بدهید، بعد مشکل قانونی را درست می‌کنید. این دیدگاه، مشکل‌زاست، چراکه اختیارات قوهی مجریه را یک نماینده‌ی مجلس و نمایندگان مجلس ندارند. امروزه در دنیا براساس یک تقسیم‌بندی، بعضی از دولت‌هایی را که دارای سابقه‌ی قانونی‌اند، به‌عنوان دولت قانون‌مدار نمی‌پذیرند. دیدگاه‌هایی است که صاحب‌نظران حقوقی امروز مطرح می‌کنند. شما به بحث دولت قانون‌مدار و دولت قانونی توجه بفرمایید. امروز دولتی مثل دولت انگلستان را دولت قانون‌مدار نمی‌دانند. می‌گویند چون در آن‌جا قانون مقدس است، هیچ نوع نظارتی را نمی‌پذیرد و لذا قانون‌مدار نیست، ولی دولت فرانسه را دولت قانون‌مدار محسوب می‌کنند. می‌گویند چون شورای قانون اساسی بر مصوبات مجلس نظارت می‌کند، حاکمیت مطلق از آن قوهی مقننه نیست، یک دستگاه و نهاد چهارمی وجود دارد که کاملاً این نظارت را انجام می‌دهد، لذا اگر بدون تعصب نگاه کنیم، این دولت و دولت‌های مشابه دولت قانون‌مدار محسوب می‌شوند. آن هم به‌سبب سه شاخصه‌ای که وجود دارد. اول اینکه در آن‌جا قوانین و مقررات سلسله‌مراتب دارند؛ دوم اینکه قدرت مسئولان در محدوده‌ی آن سلسله‌مراتب است و محدوده‌ی قدرت هر کدام از نهادها تعیین شده است؛ و سوم اینکه دادرسی تسهیل‌انه

و عادلانه برای افراد موجود است. این سه شاخصه‌ای است که اندیشمندان مطرح می‌کنند. از این رو باید بیشتر به طرف بحث قانونمند و قانون‌مدار بودن برویم.

نگاه دیگری که امروز دنیا دارد، نگاه به افکار عمومی است. دولتمردان هر مسئله و هر موضوعی را مطرح نمی‌کنند و مجلس هم به همین ترتیب، هر قانونی را تصویب نمی‌کند. به افکار عمومی نگاه می‌کنند و برای آن ارزش قائل‌اند. تا زمانی که درگیر این کشمکش‌ها باشیم، افکار عمومی خیلی مورد توجه ما نخواهد بود. زمانی رئیس یکی از قوا حرفی می‌زند، بعد می‌بیند افکار عمومی مخالف این موضوع است، اما باز بر آن مسئله اصرار می‌ورزد. این از شاخص‌های یک قوهی پایبند به قانون نیست. به همین سبب از دوستان تقاضا می‌کنم به سمتی حرکت کنیم و به طرفی برویم که واقعاً، قانون حاکم باشد. من حتی بر این اعتقادم چیزی که اخیراً در فرهنگ ما به اسم مردم‌سالاری باب شده است هم نباید مطرح شود، چراکه افراد نه سالار خود هستند و نه سالار دیگران. آنچه باید سالار باشد، قانون است و اینکه گفتم قانون اساسی ما شفاف و روشن است، الان هم می‌گویم. قانون اساسی ما به‌خوبی موضع قوا را مشخص کرده است. دیدگاه افرادی که می‌خواهند قانون را اجرا کنند، مشکل ایجاد کرده است. وقتی می‌بینند قانون در راستای افکار و ایده‌های آن‌ها نیست، می‌گویند قانون مشکل پیدا کرده است. دوستان می‌پرسند آنچه از مجلس بیرون می‌آید چه نامیده می‌شود؟ باید یک‌صد سال گذشته تاکنون را نگاه کنیم که همه‌ی مصوباتی را که از مجلس خارج شده است چه می‌خوانند؟ آیا آنچه را که به آن مباحث اجرایی می‌گوییم و آنچه قانون است، در رأی‌گیری و تصویب هم با هم تفاوت دارند؟ بله، برخی اصول می‌گویند حد نصاب را قانونگذار اصلی تعیین کرده است. مثل تغییر خطوط مرزی که به چهارپنجم اشاره کرده و موارد دیگر که به جهت اهمیت موضوع است، ولی همه‌ی این‌ها خروجی قانونی‌شان از جانب قوهی مقننه است.

اینکه مطرح می‌کنیم مباحث علمی و پژوهشی است. نهایتاً باید قانون را به‌عنوان سالار اصلی بپذیریم و در راستای آن حرکت کنیم. به نظرم اگر این‌گونه باشد، حتی در وضعیت کنونی هیچ نوع اختلافی بین قوا ایجاد نخواهد شد. از آن طرف وقتی می‌گویم نهاد قانونگذار، یعنی بر قوهی مقننه یک نهاد نظارتی پذیرفته‌شده است که شورای نگهبان است و او هم باید به‌خوبی ایفای وظیفه کند؛ مثل نامه‌ای که اخیراً

رئیس‌جمهور برای شورای نگهبان در خصوص یک‌سری موارد نوشتند.^(۱) در این‌جا باید پاسخی را که دبیر شورای نگهبان با تصویب اعضا داده است، به‌عنوان نظر مسلط بر قوه‌ی مقننه پذیرفت و اگر ابهاماتی وجود دارد، از شورای نگهبان خواست که آن‌ها را برطرف کند.^(۲) شورای نگهبان که جلسه‌ی بسته نمی‌گذارد تا بگوید حق با دولت یا مجلس است. خیر، باید از کارشناسان و حتی از رئیس دولت هم دعوت کند، چراکه مثلاً تغییراتی که در لایحه‌ی بودجه یا لایحه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها داده می‌شود، بحث موازین شرعی نیست. دولت می‌تواند توضیحات کاملی برای شورا بدهد و شورا هم در خصوص موضوعات اظهارنظر کند تا دولت به‌عنوان یک دولت قانون‌مدار شناخته شود. امروزه می‌گوییم به‌دلیل اینکه شورای نگهبان نظارت دارد، پس دولت، دولت قانون‌مدار و قانونمند است. منظور از دولت هم تنها قوه‌ی مجریه نیست، بلکه سایر قوا هم مورد توجه‌اند. لذا یک‌سری بحث‌ها، مباحثی است که بیشتر نگاه‌های شخصی یا تأثیراتی است که از این بگومگوهای روزنامه‌ای ایجاد می‌شود. به نظرم خیلی به بحث‌هایی که در محافل غیرحقوقی مطرح می‌شود، نباید توجه کرد و بیشتر به قانون باید توجه داشت و بر همان اساس هم تصمیم گرفت و نظر داد. اصول قانون اساسی کاملاً شفاف و روشن است و وضعیت‌ها و اعمال هر کدام از قوا را کاملاً و به‌خوبی مشخص کرده است. اگر ابهاماتی وجود دارد، در درجه‌ی اول، ابهام در فهم است؛ یعنی فهمی که باید از این حدود و مقررات داشته باشیم. بعد هم اگر ابهامی در اصل وجود دارد که نیازمند تفسیر و توضیح است، باید از شورای نگهبان خواسته شود که فصل‌الختم و فصل‌الخطاب نهایی است.

۱. نامه‌ی رئیس‌جمهور به دبیر شورای نگهبان

<http://b2n.ir/۴۵۲۶۶>

۲. پاسخ شورای نگهبان به نامه‌ی رئیس‌جمهور

<http://b2n.ir/۲۵۳۷۴>

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 ایفا 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)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir