

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۷)

سخنران علمی:

مرحوم آیت‌الله عباسعلی عمید زنجانی (۸۹/۰۲/۱۸)

عنوان پژوهش

محدوده و قلمرو قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۵۲

تاریخ: ۱۳۹۷/۱۰/۱۵



شناسنامه

موضوع:

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی
مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۷)

عنوان:

محدوده و قلمرو قانونگذاری

سخنران علمی:

مرحوم آیت‌الله عباسعلی عمید زنجانی (۸۹/۰۲/۱۸)

تدوین و تنقیح:

امیر حسین اصل زعیم

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۵۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان



درآمد

در سال ۱۳۸۹ پیرو مباحث و اختلافات به‌وجودآمده در خصوص صلاحیت‌ها و روابط قوای مجریه و مقننه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان سلسله‌نشست‌های علمی - حقوقی را با حضور اساتید برجسته‌ی حقوق دانشگاهی و برخی 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 که در اختیار پژوهشگران و محققان محترم قرار می‌گیرد.

این گزارش مربوط به سخنرانی مرحوم آیت‌الله عباسعلی عمید زنجانی استاد فقید دانشگاه تهران با موضوع «محدوده و قلمرو قانونگذاری» است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۲/۱۸ انجام گرفته است.

شایان ذکر است که مطالب مطرح‌شده در جلسه لزوماً بیان‌کننده‌ی دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

پژوهشکده‌ی شورای نگهبان

مقدمه

دکتر غلامحسین الهام: تبیین دقیق اصول قانون اساسی برای مدیریت کشور جدی و ضروری است. ۳۰ سال تجربه اجرایی، بخش‌هایی از تصمیمات شورای نگهبان را به صورت اظهارنظر در خصوص قوانین مصوب مجلس در دسترس قرار داده تا کمی مرزبندی قوا را مشخص کند، اما در برخی مقاطع زمانی، به خصوص در مواقعی که مرزهای سیاسی بین مجلس و دولت مقداری از هم متمایز شده است، به نحوی بازتبیین و توجه جدید به قانون اساسی موضوعیت پیدا می‌کند. در دولت هشتم و مجلس ششم، به اعتباری و به شکلی این مسائل وجود داشت و در مجالس هفتم و هشتم و دولت‌های نهم و دهم به شکل دیگری. در دوره‌ی هفتم و هشتم مجلس شورای اسلامی، به دلیل همگرایی‌های کلی گفتمانی و اعتقادی، مشکل بیشتری در حوزه‌ی اجرایی بین دولت و مجلس مطرح است و این امر باید در چارچوب تفکیک قوا و توجه به اختیارات دولت و اختیارات مجلس تبیین شود. این عدم تبیین و مرزبندی دقیق گاهی به چالش‌هایی میان دولت و مجلس انجامیده و آثار آن در برخی مکاتبات مبادله شده بین رؤسای قوا و بعضی گله‌هایی که طرفین به طور متقابل از همدیگر داشته‌اند، قابل مشاهده است. مجلس دولت را به قانون شکنی، و دولت نیز مجلس را به سلب اختیارات رئیس جمهور و قوه‌ی مجریه متهم می‌کرده است. بعضی از مصادیق این امر در انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، تغییر ساعت رسمی کشور، انحلال و استقرار مجدد شوراهای عالی و تغییرات کلی و عمده‌ی صورت گرفته در لایحه‌ی بودجه، مشاهده می‌شود. در حوزه‌ی اختیارات رئیس مجلس در تطبیق مصوبات دولت با قوانین نیز مشکلات و چالش‌هایی مشاهده شده است. همچنین به اجمال باید گفت که چالش‌های مذکور هم از سوی رئیس قوه‌ی مجریه و هم از سوی سایر قوا به رهبری (به عنوان تنظیم کننده‌ی روابط بین قوا) نیز منتقل شده است. آنچه سبب تکلیف در پیگیری چنین جلساتی شده است، دستور رهبر معظم انقلاب به شورای نگهبان، در پی انعکاس اشکالات و چالش‌های مذکور از سوی دولت، به منظور بررسی علمی مسائل مذکور، برگزاری همایش‌ها، نشست‌های علمی و پژوهشی و استفاده از نظر صاحب نظران در این زمینه و همچنین حل و فصل محل‌های مناقشه و نزاع پس از تبیین و روشن شدن آن‌ها طبق قانون اساسی، با نظر معظم‌له بوده است؛ یعنی اکنون تکلیف است که با این بررسی و نشست‌های علمی، حد و مرز قوا تبیین، و پس از آن نیز از طریق تفسیر رسمی و با جلب نظر رهبری (به عنوان نهاد رسمی هماهنگ کننده‌ی قوای سه گانه)، با ارائه‌ی تفسیر رسمی قانون اساسی، از بروز مناقشات و منازعات مذکور که موجب تعطیلی، اختلال یا تأخیر در اخذ تصمیمات اساسی و کلیدی در کشور می‌شود، جلوگیری کرد.

در اولین جلسه‌ی بحث در خصوص این موضوعات، خدمت حضرت آیت الله عمید زنجانی استاد حقوق اساسی دانشگاه تهران هستیم و از نظرهای علمی ایشان در خصوص قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با مجریه استفاده می‌کنیم.

طرح بحث

آیت‌الله عمید زنجانی: در ابتدا باید مطالبی را به‌عنوان مقدمه بیان کرد.

مطلب نخست اینکه تقسیم‌بندی قوای تقنینیه به لحاظ صلاحیت‌های قانونگذاری است. در بررسی صلاحیت قوه‌ی مقننه در حقوق اساسی تطبیقی، نظام‌های تقنینی در دنیا به سه دسته تقسیم می‌شوند: اول نظام‌های تقنینی که صلاحیت قانونگذاری آن‌ها مطلق است و محدودیتی ندارند، ولی این صلاحیت مشروط به این است که مخالف قانون اساسی نباشد. برخی دیگر از قوای تقنینیه، صلاحیتشان محدود است، یعنی صلاحیت قوه‌ی مقننه در قانونگذاری در مواردی مشخص است، برای مثال در بعضی از قوانین اساسی، هجده مورد برای پارلمان صلاحیت تقنینی تعیین کرده‌اند که دیگر از آن موارد نمی‌تواند خارج شود. سوم، قوای تقنینیه که مطلق‌اند، ولی مشروط‌اند، اما محدود نیستند. به عبارت دیگر به لحاظ موضوع تقنینی محدود نیستند، ولی مشروط‌اند. به نظر می‌رسد صلاحیت قوه‌ی مقننه در جمهوری اسلامی ایران مطلق مشروط است، بدین معنا که به لحاظ موضوع محدودیتی ندارد. در اصل ۷۱ قانون اساسی^(۱)، مجلس به‌طور مطلق می‌تواند در کلیه‌ی امور قانون وضع کند، یعنی به لحاظ موضوع مقید نیست، ولی صلاحیت مجلس در قانونگذاری براساس اصول ۷۱ و ۷۲^(۲) قانون اساسی مشروط به دو شرط است؛ به شرط اینکه مخالف موازین شرع یا مخالف با اصول قانون اساسی نباشد. این امر نکته‌ی کلیدی در فهم قلمرو و محدوده‌ی قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران است.

اصل ۷۱ مقرر می‌دارد که صلاحیت مذکور برای مجلس موضوعاً مطلق است و محدودیتی ندارد و مجلس در کلیه‌ی امور مربوط به امور عمومی می‌تواند قانون وضع کند. حوزه‌ی شخصی و قلمرو حوزه‌ی فردی تنها در صلاحیت رهبری است که در آن قلمرو نظری را اعلام کند. لکن صلاحیت مجلس در قانونگذاری، ماهیتاً به امور

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...»

عمومی مربوط می‌شود و امور شخصی موضوعاً از صلاحیت مجلس خارج است. به عبارت دیگر، این امور تخصصاً خارج است و اصل ۷۱ را تخصیص نمی‌زند، بنابراین محدوده‌ی قانونگذاری امور عمومی است. این مهم را نمی‌توان محدودیت صلاحیتی تلقی کرد، ولی مشروط به آن دو شرط اساسی است که در چند اصل قانون اساسی تأکید شده است. شروط مذکور تنها مورد حکم اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی قرار نگرفته است، بلکه در بعضی دیگر از اصول قانون اساسی نیز قانونگذار اساسی مقرر کرده که مجلس نمی‌تواند قانونی برخلاف شرع وضع کند. با این بیان از اصل ۷۱ چنین استنباط می‌شود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیش از تصویب هر طرح و لایحه‌ای، باید با موازین شرعی آن طرح و لایحه آشنایی داشته باشند و در غیر این صورت نمی‌توانند آن اصل را رعایت کنند. اکنون جو حاکم بر فضای مجلس بی‌توجهی به این موضوع است و نمایندگان بیان می‌کنند ما نظرمาน را می‌دهیم اگر تصویب بشود مرجع نظارت بر اینکه مصوبات خلاف شرع نباشد، شورای نگهبان است. در صورتی که این اصل به صراحت بیان می‌دارد مجلس نمی‌تواند، بنابراین نمایندگان مجلس پیش از اظهار نظر در هر طرح و لایحه‌ای، باید حکم شرعی آن طرح و لایحه را بدانند، لکن لزومی به اجتهاد در آن زمینه‌ی مشخص وجود ندارد و می‌توانند تقلیداً از فرد مورد اطمینان، سؤال کنند. در دوره‌های اول، دوم و سوم قانونگذاری مسئله‌ی مذکور در مجلس رایج بود و نمایندگان پیش از اینکه در مورد طرح یا لایحه‌ای رأی دهند، در مورد اشکال شرعی داشتن یا نداشتن آن موضوع، از علما و فضلاء حاضر در مجلس، سؤال می‌کردند.

در قانون اساسی چند محدودیت زیر برای صلاحیت تقنینی مجلس در نظر گرفته شده است:

- تقلیل درآمدهای دولت که مجلس نمی‌تواند طرح‌هایی را به تصویب برساند که موجب تقلیل درآمد دولت می‌شود؛ اصل ۷۵ قانون اساسی^(۱) گویای این مهم است؛

۱. اصل ۷۵: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد.»

- تغییر مرزها که در اصل ۷۸^(۱) مورد اشاره‌ی قانونگذار اساسی قرار گرفته و براساس آن تغییر مرزها ممنوع است، مگر به صورت جزئی آن هم با تصویب مجلس شورای اسلامی.

- فروش اموال نفیس دولتی که با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان دارد، مگر آنکه اشیای نفیس منحصربه‌فرد باشد که مجلس هم نمی‌تواند برای فروش آن‌ها اقدامی صورت دهد. اصل ۸۳ قانون اساسی^(۲) مشعر به این امر است، مانند الماس معروف به کوه نور که جزء اشیای نفیس منحصربه‌فرد است و مجلس نمی‌تواند در زمینه‌ی فروش آن اقدام کند یا مصوبه‌ای بگذراند؛

- مورد دیگر از محدودیت‌های مطرح در زمینه‌ی صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی، سوگندی است که نمایندگان مجلس در نخستین جلسه‌ی مجلس یاد می‌کنند و موضوع اصل ۶۷ قانون اساسی^(۳) است؛ نمایندگان سوگند یاد می‌کنند که موردی برخلاف موازین شرع به تصویب نرسانند و پاسدار اسلام و دستاوردهای انقلاب اسلامی باشند. به نظر می‌رسد این سوگند، مورد غفلت واقع شده، زیرا سوگندی که در قانون اساسی آمده، در حکم خود قانون اساسی است. طرح‌ها و لوایح مخالف با دستاوردهای انقلاب اسلامی یا کیان اسلام، اگرچه ممکن است با موازین شرعی

۱. اصل ۷۸: «هر گونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور، به شرط اینکه یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد.»

۲. اصل ۸۳: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصربه‌فرد نباشد.»

۳. اصل ۶۷: «نمایندگان باید در نخستین جلسه‌ی مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم‌نامه را امضا نمایند.

بسم الله الرحمن الرحيم

"من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آن‌ها را مدنظر داشته باشم..."

مشخصی در تعارض نباشد، ولی خطری برای موجودیت اسلام به شمار رود؛ موارد مذکور اموری است غیرمدون که براساس سوگند نمایندگان مجلس، باید در قانونگذاری مورد توجه ایشان قرار گیرد. پرواضح است که موارد مذکور (کیان اسلام و دستاوردهای انقلاب اسلامی) نیازمند تعریف است. در دو اصل قانون اساسی به پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی اشاره شده است؛ یکی در مورد وظایف سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی براساس اصل ۱۵۰ قانون اساسی^(۱) و دیگری در مورد نمایندگان مجلس شورای اسلامی. موارد مذکور تبیین کننده محدودی صلاحیت قانونگذاری و نیازمند تعریف بیشتر است. همچنین کیان اسلام و دستاوردهای انقلاب اسلامی نیازمند تعریف و تبیین است. در مقدمه‌ی قانون اساسی ترکیه به هفت اصل به عنوان اصول میراث «آتاترک» اشاره و بیان شده است که کلیه اصول قانون اساسی و به تعبیری اطلاق اصول قانون اساسی نباید با اصول مذکور مخالف باشد که در غیر این صورت ملغی‌الآثر خواهد بود و هیچ مقام تقنینی و اجرایی نمی‌تواند گامی در جهت مخالفت با هفت اصل مذکور بردارد. با توجه به اینکه در دو مورد در قانون اساسی به دستاوردهای انقلاب اسلامی اشاره شده و موارد مذکور مدون نبوده و مشخص نیست که آیا منظور از دستاوردهای انقلابی همان اندیشه‌های امام راحل است یا خیر و چنانچه این مفهوم منظور باشد، اندیشه‌های امام و جزئیات آن پراکنده است و به صورت متن مدون رسمی به عنوان دستاوردهای انقلاب در کشور که بتوان براساس آن صلاحیت قانونگذاری مجلس را محدود آن دانست، وجود ندارد.

نکته‌ی دیگر اینکه، براساس اصول قانون اساسی نظام تقنینی در کشور نظام تک‌مجلسی است و در این زمینه تهافتی در اصول قانون اساسی قابل مشاهده است. یکی از این تهافت‌های ظاهری این است که براساس اصل ۵۸ قانون اساسی^(۲) قانونگذار اساسی، مجلس شورای اسلامی را به عنوان تنها مرجع قانونگذاری به

۱. اصل ۱۵۰: «سپاه پاسداران انقلاب اسلامی که در نخستین روزهای پیروزی این انقلاب تشکیل شد، برای ادامه‌ی نقش خود در نگهبانی از انقلاب و دستاوردهای آن پابرجا می‌ماند...».

۲. اصل ۵۸: «اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود...».

۸ قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۷)

رسمیت شناخته، ولی در اصل ۵۹^(۱)، همه‌پرسی نیز، به‌عنوان یک نهاد تقنینی در کنار مجلس معرفی شده است. با توجه به اینکه تهافت مذکور در یک مجموعه است، می‌توان بُعد سلبی اصل ۵۸ را با منطوق اصل ۵۹ قانون اساسی نفی و انحصار مذکور را مرتفع کرد. بر این اساس می‌توان گفت که مجلس به‌همراه نهاد همه‌پرسی جمعاً مرجع تقنینی کشور محسوب شده و نهادهای دیگری مثل شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام قانونگذار نبوده و نمی‌توانند چیزی بر مصوبات مجلس بیفزایند و از آن‌ها چیزی بکاهند و براساس اصول قانون اساسی مرجع قانونگذاری شناخته نشده‌اند. در دوره‌ی سوم قانونگذاری اختلاف نظری بین مجلس و شورای نگهبان صورت گرفت که مجمع تشخیص مصلحت نظام به این نتیجه رسید که چنانچه صرفاً در ادبیات مصوبه‌ی مجلس و نه در محتوای آن تغییری رخ دهد، اختلاف مذکور حل خواهد شد. همچنین مقام رهبری در پاسخ به استفساریه‌ی مجمع از ایشان در این خصوص و امکان تغییر در ادبیات مصوبه‌ی مجلس، به‌منظور هماهنگی بین نظرهای مجلس و شورای نگهبان، این اجازه را به مجمع دادند. این نظر مؤید قانونگذار نبودن مجمع تشخیص مصلحت نظام است که این حکم در خصوص شورای نگهبان نیز صادق است و این نهاد قانونگذار محسوب نمی‌شود.

نکته‌ی دیگر در خصوص تفاوت استقلال و تفکیک قوا در نظام‌های مختلف است. در اصل ۵۷ قانون اساسی^(۲) قوا مستقل اعلام شده و قانون اساسی از واژه‌ی تفکیک قوا استفاده نکرده است، زیرا تفکیک قوا تعریف دقیقی ندارد. ولی استقلال قوا تعریف مشخصی دارد. استقلال قوا به معنای این نیست که قوه‌ای در قوه‌ی دیگر دخالت نکند، چراکه رابطه‌ی بین قوا در یک نظام واحد، اجتناب‌ناپذیر است و در غیر این صورت هر قوه به‌مثابه‌ی یک کشور مستقل خواهد بود. نکته‌ی حائز اهمیت این است که هر قوه‌ای در قلمرو خودش مستقل است. اگر هم دخالتی در بین قوا

۱. اصل ۵۹: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه‌ی مستقیم به آراء مردم صورت گیرد...».

۲. اصل ۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

وجود داشته باشد، باید به نحوی باشد که به استقلال قوا لطمه و خللی وارد نشود. بنابراین اختلاط قوا تا آنجا به رسمیت شناخته شده است که به استقلال قوه لطمه وارد نکند. در نظام‌های پارلمانی یک اختلاط بینی وجود دارد که اصولاً هیأت دولت از درون مجلس بیرون می‌آید. البته در نظام‌های سلطنتی منظور از دولت منتخب مجلس، دولت منهای پادشاه است، و گرنه رئیس‌جمهور را هم پارلمان تعیین می‌کند. بنابراین یک اختلاط قوای بینی در نظام‌های پارلمانی قابل مشاهده است و این اختلاط در نظام‌های ریاستی به نحو دیگری دیده می‌شود. هرچند در نظام‌های ریاستی قوهی مجریه مستقل بوده و در برابر کنگره نیز مسئول نیست. در نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا، رئیس‌جمهور به عنوان فردی شاخص تنها در صورت خیانت بزرگ در قبال کنگره مسئول است. در اصطلاح حقوقی آمریکا، یکی از مصادیق خیانت بزرگ، دروغ گفتن رئیس‌جمهور به مردم است. اگر رئیس‌جمهور در مسئله‌ای به مردم دروغ بگوید، مصادق خیانت بزرگ است و در مواردی نیز که برخی از رؤسای جمهور آمریکا به محاکمه کشیده شدند، به لحاظ ارتکاب دروغ بوده است. این امر خیانت بزرگ تلقی شده و مورد محاکمه کنگره قرار گرفته و در مواردی هم به عزل رئیس‌جمهور منجر شده است. در مقابل در نظام‌های مذکور وزرا در برابر مجلس پاسخگو نیستند. ولی اختلاط قوا به نحو دیگری وجود دارد، بدین صورت که در نظام‌های ریاستی، به رئیس‌جمهور به عنوان رئیس کشور اجازه داده شده که در شرایط بحرانی به جای پارلمان قانونگذاری کند. فرمان‌های رئیس‌جمهوری - مشروط بر اینکه فرمان‌های مذکور پس از فعال شدن پارلمان در مجلس تصویب شود و چنانچه در مجلس تصویب نرسید - ملغی‌الآثر خواهد بود - شأن قانونی دارند. بنابراین موارد مذکور اختلاط قوا در نظام‌های ریاستی است، اما در نظام جمهوری اسلامی ایران، اختلاط قوا به هیچ‌کدام از این دو صورت وجود ندارد. اگرچه برای تشکیل هیأت دولت، رأی اعتماد مجلس برای وزرا تعیین‌کننده است، ولی رئیس‌جمهور است که وزرا را به مجلس معرفی می‌کند و نکته‌ی حائز اهمیت در این خصوص، معرفی وزرا توسط وی است که از اراده‌ی رئیس قوهی مجریه و نه از اراده‌ی مجلس، ناشی می‌شود. مجلس نیز در این خصوص تنها اعمال نظارت می‌کند، و با توجه به اینکه نوع نظارت مذکور، نظارت استصوابی است، چنانچه به وزیری رأی اعتماد ندهد، آن وزیر نمی‌تواند در

هیأت دولت عضویت داشته باشد و به جای وی باید وزیر دیگری معرفی شود. بنابراین مورد مذکور ناشی از نظارت مجلس است و نه از باب اختلاط قوا. البته موضوع تداخل اجرا و نظارت هم از موضوعات قابل بحث است که نیازمند فرصت دیگری است. از سوی دیگر در هیچ حالتی (نه شرایط بحرانی و نه شرایط عادی) به رئیس‌جمهور به جای مجلس شورای اسلامی اجازه‌ی وضع قانون داده نشده است. البته موضوع وضع مقرر به موجب اصل ۱۳۸ موضوع دیگری است که نیازمند تحلیل است.

در نظام جمهوری اسلامی ایران نمی‌توان به عدم تأثیرگذاری حوزه‌ی قوه‌ی مجریه با قوه‌ی مقننه قائل شد، زیرا لوایح قوه‌ی مجریه به مجلس فرستاده می‌شود و مجلس نیز موظف به رسیدگی به لوایح مذکور است و این امر خود نوعی دخالت محسوب می‌شود. از سوی دیگر، چنانچه مجلس به افراد پیشنهادی رأی اعتماد ندهد، آن فرد نمی‌تواند در هیأت دولت عضویت یابد. بنابراین دخالت از هر دو سو وجود دارد، منتها قوه‌ی مقننه در وضع قوانین مستقل است، یعنی هیچ چیزی عنوان قانون نمی‌گیرد، مگر اینکه توسط مجلس تصویب شود. در این جا منظور از قانون، قانون به معنای عام است، یعنی مقررات لازم‌الاجرا. بنابراین قوه‌ی مجریه نیز مستقل است، به این معنا که هر چیز، به جز مواردی که از امور اجرایی قوه‌ی مجریه استثنا شده و از اختیارات و وظایف رهبری است، هر موضوع اجرایی در حوزه‌ی صلاحیت اجرایی قوه‌ی مجریه خواهد بود.

نکته‌ی دیگر قابل بیان در این خصوص این است که در بعضی کشورها قانون تعریف شده است. مثلاً در حقوق فرانسه وقتی منظور از قانون، مصوبات پارلمان است، بنابراین در نظام حقوقی فرانسه قانون برابر است با مصوبه‌ی پارلمان. اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون تعریف نشده است. در ۲۵ مورد در قانون اساسی، کلمه‌ی قانون به کار رفته و در تمام موارد مذکور، منظور از قانون، مصوبه‌ی مجلس بوده است. در تمامی مواردی که قانونگذار اساسی بیان کرده است که مقررات و جزئیات و احکام و آیین‌نامه‌ی آن را قانون تعیین می‌کند، منظور از قانون، مصوبه‌ی مجلس است، ولی در جایی این قانون تعریف نشده و از ۲۵ مورد مذکور نیز نمی‌توان استنباط کرد که منظور قانون اساسی از قانون، مصوبه‌ی مجلس است؛ چراکه قانونگذار

اساسی در مواردی که مربوط به مصوبه‌ی مجلس بوده است، عنوان قانون را به کار برده است. در مواردی نیز ممکن است منظور از واژه‌ی قانون به معنای فرمان‌های رهبری با توجه به لازم‌الاجرا بودن آن‌ها باشد. همچنین با توجه به اینکه تعریف دقیقی از واژه‌ی قانون وجود ندارد، می‌توان نظره‌های شورای نگهبان را نیز مشمول عنوان قانون دانست. همچنین برای مثال نمی‌توان در فصل ششم قانون اساسی که به قوه‌ی مقننه اختصاص دارد، تصریح کرد که منحصرأ قانون عبارت از مصوبات مجلس است. با این بیان می‌توان همه‌ی مقررات لازم‌الاجرا در جمهوری اسلامی ایران را قانون نامید؛ یعنی نیازی نیست گفته شود قوانین و مقررات کشور، چون مقررات لازم‌الاجرا هم مشمول عنوان است و چنانچه قائل به تفسیر موسع در این زمینه شویم، حتی آیین‌نامه‌ها نیز لازم‌الاجرا هستند و به‌نوعی قانون محسوب می‌شوند. اگرچه براساس سلسله‌مراتب قوانین و همان‌گونه که قانون مجلس در برابر قانون اساسی، قانون با مرتبه و درجه‌ی پایین‌تر محسوب می‌شود، آیین‌نامه‌ها نیز دارای درجه‌ی پایین‌تری از مصوبات مجلس بوده، ولی در هر صورت لازم‌الاجرا هستند.

در خصوص تعریف تقنین (قانونگذاری) و اجرا چنانچه در این زمینه به‌جای تعریف منطقی جامع و مانع به تعریف عام قائل شویم، می‌توان تقنین را مشابه حکم شرعی دانست که در خصوص امور عمومی، بایدها و نبایدها را مشخص می‌کند، با این تفاوت که احکام شرعی، هم در حوزه‌ی امور عمومی و هم در حوزه‌ی امور خصوصی است. احکام شرعی احوال شخصیه را نیز شامل می‌شود. برای نمونه نباید دروغ گفت، نباید غیبت کرد، زیرا این امور، امور شخصی‌اند و شامل حکم شرعی حرمت قرار می‌گیرند. پس بایدها و نبایدهای شرعی، شامل حوزه‌ی خصوصی نیز می‌شوند. ولی قانون وارد حوزه‌ی خصوصی نمی‌شود، چراکه ماهیت حکومت در خصوص امور عمومی است. مثال امور حسبيه، نمونه‌ی مناسبی برای جایگاه حکومت در فقه است. امور حسبيه، بخشی از مسائل حکومتی یا شاید بخش عمده‌ای از مسائل حکومتی است، چراکه در مورد امور عمومی است. در تعریف امور حسبيه گفته شده است که امور حسبيه، اموری عمومی‌اند که متصدی خاصی در شرع برای آن‌ها وجود ندارد و از سویی نیز «مما لا بد منه» هستند و باید انجام گیرند. البته کلمه‌ی «قربی» را هم فقها اضافه می‌کنند. امور عمومی قربی، یعنی انجام امور مذکور قابل پول گرفتن یا

قابل استیجار نیست، بلکه باید «قربۀ الی الله» انجام گیرد. البته ممکن است اشکال شود که چرا دولت به کارمندان پول می‌دهد، در حقیقت دولت کارمندان را تأمین معاش می‌کند و نباید این پرداخت حقوق به ایشان، دستمزد تلقی شود. ۸۰ درصد وظایف حکومتی جزء امور حسبه و واجب کفایی است، منتها دولت تأمین معاش می‌کند، مانند قضات برای صدور حکم که دستمزد نمی‌گیرند، دولت معاش آن‌ها را تأمین می‌کند که ایشان بدون شائبه و قربۀ الی الله حکم صادر کنند. پس تقنین بدین گونه تعریف شد: تعیین وظایف و بایدها و نبایدها در حوزه‌ی امور عمومی. پس تقنین نباید در حوزه‌ی بود و نبود یا هستی و نیستی - با توجه به اینکه این امور واقعیت هستند - وارد شود؛ چراکه واقعیات را نمی‌توان جابه‌جا کرد و صلاحیت مجلس صدور حکم و تعیین بایدها و نبایدهاست. کما اینکه، نحوه‌ی اجرای باید و نباید را هم نباید تعیین کند. این نکته کمی مورد اختلاف است، تقنین باید و نباید را مشخص می‌کند، اما اینکه این باید چگونه اجرا شود و این نباید چگونه ترک شود، شیوه و روش اجرایی است. بر همین اساس است که قانون اساسی، تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و در بعضی موارد اساسنامه‌ها را به عهده‌ی قوه‌ی مجریه گذاشته است. دیدگاه مذکور، دیدگاه حاکم در شورای بازنگری قانون اساسی بوده است. تعدادی از اعضای حاضر در شورای بازنگری قائل به این بوده‌اند که وقتی مجلس قانونگذاری می‌کند، شیوه‌ی اجرا معین می‌کند که سبب محدودیت در صلاحیت اجرایی قوه‌ی مجریه می‌شود و دولت را مکلف به انجام امری با شیوه‌ی مشخصی می‌سازد، این امر دخالت در اجراست، اینکه دولت چگونه این قانون را اجرا کند، ماهیت اجرایی دارد نه تقنینی. بسیاری از اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها به این شکل است و شیوه‌ی اجرای قانون است. شیوه‌ی اجرای قانون را باید به عهده‌ی قوه‌ی مجریه گذاشت. این نظر مورد اختلاف بوده است و برخی دیگر نیز قائل به این نکته هستند که یکی از لوازم قانونگذاری این است که شیوه‌ی اجرا را نیز قانونگذار تعیین کند. این موضوع قابل تأمل است. البته این نظر صحیح است که شیوه‌ی اجرا از لوازم صلاحیت اجرایی است و نه از لوازم صلاحیت قانونگذاری.

اما تعریف اجرا، هم دشوار است، ولی چنانچه به شکل ساده می‌توان گفت که اجرا به معنای عمل به قانون است، چراکه وقتی گفته می‌شود قوه‌ی مجریه، منظور

اجرای قانون است نه هر عمل اجرایی. بنابراین صلاحیت اجرایی قوهی مجریه در عمل به قانون است و قوهی مجریه خارج از اجرای قانون صلاحیتی ندارد. صلاحیت قوهی مجریه نیز تنها در برابر تقنین نیست که بگوییم قوهی مجریه مسئول اجراست و قوهی مقننه مسئول تقنین. بلکه صلاحیت قوهی مجریه محدود به اجرای قانون می‌شود. و این قوه در خصوص مسائل اجرایی خارج محدوده از اجرای قانون صلاحیتی ندارد. برخی قائل به تفسیر موسع در صلاحیت اجرایی قوهی مجریه بوده و می‌گویند قوهی مجریه، قوهی اجرایی است و هر چیزی را می‌تواند اجرا کند، چه قانون باشد و چه قانون ساکت باشد. پرواضح است که چنانچه امری مخالف قانون باشد، طبعاً نمی‌توان آن را اجرا کرد، ولی آنجا که قانون ساکت است، آیا قوهی مجریه توانایی اجرای امری را دارد؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که اصل ۶۰ قانون اساسی^(۱) که صلاحیت اجرایی را به مسائل اجرایی به‌جز مواردی که در صلاحیت رهبری می‌باشد قرار داده است، هرچند دارای اطلاق است، ولی با تنقیح مناط می‌توان این اطلاق را به اجرای قانون و نه هر امر اجرایی محدود کرد. بر اساس نظری که قائل به وسع بودن اختیارات قوهی مجریه است، بعضی از اصول قانون اساسی اطلاق دارد و دست قوهی مجریه را در مسائل اجرایی به‌طور عام باز گذاشته و در موارد مذکور نمی‌توان گفت اجرای قانون است، بلکه باید گفت هر عملی که قانونگذاری نباشد. حال چه اجرای قانون باشد و چه مواردی باشد که قانون ساکت است. حال اگر قائل به این تفسیر موسع شدیم، در مواردی که قانون ساکت است، آیا قوهی مجریه می‌تواند، برای اداره‌ی امور اجرایی آیین‌نامه وضع کند، این دیگر آیین‌نامه نمی‌شود، بلکه در حقیقت دادن اذن وضع قانون به قوهی مجریه است، چون قانونی وجود ندارد که در جست‌وجوی آیین‌نامه‌ی آن باشیم. آیا قوهی مجریه صلاحیت وضع قانون را دارد؟ این هم دلیل دیگر، چون قوهی مجریه نمی‌تواند قانونگذاری کند، پس نمی‌تواند در مسائل اجرایی که در خصوص آن‌ها قانون وجود ندارد مداخله کند، چون قانون ندارد و قوهی مجریه هم نمی‌تواند قانون وضع کند. با این بیان باید قائل به تفسیر مضیق برای قوهی مجریه بود و گفت که

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

قوه‌ی مجریه و اجرا عبارت است از، عمل به قانون. عمل به قانون مصوب که در مراجع قانونی به تصویب رسیده است، اعم از مجلس و سایر مراجع قانونگذاری. برای نمونه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی یا احکام رهبری در مورد معضلات کشور یا تبیین خط‌مشی کلی نظام توسط رهبری، همه‌ی این موارد قانون است. قوه‌ی مجریه عمل‌کننده به همه‌ی این قوانین است. ولی خارج از موارد مذکور با توجه به اینکه قانون ندارد و خودش نیز نمی‌تواند قانون وضع کند، نمی‌تواند دخالت کند.

نکته‌ی دیگر مربوط به اصل ۵۷ قانون اساسی^(۱) است. در اصل مذکور از یک سو قانونگذار اساسی بیان کرده است که قوای حاکم سه قوه‌ی مستقل‌اند و از سوی دیگر در یک جمله‌ی معترضه بیان کرده، قوای حاکم زیر نظر امامت امت و ولایت مطلقه‌ی فقیه هستند. نکته‌ی دیگر در خصوص این اصل عبارت «به ترتیبی که اصول آینده تعیین می‌کند»، است. شایان یادآوری است که این عبارت نظر ادبی، به سه قوه مربوط می‌شود و ارتباطی به رهبری ندارد، چراکه این جمله معترضه است و اگر جمله‌ی مذکور حذف شود، اصل ۵۷ به‌صورت زیر خواهد شد: قوای حاکم در کشور عبارت‌اند از مقننه، مجریه و قضاییه که به‌ترتیب اصول آتی اعمال حکومت می‌کنند و این قوا مستقل هستند. هرچند در ادبیات عرب گفته می‌شود زمانی که دو جمله، باشد و بعد از آن قیدی بیاید، این قید به جمله‌ی آخر برمی‌گردد. این در صورتی است که دو جمله مستقل باشند، اما در این‌جا دو جمله مستقل نیستند. سؤال این است که زیر نظر ولایت بودن قوا به استقلال قوا به‌خصوص قوای مقننه و مجریه لطمه‌ای وارد می‌کند یا نه؟ در این‌جا مسئله‌ی اختلاط قوا و تفکیک قوا مطرح می‌شود، و از آن‌جا که در قانون اساسی کلمه‌ی تفکیک قوا به‌کار نرفته، نمی‌توان به مسئله‌ی تفکیک قوا استناد کرد. بنابراین در قانون اساسی استقلال قوا مطرح است که این استقلال قوا با نظارت نقض نخواهد شد، چراکه نظارت، لازمه‌ی ماهیت هر سه قوه است، و هیچ‌یک از قوا بدون نظارت معنا و مفهومی ندارند. در تمام نظام‌های دنیا این امر به‌نحوی اندیشیده

۱. اصل ۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده‌ی این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

شده است که برای قوا نظارت تعیین شود. در رژیم‌های مختلف به صورت‌های مختلفی این امر وجود دارد. حتی در بعضی کشورها مانند نظام آمریکا، مسئله‌ی نظارت به‌حدی مهم است که به تداخل قوا منجر شده است و برای اینکه مسئله‌ی نظارت حل شود، قوه‌ی قضاییه مسئولیت نظارت را بر عهده دارد. بر همین اساس بعضی از تحلیل‌گران حقوق آمریکا، بیان می‌دارند که قوه‌ی قضاییه قدرتمندترین قوه در نظام حقوقی آمریکاست نه قوه‌ی مجریه. چون در مواردی سلطه‌ی قوه‌ی قضاییه بر قوه‌ی مجریه کاملاً هویدا می‌شود. برای نمونه محاکمه‌ای که توسط کنگره انجام می‌گیرد، رئیس آن دیوان عالی کشور است. این محاکمه با ریاست قوه‌ی قضاییه انجام می‌گیرد. در بعضی کشورها مانند فرانسه اگرچه این تفوق مشهود نیست، هر وقت لازم باشد قوه‌ی قضاییه می‌تواند تفوق خود را بر سایر قوا به اثبات برساند. نظارت آنقدر اهمیت دارد که بعضی کشورها تن به تداخل قوا هم داده‌اند، ولی خوشبختانه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با تقسیم نهادهای حکومتی به چهار نهاد و نظارت توسط نهاد رهبری، مشکل نظارت بر سه قوه حل شده است. نوع نظارت مذکور نیز نظارت استصوابی است، زیرا در اصول آتی مقرر شده است که نظارت رهبری بر قوه‌ی مقننه توسط شورای نگهبان اعمال می‌شود، و شورای نگهبان می‌تواند مصوبه‌ی مجلس را رد کند، پس کاملاً استصوابی است. نظارت بر قوه‌ی مجریه نیز به همین شکل است. برای اینکه هر زمانی شرایط آن فراهم شود، رهبری می‌تواند رئیس‌جمهور را عزل کند. نظارت بر قوه‌ی قضاییه نیز همین گونه است. اگرچه دخالت در درون نظارت استصوابی مستتر است، ولی اینکه گفته شود نظارت یعنی دخالت اشتباه است، چراکه نظارت در مقابل دخالت نبوده و در مقابل اجراست. شما نظارت کنید، اجرا نکنید، در صورتی که هم نظارت شامل دخالت می‌شود و هم اجرا دخالت دارد. با این تفاوت که دخالت در نظارت به یک نحو است و دخالت در اجرا به‌نحوی دیگر تبیین می‌شود. در هر صورت در هر دو عنوان دخالت وجود دارد. هرچند ماهیتاً نوعی دخالت در نظارت وجود دارد، ولی در نظارت، اجرا وجود ندارد. بر این اساس نظارت در اصل ۵۷ به استقلال سه قوه، لطمه وارد نمی‌کند، چراکه نظارت لازمی هر سه قوه است، والا سه قوه بدون نظارت سه قوه‌ی سرکش و طغیانگر خواهند شد. نکته‌ی دیگر در خصوص صلاحیت تقنینی مجلس مربوط به

تقنین در روش اجراست. گفتیم که روش اجرای قانون باید به قوه‌ی مجریه واگذار شود، چراکه چنانچه قانون روش اجرای قانون را نیز تعیین کرده باشد، باعث ایجاد محدودیت برای قوه‌ی مجریه و سلب آزادی عمل در اجرا برای قوه‌ی مجریه می‌شود. از سوی دیگر بیان شد که صلاحیت قوه‌ی مجریه در مسائل اجرایی خارج از قوانین، محدود است و با توجه به اینکه در این زمینه قوه‌ی مجریه حق تقنین ندارد، بنابراین، صلاحیت ورود را نیز نخواهد داشت. برای مثال، در موضوع تغییر ساعت کار ادارات، اگر توجیه دولت تمسک به شیوه‌ی اجرا باشد و بگوید تغییر ساعت سبب عمل بهتر به قانون خواهد شد یا چون تعیین وقت اداری است، این موضوع به شیوه‌ی اجرا برمی‌گردد و می‌توان گفت هیأت دولت می‌تواند در این زمینه تصمیم‌گیری کند. از سوی دیگر نیز می‌توان گفت، در این خصوص قانونی وجود ندارد و در حوزه‌های خارج از قانون، قوه‌ی مجریه نباید دخالت کند، چراکه خلأ قانون است و خودش نیز نمی‌تواند قانونگذاری کند. بنابراین در هر دو طرف قضیه دلیل وجود دارد. اگر در مورد مذکور از لحاظ تحلیل حقوقی به جایی نرسیم، به اصل تفسیر قانون اساسی که به عهده‌ی شورای نگهبان است، رجوع می‌شود.

در انتهای بحث و به‌عنوان نتیجه باید گفت که قانونگذاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور مطلق به مجلس تفویض شده است. اما قانونگذاری در نظام ما مشروط به دو شرط اساسی است که بیان شد. نکته‌ی آخر اینکه، در اصول مختلف قانون اساسی به گستره‌ی صلاحیت مجلس اشاره شده است و آن‌ها اختصاص در جهت قانونگذاری ایجاد نمی‌کند، زیرا اصل ۷۱ در خصوص صلاحیت قانونگذاری به‌صورت مطلق آمده است.

نقد و نظر

آقای یحیی مزروعی ایبانه: در این جا دو نکته قابل بیان است. یک نکته اینکه: اگر بگوییم قوه‌ی مجریه منحصر و محدود است به اجرای قانون یعنی در مواردی که قانون وجود نداشته باشد، دست قوه‌ی مجریه بسته است. به‌نظر می‌رسد با توجه به

صلاحیتی که قانونگذار اساسی برای قوهی مجریه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی^(۱) در خصوص وضع آیین‌نامه‌های مستقل قائل شده است، این مسئله قابل تأمل باشد. به هر حال قوهی مجریه با مواردی مواجه می‌شود که باید کشور را اداره کند، همین پدیده‌ی گردوغبار که پیش آمد، معضلی در کشور ایجاد شد و قانون خاصی هم وجود نداشت و هیأت وزیران مجبور شد قواعد و ضوابط مدونی را وضع کند و در قالب آیین‌نامه‌ی مستقل لازم‌الاجرا شد. بنابراین به نظر می‌رسد صلاحیت قوهی مجریه صرفاً عمل به قانون نیست، وضع ضابطه است. متنها ضوابطی که وضع می‌کند، باید در چارچوب قانون باشد، یعنی نمی‌تواند از محدوده‌ای که قانونگذار در احکام عمومی وضع کرده پا را فراتر بگذارد و چنانچه قائل به صلاحیت مذکور برای قوهی مجریه نشویم، دست قوهی مجریه بسته می‌شود و نمی‌تواند کشور را اداره کند. نکته‌ی دیگر در بحث دخالت در حوزه‌ی اجرا و تقنین است که موارد آن زیاد است. برای نمونه بین دولت و مجلس در تعداد پذیرش دانشجو اختلاف ایجاد شد و دولت با توجه به امکانات قائل به کاهش ظرفیت پذیرش و مجلس قائل به افزایش آن بود. در این‌جا این دخالت در اجرا محسوب می‌شود یا این امر تقنین است؟ به نظر این مرزبندی‌ها دقیق و شفاف نیست و بنده به یک اصل اعتقاد دارم و آن اینکه مجلس باید حکیمانه عمل کند و نباید به موجب قوانینی که وضع می‌کند، تکلیفی خارج از توان قوهی مجریه بر عهده‌ی این قوه قرار دهد. اگر خارج از این چارچوب اقدامی صورت گیرد، نظام اجرایی ناکارآمد خواهد شد و به نظر می‌رسد این مرزبندی‌ها باید تبیین شود.

آقای دکتر سید محمد حسینی: پرسش بسیار مهم این است که آیا قوهی مجریه فقط مجری قانون است و در غیر این صورت حق دخالت دارد یا خیر؟ پاسخ به این پرسش نیز اهمیت زیادی دارد و آثار عملی زیادی نیز بر آن مترتب است و پاسخ به این پرسش می‌تواند به بخشی از اختلافات پایان دهد. پاسخ به این پرسش‌ها صرفاً

۱. 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 پردازد. 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...»

استنباطی، ذوقی و سلیقه‌ای نیست که گفته شود این گونه به ذهن می‌رسد و باید برای آن به دلیل استناد شود. فرض شود در رابطه با این حصر صلاحیت دولت در اجرای قانون، باید در کنار اجرای صحیح قوانین به تعبیر «حسن اجرای امور» در قانون اساسی نیز توجه کرد. این عبارت به چه معناست؟ یعنی امری غیر از اجرای قوانین وجود دارد که باید تمشیت امور باشد؟ در هر صورت به نظر می‌رسد که دولت را نباید محدود به اجرای قوانین مصوب مجلس دانست، به لحاظ اینکه دولت مسئول اداره‌ی امور کشور است. از طرف دیگر، ممکن است لزوماً قانون جامع نباشد تا همه‌ی زوایای مبتلابه و مورد نیاز را در نظر گرفته باشد، و این امر نیز طبیعی است. ضمن اینکه مسائل مستحدثه‌ای پیش می‌آید که قانونگذار آن‌ها را پیش‌بینی نکرده است. علی‌هذا، نمی‌توان با محدود دانستن در اجرای قوانین مدون دست و پای دولت را بست و او را از اداره‌ی خوب امور بازداشت. اقتضای حکمرانی خوب این است که علاوه بر اجرای قوانین، اختیارات دیگری هم در عرض آن به دولت داده شود. ضمن اینکه از تعبیری مانند «حسن جریان امور» در کنار «اجرای صحیح قوانین» هم معنای مذکور استنباط می‌شود. به‌طور خلاصه می‌توان گفت، دولت ملزم به اجرای قوانین و تمشیت امور جامعه است، بدون اینکه مغایر با قانون عمل کند، بدین معنا که باید قائل به منطقه‌الفراغی شد که در آن‌جا قانون ساکت است و قانونی نیست، اما اداره‌ی امور در این منطقه نباید با قانونی از قوانین مغایر باشد. این عدم مغایرت غیر از اجرای قانون است. اجرای قانون در جایی است که قانونی وجود دارد و باید آن قانون اجرا شود، اما در عدم مغایرت، دولت نیازمند اخذ تصمیمی است که قانون در مورد آن ساکت است، منتها منع قانونی در آن زمینه نیز وجود ندارد.

آیت‌الله عمید زنجانی: در این منطقه‌الفراغی که شما تصویر کردید، قوه‌ی مجریه براساس چه قانونی باید عمل کند؟

آقای دکتر سید محمد حسینی: دولت با استناد به حُسن جریان امور و در راستای تأمین مصلحت جامعه مصوبه تصویب می‌کند و نباید مغایر قوانین باشد که این امر وضع قانون نیست. وضع قانون ترتیب مخصوصی دارد. این وضع قانون نیست، این تمشیت امور است که از دولت انتظار می‌رود براساس آن عمل کند. در هر صورت نام این امر وضع قانون نیست تا احیاناً تلقی تداخل در قوا پیش آید. ضمن اینکه در روش

دینی نیز بحث احتساب به نوعی مدیریت فراقانونی است؛ یعنی اصطلاحاً عینی برخورد کردن با موضوعاتی است که لازم است در خصوص آن‌ها اقدام شود و انتظار این است که دولت در این قضیه با توجه به اینکه قانونی وجود ندارد نیز چنین عمل کند. این مسائل باید مستند شده و در عین حال به ضعف قانونگذاری نیز توجه شود. بیانات تئوریک صحیح است، اما در عالم واقع متأسفانه با قانونگذار ضعیفی روبه‌رو هستیم و به نظر می‌رسد سواد قانونگذار کم و ناکافی است. قوانین ناقص و بعضاً غلطی وجود دارد. این عینیاتی است که باید بدان‌ها توجه شود. خلافاً و ضعف‌های قانونی، اغلاط در قانون و... بعضی از قوانین به علت عدم تنظیم صحیح منسوخ شده است و چنانچه دولت را نیز ملزم به عمل در این چارچوب ضعیف و ناکارآمد کنیم، اشکالاتی پیش می‌آید و این اشکالاتی است که به بحث بررسی واقعیت‌های عینی مربوط می‌شود و باید بدان توجه کرد. در عین حال دولت هم باید در چارچوب قانون حرکت کند. تغییر ساعت کار در ماه مبارک رمضان، بحث‌برانگیز است و در هیأت تطبیق مصوبات دولت با قانون بحث شد که این تصویب‌نامه با فلان ماده‌ی قانون مغایر است که در آن کارمندان دولت ملزم شده‌اند که در هفته ۴۰ ساعت کار کنند. این کسری ساعات کار چگونه باید جبران شود؟ بنابراین از مصوبات نباید با قوانین متعارض باشند.

آقای دکتر غلامحسین الهام: بیانات مطرح شده در خصوص صلاحیت عام مجلس، مستفاد از اصل ۷۱ قانون اساسی است. اما دو برداشت ممکن است صورت گیرد. ممکن است برداشتی که بنده دارم تا حدودی خلاف ظاهر اصل باشد. براساس این اصل مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی، که این «در حدود مقرر» اگر معنایش این باشد که از چارچوب خارج نشود و قیدی باشد بر محتوای تصمیمات که امری تکراری است و در اصل ۷۲ و اصول دیگر بیان شده است، از این رو ممکن است مقصود از این «در حدود مقرر» این باشد که تقنین نیاز به نص دارد؛ یعنی خود حدود تقنین را قانون اساسی مشخص کرده باشد، مانند مواردی که در اصول دیگر بیان شده که مالیات حتماً به موجب قانون است.^(۱)

۱. اصل ۵۱: «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود.»

مجازات حتماً به موجب قانون است^(۱) و غیره. نکته‌ی دیگر اینکه در قانون اساسی اموری وجود دارد که مقرر شده است بر عهده‌ی مجلس است که شاید به نظر بیاید این امور ذاتاً تقنینی نیستند و ماهیت تقنینی ندارند و اجرایی‌اند، اما به دلایل مصلحت خاص و از باب نظارت، باید مجلس در آن دخالت کند، مانند مواردی که بیان شد. یا مواردی دیگر از قبیل اصل ۸۲ که مقرر می‌دارد: «استخدام کارشناس خارجی ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس...». ماهیت استخدام امر اجرایی است، ولی در اصل مذکور بیان می‌دارد مجلس باید در صورت ضرورت اقدام کرده و استخدام کارشناس خارجی را تصویب کند. یا انتقال بناها و اموال^(۲) به غیر ذاتاً یک تبادل است، ممکن است از این بابت باشد یا اعطای امتیاز که به‌طور مطلق ممنوع شده است^(۳) یا اینکه مقرر شده است کمک و وام داخلی یا خارجی باید با تصویب مجلس باشد^(۴)؛ یعنی ماهیت این امور اجرایی است. تعیین محدودیت‌های ضروری یک کار اجرایی است، ولی مقرر شده است باید با تصویب مجلس انجام گیرد.^(۵) تغییر خطوط مرزی^(۶) یا صلح دعاوی^(۷) نیز چنین است. صلح ماهیت اجرایی دارد. بنابراین مشاهده می‌شود برخی از اموری که اصول مذکور بیان شد، براساس قانون اساسی ماهیت

۱. اصل ۳۶: «حکم به مجازات و اجرا آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».
۲. اصل ۸۳: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصربه‌فرد نباشد».
۳. اصل ۸۱: «دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجارتی و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات به خارجی‌ان مطلقاً ممنوع است».
۴. اصل ۸۰: «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد».
۵. 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...».
۶. اصل ۷۸: «هر گونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور، به شرط اینکه یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد».
۷. اصل ۱۳۹: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد...».

اجرائی دارند و ذاتاً تقنینی نیستند، اما به دلیل مصلحت و شاید از باب نظارت مجلس است که قانون اساسی مقرر کرده است که مجلس آن‌ها را تصویب کند. حال سؤال این است که آیا این‌ها قید خارج کردن حوزه‌ی تقنین است یا اینکه این‌ها ذاتاً اجرائی هستند و آنچه ذاتاً اجرائی باشد، دخالت مجلس در آن‌ها نیاز به نص دارد و بدون نص، مجلس مجاز به ورود در این حوزه‌ها نیست و ما این امور را ملاک قرار دهیم و برای تعیین امور اجرائی دولت بتوانیم از این ملاک استفاده کنیم.

آیت‌الله عمید زنجانی: در این‌جا لازم است به دو نکته اشاره شود؛ یکی اینکه توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی و سایر اصول، نشان می‌دهد که در هیچ اصلی از اصول قانون اساسی به اینکه صلاحیت اجرائی اعم از اجرای قانون است یا منحصر در اجرای قانون، تصریح نشده است. تصریحی در قانون اساسی وجود ندارد. فقط در قانون اساسی بیان شده که قوه‌ی مجریه به‌جز در اموری که استثنا شده است، صلاحیت دارد. در اصل ۵۷ بین قوای مقننه، مجریه و قضاییه تقابل وجود دارد. البته نظری در حقوق اساسی مطرح است مبنی بر اینکه قوا دو تاست: مقننه و مجریه؛ چون امر قضایی هم اجرائی است. امر قضایی هم ماهیتاً اجرائی است. اجرای قانون است. این تقابل نشان می‌دهد که قوه‌ی مجریه، مسئول اجرای قانون و قوه‌ی قضاییه مسئول قضاوت براساس قانون است. با توجه به منطقه‌الفراغی که در قوه‌ی قضاییه اشاره شد، اگر قاضی در مورد پرونده‌ای که رسیدگی می‌کند قانون مصوب نیابد که ممکن است این امر ناشی از نبود قانون یا اجمال یا تعارض یا امر دیگری باشد، می‌تواند به فتاوی‌ی مشهور مراجعه کند. اما در قوه‌ی مجریه به این مسئله اشاره نشده است که اگر در جایی قوه‌ی مجریه قانون نیافت چه باید کرد. آیا به فتاوی‌ی مشهور مراجعه کند یا خودش قانون وضع کند؟ این سکوت در این‌جا به معنی نفی است. در بسیاری امور سکوت به معنای اطلاق است و در برخی امور سکوت به معنای نفی است. اینکه قانونگذار به این مسئله اشاره نکرده است که در مسائل غیر مورد اجرای قانون قوه‌ی مجریه چه کار کند، معلوم است که در آن‌جا قائل به توقف قوه‌ی مجریه است. از سوی دیگر اگر قوه‌ی مجریه اقدام به وضع قانون کند، سبب تداخل در وظایف و صلاحیت‌های قوا خواهد شد و استقلال قوه‌ی مقننه نقض می‌شود و اگر بی‌قانون و به سلیقه‌ی خودش نیز عمل کند، به هرج و مرج منجر خواهد شد. حتی قانونگذار به حدی

دقیق است که در برخی مسائل، تحقیق، حکم و اجرا را به دست پلیس داده است. برای نمونه در مسائل راهنمایی و رانندگی قانونگذار، حکم و اجرای آن را بر عهده‌ی پلیس قرار داده است. در این صورت پلیس هم محقق، هم حکم‌دهنده و هم اجراکننده خواهد بود. قانون این را مشخص کرده در این‌جا مواد اضطراری مربوط به نظم بوده و اجرایی است و قانون در مقام تعیین تکلیف برآمده است. چگونه ممکن است قائل به تفسیر موسع در این زمینه شد و قوه‌ی مجریه را ماورای قانون فرض کرد، درحالی‌که قانون چنین دیدگاهی نداشته و نیاز به تأمل بیشتر است و آثار و تبعات زیادی را در پی خواهد داشت. بنابراین باید در قانون اساسی تعمق شود. اما نکته‌ای که دکتر الهام فرمودند، از دو نظر قابل تأمل است؛ یک جهت آن حالت استفهامی و جهت دیگر آن، دارای حالت استبعادی است. موارد مذکور ماهیتاً اجرایی نیستند و اینکه قانونگذار اساسی بحث تصویب مجلس را در موارد مذکور مطرح کرده، بدین علت است که این موارد مانند اعطای امتیاز و گرفتن و دادن وام و... دارای پیشینه‌ی قبل از انقلاب مانند ولخرجی‌های حکومت پهلوی یا مصائبی که مستشاران خارجی برای کشور به بار آوردند، است. قانون اساسی خواهان منع موارد مذکور بوده و از حوزه‌ی مقننه و اجرایی و قضاییه به‌طور کلی خارج کرده است، ولی بعضی از این موارد به تصویب مجلس موکول شده است مانند تغییرات جزئی در مرزها، واگذاری اموال عمومی اگر نفیس نباشد با اجازه‌ی مجلس و همچنین در مورد مستشاران که مستثنا نشده و در سایر موارد. امور مذکور موضوعاتی است که در دنیا در مورد آن‌ها قانونگذاری می‌شود؛ یعنی مستشار خارجی همه‌جا با اجازه‌ی پارلمان و کنگره یا مجلس به‌کار می‌رود. اعطای وام در آمریکا که نظام ریاستی است، یعنی قوی‌ترین قوه‌ی مجریه را داراست، از طریق کنگره صورت می‌گیرد. موارد مذکور ماهیتاً از موضوعات قانونگذاری است. بنابراین با توجه به اینکه قانون خواسته منع کند، ابتدا این موارد را منع کرده و بعضی دیگر مانند اعطای امتیاز کارشناسان خارجی را به‌صورت مطلق منع کرده است. بعضی امور مانند تغییرات مرزی را به‌صورت جزئی با اختیار مجلس استثنا کرده است، والا این امور ماهیتاً قانونگذاری هستند. این متفاوت از قوانین اساسی برخی کشورهاست. مثلاً در قانون اساسی سوئیس در حدود هجده مورد را قانون اساسی احصا کرده که مجلس صرفاً در این موضوعات می‌تواند قانونگذاری کند.

قانونگذار اساسی در این گونه موارد صلاحیت مجلس را احصا و بیان کرده است که مجلس می‌تواند صرفاً در این موارد قانونگذاری کند. به عبارت دیگر موارد مذکور محدودیت صلاحیت تقنینی مجلس از ابتداست نه اینکه ابتدا مطلقاً مجلس دارای صلاحیت باشد و پس از آن مواردی از صلاحیت مذکور استثنا شود. این موارد جزء محدودیت‌های صلاحیت تقنینی است. در مثال دیگر در قانون برای کنگره‌ی آمریکا هم احصا شده که در چه مواردی می‌تواند تصمیم‌گیری کند بقیه‌ی آن را قانون به قوه‌ی مجریه واگذار کرده است و در آنجا تصریح وجود دارد غیر از این موارد که در صلاحیت قوه‌ی مقننه است، بقیه در اختیار مطلق است، یعنی قاعده عکس شده است. اختیارات قوه‌ی مجریه مطلق است و به موارد تقنینی مشروط شده است. البته این امر در قانون اساسی کشور ما عکس است؛ کاملاً مشخص است که اصل ۷۱ قانون اساسی در کلیه‌ی امور در حدود قانون اساسی خواسته به همان دو مورد اصلی اشاره کند که مخالف با قانون اساسی و موازین شرعی و موارد جزئی دیگری که قبلاً اشاره شد، مانند طرح‌هایی که موجب افزایش هزینه‌ی دولت می‌شود، نباشد. اگرچه این صلاحیتش به صورت نامحدود و مطلق بیان شده و به نظر می‌رسد مواردی که به عنوان مصادیق امور اجرایی بیان شد، قانونگذاری است و جای قانونگذاری دارد و در تمام دنیا هم در مورد این‌ها قانونگذاری می‌کنند. بعضی از مواردی که قانون اساسی در صلاحیت مجلس گذاشته است، جنبه‌ی اجرایی دارد، مانند سفارتخانه‌ها یا در مورد بعضی روابط مربوط به وزارت امور خارجه که موضوعاً کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجه‌ی مجلس اصرار در مداخله و تصویب قانون در این موارد دارد که به نظر می‌رسد موارد مذکور قابل شبهه است که امور مذکور مربوط به کیفیت اجراست و کیفیت اجرا نیز مربوط به قوه‌ی مجریه است.

آقای دکتر علی‌اکبر گرجی: تحلیل آیت‌الله عمید زنجانی در ذیل نظام‌های مردم‌سالار قرار می‌گیرد و باید گفت که بحث تفکیک قوا و تفکیک حوزه‌ی تقنین از اجرا تنها در نظام‌هایی مطرح می‌شود که دغدغه‌ی مردم‌سالاری در آن‌ها وجود دارد و این دغدغه‌ی ارزشمندی است. به نظر می‌رسد بحث تفکیک قلمرو تقنین از قلمرو اجرا، بحث جدید و مدرنی است و از قرن هجدهم به بعد و پس از ظهور جنبش‌های قانون اساسی در دنیا مرسوم شده است، و گرنه پیش از آن تفکیکی بین

قوای مجریه و مقننه وجود نداشت و به اصطلاح گفته می‌شد در نظام‌های سلطانی یا نظام‌های یکتا سالار، حاکم هر سه قوه‌ی قانونگذاری یا قاعده‌گذاری، قوه‌ی اجرایی و قوه‌ی داوری یا قضاییه را همزمان در اختیار دارد. به نظر می‌رسد چنانچه به این مبنا توجه و از این مبنا آغاز و تحلیل ارائه شود، باید به الزامات آن نیز تن داد. اگر چنین رویکردی را داشته باشیم، نتایج خوب و مبارکی به دست خواهد آمد. همچنین در حال حاضر در دنیای معاصر هم کشورهای وجود دارند که اساس تفکیک را زیر سؤال می‌برند. چنانکه در کشورهای اسلامی مشاهده می‌شود اصلاً تفکیکی در عمل بین حوزه‌ی اجرا و قانونگذاری وجود ندارد. در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین نیز چنین قضیه‌ای مشاهده می‌شود یا اینکه اساساً پارلمانی به صورت جدی وجود ندارد. در این کشورها حتی اگر پارلمانی هم وجود دارد، صددرد تحت امر رئیس‌جمهور یا رئیس‌کشور است. بنابراین هنگام بحث در خصوص تفکیک حوزه‌ی تقنین و اجرا، باید به اینکه در ذیل چه گفتمانی در خصوص آن صحبت به میان می‌آید، به صورت جدی توجه شود. تفکیک حوزه‌ی اجرا از حوزه‌ی تقنین در ذیل گفتمان مردم‌سالاری قابل فهم است؛ یعنی گفتمانی که اساساً در آن قدرت مسلط و مطلق و مقید و قیدناپذیر وجود ندارد و مبنای چنین گفتمانی نیز تفکیک قوا، نظارت‌پذیری زمامداران، و پاسداری از حقوق و آزادی‌های شهروندان است. بنابراین اگر چنین دغدغه‌هایی وجود نداشته باشد، اساساً چندان فایده‌ای بر سخن گفتن از تفکیک قوا و این موضوعات بار نخواهد شد. به درستی بیان شد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در حقیقت صلاحیت مطلق را به قوه‌ی قانونگذار اعطا کرده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت علی‌الطلاق و حاکمیت مطلقه‌ای را در چارچوب شریعت و قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی اعطا کرده و به همین سبب مجلس شورای اسلامی این مجوز را دارد که در جزئی‌ترین یا کلی‌ترین مسائل به وضع قاعده‌ی حقوقی بپردازد. به نظر می‌رسد اصل ۷۱ قانون اساسی می‌تواند در عمل یکی از افتخارات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باشد، به شرط اینکه به الزامات و پیامدهای آن نیز توجه شود. یکی از موارد و الزامات مذکور مجمع تشخیص مصلحت نظام است. باید گفت که در حال حاضر مجمع تشخیص

مصلحت نظام فقط به تغییر ادبیات قوانین نمی‌پردازد. با بررسی سال‌های فعالیت مجمع مشخص می‌شود که مجمع صراحتاً قاعده‌گذاری نیز کرده و تنها به تغییر ادبیات در قوانین اکتفا نکرده است. در چنین مواردی، آن حاکمیت علی‌الطلاق مجلس شورای اسلامی توسط برخی از این نهادها زیر سؤال رفته است.

نکته‌ی دیگر اینکه به تعریف ارائه‌شده از قانون اشکال وارد است، اینکه قانون وارد حوزه‌ی خصوصی نمی‌شود، به‌صورت کلی پذیرفته نیست. قانونگذار عادی می‌تواند وارد عرصه‌ی احوال شخصی شود، حتی در مواردی مانند اصل ۲۵ قانون اساسی^(۱) به قانونگذار عادی اجازه داده شده است که در موارد ضروری وارد حریم خصوصی شود و در این حوزه قانونگذاری کند.

اشکال دیگر مربوط به بحث سکوت قانون است. اینکه گفته شود در هر موردی که قانونگذار ساکت بود قوه‌ی مجریه اجازه‌ی مداخله ندارد، محل اشکال است. قانونگذار اساسی در قسمت دوم اصل ۱۳۸ به این مسئله تصریح کرده است؛ یعنی قانونگذار اساسی به قوه‌ی مجریه اجازه می‌دهد حداقل در حوزه‌ی آیین‌نامه‌های مستقل ورود کند و آن‌ها را به تصویب برساند. مطلب دیگری که باید از لحاظ حقوقی توجه شود این است که آیا قانون وارد هست‌ها و نیست‌ها نمی‌شود؟ در پاسخ باید گفت که قانون حتماً وارد هست‌ها و نیست‌ها می‌شود. قانون وضع می‌شود تا واقعیات را تغییر دهد و تصویب هر قانون، آیین‌نامه و هر حکم الزام‌آور از طرف مقامات حکومتی به معنای ایجاد تغییر در وضعیت واقعی و موجود است. بنابراین هدف قانون این است که هست‌ها و نیست‌های مطلوب یا نامطلوب موجود در جامعه را تغییر دهد. نکته‌ی دیگری که شاید مورد نظر آیت‌الله عمید زنجانی نیز بوده این است که قانون باید حکم صادر کند و باید در قانون امر و نهی وجود داشته باشد. بنابراین زمانی‌که بحث هست‌ها و نیست‌ها و باید‌ها و نبایدها مطرح می‌شود، چنین نگرشی وجود نخواهد داشت و قانونگذار می‌تواند در همه‌ی این حوزه‌ها مبادرت به قانونگذاری کند.

۱. اصل ۲۵: «بازرسی و نرساندن نامه‌ها، ضبط و فاش کردن مکالمات تلفنی، افشای مخابرات تلگرافی و تلکس، سانسور، عدم مخابره و نرساندن آن‌ها، استراق سمع و هر گونه تجسس ممنوع است مگر به حکم قانون.»

آقای علی‌محمد فلاح‌زاده: در مورد قوه‌ی اجرایی و مجریه دو رویکرد وجود دارد؛ یک رویکرد سنتی که در همان اوایل قرن هجدهم مطرح می‌شود و آن اینکه به دلیل برداشت سنتی از تفکیک قوا، قوه‌ی مجریه به معنی مجری صرف قانون مطرح شد، اما در قرن بیستم که به عصر قوه‌ی مجریه‌ها مرسوم شده است، دیگر صلاحیت قوه‌ی مجریه را به سبب برداشت جدید از تفکیک قوا محدود به اجرای قانون نمی‌کنند؛ یعنی علاوه بر اجرای قانون مسائل دیگری نیز در صلاحیت قوه‌ی مجریه قرار می‌گیرد. همان‌گونه که بیان شد، آنچه خارج از صلاحیت قوه‌ی مقننه است، در صلاحیت قوه‌ی مجریه قرار می‌گیرد، به همین سبب در کتاب *بایسته‌های حقوق اساسی* دکتر قاضی پیشنهاد شده که به جای قوه‌ی مجریه، از واژه‌ی دستگاه حکومتی استفاده شود، یعنی فقط اجرای قانون نیست. به این علت گفتند که این واژه‌ی قوه‌ی مجریه، فقط اجرای قانون نیست و پیشنهاد داده‌اند به جای آن از واژه‌ی دیگری استفاده شود، یعنی در نظام حقوق اساسی کشورها واژه‌ی قوه‌ی مجریه مناسب صلاحیت‌هایی که به این قوه داده شده است، نیست و باید از عبارت بهتری استفاده کرد. اما اینکه بیان شد قانونگذار در اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت مطلق برای مجلس قائل شده، قابل خدشه است. مثلاً اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئولیت برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً بر عهده‌ی شخص رئیس‌جمهور قرار داده که این موضوع از صلاحیت مجلس خارج است؛ یعنی اگر در برخی موارد قائل به صلاحیت‌های ذاتی برای قوه‌ی مجریه شویم و این امور را مسائل اجرایی بدانیم، براساس سنت استقلال قوا یا تفکیک قوا مجلس نباید اجازه‌ی تجاوز به این امور یعنی صلاحیت قوه‌ی مجریه را داشته باشد. بنابراین با توجه به اصولی مثل اصل ۱۲۶ نمی‌توان گفت در اصل ۷۱ صلاحیت مجلس به لحاظ قلمرو موضوعی عام و مطلق است و مجلس می‌تواند در تمام مسائل قانونگذاری کند.

آقای جواد فتحی: با توجه به بیانات حضرت آیت‌الله عمید نکته‌ای را باید عنوان کرد. ایشان در ابتدا در مفهوم استقلال قوا فرمودند که استقلال قوا یعنی اینکه قوا می‌توانند با یکدیگر همکاری داشته باشند و در امور هم دخالت داشته باشند، مشروط بر اینکه به استقلال یکدیگر خدشه وارد نکنند. از طرف دیگر فرمودند که پس از اینکه مصوبه‌ی مجلس به تصویب نهایی رسید، صلاحیت

اجرایی قوهی مجریه در عمل به قانون است که این بیان صحیح است و شبهه‌ای در آن نیست. اما آنچه مهم است یک حلقه‌ی مفقوده‌ای برای اتصال این دو مفهوم به یکدیگر وجود دارد و آن اینکه، پس از اینکه مصوبه‌ی نهایی مجلس به تصویب رسید، قوهی مجریه باید با ایمان کامل به آن قدم به اجرای آن بگذارد نه اینکه به دنبال ترفندهای دیگری برای عدم اجرای آن باشد. به نظر می‌رسد حلقه‌ی مفقوده‌ی مذکور می‌تواند همکاری قوهی مجریه با مجلس در مرحله‌ی قبل از تصویب نهایی قانون باشد. ایرادی که می‌توان به اصل ۱۲۳ قانون اساسی^(۱) داشت و باید در بازنگری به‌عنوان راهکار پیشنهادی برای رفع بخشی از مشکلات پیشنهاد شود، این است که طبق این اصل، رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس و نتیجه‌ی همه‌پرسی را امضا کند. درحالی‌که در بیشتر قوانین اساسی دنیا یک مرحله برای رئیس‌جمهور و قوهی مجریه حق تجدیدنظرخواهی در خصوص مصوبه‌ی مجلس قائل می‌شوند. صلاحیت قوهی مجریه در این خصوص مربوط به مغایرت مصوبه با شرع و قانون اساسی نیست، بلکه مربوط به صلاحیت‌های خود قوهی مجریه است. با توجه به بحثی که بیان شد در خصوص اینکه به استقلال قوا خدشه وارد نشود، ممکن است مصوبه‌ی مجلس که هنوز به تصویب نهایی نرسیده، از منظر قوهی مجریه قابلیت اجرایی نداشته باشد یا اساساً فاقد ماهیت تقنینی باشد. اگر قرار است این انتقادات بعد از تصویب نهایی مطرح بشود و مطرح شود که قانونی که تصویب شده قانون مطلوبی نیست، باید امکان طرح آنها قبل از تصویب نهایی وجود داشته باشد تا اینکه به تصویب قانون مطلوب منجر شود. همچنان‌که در اصل ۱۳۸ که به صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوهی مجریه اشاره دارد، ذیل اصل، مسئولیت تطبیق مقررات دولت با قانون عادی بر عهده‌ی رئیس مجلس قرار داده می‌شود. در مورد مصوبه‌ی مجلس هم باید همین‌طور باشد و پیشنهاد می‌شود برای اینکه مصوبه‌ای از توان کامل اجرایی برخوردار باشد، باید رئیس‌جمهور به‌عنوان نماینده‌ی قوهی مجریه در تصویب قانون قبل از تصویب نهایی آن، دخالت داده

۱. اصل ۱۲۳: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»

شود تا هم آیین‌نامه‌ی مناسب داشته باشیم و هم قانون مناسب.

آقای حامد ناظمی: با توجه به اینکه در تعریف اجرا گفته شد، هر نوع عمل به قانون را شامل می‌شود، در این جا سؤالی مطرح است و آن اینکه این قانونی که در این تعریف مورد نظر است، قانون اساسی را هم در برمی‌گیرد یا نه؟ مؤید این نظر که قانون اساسی را هم در برمی‌گیرد، این است که رئیس‌جمهور وظیفه‌ی اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد و واژه‌ی «قانون اساسی» هم که در بازنگری به اصل ۱۲۲ قانون اساسی^(۱) اضافه شده و در این اصل بیان شده است که رئیس‌جمهور در برابر وظایفی که در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی به عهده دارد، باید در مقابل ملت، رهبر و مجلس پاسخگو باشد و در قانون اساسی نیز مشاهده می‌شود که وظایفی بر دوش رئیس‌جمهور قرار داده شده که او را در مقابل رهبر، ملت و مجلس مسئول می‌شناسد و آن وظایف عبارت‌اند از اصل ۱۲۴، بحث ایجاد معاونت‌های لازم، اصل ۱۲۶، برنامه و بودجه، اصل ۱۳۹ که مربوط به داوری و صلح دعاوی است. این نکته به نظر شبیهه‌ای است که باید پاسخ داده شود.

آقای محمد جواهری طهرانی: از سخنان اساتید این‌گونه برداشت می‌شود که مجالس نمود مردم‌سالاری و اعطای مشروعیت توسط مردم به حکومت هستند. با این مبنا دید حداکثری به مجالس ایجاد می‌شود، درحالی‌که به چند دلیل به ذهن می‌رسد که این تعبیر و تفسیر صحیح نیست. مبنای مشروعیت و صلاحیت‌های حکومت را چه مردم و چه خدا بدانیم، مربوط به مرحله‌ی جعل قانون اساسی بوده و مربوط به مرحله‌ی اعمال و اجرای قانون اساسی نیست. نمایندگان صلاحیت‌های خود را از مردم نمی‌گیرند، بلکه از قانون اساسی می‌گیرند. همان‌گونه که رئیس‌جمهور صلاحیت خود را از قانون اساسی می‌گیرد، مجلس نیز صلاحیت خود را از قانون اساسی می‌گیرد. با توجه به اینکه تقسیم سه قوه امری اعتباری است، برای اینکه اصل را بر چه چیزی قرار دهیم، باید به سه موضوع که این سه موضوع به نظر اهمیت زیادی دارد، توجه شود. تاریخ تمدن «کامن‌لا» و «رومی ژرمنی»، بحث سابقه‌ی شرعی در حقوق کشورمان و بحث مبنای عقلایی که امروز در جهان حاکم است. هر سه دلالت بر این

۱. اصل ۱۲۲: «رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.»

می‌کند که قوه‌ی مجریه، به معنای اجرا و اعمال معنای اقتدارات حکومتی است، نه اجرای قانون مجلس. در «کامن‌لا» اصل بر این بود که حاکمیت در واقع تمشیت امور می‌کرد و در برهه‌ای از زمان به سبب فشارهایی که وجود داشت، نظارت بورژوا در بُعد بودجه پذیرفته شد. در رومی‌ژرمنی به همین صورت بود، با این تفاوت که در دو جمهوری اول این اصل پذیرفته شده بود که مجلس خود حافظ قانون اساسی هم است، منتها به مرور مشخص شد که مجلس قانون اساسی را رعایت نمی‌کند، به همین دلیل نیز به منظور رعایت قانون اساسی برای مجلس ناظر تعیین شد. بحث بعدی در خصوص سابقه‌ی بحث شرعی در کشور است؛ سابقه‌ی شرعی امور حکومتی نیز این‌گونه است که والی منصوب‌شده برای اداره‌ی یک منطقه، براساس رأی و نظر خودش عمل می‌کرد. قاضی اگر تخلف می‌کرد، ایشان را تعزیر می‌کرد، محتسب اگر تخلف می‌کرد، او را مجازات می‌کرد. مأموران اطلاعاتی نیز موضوعات را به اطلاع حاکم مرکزی می‌رساندند. نکته‌ی دیگر نیز توجه به رویه‌ی عقلاست، تا نیمه‌ی اول قرن بیستم حرکت به سمت حاکمیت تقنینی مجلس و نیمه‌ی دوم آن حرکت به سمت نظارتی شدن عملکرد مجالس است. امروزه دیگر حاکمیت تقنینی مجلس پذیرفته نیست و اگر در نظام حقوقی ما خواسته شود همچنان از عرصه‌ی جهانی عقب بمانیم، موجب کند شدن کارآمدی حکومت خواهد شد. اصل عدم صلاحیت، سخن حضرت آیت‌الله عمید را تأمین می‌کند، ولی ضرورت تمشیت اداره‌ی امور جامعه دقیقاً مخالف این است. حکومت تشکیل شد که جامعه را اداره و منافع و مصالح را تأمین کند. بنابراین اصل را باید بر این گذاشت که قوه‌ی مجریه اعمال حکومت می‌کند. دلیل این امر نیز اصل ۱۱۳ قانون اساسی است که براساس آن، رئیس‌جمهور بعد از رهبری عالی‌ترین مقام اجرایی کشور محسوب می‌شود. موضوعات اجرایی که در صلاحیت مجلس قرار گرفته، نیز جعل ولایت و تسری ولایت از سوی ولی است. محدودیت دیگر اینکه قاعده‌ی حقوقی به چه امری تعلق می‌گیرد؟ ما می‌خواهیم هر مصوبه‌ی مجلس را قانون بدانیم؟ خوب با حرف خود جناب عمید که آیین‌نامه هم نوعی قانون می‌شود، دستورالعمل و مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی هم قانون می‌باشد و همه‌ی این‌ها قانون است اگر بخواهیم قاعده‌ی حقوقی را به معنای ماهوی او برگردانیم. اصلاً بسیاری از آنچه مجلس تصویب می‌کند، شأن قاعده‌ی حقوقی ندارد. بنابراین باید بگوییم که از باب نظارت است و چه بسا بهتر باشد که نظارت را از

نظارت پسینی قرار دهیم که مسئولیت لوث نشود، چون خود مجلس مسئولیت به آن معنا ندارد که برای نمونه در صورت اختلال در اداره‌ی امور، رهبری از باب نظارت مجلس را منحل کند که این امر و این نظارت بر مجلس بسیار بعید است.

آقای محمد بهادری جهرمی: با توجه به اینکه در نظام حقوقی ما توشیح قانون از وظایف رئیس‌جمهور است، سؤال این است که توشیح مذکور چه نقشی در آینده‌ی تقنین دارد؟ آیا یکی از مراحل تقنین است یا خیر؟ و اگر جزء مراحل تقنین است، این وظیفه با چه فلسفه‌ای برای رئیس‌جمهور در نظر گرفته شده است؟ اگر مجلس حاکم مطلق در قانونگذاری است، مبنای توشیح چیست و چه مباحثی را می‌توانیم از این صلاحیت رئیس‌جمهور استنتاج کنیم؟ سؤال بعدی برمی‌گردد به مبنای صلاحیت قانونگذاری مجلس، در فقه سیاسی ما مبنای صلاحیت قانونگذاری مجلس چیست؟ آیا صرف منتخب بودن نمایندگان از سوی مردم مبنای صلاحیت قانونگذاری آنهاست؟ یا مثلاً نظارت شورای نگهبان به‌عنوان ناظر متصل به رهبر بر مصوبات مجلس، مبنای صلاحیت قانونگذاری است؟ متناظر این موارد در مورد قوه‌ی مجریه نیز قابل تسری است، مثلاً انتخابی بودن رئیس‌جمهور یا تنفیذ حکم رئیس‌جمهور از طرف رهبری یا به نظر برخی تفویض اختیار اعمال ولایت از سوی رهبر به رئیس‌جمهور جهت اعمال ولایت در تمشیت امور قوه‌ی مجریه؟ شاید کنار یکدیگر قرار دادن موارد مذکور ما را در خصوص محدوده‌ی صلاحیت قانونگذاری مجلس و در مقابل آن مقدار و حیطه و گستره‌ی شمول صلاحیت تصویب آیین‌نامه توسط دولت راهنمایی کند. اگر بپذیریم که شورای نگهبان علاوه بر صلاحیت تفسیری که طبق اصل ۹۸^(۱) از قانون اساسی دارد که آن را تفسیر قانونی می‌خوانیم، تفسیر دیگری به نام «تفسیر تبعی» هم از قانون اساسی دارد که این تفسیر در مقام نظارت بر مصوبات قوه‌ی مقننه اعلام می‌شود. شورای نگهبان در این موارد مصوبات را به کلیت قانون اساسی عرضه می‌کند و مغایرت و عدم مغایرتی را که اعلام می‌کند، به‌نوعی قانون اساسی را در ارتباط با آن مصوبه تفسیر می‌کند. اگر این عمل شورا را تفسیر تبعی بخوانیم، آیا تفاسیر تبعی شورای نگهبان هم محدودیت قانونگذاری مجلس در کشور ما محسوب می‌شود یا

۱. اصل ۹۸: «تفسیر قانون اساسی به عهده‌ی شورای نگهبان است که با تصویب سه‌چهارم آنان انجام

خیر؟ مثلاً اگر شورای نگهبان مصوبه خاص مجلس را مغایر با اصل ۶۰ تلقی کند، آیا این برداشت شورای نگهبان در سایر موارد مشابه برای مجلس از نظر حقوقی لازم‌الاراعیه است یعنی حقوقدانان زمانی که می‌خواهند حکم کنند، این تفاسیر را لازم‌الاتباع می‌دانند یا نه؟ سؤال بعدی در خصوص کلمه‌ی «می‌تواند» در اصل ۷۱ است، اینکه اصل مذکور اشعار می‌دارد مجلس می‌تواند در محدوده‌ی ذکرشده قانون وضع کند. سؤال این است که این می‌تواند همیشه دائر بر اختیار است؟ این صلاحیت مجلس صرف‌نظر از گستره‌ی شمول آن، از نظر الزام و اختیار آیا واقعاً اختیار تام است؟ آیا در خصوص اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام، مجلس الزام به قانونگذاری ندارد؟ یا در بیش از ۴۰ مورد که در قانون اساسی ذکر شده که شرایط و ضوابط و کیفیت امر به معروف و نهی از منکر، یا جرم سیاسی، یا تهیه‌ی بودجه و غیره را مجلس تعیین می‌کند، آیا بخشی از محدودیت‌های مجلس نیست؟ آیا مجلس الزامی به تصویب قانون در راستای موارد مذکور ندارد؟ یا در مقابل، با توجه به اینکه عملاً حجم عمده‌ی قوانین مادر و مهم از طریق لایحه ابتکار می‌شود، دولت الزامی به تقدیم لایحه برای اجرایی شدن این اصول قانون اساسی ندارد؟ مطلب آخر اینکه براساس اصل ۴ قانون اساسی^(۱) کلیه‌ی قوانین باید براساس موازین اسلامی باشد. همچنین براساس اصول ۹۴ و ۹۸ و سایر اصولی که اقتضایی را برای مجلس در عدم مغایرت با موازین شرعی می‌پسندد و تجویز می‌کند، همان اقتضا برای دولت نیز وجود دارد و می‌توان منطقه‌الفرغ را در نظر گرفت و گفت که مصوبات دولت در راستای تمشیت امور با توجه به ضابطه‌های کلی که توسط مجلس تهیه شود، بلااشکال است. این امر در مقدمه‌ی قانون اساسی نیز وجود دارد که قانونگذاری مبین ضابطه‌هایی در مدیریت اجتماعی است؛ یعنی قانونگذار یا مجلس می‌تواند ضابطه‌های مدیریت را مشخص کند، ولی این قوه‌ی مجریه است که در بسیاری از موارد نه‌تنها می‌تواند، بلکه الزام دارد که مدیریت اجتماعی را حتی با وضع آیین‌نامه‌های مستقل در چارچوب مقررات مجلس، انجام دهد. مانند اصول ۱۳۸

۱. اصل ۴: «کلیه‌ی قوانین و مقررات مدنی، جزایی ... 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.»

یا ۱۳۴^(۱) قانون اساسی که براساس آن رئیس‌جمهور با همکاری هیأت وزیران خط‌مشی دولت را تهیه و قوانین را اجرا می‌کند. بین این قوانین و برنامه‌ها باید ارتباطی وجود باشد. همچنین اصل ۵۲ که در خصوص بودجه حکم خاصی دارد و تنها باید از طرف دولت به‌صورت لایحه تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم شود. نکته‌ی آخر اینکه اگرچه شاید بتوان از اصل ۷۱ اطلاق را به‌دست آورد، به‌نظر می‌رسد نمی‌توان براساس این اصل قائل به انحصار در صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی شد.

آقای کاظم کوهی اصفهانی: اولین نکته‌ی مهم این است که هدف و غرض اصلی قانونگذار اساسی مشخص شود، نه آن چیزی که در عالم خارج واقعی، مطلوب است. در درجه‌ی اول باید سعی شود سخن و اندیشه‌ی قانونگذار اساسی در حوزه‌ی تقنین و اجرا مشخص گردد. در مشروح مذاکرات سال ۵۸ کاملاً مشهود است که در کلام تدوین‌کنندگان قانون اساسی و نحوه‌ی قانونگذاری آنان به مجلس و نهاد قانونگذاری اعتماد مطلق و از سوی دیگر بی‌اعتمادی کامل به دولت و قوه‌ی مجریه وجود داشته و اصل و بنای قانون اساسی بر این امر بوده است. اما در سال ۱۳۶۸ حضرت امام (ره) در حکم خود به رئیس‌جمهور وقت مبنی بر بازنگری در قانون اساسی مسائلی را ذکر می‌کند که تجربه‌ی ده‌ساله نشان داد که قانون اساسی در مقابل نقاط قوت فراوان، نقایصی دارد که باید در بازنگری بررسی شود. سؤال این است که قانونگذار اساسی در سال ۱۳۶۸، چه میزان این اختیارات قوه‌ی مجریه را که به‌طور مطلق در سال ۱۳۵۸ به مجلس واگذار شده بود، از قوه‌ی مقننه گرفته و به قوه‌ی مجریه اعطا کرده است؟ پاسخ به این پرسش را باید در سال ۱۳۶۸ و تغییراتی که در اصول قانون اساسی بیان شده است، دنبال کرد. به‌نظر می‌رسد می‌توان در خصوص اصولی که دارای ماهیت اجرایی است و با توجه به اینکه در خصوص آن‌ها نصی مبنی بر ورود مجلس دارد، قائل به برداشت مذکور شد و این برداشتی است که مؤید هدف و نیت قانونگذار اساسی است که نشان می‌دهد چقدر بی‌اعتمادی به دولت و از آن طرف اعتماد به

۱. اصل ۱۳۴: «ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند...».

مجلس وجود داشته است که حتی اموری را که واقعاً ماهیت اجرایی دارد، از قوه‌ی مجریه منفک و به مجلس واگذار کرده است؛ یعنی از این طریق می‌توان به آن دیدگاه مبنی بر حاکمیت علی‌الاطلاق مجلس نزدیک شد. اصل ۱۳۸ نیز بیان می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود»، بنابراین قوانینی باید وجود داشته باشد که نیازمند تدوین آیین‌نامه‌ی اجرایی برای آن باشد یا اینکه بیان داشته است: «هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرایی قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد»، باز هم وظایف اداری و انجام وظیفه‌ی اداری باید مشخص شده باشد که برای تنظیم آن آیین‌نامه‌ای وضع شود. یا در خصوص تأمین اجرای قوانین باز هم قوانینی وجود دارد که تأمین اجرای آن به قوه‌ی مجریه است. سازمان‌های اداری باید وجود داشته باشد که برای تنظیم آن نیاز به وضع آیین‌نامه باشد؛ از این لحاظ هم این اصل قابل بررسی است. نکته‌ی آخر، در خصوص منطقه‌الفراف و امور جاری اضطراری است که باید دیدگاه بینابین را پذیرفت. هر دو دیدگاه مبنی بر اینکه به‌طور مطلق دست دولت باز باشد که در این‌جا وارد شود یا اینکه حق ورود ندارد، عملی نیست. به نظر می‌رسد دیدگاه جناب استاد عمید که فرمودند در بعضی جاها واگذاری است، یعنی در امور اضطراری قانون وجود ندارد، باید دست دولت باز باشد و آن امور را اداره کند و مقتضای مصلحت این است که وارد شود، ولی مجلس هم حق دارد بعد از اینکه دولت وارد شد، طرح ارائه دهد و اقدام به قانونگذاری کند. به نظر بنده باید چنین تدبیری در قانون اساسی اندیشیده شود.

آقای مجتبی همتی: قانونگذاری در کشور از لحاظ منابع حقوقی، تابع قانون اساسی و شرع است. از سوی دیگر، از لحاظ گستره‌ی موضوعی در نظام حقوقی کشور ما، وضع قاعده در حوزه‌ی حقوق و تکالیف شهروندی منحصراً در اختیار قوه‌ی مقننه است. بنابراین اگر دولت بخواهد در این حوزه ورودی به‌صورت تأمین اجرای قانون یا آیین‌نامه‌های اجرایی داشته باشد، می‌تواند تفصیل آن‌ها را مشخص کند. نکته‌ی دیگر اینکه قانونگذار در مواردی که قانون اساسی تفصیل آن امور را به مجلس احاله داده، ملزم به قانونگذاری است. حوزه‌ی دیگر موضوع بحث، تصویب نحوه‌ی نظارت است. نظارت از صلاحیت‌های اجماعی قوه‌ی مقننه است، اما در حوزه‌ی قوه‌ی

مجریه، یک صلاحیت این قوه اجرای قانون است که مفصل توضیح داده شد. اما حوزه‌ی دیگر صلاحیت این قوه تمشیت امور است که در حوزه‌ی اداری صلاحیت تخییری خوانده می‌شود، که البته این صلاحیت تخییری نظارت‌پذیر است. اگر قائل به مسئولیت دولت در حوزه‌ی صلاحیت تخییری باشیم، و مجلس بخواهد بر این صلاحیت نظارت داشته باشد، نیازمند وجود این صلاحیت و اختیار تصمیم‌گیری برای دولت هستیم و چنانچه، قائل به صلاحیت مذکور برای دولت نباشیم، نظارت هم به‌نوعی زیر سؤال می‌رود. بدون تصور صلاحیت مذکور، از نظر منطقی بنیاد نظارت نیز زیر سؤال می‌رود و اصل تخصص هم ایجاب می‌کند که قائل به صلاحیت مذکور برای دولت شویم.

آقای علی بهادری جهرمی: دو سؤال در این بحث مطرح است؛ یکی اینکه چرا در خصوص اصل ۷۱ به آن بخش حدود مقرر در قانون اساسی پرداخته نشده و فقط به بحث حدود شرع پرداخته می‌شود؟ شاید یکی از تفاسیر حدود مقرر در قانون اساسی بدین صورت باشد که استقلال قوایی که در اصل ۵۷ و به تبع آن تعریف قوه‌ی مجریه و اعمال آن که در اصل ۶۰ ذکر شده است، باید در حوزه‌ی صلاحیت قانونگذاری مجلس تضمین شود و مجلس در قانونگذاری خود مانع و مشکلی برای استقلال قوای مذکور در اصل ۵۷ و قوه‌ی مجریه‌ی در اصل ۶۰ ایجاد نکند که به نظر می‌رسد مقصود حدود مقرر در قانون اساسی که در اصل ۷۱ بیان شده، همین نکته است. مطلب دیگر اینکه حتی با فرض اینکه تنها وظیفه‌ی قوه‌ی مجریه، اجرای قوانین باشد، اولین سؤالی که پیش می‌آید، این است که معنای قانون چیست؟ آیا قانون اساسی را هم شامل می‌شود؟ تکالیفی که بر قوه‌ی مجریه مبنی بر اجرای قوانین بار شده است، چه صلاحیت‌های تبعی را برای این قوه ایجاد می‌کند؟ وقتی انتظارات و تکالیفی از قوه‌ی مجریه وجود دارد، در عوض چه صلاحیت‌هایی را باید به او اعطا کرد تا بتواند در مقابل انتظارات پاسخگو باشد. همچنین همان‌گونه که مطرح شد، قانون اساسی اشاره‌ای به تفکیک قوا نکرده، بلکه استقلال قوا را مطرح کرده است. آقای دکتر گرجی مطرح کردند که وقتی سخن از تفکیک قوا و مرز بین اجرا و تقنین می‌شود، باید موضوع در گفتمان اصل تفکیک قوا و با توجه به مبانی آن مطرح شود. این امر برای نظام حقوقی ما پذیرفته نیست. در ابتدا مبنای

مشروعیت حاکمیت، فرمانروایی واحد بود و پس از آن به حاکمیت متعلق به مردم تبدیل شد و به تبع آن تفکیک قوا مطرح شد، از این رو در اوایل طرح این نظریه، نگاه سنتی منفی به قوهی مجریه وجود داشت و قوهی مقننه را تنها نهاد مردم و تبلور ارادهی عمومی می دانستند و عملاً می توان گفت تفکیک عمودی صورت گرفته بود و می خواستند که حدود قوهی مجریه را فقط مشخص کنند. آن فضا باید در حقوق اساسی کشور ما بومی سازی و تبیین شود که مبنای مشروعیت نظام ما چیست؟ مطابق با مبنای مشروعیت این نظام باید چگونگی حوزهی صلاحیت قوای سه گانه تبیین شود. علاوه بر این باید مفهوم استقلال قوا تبیین و مشخص شود چه رابطه ای با مفهوم تفکیک قوا دارد؟ آیا هدف از استقلال قوا ممانعت از فسادآوری از تمرکز قدرت است یا هدف تخصصی کردن امور یا تقسیم وظایف است که در صورت اخیر تعریف حوزهی تقنین و اجرا مطرح می شود تا بهتر بتوان امور را تخصصی کرد. رویکرد مدرن هم به بحث تفکیک قوا این گونه نیست که قائل به حاکمیت مطلق برای پارلمان شویم، چراکه گذر زمان سبب تغییر دید منفی موجود نسبت به قوهی مجریه شد و نحوهی انتخاب رؤسای قوهی مجریه هم کم کم تغییر کرد و نمی توان گفت که قوهی مجریه نهاد و نمایندهی مردم نیست، چراکه رئیس و اعضای آن منتخب با واسطه یا بی واسطه مردم هستند و به همین دلیل نیز خود قوهی مجریه هم می تواند منتخب مردم تلقی شود.

آقای حبیب الله فاضلی: به نظر می رسد باید به واقعیات موجود از جمله عملکرد هشت دورهی مجلس نیز توجه داشت. متأسفانه در این دوران، مجالس رو به پیشرفت نبوده اند و قوانینی که طی هشت دوره به تصویب رسیده است، دارای اغلاط حقوقی و بدون پیشرفت در حوزهی حقوقی است. پس باید برای این موضوع تدبیری اندیشیده شود. نکتهی دیگر موضوع سیاست های کلی نظام است که متأسفانه متولی آن ها در کشور مشخص نیست. شورای نگهبان در بررسی مصوبات از لحاظ شرع و قانون اساسی، به تطبیق مصوبات با سیاست های کلی نیز می پردازد، ولی این امر ظهور و بروزی ندارد. نکتهی آخر نیز مربوط به سند چشم انداز است. سند چشم انداز، از دغدغه های مهم رهبری است و بارها به آن اشاره شده، ولی متأسفانه متولی آن مشخص نبوده و این مهم مغفول مانده است. جایگاه سند چشم انداز در

حوزه‌ی قانونگذاری و اجرا تبیین نشده و مشخص نیست این افق بیست‌ساله‌ای که پنج سال از آن نیز گذشته است کجاست؟

آقای دکتر ابراهیم موسی‌زاده: با استناد به بسیاری از اصول قانون اساسی نمی‌توان صلاحیت قانونگذاری مجلس در اصل ۷۱ را تنها به دو شرط انطباق با قانون اساسی و موازن شرعی محدود کرد. نهادهایی از جمله نهاد رهبری، شورای عالی امنیت ملی یا شوراهای محلی در قانون اساسی وجود دارد که مجلس نمی‌تواند در صلاحیت آن‌ها ورود کند. قانونگذار اساسی به‌منظور تقنین در امور صرفاً محلی، حکم به ایجاد شوراهای محلی کرده است. بنابراین نمی‌توان گفت که شورای شهر تهران یک موضوع را به تصویب رساند و مجلس خلاف آن موضوع مصوبه‌ای تصویب یا مصوبه‌ای موازی با آن را به تصویب رساند. یا نمی‌توان پذیرفت که شورای عالی امنیت ملی که به موجب اصل ۱۷۶ ایجاد شده است، امری را در مسائل امنیتی تصویب و به تأیید رهبری برساند و مجلس امری مغایر با آن را تصویب کند. همچنین در اصول متعدد قانون اساسی نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام یا مجلس خبرگان رهبری وجود دارند که اقدام به وضع مقررات می‌کنند، پس اینکه گفته شود، اصل ۷۱ قانون اساسی فقط محدود به دو شرط مذکور است، با سایر اصول قانون اساسی سازگار نیست. دومین نکته این است که قانونگذار اساسی در بازنگری سال ۱۳۶۸ برای تمرکز در قوه‌ی مجریه از واژه‌ی مدیریت در مقابل اعمال قوه‌ی مجریه در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، استفاده کرد. بر این اساس رئیس‌جمهور، مدیر قوه‌ی مجریه است. وقتی به اصول ابتدایی مدیریتی توجه شود، مدیریت شامل اجرا، رهبری و اداره، خط‌مشی‌گذاری، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی نیز است. بنابراین وقتی در قانون اساسی از واژه‌ی مدیریت استفاده می‌شود، باید به اصول و مبانی آن نیز پایبند بود. حال اگر رئیس‌جمهور برای اداره و مدیریت قوه‌ی مجریه، سیاستگذاری کند، ممکن است مجلس مصوبه‌ای کاملاً مغایر با این سیاست‌ها را تصویب کند که به‌نظر می‌رسد این امر با واژه‌ی مدیریت مطابقت نخواهد داشت. نکته‌ی بعدی در خصوص اصل ۱۲۳ قانون اساسی^(۱) است. در این‌جا سؤالی مطرح است مبنی بر اینکه امضای مصوبات

۱. اصل ۱۲۳: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»

مجلس با رئیس‌جمهور است. از سوی دیگر قانونگذار تنها در قانون مدنی^(۱) مقرر کرده است که رئیس مجلس در صورت استنکاف رئیس‌جمهور باید به روزنامه‌ی رسمی دستور انتشار دهد. حال سؤال این است که اگر رئیس‌جمهور مصوبه‌ای را به دلیل مغایرت با اصول قانون اساسی امضا نکرد و پس از آن رئیس مجلس دستور انتشار آن را در روزنامه‌ی رسمی داد، آیا وزرا یا معاونانی که وزیر نبوده و در مقابل مجلس پاسخگو نیستند، به لحاظ سلسله‌مراتب اداری مسئولیتی در اجرای چنین قوانینی دارند یا نه؟ اگر وزرا مصوبه‌ی مذکور را اجرا کنند، در مقابل رئیس‌جمهور مسئول هستند یا در مقابل مجلس؟ که این امر در حوزه‌ی تفکیک بین تقنین و اجرا در اصل ۱۲۳ قابل بررسی است. نکته‌ی دیگر این است که قانونگذار اساسی برای مصوبات قوه‌ی مجریه قائل به دو نوع نظارت شده است؛ یکی نظارت قضایی به استناد اصول ۱۷۰^(۲) و ۱۷۳^(۳) قانون اساسی و دیگری نیز نظارت پارلمانی رئیس مجلس به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی^(۴). برای هر دو این نظارت نیز سنجه‌هایی وجود دارد. در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ بیان شده است، مصوبات قوه‌ی مجریه نباید خارج از حدود و اختیارات و مغایر با قوانین و مقررات اسلامی باشد. در اصل ۱۳۸ نیز سه معیار برای سنجه‌ی مصوبات دولت مقرر شده است. اصل مذکور بیان می‌دارد مصوبات و

۱. تبصره‌ی ماده‌ی ۱ قانون اصلاح موادی از قانون مدنی (مصوب ۱۳۷۰): در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضاء یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده، به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی، روزنامه‌ی رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.

۲. اصل ۱۷۰: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

۳. اصل ۱۷۳: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه‌ی قضاییه تأسیس می‌گردد...».

۴. 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... 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 بیابد، با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

آیین‌نامه‌های دولت نباید با متن قانون یا روح قانون مغایر یا خارج از اختیارات باشد، اما پرسش این است که، اگر استقلالاً به قوهی مجریه اجازه‌ی اتخاذ بعضی از تصمیمات داده شود، مراجع نظارتی در مرحله‌ی نظارت در صورت سکوت قانون یا نبود قانون در این زمینه، این مصوبات را با چه معیار و سنجه‌ای مورد نظارت قرار خواهند داد؟ آن قانون و آن اختیارات کجا تهیه شده که مراجع مذکور با آن‌ها بسنجند و مشخص کنند که مغایر قانون یا روح قانون است یا خیر؟ به نظر می‌رسد این امر معضلی است که در صورت نبود قانون یا سکوت قانون نمی‌توان قاطعانه گفت دولت در اعمال وظایف مدیریت خود مستقلاً می‌تواند به تنظیم امور بپردازد یا مصوبه وضع کند، چراکه در این صورت در نظارت بر اعمال دولت مشکلاتی پیش خواهد آمد یا ممکن است امکان نظارت وجود نداشته باشد. البته به استناد اصل ۴ قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری امکان نظارت شرعی بر مصوبات و اعمال دولت وجود دارد و می‌توان از آن‌ها شکایت کرد. ولی امکان نظارت مبنی بر اینکه اعمال مذکور خارج یا داخل در محدوده‌ی اختیارات قوهی مجریه باشد یا با متن و روح قوانین مغایرت داشته باشد، با توجه به آنچه بیان شد، ممکن نیست.

آقای دکتر غلامحسین الهام: با توجه به سخن دکتر گرجی مبنی بر گفتمان مردم‌سالارانه حاکم بر تفکیک قوا و بحث تفکیک حوزه‌ی تقنین و اجرا، باید گفت که گفتمان حاکم بر قانون اساسی و نظام جمهوری اسلامی ایران خود قانون اساسی و مشخصاً اصول کلی ابتدایی قانون اساسی است که به مبنای اسلامی نظام اشاره کرده است. همچنین ولایت فقیه و مشروعیت دینی پایه‌های این نظام هستند. یکی از اشکالاتی که ممکن است در گفتمان مردم‌سالاری مطرح شود، این است که اگر اختیارات مجلس مطلق باشد، با توجه به اینکه تنها مظهر اراده‌ی مردم، مجلس نیست، مشکلاتی ایجاد می‌شود. مجلس نهادی منتخب مردم است، منتها اگر به نمایندگان مجلس انفراداً توجه شود و تجزیه و تحلیل شود، نتایج متفاوتی حاصل می‌شود. این امر در مورد رئیس‌جمهور نیز متصور است. رئیس‌جمهور منتخب متمرکز و مستقیم همه‌ی مردم است، حال ممکن است رئیس‌جمهوری رأی حداقلی ده‌میلیونی را کسب کرده و منتخب شده باشد، ولی هیچ‌کدام از نمایندگان مجلس در بهترین حالت، قادر به کسب این تعداد رأی نیستند. در این صورت باید رئیس‌جمهور را بر بقیه‌ی امور حاکم

دانست و نظامی ریاستی را طراحی کرد. این امر اشکالاتی و اشتباهاتی دارد که ممکن است اتفاق بیفتد. بنابراین تبیین مبنای نظام جمهوری اسلامی ایران و ایدئولوژی حاکم بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در تعیین تکلیف راهگشا خواهد بود. نکته‌ی دیگر تلاش برای حل مشکلات مبتلا به است. در مواردی ممکن است تصویب برخی قوانین منجر به بروز معضلات فراوان و تن دادن دولت به قوانین مذکور، سبب بحران در کشور شود. برای نمونه در قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۵، یارانه‌ی محصولات پتروشیمی حذف شد که شوک سختی به برخی از بخش‌های تولیدی و اقتصادی کشور وارد کرد و ممکن بود بحران‌های اجتماعی زیادی در پی داشته باشد. در این مورد تکلیف دولت چه بوده است؟ آیا باید تن به اجرای قوانین مذکور می‌داده و موجب تشدید بحران می‌شده یا باید اجرای قانون را متوقف و به سمت لغو قانون حرکت می‌کرد و اگر در نهایت به نتیجه نمی‌رسید، تن به بحران اجتماعی می‌داد و در این صورت مجلس را مسئول می‌دانست؟ مجلس نیز، اساساً نهاد مطلق است و پاسخگویی به جایی ندارد و در عوض قوه‌ی مجریه نهاد پاسخگو و قابل کنترلی است. بنابراین برای جلوگیری از بحران، ممکن است رئیس‌جمهور با مسئولیت خود مانع این امر یا تأخیر در اجرای آن شود. تسعیر ارز از نظر شرعی در صلاحیت کیست؟ امری تقنینی است یا مربوط به حاکم، ولی فقیه یا قوه‌ی مجریه است؟ در مواجهه با موارد مذکور در قبال اطلاق اصل ۷۱ قانون اساسی چه باید کرد؟ باید بحران را قبول و قانون را اجرایی کرد؟ یا اجرا نکرد و قانون‌شکنی کرد یا اساساً باید قائل به عدم امکان صلاحیت و ورود مجلس در این زمینه شد؟ علت وجود این موارد که سالانه در بودجه مطرح است، عدم تبیین حکیمانه و منطقی مرزهای تقنین از اجراست. مورد دیگر موضوعات مربوط به اصل ۷۵ است. حکم مذکور در اصل ۷۵ امری عقلانی است و نه اعتباری. قانونگذار اساسی بیان کرده است که برای خرج کردن هر چیزی نیاز به تأمین اعتبار و منبع مالی مشخص است. حال با اصرار مجلس این امر در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب می‌رسد و مشخص نیست براساس چه مصلحتی بدون تأمین اعتبار به تصویب رسیده است! این قانون مصوب غیرقابل اجراست و چنانچه اجرایی شود، سبب بروز اختلال در نظام بودجه‌ای می‌شود و نیازمند نوسازی مجدد در نظام مالی کشور خواهد بود. از سوی دیگر چنانچه اجرایی نشود،

قانون‌شکنی دولت را در پی خواهد داشت. این گونه مسائل سبب بروز ایجاد آشفتگی در روابط اجرایی می‌شود. مثال دیگر مربوط به موضوع تغییر ساعت رسمی کشور است. از سال ۱۳۷۱ تغییر ساعت در کشور آغاز شد و تا سال ۱۳۸۴ ادامه داشت. طی این سال‌ها دولت رأساً مبادرت به تغییر ساعت بدون قانون می‌کرده است که ممکن است علت آن این باشد که این امر ذاتاً اجرایی تلقی می‌شده یا اینکه موضوع مذکور از جمله موضوعات واقع در منطقه‌الفراغ بوده است. در سال ۱۳۸۵ دولت مصوبه و اختیارات خودش را به‌گونه‌ای دیگر اعمال و تغییر ساعت را تصویب نکرد. این مصوبه متعلق به قوه‌ی مجریه بود و این نهاد آن را لغو کرد. از سوی دیگر، در عرض آن مجلس بلافاصله مقرر کرد که دولت مکلف به تغییر ساعت است. اگر این امر در یک زمان هم ذات اجرایی دارد و هم تقنینی، یعنی امری است که هم دولت می‌تواند انجام دهد و هم مجلس، در این جا موارد بعدی را باید مورد توجه قرار داد. ممکن است دولت تصمیمی بگیرد و مجلس آن را «وتو» کند، در این صورت دولت چگونه پاسخگوست و آیا مجال برنامه‌ریزی می‌ماند؟ آیا کشور دچار اختلال در مدیریت نمی‌شود؟ مورد دیگر مربوط به مصوبات شورای عالی اداری است، شورای مذکور در سال ۱۳۷۶، ۷۷ سازمان استخدامی کشوری را در سازمان برنامه و بودجه ادغام کرد و موجب تأسیس سازمان جدیدی به نام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی شد. مجلس در عمل این سازمان را به رسمیت شناخت. در سال ۱۳۸۵ دولت با توجه به مصوبه‌ی همان شورا و همان اختیارات دوباره سازمان مذکور را به دو معاونت تبدیل کرد و مجلس این امر را به رسمیت نشناخت و مورد نقد قرار داد و در این خصوص اقدام به تصویب قانون کرد. اگر این امر در اختیار ذاتی دولت در قالب مصوبه‌ی شورای عالی اداری است، از سوی دیگر، مجلس می‌تواند از آن منصرف شود و هم‌عرض آن قانون تصویب کند. این مسئله موجب تخطئه در برنامه‌ریزی‌های دولت در هر مرحله خواهد شد. در این صورت راهی برای برون‌رفت از تعارضات مذکور وجود ندارد. در این جا پرسش‌های دیگری نیز مطرح می‌شود که پاسخ آن‌ها مشخص نیست.

محدوده و دامنه‌ی بودجه در اصل ۵۲ قانون اساسی^(۱) چیست؟ آیا بودجه دارای

۱. اصل ۵۲: «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه، و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...».

ماهیت قانون است؟ یا اینکه از باب نظارت استصوابی مجلس است که مجلس آن را تصویب می‌کند و آیا هر آنچه مجلس تصویب کند، ویژگی‌های ذاتی قانون را دارد؟ آیا رأی اعتماد مجلس به یک وزیر یا انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان توسط مجلس نیز تقنین تلقی می‌شود؟ بنابراین باید ضابطه‌های تقنین مشخص شود. از سوی دیگر باید مرز دولت مشخص شود. تعیین مرز رئیس‌جمهور در قوه‌ی مجریه نیز مهم است و باید مرزبندی‌ها مشخص شود. یکی دیگر از نکاتی که اشاره شد، موضوع توشیح قوانین است. توشیح قوانین چه اعتباری دارد؟ آیا این توشیح تشریفاتی است یا از باب این است که رئیس‌جمهور وقتی می‌خواهد قانونی را اجرا کند، باید در مورد تصویب آن اطلاع داشته باشد و دستور اجرایی داده شود؟ آیا این دستور شأنی دارد؟ در اصلاح قانون مدنی در سال ۱۳۷۰ مصوب شد که چنانچه رئیس‌جمهور امضا نکرد، رئیس مجلس دستور انتشار آن را می‌دهد. در این صورت یک مرحله از اجرای قانون اساسی از بین می‌رود. سؤال دیگر این است که مبنای مشروعیت مجلس از کجاست؟ صرف نظارت استصوابی شورای نگهبان بر قوانین، مشروعیت ایجاد می‌کند یا صرف خلاف شرع نبودن قانون سبب مشروعیت می‌شود؟ این خلاف شرع نبودن موجب حجیت اجرایی آن نیز می‌شود؟ از سوی دیگر می‌توان گفت تنها نهادی که در حیطه‌ی اجرا دارای مشروعیت است، رئیس‌جمهور است که از رهبری حکم تنفیذ اخذ می‌کند و وقتی او نصب شد، این مصوبه‌ای که از مجلس می‌آید، با امضای او حجیت و مشروعیت اجرایی پیدا می‌کند، زیرا این اختیار به وی تفویض شده است و نه شخص یا نهاد دیگری. اگرچه مجلس برنامه‌ریز است، اعتبار اجرایی و مشروعیت آن برنامه، با تنفیذ رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. از سوی دیگر اگر ماهیت این امضا تشریفاتی باشد، قابل حذف است. از این قبیل پرسش‌ها در مقام اجرا بسیار وجود دارد. با توجه به این پرسش‌ها و سایر پرسش‌ها می‌توان نتیجه گرفت که چنانچه تعریفی از مرز دقیق اطلاق در اصل ۷۱ قانون اساسی ارائه نشود، اختلالات مذکور به‌وقوع می‌پیوندد. بنابراین با این بیان نیازمند راهگشایی در این زمینه هستیم. مطلب آخر نیز توجه و رجوع به مقدمه‌ی قانون اساسی است. در مقدمه در خصوص قوه‌ی مقننه اشاره شده که ضابطه‌گذار نظام است، منتها بر مدار قرآن و سنت و نسبت به قوه‌ی مجریه نیز بحث اجرای احکام و مقررات اسلامی به‌منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه‌ی

حاکم بر جامعه است و ضروری است که این مسئله‌ی حیاتی، یعنی قوه‌ی مجریه با اجرای احکام، زمینه‌ساز وصول به هدف نهایی باشد. از این رو باید راهگشای ایجاد جامعه‌ی اسلامی بوده و در نتیجه محصور شدن در هر نوع نظام دست‌وپاگیر که وصول به این هدف را کند یا خدشه‌دار کند، از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. با توجه به اتمام وقت و اینکه فرصت ادامه‌ی مباحث وجود ندارد، در جلسات آتی به تفصیل این موضوعات بررسی خواهد شد و نتایج مباحث در اختیار شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی قرار خواهد گرفت.

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