

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۶)

سخنران علمی:

آقای دکتر فیروز اصلانی (۱۳۸۹/۳/۱۱)

عنوان پژوهش

محدوده و قلمرو قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۷

تاریخ: ۱۳۹۷/۶/۱۰



شناسنامه

موضوع:

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی
مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۶)

عنوان:

محدوده و قلمرو قانونگذاری

سخنران علمی:

آقای دکتر فیروز اصلانی (۱۳۸۹/۳/۱۱)

تدوین و تنقیح:

امیر حسین اصل زعیم

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۶/۱۰

پژوهشکده شورای نگهبان



درآمد

در سال ۱۳۸۹ پیرو مباحث و اختلافات به وجود آمده در خصوص صلاحیت‌ها و روابط قوای مجریه و مقننه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان سلسله نشست‌های علمی - حقوقی را با حضور استادان 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 دکتر فیروز اصلانی عضو محترم هیأت علمی دانشگاه تهران با موضوع «محدوده و قلمرو قانونگذاری» است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۳/۱۱ انجام گرفته است.

لازم به ذکر است که مطالب مطرح شده در جلسه لزوماً بیان‌کننده‌ی دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

پژوهشکده‌ی شورای نگهبان

طرح بحث

آقای دکتر فیروز اصلانی: بحث حاضر مربوط به حوزه‌ی صلاحیت‌هاست و مشخصاً صلاحیت قوه‌ی مقننه در جمهوری اسلامی بررسی خواهد شد که بحث مهمی است. اصل اول در حقوق اساسی همه‌ی کشورها بحث استقلال قواست که در حقوق اساسی کشور ما نیز امر پذیرفته‌شده‌ای است و حیطه‌بندی صلاحیت‌ها نیز از این امر ناشی می‌شود و بدون این حیطه‌بندی حکومت‌ها نمی‌توانند کارکرد خوبی داشته باشند. این امر سبب مسئولیت‌پذیری و افزایش کارکرد و بروز استعدادها و نیز استفاده‌ی بهتر از تخصص‌ها و صلاحیت‌های افراد در حیطه‌ی مربوطه در همه‌ی نظام‌های سیاسی به‌ویژه در نظام جمهوری اسلامی ایران خواهد بود. بحث مربوط به تعارض میان دستگاه اجرایی و تقنین، ریشه در حوزه‌ی صلاحیت‌ها دارد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مهم‌ترین سند در این زمینه، متکفل حیطه‌بندی صلاحیت‌ها برای نظام سیاسی شده است. خارج از قانون اساسی که در آن حاکمیت اسلام به‌عنوان رأس هرم سلسله‌مراتب هنجارها پذیرفته شده است، مبنایی برای نظام سیاسی وجود ندارد؛ بدین معنا که قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران حاکمیت اسلام را بر خودش پذیرفته است و در سلسله‌مراتب منابع هنجارساز، در نظام جمهوری اسلامی، دین مبین اسلام در رأس قرار دارد و قانون اساسی ذیل آن تعریف شده است. در حوزه‌ی صلاحیت‌ها نیز حوزه‌های تقنین، اجرا و قضا وجود دارند؛ قاعده‌سازی و ترسیم مدار حرکت دستگاه‌های اجرایی در کشور به عهده‌ی حوزه‌ی تقنین است و امور اجرایی، یعنی اموری که به اجرای قوانین و قواعد و مقرراتی که الزامی بوده و برای اجرا تنظیم شده‌اند، بر عهده‌ی دستگاه اجرایی است. به عبارت دیگر، مدار و مبنای حرکت دولت توسط قوه‌ی مقننه تعیین می‌شود. با توجه به تعدد مراجع قانونگذاری در کشور که اقدام به وضع قواعد معتبر و لازم‌الاجرا می‌کنند، مجلس شورای اسلامی براساس اصل ۵۸ به‌عنوان مرجع خاص قانونگذاری متکفل تنظیم و تصویب قانون به معنای خاص است. مجلس، قانون یعنی قواعد لازم‌الاجرا را تصویب می‌کند و برای اجرا در اختیار دستگاه‌های اجرایی کشور قرار می‌دهد. اگرچه در حال حاضر در سیستم بیشتر کشورها، تقنین به‌صورت نمایندگی است و از طریق نمایندگان و با واسطه‌ی آنان این امر صورت می‌گیرد، در قانون اساسی کشور ما امکان

قانونگذاری و تقنین به صورت غیرمستقیم نیز براساس اصل ۵۹ به رسمیت شناخته شده است، اما این قاعده محسوب نیست و استثناست و ممکن است در برخی مواقع به کار رود، یعنی لزوماً و به صورت علی‌القاعده و عادی استفاده نمی‌شود. در هر صورت در بحث حاضر بیشتر بر روی تقنین و قانونگذاری با واسطه و از طریق نمایندگی، موضوع اصل ۵۸ قانون اساسی تأکید می‌شود. پرواضح است که قواعد لازم‌الاجرا و بنیادینی که مجلس شورای اسلامی می‌گذراند، به عنوان مبین ضابطه‌های مدیریت طبق مقدمه‌ی قانون اساسی، باید براساس قرآن و سنت باشد؛ یعنی پذیرش صلاحیت مذکور برای قوه‌ی مقننه حدود و ثغور مشخصی دارد و مجلس نمی‌تواند از این حدود و ثغور مشخص عبور کند. این امر در خصوص قوه‌ی مجریه نیز جاری است و این قوه نیز براساس حیطه‌بندی صلاحیت‌ها نمی‌تواند مرزها و حدود و ثغورهای مرتبط با خود را نقض کند. این محدوده‌ها به موجب اصل استقلال قوا امر پذیرفته شده‌ای است. در این خصوص چند سؤال اساسی مطرح می‌شود. اول اینکه تعریف امور تقنینی و امور اجرایی چیست؟ قانون چیست و اجرا چیست؟ کار ویژه‌ی هر یک از قوای مقننه و مجریه چیست؟ محل نزاع کجاست؟ یعنی کجا باید نقطه‌ی ثقل مباحث قرار گیرد و در مورد آن‌ها بحث شود؟ مشکل این است که بیان می‌شود برخی مسائل، مسائل تقنینی است و برخی، اجرایی است و در حوزه‌ی مسائل اجرایی، تقنین نباید دخالت کند و در حوزه‌ی تقنین نیز دستگاه اجرا نباید مداخله‌ای داشته باشد. بنابراین باید تبیین و مشخص شود که در این مقوله کدام یک مقدم است. برای تبیین موضوع، تعبیری وجود دارد و آن این است که نهاد قانونگذار در کشور همچون کسی است که متولی و مسئول مهیا کردن مرکب و مشخص کردن مدار حرکت برای آن است. اما کسی که بر مرکب سوار می‌شود و مدار و مسیر حرکت مشخص شده را طی خواهد کرد، دستگاه اجرایی است. بنابراین تا آماده‌سازی مرکب و تعیین مدار حرکت صورت نپذیرد، حرکتی انجام نخواهد گرفت. پس مبنای حرکت و قاعده‌ی لازم‌الاجرا، قانون است. در سازماندهی و توزیع قدرت حاکمیت در نظام‌های سیاسی از جمله در نظام جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت از بعد تقنین بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی و در بعد اجرا، در اختیار قوه‌ی مجریه قرار گرفته است. به عبارت دیگر، حاکمیت امر واحد و یکپارچه‌ای است که برای تسهیل و کارآمدی بهتر امور و

بروز استعدادهای مختلف آن در دست افراد مختلف و مستقل از یکدیگر قرار گرفته و این امر به عنوان فلسفه تفکیک صلاحیت‌ها یا حیطه‌بندی صلاحیت‌ها مورد تأکید قرار گرفته است. در بحث کنونی نیز مبنا تقنین است؛ تا تقنین نباشد و مدار حرکت شکل نگیرد، امکان حرکت وجود نخواهد داشت. اگرچه ممکن است حرکتی نیز شکل گیرد و در جامعه تحقق یابد، ممکن است این حرکت خارج از مدار تعیین شده صورت گیرد و این نکته موضوع بحث است. این امر در نظام حقوقی کشور ما نیز متصور است و بدون تقنین حرکتی نباید انجام گیرد، چراکه حدود مشخص شده و باید در چارچوب آن محدوده که مبنای اصلی در جمهوری اسلامی است، حرکت صورت پذیرد، زیرا قانون اساسی قدرت در چارچوب را پذیرفته است. بر این اساس در قانون اساسی شاهد برخی صلاحیت‌های عام و صلاحیت‌های خاص برای تقنین و برخی موارد قانونگذاری که در حدود ۴۰ مورد است، هستیم. برای نمونه، طرز تشکیل حدود اختیارات و وظایف شوراهای در اصل ۷ و اصل ۱۰۰، امر به معروف و نهی از منکر در اصل ۸ قانون اساسی یا تعرض به حیثیت در اصل ۲۲، و اصول ۲۴، ۲۵، ۳۳، ۳۶، ۴۷، ۵۱، ۵۲، ۵۳، ۵۴، ۶۴، ۶۶، ۷۳، ۷۷ و ۷۸ از موارد قابل توجه در این زمینه است. همچنین اصول ۷۹، ۸۰، ۸۲، ۸۳، ۱۰۴، ۱۰۶، ۱۱۶، ۱۳۳، ۱۳۹، ۱۴۹، ۱۵۰، ۱۵۸، ۱۵۹ و اصول ۱۵۶، ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۸، ۱۷۳، ۱۷۴، ۱۷۵، ۱۷۶ و ۱۷۷ قانون اساسی، از موارد صلاحیتی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران احصا شده است. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیری در این موارد در حیطه امور تقنینی است و قانونگذار است که باید در این زمینه قانونگذاری کند. از سوی دیگر، برخی موارد در قانون اساسی احصا نشده است. در بعضی کشورها نیز این امر بدین صورت است که همانند مواردی که احصا شد، صلاحیت‌های دستگاه قانونگذاری را احصا کرده و بیان می‌شود که خروج از حیطه‌ی موارد احصاشده اصلاً امکان‌پذیر نیست و خروج از این موارد، خروج از صلاحیت مقنن تلقی می‌شود. ولی در چارچوب قانون اساسی کشور ما در موارد احصاشده‌ی مذکور، باید قوه‌ی مقننه ورود کرده و قانون وضع کند. براساس اصل ۱۶۸ قانون اساسی، تعریف جرم سیاسی، شرایط و اختیارات هیأت منصفه را باید قانون براساس موازین اسلامی تعیین کند، یعنی این امر حتماً نیازمند قانون است و این موارد را جزء موارد احصاشده قرار می‌دهند. ولی این نیست که حوزه‌ی صلاحیت

مجلس شورای اسلامی تنها در موارد احصاشده در قانون اساسی باشد و دست مجلس جهت تقنین در سایر امور بسته باشد یا این نهاد نتواند خارج از موارد مذکور قانونگذاری کند. بنابراین سلسله‌ای از موارد طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مشمول عنوان صلاحیت عام قانونگذاری خواهد بود. نکته‌ی حائز اهمیت این است که سیاق اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی را باید در کنار یکدیگر در نظر گرفت. با دقت در این دو اصل که قانونگذار اساسی در اصل اول از واژه‌ی «می‌تواند»، و در اصل دوم از واژه‌ی «نمی‌تواند» استفاده کرده است، بیانگر این مسئله است که مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل می‌تواند در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند، به عبارت دیگر، در حدود مقرر در قانون اساسی و در عموم مسائل؛ یعنی به طور عام صلاحیت عام مجلس پذیرفته شده است و در هر امری مجلس می‌تواند اقدام به قانونگذاری کند، اما این صلاحیت تحدید شده و دارای حدود و ثغور مشخص براساس اصل ۷۲ که همان مغایرت با اصول و احکام مذهب رسمی و قانون اساسی است، می‌باشد. بنابراین در حوزه‌ی مرزبندی صلاحیت‌ها، این مرزبندی صلاحیتی برای قانونگذار در جمهوری اسلامی ایران مغایرت با احکام مقدس جعفری و قانون اساسی است. به عبارت دیگر، اصل ۷۱ گفته است مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل می‌تواند قانون وضع کند، ولی در حدود مقرر در قانون اساسی. اصل ۷۲ نیز این صلاحیت را محدود ساخته و حدود و ثغور آن را مشخص کرده است، یعنی اصل ۷۲ مبین حدود مذکور در اصل ۷۱ قانون اساسی است، یعنی می‌گوید مجلس نمی‌تواند مغایر با احکام مذهب رسمی و قانون اساسی قانون وضع کند. از سوی دیگر برای ضمانت اجرای این مرزبندی صلاحیت توسط قوه‌ی مقننه، مرجع نظارت و کنترل قرار داده شده است. پس مجلس شورای اسلامی با توجه به حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند صلاحیت خویش را اعمال کند. نکته‌ی دیگر اینکه در حوزه‌ی تقنین به عنوان صلاحیت عام، اصول ۸۵ و ۱۳۸ قابل توجه‌اند که البته ماهیت آن‌ها کاملاً با یکدیگر متفاوت است. اصل ۸۵ غیر از استثنایی که در ذیل آن آمده، مبین اصل عدم تفویض قانونگذاری است؛ یعنی طبق این اصل امکان تفویض وجود ندارد و استثنائات تفویض در ذیل آن اشاره شده است. اما در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، بحث در مورد حوزه‌ی دخالت قوه‌ی اجرایی در تصویب قواعد لازم‌الاجراست. این مقررات

آیین‌نامه‌ها هستند، که شامل آیین‌نامه‌های مستقل از مجلس به معنی آیین‌نامه‌هایی که برای تسهیل امور، هیأت وزیران وضع می‌کند که وضع آیین‌نامه‌های مذکور به معنی حرکت خارج از قانون نیست و آیین‌نامه‌های غیرمستقل از مجلس هستند. عبارت «علاوه‌بر» در صدر اصل ۱۳۸ قانون اساسی دارای مابه‌ازای خارجی است؛ یعنی می‌گوید: «علاوه‌بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرائی قوانین می‌شود، هیأت وزیران...» یعنی یک آیین‌نامه در سطر اول اصل مطرح است که این آیین‌نامه‌ها برای قانون خاص قانون مصوب مجلس نگاشته می‌شوند؛ برای مثال برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، نیاز به وضع یک آیین‌نامه‌ی اجرایی از سوی دستگاه‌های اجرایی است. مثال دیگر اینکه برای اجرای قانون مطبوعات، دولت آیین‌نامه‌ی اجرایی را براساس مأموریتی که مجلس برای او تعیین کرده است، وضع می‌کند. به عبارت دیگر، هیأت وزیران یا وزرای مأمور تنظیم آیین‌نامه می‌شوند. علاوه‌بر موارد مذکور، وضع برخی آیین‌نامه‌ها نیز برای تسهیل امورند و لزوماً برای اجرای قانون خاص به دولت مأموریت داده نشده است؛ بدین معنا که خود دولت به این نتیجه می‌رسد که برای اجرای یک قانون چارچوب حرکتی را مشخص کند، به همین علت آیین‌نامه‌ای وضع می‌کند، البته این به معنای جواز خروج دولت از محدوده‌ی قانون نیست و باید توجه داشت که این آیین‌نامه‌ها در سلسله‌مراتب هنجارساز در جمهوری اسلامی ایران ذیل قانون عادی قرار می‌گیرند، بنابراین نباید با روح و متن قانون اساسی مخالفتی داشته باشند؛ عبارت ذیل اصل ۱۳۸ نیز بر همین مهم تأکید دارد. بنابراین با توجه به ذیل اصل مذکور و براساس این سلسله‌مراتب، مرز صلاحیتی دخالت قوه‌ی مجریه در بحث مقررات لازم‌الاجرا کاملاً مشخص است و این آیین‌نامه‌ها نمی‌توانند پای خود را از دایره‌ی قانون بیرون بگذارند که اگر از محدوده‌ی خود خارج شدند، براساس ذیل اصل ۱۳۸، رئیس مجلس با ذکر دلایل آن‌ها را برای تجدیدنظر، به هیأت وزیران می‌فرستد. تنها نکته‌ی ذیل اصل مذکور این است که نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت، همراه با ابلاغ این مصوبات برای اجراست، یعنی ابتدائاً جلوی این امر گرفته نمی‌شود و این مصوبات لازم‌الاجرا هستند و چنانچه رئیس مجلس - از طریق هیأت تطبیق آن‌ها را بررسی کرد و غیرقانونی بودن آن‌ها محرز شد، بعد از ذکر دلایل قانونی اجرای آن‌ها متوقف

می‌شود، و الا مصوبات مذکور در حین اطلاع و ابلاغ در کشور در حال اجر هستند. موضوع مذکور حیطه‌ی صلاحیتی قوه‌ی مجریه در وضع قواعد لازم‌الاجرا را مشخص کرده، اما در حال حاضر بحث بر سر تعارض در حیطه‌ی صلاحیت‌هاست؛ یعنی ممکن است قانونگذار در برخی امور وارد شود و ایراد گرفته شود که ورود قانونگذار در این حیطه‌ها، دخالت در امور اجرایی است. با این بیان پرسش اصلی این است که حیطه‌ی اجرایی را چه کسی مشخص می‌کند و چه مرجعی می‌گوید چه اموری مشمول عنوان امور اجرایی است؟ در مقام حل تعارض باید به این پرسش‌ها پاسخ گفت. در مقام پاسخ به این سنخ پرسش‌ها باید از نظر گذراند که با توجه به قانون اساسی به نظر می‌رسد، امری اجرایی است که قانونگذار برای آن قانون وضع و مدار حرکت آن را مشخص کرده باشد. این یک امر اجرایی است که می‌تواند دربردارنده‌ی هر امری باشد. هر امری که مجلس در خصوص آن قانونگذاری کرده و برای اجرا، تدوین و ابلاغ می‌کند، هرچند ممکن است ویژگی‌های قانون مثل کلیت، دوام و ثبات را نداشته باشد. بنابراین ممکن است مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع تبیین بایدها و نبایدها، امری را مشخص کند. برای مثال چنانچه گفته شود فردی از دانشگاه اخراج شد و مجلس بیان دارد که فرد مذکور باید به دانشگاه برگردانده شود، این بیان مشمول عنوان قانون خواهد بود و دستگاه اجرایی ملزم به اجرای آن است؛ یعنی این نیست که این قاعده ثبات و دوام و کلیت داشته باشد. پس هر امری از امور را که مجلس بگذراند و وضع کند، مشمول عنوان قانون می‌شود و باید اجرا شود؛ چراکه قانون عبارت است از هر قاعده و باید و نباید الزام‌آور؛ و این قاعده‌ی الزام‌آور اگر از مرجع معتبر صدور بایدها و نبایدها نشأت گرفته باشد، لزوم اجرا پیدا خواهد کرد و هیچ مرجعی غیر از او نیز نمی‌تواند از آن سلب اعتبار کند. البته همان‌گونه‌که بیان شد، این قانونگذاری عام برای مجلس براساس حدود و ثغوری است که در اصل ۷۲ قانون اساسی اشاره شده است. موارد ۴۰ گانه‌ای که مورد اشاره‌ی قانون اساسی قرار گرفته است و مجلس باید برای آن‌ها وضع قانون کند نیز در همین محدوده و مرزهای صلاحیتی است که مجلس برای دستگاه اجرایی کشور در مدار حرکتی مشخص، تعیین می‌کند و دستگاه‌های مذکور نیز موظف به حرکت در مدارهای مذکورند. در ضمن باید توجه داشت که دولت‌ها در حال تغییرند، اما آنچه باقی می‌ماند، قانون اساسی

است؛ قانون اساسی حیطه‌های صلاحیتی همه‌ی قوا را تعریف نمی‌کند، بلکه به تعبیر دقیق‌تر آن‌ها را تعیین می‌کند، بنابراین باید اعتبار قانون اساسی همچنان محفوظ بماند.

نقد و نظر

آقای غلامرضا عظیم‌پور: با توجه به آنچه در خصوص تقسیم‌بندی مراجع قانونگذاری به مرجع عام قانونگذاری و مرجع خاص قانونگذاری و به تعبیری تقسیم قانون به قانون به معنای عام و قانون به معنای خاص بیان شد و همچنین با توجه به صلاحیت عام مجلس در وضع قوانین در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی و لزوم مطابقت این قوانین با قانون اساسی و با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و با دقت در اصول ۷۱ و ۷۲، سؤالی مطرح می‌شود و آن این است که اگر در اصل ۷۱ که موضوع آن صلاحیت عام مجلس است، عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» مورد بیان قانونگذار اساسی قرار نمی‌گرفت و تنها به کلمه‌ی «نباید» که حوزه‌ی آن محدودیت را مشخص می‌کند، در اصل ۷۲ اکتفا می‌شد، چه مشکلی پیش می‌آمد؟ به عبارت دیگر، آیا عبارت مذکور زائد است؟

آقای علی بهادری جهرمی: در ابتدای بیانات حیطه‌بندی صلاحیت‌ها اصل اول در قانون اساسی تمامی کشورها دانسته شد. همچنین یکی دیگر از مطالب، بحث استقلال قوا و تعیین حدود و ثغور برای قوا و مورد پذیرش بودن این امر بود. اما از بیانات دکتر اصلانی چنین استنباط می‌شود که هیچ حدود و ثغوری برای مقنن مشخص نشده است، یعنی در بیانات مطرح‌شده از حاکمیت تقنینی پارلمان و نیز حاکمیت قوه‌ی مجریه استفاده شد، ولی در عمل این بیانات حاکمیت مطلق پارلمان را به همراه دارد، چراکه هیچ تعریفی برای قانون در نظر گرفته نشد، یعنی قانون می‌تواند مصداقاً بگوید فرد مشخصی از دانشگاه اخراج است و این امر، به جای اثبات حاکمیت تقنینی پارلمان در مقام اثبات حاکمیت مطلق پارلمان است. با توجه به اینکه هیچ حدود و ثغوری برای قوه‌ی مقننه مشخص نشده، این اشکال وارد است که با در نظر گرفتن اصل استقلال قوا و حیطه‌بندی صلاحیت قوه‌ی مقننه به عنوان اصل اول حقوق اساسی، حیطه‌بندی صلاحیت مذکور یعنی حیطه‌ی صلاحیت مجلس تا کجاست؟ همچنین با توجه به اینکه در قانون اساسی بحث استقلال قوا پذیرفته شده و در اصل ۵۷ بدان اشاره شده است، اصل ۶۰ نیز بیان می‌دارد اعمال قوه‌ی مجریه جز در اموری که مستقیماً بر

عهده‌ی رهبری گذاشته شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزارت، بر این اساس سؤال دیگری که مطرح می‌شود این است که با توجه به تفسیر ارائه‌شده از صلاحیت قوه‌ی مقننه، استقلال قوه‌ی مجریه چگونه تضمین می‌شود؟

آقای ولی‌علیزاده: همان‌گونه که بیان شد، قانون اساسی در مقام تعریف حدود و ثغور اختیارات قوای سه‌گانه و نه تعریف آنان است، اما امر اجرایی را این‌گونه تعریف کردید که هر امری که مجلس شورای اسلامی برای آن قانون می‌گذارد و قانون مشخص کرده، امر اجرایی است؛ یعنی با این تعریف مجلس نه تنها به صورت عام می‌تواند قانون بگذراند، بلکه می‌تواند حدود و ثغور قوای دیگر را نیز مشخص کند، یعنی بر این اساس قوای دیگر نیز تحت سیطره‌ی مجلس قرار خواهند گرفت و این به نوعی تناقض است. بنابراین سؤال مطرح این است که بالاخره حدود صلاحیت‌های قوای دیگر را مجلس با قانون مشخص می‌کند یا این حدود را قانون اساسی مشخص می‌کند؟ با تعریفی که از صلاحیت مطلق مجلس صورت گرفت، این نهاد می‌تواند جایگزین قوای دیگر شود و تصمیمات موردی هم اتخاذ کند.

آقای کاظم کوهی اصفهانی: با عنایت به بیانات مطرح‌شده و مشروح مذاکرات قانون اساسی، باید به این نکته توجه شو که: در ذیل اصل ۷۱ قانونگذار اساسی اشعار می‌دارد مجلس می‌تواند در حدود مقرر در قانون اساسی، قانون وضع کند. این عبارت قانون، با تعبیری که بیان شد، متفاوت است. بنا به تعبیری که بیان شد، قانونگذار اساسی باید می‌گفت مجلس می‌تواند هر چیزی را وضع کند. به نظر می‌رسد در این زمینه باید به معنای عرفی قانون توجه شود؛ چراکه نمی‌توان قانون را براساس مرجع تصویب که یکی از ارکان شکلی قانون است، تعریف کرد. اگر قانونگذار قانون را تعریف کرده بود مشکلی ایجاد نمی‌شد، ولی اکنون که تعریفی ارائه نشده، باید به عرف حقوقی رجوع کرد و در تعریف قانون باید عام بودن، کلی بودن، غیرشخصی بودن، متضمن حق و تکلیف بودن را دخیل دانست. بنابراین عدم ارائه‌ی تعریف موجب ایجاد مشکلات موجود و دخالت در حوزه‌های اجرایی می‌شود.

آقای محمد بهادری جهرمی: اگرچه تفوق مجلس از حیث قاعده‌گذاری بر صلاحیت‌های دولت در قانون اساسی پذیرفته شده است، مباحثی وجود دارد که سبب نقد تحلیل ارائه‌شده می‌شود. ابتدائاً این سؤال مطرح است که مباحثی که بیان شد، فقط

در چارچوب اصول ۱۷۷ گانه‌ی قانون اساسی ارائه شده است یا نظر به قانون اساسی ماهوی نیز دارد؟ در این‌جا منظور از قانون اساسی ماهوی مصادیقی همچون موازین شرع یا هنجارها و بایدها و هست‌ها و هنجارهای بنیادینی است که در جامعه وجود داشته و به انقلابی منجر شده که در پرتو این انقلاب قانون اساسی تغییر کرده و به این اصول مدون رأی داده شده است؛ حال سؤال مطرح این است که مباحثی که ارائه شد، فقط در چارچوب ۱۷۷ اصل موضوعیت پیدا می‌کند یا اینکه ناظر به هنجارها و باورهای بنیادین مذکور در جامعه نیز است؟ اگر در چارچوب قانون اساسی ماهوی صحبت شود، ضمن پذیرش تفوق مجلس بر دولت مسائل دیگری نیز وجود دارد که نمی‌توان با اغماض از کنار آن‌ها رد شد و مسائل مذکور ما را بر آن می‌دارد که برخی از صلاحیت‌های محدود دولت را در نظر بگیریم. یکی از آن امور اصل ۱۲۲ قانون اساسی است که براساس آن رئیس‌جمهور علاوه بر مجلس در مقابل مردم و رهبری نیز دارای مسئولیت است. حال باید تبیین شود که مسئولیت رئیس‌جمهور در مقابل مردم چیست؟ آیا رأی مردم و شعارهایی که داده شده است نباید اجرایی شود؟ مفهوم مدیریت رئیس‌جمهور بر قوه‌ی مجریه، موضوع اصل ۸۹ قانون اساسی چیست؟ مدیریت رئیس‌جمهور در کجا و در چه اموری متجلی می‌شود؟ نکته‌ی تأمل‌برانگیز دیگر در خصوص مبنای صلاحیت رئیس‌جمهور و مجلس است؛ اگر مبنای صلاحیت مجلس رأی مردم است، رئیس‌جمهور نیز دارای رأی مردم است. اگر شورای نگهبان به‌عنوان بازوی رهبری مصوبات مجلس را تنفیذ می‌کند و این سبب صلاحیت مجلس به‌نوعی است، رئیس‌جمهور نیز به طریق اولی واجد تنفیذ رهبری است. مجلس طبق همین قانون اساسی که به آن استناد می‌شود، الزامی ندارد که در راستای سیاست‌های کلی قانون بگذراند. به‌نظر می‌رسد از جمع اصول ۱۱۰ و ۵۷، مجلس نمی‌تواند قوانینی مغایر با سیاست‌های کلی بگذراند، اما الزامی نیز ندارد که به تمام سیاست‌های کلی لباس قانون بپوشاند. اگر رئیس‌جمهور بخواهد به آن سیاست‌های کلی ورود پیدا کند، آیا به‌غیر از تقدیم لایحه راهی وجود ندارد؟ در صورتی‌که مجلس در مقام رد لایحه‌ی مذکور برآمد که امری طبیعی و حق مجلس نیز است، رئیس‌جمهور چگونه می‌تواند در چارچوب اداره‌ی کشور، سیاست‌های کلی را اجرایی کند؟ نکته‌ی آخر اینکه، می‌توانستیم در قانون اساسی دولت را پارلمانی تعریف کنیم که منتخب اکثریت

پارلمان باشد، حال که در قانون اساسی مرجع تشکیل دولت انتخابات و تأیید شورای نگهبان است، چگونه رئیس‌جمهور می‌تواند شعارها و رویکردهای مدنظر خود را فراتر از مجلس و بدون دخالت مجلس اجرایی کند؟

آقای علی محمد فلاح‌زاده: مشخصاً سؤال مدنظر این است که آیا می‌توان به‌جز اصل ۷۲ که محدودیت شرع و قانون اساسی را مطرح کرده و اصل ۷۱ نیز که می‌گوید در حدود مقرر در قانون اساسی، چیزی فراتر از این دو مورد را نیز به‌عنوان محدودیت مجلس قائل بود یا خیر؟ اگر براساس اصل ۵۷ استقلال قوا پذیرفته شود، آیا به اعتقاد شما می‌توان از این اصل استقلال قوا، صلاحیت انحصاری برای قوه‌ی مجریه قائل شد و گفت که این امور ذاتاً در صلاحیت انحصاری قوه‌ی مجریه است و قوه‌ی مقننه نمی‌تواند در این حوزه وارد شود؟ برای نمونه در اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً بر عهده‌ی رئیس‌جمهور گذاشته شده است که برخی بر این اساس معتقدند لفظ «مستقیماً» یعنی رئیس‌جمهور شخصاً این امور را انجام دهد، حال در قضیه‌ی انحلال سازمان مدیریت، استدلال رئیس‌جمهور بر این بود که سازوکار این امر که یک امر اجرایی است، باید با تشخیص رئیس‌جمهور باشد و ربطی به مجلس ندارد، در مقابل مجلس معتقد بود اینکه سازمان مدیریت باشد یا اینکه خودتان شخصاً انجام دهید، این یک امر تقنینی است! یعنی به تعبیری می‌توان اصل ۱۲۶ را نیز محدودیتی بر مقررات‌گذاری مجلس دانست. سؤال دیگر این است که آیا مجلس می‌تواند در اموری که صلاحیت آن‌ها را قانون اساسی به‌عنوان هنجار برتر، به افراد حقیقی یا حقوقی اعطا کرده است، وارد شود یا نه؟ برای نمونه براساس اصل ۱۳۴، رئیس‌جمهور با همکاری هیأت وزیران خط‌مشی دولت را مشخص می‌کند. بر این اساس آیا خط‌مشی دولت می‌تواند موضوع قانونگذاری پارلمان قرار گیرد؟ به‌نظر می‌رسد تعریفی که از امر اجرایی ارائه شد، با اشکال مواجه می‌شود. به اعتقاد بنده برای تعریف امر اجرایی باید به قانون اساسی مراجعه شود و باید تعریف امر اجرایی را از خود قانون اساسی استنباط کرد نه اینکه او را فرو بکاهیم و آنچه را که قانون به دولت می‌گوید اجرا کن، امر اجرایی بدانیم. مضاف بر اینکه ممکن است همیشه قانون وجود نداشته باشد، مثلاً برای تغییر ساعت بانک‌ها، قانونی وجود نداشته است، چراکه شورای عالی اداری یا هیأت دولت همیشه خودشان در این زمینه تصمیم گرفته‌اند، بعد از آن مجلس قانونی را وضع و تصمیم هیأت دولت را عوض می‌کند. سؤال مشخص بنده این

است که اگر استقلال قوا را بپذیریم، آیا صلاحیت‌هایی را هم از این اصل استقلال قوا و آثار حقوقی مترتب بر آن می‌توان استنباط کرد؟ اگر پاسخ به این پرسش مثبت است، اثرات حقوقی مترتب بر آن اصل چیست؟ به عبارت دیگر، آیا می‌توان از اصل مذکور صلاحیت‌های ذاتی قوه‌ی مجریه را استنباط کرد تا مجلس نتواند به آن صلاحیت‌ها تجاوز کند؟

آقای یحیی مزروعی ابیانه: بعضی از اصول قانون اساسی مفسر اصول دیگر یا مبین و مکمل آن‌ها هستند، این‌ها هیچ‌کدام با یکدیگر تناقض و مغایرتی ندارند. مثلاً در دو جای قانون اساسی بحث عهدنامه‌های بین‌المللی مطرح شده است که باید به تصویب مجلس برسند؛ اصول ۷۷ و ۱۲۵ در خصوص موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، مکمل و مبین یکدیگرند و مغایرتی با هم ندارند. اینکه اصل ۷۱ حوزه‌ی صلاحیت قانونگذاری مجلس را تعیین می‌کند، به نظر بنده دو فاز را مطرح می‌کند؛ در فاز اول می‌گوید که صلاحیت مجلس عام است و از واژه‌ی «عموم» استفاده کرده است و اگر بخواهیم از این عموم استثنایی را خارج کنیم، نیازمند دلیل محکمی هستیم. با دقت در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی درمی‌یابیم که در هیچ‌جای قانون اساسی قانونگذار بر این نبوده که حوزه‌ی صلاحیت‌های مجلس را محدود به آن منصوبات چهل‌گانه بداند. بر این اساس در تفسیر اصول قانون اساسی باید به نظر، هدف، اراده و قصد قانونگذار توجه شود. به نظر می‌رسد قانونگذار اساسی در این جا در مقام تحدید صلاحیت مجلس نبوده و تنها محدودیتی را که در نظر گرفته شرع و قانون اساسی است که مرجع آن و نهاد ناظر آن نیز شورای نگهبان است. البته هرچند قانونگذار عادی ما می‌تواند در همه‌ی زمینه‌ها مبادرت به وضع قانون کند، باید به برخی محظورات و مسائل تکنیکی و فنی و اجرایی نیز عنایت داشته باشد، یعنی به‌گونه‌ای قانونگذاری کند که دست قوه‌ی مجریه در امور بسته نشود، مثلاً در بحث نحوه‌ی انتشار اوراق مشارکت در قانون برنامه‌ی چهارم توسعه، مجلس مقرر کرد که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با تصویب مجلس شورای اسلامی مبادرت به انتشار اوراق مشارکت کند که به نظر می‌رسد این نحوه‌ی قانونگذاری وهن مجلس است، چراکه اگر این حکم وضع نمی‌شد، بانک مرکزی می‌توانست از طریق لایحه‌ی دولت این کار را انجام دهد و مجلس با این مصوبه دولت را محدود کرد. دولت برای رهایی از این محدودیت چندین بار اقدام به تقدیم لایحه در این زمینه کرد

و در نهایت در سال ۱۳۸۷ قانونگذار طی مصوبه‌ای حکم چهار سال قبل خود را نقض و از نظر خود عدول کرد و صلاحیت انتشار اوراق مشارکت را با تعیین برخی ضوابط به دولت واگذار کرد، چراکه تصویب این قانون موجب بسته شدن دست دولت و محدودیت در کار دولت در این زمینه شده بود.

آقای محمد جواهری طهرانی: در مورد مباحث ارائه‌شده، اختلاف نظر وجود دارد و باید صرفاً در حد نصوص قانون اساسی در این امور بحث شود، چراکه نصوص قانون اساسی اعم از هر بحثی که باشد، به اعتبار حکم ولی امر واجد اعتبار است و اصل ۷۱ نیز منشأ اعتبار مجلس شورای اسلامی است. این اصل مقرر داشته است که مجلس می‌تواند اولاً قانون وضع کند. نمی‌توان گفت که قانون چیست، و در پاسخ بگوییم آن چیزی که مجلس تصویب می‌کند و بپرسیم مجلس می‌تواند چه چیزی تصویب کند و در پاسخ بگوییم قانون، این دور است و تعریفی انجام نگرفته است. قانون را چه لفظی تعریف کنیم و براساس تبادل عرفی و چه براساس ماهیت، متفاوت از تعریفی است که دکتر اصلانی از قانون ارائه می‌دهند؛ ثانیاً این قانون باید در چارچوب خود قانون اساسی باشد. چنانچه قانون در یک سطح موضوع و یک سطح حکم تصور شود، دارای محدودیت‌های زیادی است. البته نه با تعبیری که بیان شد، زیرا با همین بحثی که ارائه شد، عملاً اصل ۷۵ بلااثر شد؛ یعنی دیگر شورای نگهبان نباید هیچ مصوبه‌ای را خلاف اصل ۷۵ بگیرد. بنابراین باید تعریف مشخصی از قانون با تعبیری متفاوت از تعبیری که بیان شده است، ارائه شود؛ به این‌گونه که قانون اساسی دارای برخی محدودیت‌های موضوعی است: مثلاً اصل ۱۰۸ در خصوص خبرگان اشاره کرده است که قانون مربوط به این نهاد توسط خودشان وضع شود، بنابراین در این موضوع مجلس نمی‌تواند ورود پیدا کند. قانونگذار اساسی به‌صورت تلویحی به برخی امور اشاره کرده است. در هیچ جای قانون اساسی از محدودیت مجلس بحث نشده، اما برای نمونه مقرر شده است که سیاست‌های کلی نظام را مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت وضع کند یا مدیریت امور عمومی و اجرایی به قوه‌ی مجریه سپرده شده است. حل معضلات نظام و اختیارات رهبری با این نهاد است. همچنین برخی امور مختص مجمع تشخیص مصلحت نظام است. شورای نگهبان نیز تفسیر قانون اساسی را بر عهده دارد، در هیچ جای قانون اساسی

مقرر نکرده که مجلس دارای این محدودیت‌هاست و هیچ نصی در این زمینه وجود ندارد، ولی هر عقل سلیمی که با نصوص مذکور مواجه می‌شود، این امور را جزء محدودیت‌های مجلس قلمداد می‌کند. از سوی دیگر خود حکم قانونگذاری مجلس نیز دارای محدودیت شکلی و محتوایی است؛ محدودیت شکلی بسیار جزئی و شامل اصول ۷۴، ۷۵، ۶۵ و... است که آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس هم به استناد اصل ۶۵ محدودیتی مجزا بر قانونگذاری مجلس است. اما در خصوص محدودیت‌های ماهوی، چون مجلس صلاحیتش را از اصل حکومت گرفته و مطابق اصول ۲ و ۳ قانون اساسی، اصل حکومت دارای محدودیت‌های زیادی است که شورای نگهبان می‌تواند براساس حکومت اصل ۴ قانون اساسی این محدودیت‌ها را نسبت به مصوبات مجلس اعمال کند و برای نمونه می‌تواند عقلانیت، شرع، عدالت اجتماعی، رفع تبعیض، توسعه و پیشرفت، ترویج فضایل اخلاق و ترویج اصول خانواده یا فصل مربوط به حقوق ملت و تفکیک قوا را در تطبیق مصوبات مجلس مورد ایراد قرار دهد و این به معنی حاکمیت شورای نگهبان خواهد بود و نه حاکمیت مجلس. اگر بخواهیم این‌گونه تفسیر کنیم، اولی این است که همه‌ی اختیارات به شورای نگهبان داده شود و اگر شورای نگهبان چنین نظارتی داشته باشد، می‌توانیم بگوییم مصوبات مجلس به‌طور مستمر با چنین ایراداتی از سوی شورای نگهبان مواجه می‌شود تا در نهایت متنی فاقد ایراد یا با حداقل ایراد به قانون تبدیل شود. بنده با این تفسیر که قوه‌ی مجریه یعنی اجراکننده‌ی قانون موافق نیستم و مفهوم قوه‌ی مجریه را همان‌گونه‌که مرحوم دکتر قاضی شریعت‌پناهی بیان کرده‌اند، صرفاً مجری قانون نمی‌دانم، بلکه به نظر من قوه‌ی مجریه مسئول تمشیت و اداره‌ی امور کشور است و به همین دلیل هم می‌توان در مشکلات برای سوء اداره‌ی کشور این قوه را مؤاخذه کرد. از لحاظ عملی هم اگر مجلس را مسئول اداره‌ی امور بدانیم، مؤاخذه‌ی مجلس امکان‌پذیر نیست، درحالی‌که مجلس می‌تواند دولت را به‌دلیل سوء اداره‌ی امور مؤاخذه کند.

آقای هادی طحان نظیف: به‌نظر می‌رسد تا تعریف دقیقی از قانون ارائه نشود، این مشکلات همچنان باقی خواهد ماند. با توجه به مطالب بیان‌شده مشخص می‌شود از نظر دکتر اصلانی قانون عبارت است از آنچه مجلس وضع می‌کند. این دور است و نمی‌توان قانون را این‌گونه تعریف کرد. البته اگر تعریف جامع و مانعی از تعریف

قانون ارائه شود، بسیاری از مشکلات حل می‌شود. برای نمونه مصوبه‌ای که در مورد دانشگاه آزاد وضع شد، چیست؟ آیا می‌شود بر مصوباتی از این دست عنوان قانون را اطلاق کرد؟ اگر این‌ها را قانون بدانیم، پس باید قوای دیگر را تعطیل کنیم، چراکه حتی تشخیص مصداق را هم به مجلس داده‌ایم. دوستان بر صلاحیت عام قانونگذاری تأکید دارند، اما در خود اصل ۷۱ قیدی وجود دارد که با توجه به آن باید صلاحیت‌های مجلس را تفسیر کرد، اگر این قید را همراه با اصل ۷۲ بخوانیم بیان می‌دارد: قانون اساسی و شرع این اصول حدودی را برای صلاحیت مجلس تعیین کرده‌اند. ایرادی که وجود دارد این است که در قانون اساسی مرز صلاحیت مجلس با سایر امور مانند صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی و سیاست‌های کلی نظام و نیز حیطه‌های صلاحیت قوا مشخص نشده است. حال سؤال این است که آیا مجلس می‌تواند آیین‌نامه وضع کند؟ پاسخ این پرسش بی‌شک منفی است، چراکه در قانون اساسی که حدود را مشخص کرده، وضع این امور به دولت سپرده شده است و این امور محدوده‌هایی است که در قانون اساسی پذیرفته‌ایم. سؤالات دیگری از این دست وجود دارد: با توجه به اینکه اختیار اخذ تصمیم مشخصاً به دولت داده شده است، آیا مجلس می‌تواند تصمیم وضع کند؟ صلاحیت مجلس در خصوص اصل ۱۲۷ چگونه است؟ یا مجلس می‌تواند در اصل بودجه دخالت کرده و به دولت بگوید بودجه را چگونه تنظیم کند؟ این موارد مختص دولت است، مشخصاً سؤال مطرح این است که این گزاره از کجا آمده است که هر امری را مجلس معین کند اجرای آن حوزه‌ی صلاحیت قوه‌ی مجریه است؟ و استدلال‌ات این گزاره چیست؟ و این گزاره‌ی شما خیلی با مقدمات اولیه که فرمودید، هماهنگی ندارد، زیرا بحث قاعده‌گذاری نیست، بحث تعیین حیطه‌ی اجراست که بر عهده‌ی قانونگذار اساسی است.

آقای دکتر ابراهیم موسی‌زاده: قانون اساسی برای رسیدن به یک‌سری اهداف عالی و تنظیم روابط نهادهای موجود در آن تنظیم شده و هر نظامی برای رسیدن به اهداف خویش راهکارهایی را انتخاب کرده است. مثلاً در نظام پارلمانی مشاهده می‌شود که انضباط شدید حزبی وجود دارد و دولت و پارلمان از درون حزب تشکیل می‌شوند و رهبر حزب نیز مقام نخست‌وزیری را متصدی می‌شود. از سوی دیگر، بسیاری از وزرا که وزیر مشاورند، در پارلمان نیز حضور دارند و به همین سبب هماهنگی

خوبی بین ارکان این نظام وجود دارد و تشتت سیاست‌ها در این نظام مشاهده نمی‌شود. این راه‌حلی است که برخی کشورها پذیرفته‌اند. در مقابل برخی کشورها که از این الگو بهره نگرفته‌اند، برای رئیس‌جمهور حق و تو قائل شده‌اند، چراکه معتقدند رئیس‌جمهور ممکن است از حزبی انتخاب شده باشد که کنگره اکثریت را ندارد. البته در عمل این‌گونه نبوده است و در بسیاری از موارد افراد هم حزب رئیس‌جمهور اکثریت کنگره را در اختیار دارند. به رئیس‌جمهور اختیارات ویژه اعطا شده است و برای نمونه پارلمان باید در چارچوب پیام‌های سالانه‌ی رئیس‌جمهور، قانون وضع کند و در غیر این صورت، رئیس‌جمهور معمولاً از تصویب قوانین مغایر جلوگیری می‌کند. اما این امر در تجربه ۳۰ ساله در نظام جمهوری اسلامی پذیرفته نشده است. در کشور ما حزب واقعی وجود ندارد و معمولاً احزاب یا از دل مجلس یا از دل دولت‌ها متولد شده‌اند. برای نمونه دولت اصلاحات از دل مجلس پنجم بیرون می‌آید و از دل دولت اصلاحات، شورای اسلامی شهر تهران بیرون می‌آید و از دل دولت هشتم مجلس هفتم بیرون می‌آید. در کشور ما به دلیل نبود احزاب منضبط، وجود سیاست‌های متعارض یا به دلیل وجود فراکسیون‌های مختلف در مجلس، حزب وجود ندارد، مثلاً یک نماینده از یک شهری با پانزده هزار رأی انتخاب شده است و در فراکسیون‌های متعدد در مجلس عضویت دارد، اما در نظام پارلمانی این‌گونه نیست و به دلیل وجود شدت انضباط در احزاب، اگر نماینده‌ای خلاف حرف نخست‌وزیر طرح و رأیی بدهد، از حزب برکنار خواهد شد. در نظام ریاستی نیز خود رئیس‌جمهور جلوی آن نماینده را می‌گیرد. بنابراین به نظر می‌رسد با توجه به آشفتگی موجود در نوع ترکیب دولت و مجلس در طول این ۳۰ سال و نبود هیچ نوع انضباط یا سیاست واحدی در شکل‌گیری مجلس و دولت، چاره‌ای جز محدود کردن حاکمیت مطلق پارلمان وجود ندارد و این محدودیت تنها از طریق تعریف و چستی قانون و ارائه‌ی معیارهای مشخص برای آن میسر خواهد شد.

آقای دکتر غلامحسین الهام: اختیارات مطلق که از بیانات دکتر اصلانی برای مجلس استنباط شد، دچار مشکل است و مانند این است که رئیس‌جمهور بگوید بلیت حرکت قطار قانون اساسی در دست من است و تا من کلید را نزنم، هیچ حرکتی انجام نخواهد گرفت، چراکه اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس‌جمهور را مسئول اجرای قانون

اساسی دانسته است. این تفسیر نیز ممکن است متناسب با همه‌ی اصول یا روح قانون اساسی نباشد. مفاد قانون اساسی مشکلاتی دارد، بنابراین حیطه‌ی مباحث و کار در مورد آن‌ها اندکی مشکل است. اینکه در فضایی مشخص مجلس را در رأس امور قرار داده‌اند، بدین علت بوده است که در این فضا، مجلس نهادی است کاملاً مصون از هر نوع نگرانی برای وابستگی و لغزش، مجلس مستقل، حافظ استقلال کشور است، از این رو به‌صورت ویژه به این نهاد توجه شده است. اما آیا از مباحث و نص قانون اساسی نیز می‌توان چنین امری را استخراج کرد؟ به‌نظر می‌رسد این موضوع محل تأمل است. در این جا سؤالی که مطرح می‌شود این است که مشروعیت مجلس چیست و از کجاست؟ آنچه را که ما قانون می‌دانیم و از مقدمه‌ی قانون اساسی هم برمی‌آید، این است که قانونگذاری بر مدار کتاب و سنت است؛ سنت و کتاب از منابع اصلی قانونگذاری تلقی می‌شوند و در هیچ جای سنت تفکیک مشخصی بین اجرا و قانونگذاری وجود ندارد، چراکه قول، فعل و تقدیر پیامبر اکرم (ص) حجت است، یعنی قانون است؛ یعنی قول و فعل پیامبر و معصومین (ع) چه در امور اجرایی بوده باشد و چه در امور نوعی قاعده‌گذاری حجت است و ممکن است در این زمان این جهات تفکیک شود. وقتی پیامبر اکرم (ص) در مقام رئیس حکومت تصمیم می‌گیرد نیز امر او حکومتی و حجت است. الان به اعتباری این امور را تقسیم کرده و بیان داشته‌ایم که این اجراست و این قانون است. اگر منبع مرزبندی ما شرع است، پس نمی‌توانیم قائل به تفکیک مذکور برای امور حکومتی شویم، چراکه تمام اموری را که مجمع تشخیص مصلحت نظام تقریر می‌کند، از امور حکومتی است و این تفکیک در این موضوع جایگاهی ندارد که بتوان گفت همه‌ی وظایف دولت کلاً امور حکومتی است، چراکه بسیاری از کارهای مجلس نیز امور حکومتی است. بنابراین نمی‌توان مرزبندی مشخصی در این زمینه ارائه داد، زیرا باید مرز این امور با تعریف دقیق قانون مشخص شود. ریشه‌ی شرعی قانون نیز، احکام شریعت است و احکام شریعت نیز به دور از این تفکیک است، مگر در برخی موارد که بیان می‌شود قضیه مربوط به واقع‌ای است، درحالی‌که تفکیک امور به تقنین و اجرا بحث دیگری در موارد خاص بوده است و این تفکیک در موضوع نیست، چراکه اگر تفکیک در موضوع مدنظر باشد، در این صورت می‌توان به تفکیک بین افتاء و حکم و تعریف این تفکیک استناد جست.

بدین صورت که فرض شود مرزبندی افتاء را قانونگذاری و حکم را اجرا و سوار کردن بر سر مصادیق تلقی کنیم. حال باید روشن شود خود این مشروعیت قانونگذاری مجلس از کجاست؟ اگر بیان می شود که مشروعیت رهبری به دلایل کتاب و سنت است و نیابت عام از امام عصر (عج) است؛ و مشروعیت قوهی قضاییه به نصب و حکم رهبری است، باید روشن شود که مشروعیت مجلس از کجاست؟ در کجا شأن تقنین به این شکل به مجلس داده شده است؟ صرف وجود شورای نگهبان که این مسئله را حل نمی کند، چراکه عملکرد شورای نگهبان همانند عملکرد یک غلطگیر است. پس چگونه می توان این کارویژهی شورای نگهبان را مبنای مشروعیت مجلس دانست؟ زیرا احکام شرعی پیش از تشکیل مجلس نیز اعتبار داشته است. مگر می توان گفت احکام شرعی مانند احکام قصاص منهای مجلس و بدون نص قانونی معتبر نیست؟ چراکه برای اعتبار احکام شرعی به تقنین مجلس نیازی نیست و اعتبار اجرایی آن نیز ناشی از این نهاد نیست. پس باید روشن شود که اعتبار مجلس به چیست؟ و آیا مگر آن اعتبار حکومتی مورد بحث به مجلس تفویض شده است؟ براساس تفسیری که از اصل ۷۱ ارائه شد، برای مشروعیت مجلس قائل به ولایت مطلقه شدید! حال سؤال این است که این عموم را شما در کجا تخصیص می زنید؟ یا اینکه این اطلاق را کجا می خواهید منصرف کنید؟ به نظر می رسد نمی توان به آثار چنین امری ملتزم شد، چراکه اکنون قانون اساسی ما فاقد این ظرفیت است و نمی توان برای نمونه قائل به حاکمیت مجلس در مسائلی مانند مسائل پیش از انقلاب اسلامی همچون عفو ضارب رزم آرا شد که قبلاً بدان اشاره شد. بنابراین نمی توان به لوازم چنین امری مقید بود، دلیل آن نیز اعتراضات متعدد شورای نگهبان است. مثلاً در برخی موارد مجلس اقدام به قانونگذاری در حیطهی نیروهای مسلح کرده و شورای نگهبان به این موضوع ایراد گرفته است؛ یعنی بیان می دارد که شأن مجلس قانونگذاری در این امور نیست. مثال دیگر ورود مجلس به تأسیس سازمانی برای کودکان بدون سرپرست و صغار و قانونگذاری در این امور است که باز شورای نگهبان به نفس چنین اختیاری خدشه وارد کرده و این امور را از اختیارات ولی امر دانسته است. موارد دیگر از جمله قانونگذاری مجلس در خصوص زکات یا قانونگذاری برای خود نهاد شورای نگهبان نیز مورد ایراد شورای مذکور قرار گرفته است. نکتهی دیگر این است که اگر این را

قائل شویم که قوه‌ی مجریه هیچ کاری نمی‌تواند انجام دهد و تنها باید مرکب حرکت در اختیار او قرار دهیم، این به معنی هیچ‌کاره دانستن رئیس‌جمهور خواهد بود. به عبارت دیگر، گویی عملاً باید در هر امری یک متنی به دست او داد تا به اجرای آن بپردازد و این امر برابر با وتوی مجلس خواهد بود که از طریق قانونگذاری ایجاد می‌شود که به نظر می‌رسد با ادبیات قانون اساسی هماهنگی ندارد. مدار اختیارات دولت اگر مشخص نباشد، هرج و مرج پیش می‌آید و موجب بی‌ثباتی در کشور خواهد شد. مانند اینکه دولت مبادرت به اتخاذ تصمیمی می‌کند و فردای آن روز مجلس خلاف آن تعهد و تصمیم دولت و در جهت عکس آن، اقدام به قانونگذاری می‌نماید. از سوی دیگر ملاک‌هایی وجود دارد؛ اصل ۶۸ بیان می‌دارد: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان انتخابات نقاط اشغال‌شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود...». بنابراین این یک امر اجرایی است و اختیار ویژه‌ای است که قانونگذار اساسی به رئیس‌جمهور داده است؛ چراکه اگر شاکله‌ی قانون بود که باید از طریق لایحه‌ی دولت صورت می‌گرفت، مضاف بر اینکه به نظر می‌رسد تأیید شورای نگهبان در این اصل از باب مغایرت با شرع و قانون اساسی نیست. مورد دیگر از ملاک‌های موجود در قانون اساسی، سوگند رئیس‌جمهور است. سوگند رئیس‌جمهور بسیاری از این لوازم را برای او فراهم می‌سازد. رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۲۱ قسم یاد می‌کند که همه‌ی استعداد و تلاش خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین، اخلاق و پشتیبانی از حق و گسترش عدالت کند. طبق این سوگند آیا رئیس‌جمهور برای هر اقدامی نیاز به اخذ مصوبه‌ی مجلس خواهد داشت؟ آیا مواردی که در سفرهای استانی رئیس‌جمهور و دولت پیش می‌آید، حتماً نیاز به قانون دارد و آن‌ها را بدون قانون نمی‌توان انجام داد؟ به نظر می‌رسد بسیاری از اصول از جمله اصول ۷۷ به بعد، دارای شاکله‌ی اجرایی است و به علت اینکه برخلاف قاعده بوده‌اند، تصویب آن‌ها از باب نظارت به مجلس داده شده است و بیانگر شأن نظارتی مجلس در این امور است. آنچه دارای شأن نظارتی است، شاکله‌اش اجرایی است و برای اجرایی شدن نیازمند نظارت استصوابی مجلس خواهد بود. برای نمونه چنانچه به اجرای یک قرارداد توجه شود، آیا مجلس می‌تواند یکطرفه در خصوص ابطال این قرارداد اقدام

کند؟ اگر این قرارداد بین‌المللی باشد یا قرارداد دوجانبه، و مجلس آن را فسخ کند، چه کسی ملتزم به خسارات ناشی از فسخ قرارداد خواهد بود؟ اگر فسخ این قرارداد به جنگ منتهی شود، مسئولیت آن با کیست؟ برای نمونه اگر تصویب شود که ایران از NPT خارج شود و این امر سبب ایجاد حمله‌ی نظامی یا سایر تهدیدات بین‌المللی برای کشور شود، مسئولیت آن با چه نهادی خواهد بود؟ به نظر می‌رسد تفسیر ارائه‌شده دارای عوارضی است و باید به این عوارض پاسخ داده شود. پس باید گفت آنچه دارای شأن اجرایی است، نیاز به استخراج و مشخص شدن دارد. برای نمونه قانونگذار اساسی بین قانون و برنامه‌ریزی و اجرا تفکیک قائل شده و امور برنامه‌ریزی و اجرایی و مسئولیت آن‌ها را به قوه‌ی مجریه و شخص رئیس‌جمهور سپرده است. همچنین چنانکه مشاهده شد، سوگند رئیس‌جمهور نیز در مورد برنامه‌ها قابل تحقق است. از سوی دیگر مجلس بنا به شأن نظارتی خود می‌تواند بر این امور نظارت کند و نیازی به قانونگذاری در این امور وجود ندارد. امروز سؤال رئیس‌جمهور این است که حد قوه‌ی مجریه چیست و باید حد آن چه به‌صورت مطلق و چه به‌صورت غیرمطلق مشخص شود. همچنین باید مشخص شود که اختیارات رئیس‌جمهور در چه اموری است و این مقام باید چه کار بکند و مسئولیت او در چه زمینه‌هایی تحقق می‌یابد. اگر در خصوص این موضوعات تصمیم‌گیری و شفاف‌سازی نشود، با مشکلات جدی برخورد خواهیم کرد.

آقای دکتر فیروز اصلانی: برای روشن شدن بحث مثالی بیان می‌کنم و سپس پاسخ پرسش‌ها داده خواهد شد. یکی از حقوق‌دانان اتریشی در کتاب خود مثالی دارد و بیان می‌کند که نسبت فیما بین حقوق زنده و حقوق موضوعه، همانند نسبت بین صدر و ذیل کوه یخی است که در دریایی شناور است، قسمتی از این کوه یخ شناور در بالا و قسمتی در پایین و زیر آب قرار می‌گیرد. حقوق موضوعه، آن صدر کوه یخ است که بالای کوه می‌باشد و اما مبانی و پیش‌فرض‌ها، بنیادها، هنجارها و ارزش‌های پذیرفته‌شده و باورهای یک ملت، ذیل کوه یخ قرار می‌گیرد. ایشان مطرح می‌کند که باید بین سر کوه یخ و پایین کوه یخ تناسب باشد و اگر این تناسب نباشد، به عدم تعادل کوه منجر خواهد شد. همچنین عدم تناسب فی‌مابین سر کوه یخ، یعنی عدم تناسب بین حقوق موضوعه و قوانین وضع‌شده با هنجارها و ارزش‌ها و

پیش‌فرض‌های بنیادینی که در جامعه به‌عنوان باورهای ملت وجود دارد، آشفتگی و بحران را در پی خواهد داشت. به عبارت دیگر، وقتی در جامعه‌ای انحراف از معیارها حاصل شود، بحران ایجاد می‌شود؛ یعنی به میزانی که فی‌مابین حقوق زنده و حقوق بنیادین و بین ارزش‌های بنیادین و تفکرات و فرهنگ یک ملت و حقوق موضوعی آن ملت عدم تناسب و عدم تعادل و ناهماهنگی وجود داشته باشد، بحران و آشفتگی اجتماعی ایجاد می‌شود و برخی انقلاب‌ها در اثر همین عدم تناسب یا ناهماهنگی تعارض بین سر کوه یخ و ته کوه یخ و نیز بی‌توجهی به باورهای عمومی، به وقوع پیوسته است. اینکه در صدر بیانات اشاره شد که قانون اساسی بدون حاکمیت اسلام بر آن، معنا و مفهومی ندارد، اشاره به همین مطلب است؛ چراکه خود قانون اساسی نیز این حاکمیت را بر خویش پذیرفته است؛ یعنی مبتنی بر پیش‌فرض‌های ملت، در قانون اساسی اصولی نهاده شده و مطالبی گنجانده و درج شده است که بیانگر پذیرش حاکمیت مذکور است، یعنی اگر قانون اساسی جمهوری اسلامی را بفشاریم، عصاره و اساسش مطالب و مسائل اسلامی است. امام راحل (ره) اگرچه نه یک فرد سنتی و نه یک فرد متجدد بود، ولی بر مدار سنت در نظام مدرن تصرف و قالب‌های نویی مانند پارلمان، استقلال قوا و نهادهای مختلف را به کار گرفت که نمایانگر حرکت نظریه‌پردازی امام براساس استفاده از مبنای سنت برای تصرف در مدرن بود، یعنی انقلاب اسلامی، انقلاب ضد مدرن است و مبتنی بر مدرنیته و تجدد نیست. انقلاب برخلاف حرکت رنسانس است که رابطه‌ی بین وحی و زمین را قطع کرده و حرکت‌های دولت مدرن بر این مبنا شکل گرفته است و حرکت امام (ره) خلاف مدرنیته بود و برخلاف مدرنیته که خدا را از اجتماع دور کرد و اختصاص به حوزه‌ی خصوصی و رابطه‌ی فرد و خدا دانست و انسان را فعال مایشاء معرفی کرد، امام نقش اجتماعی دین را تبلیغ کرد و شریعت را در قالب اجتماعی آن و نقش آن در اداره‌ی جامعه معرفی کرد. بنابراین نظام جمهوری اسلامی نظام منحصربه‌فردی است و رهبری آن نیز منحصربه‌فرد؛ مجلس آن منحصربه‌فرد، یعنی به هیچ وجه نمی‌توان مجلس، رئیس‌جمهوری و جریان‌ات دیگر در نظام را با قالب‌های مدرن تشبیه کرد و یکسان دانست و بدین صورت منحصربه‌فرد است. همه‌ی تلاش‌های استکبار علیه نظام اسلامی، به سبب جدید بودن قانون اساسی است و تازگی آن در منحصربه‌فرد بودن

اوست. بنابراین چنانچه به این مبانی توجه نشود، این گونه برداشت می‌شود که در کشور پارلمان تاريسم مطلق وجود دارد، یعنی همی امور در صلاحیت مجلس است. به عبارت دیگر همانند نظام پارلمانی خواهد بود که دولت را نیز مجلس تعیین می‌کند و از دل مجلس دولت به وجود می‌آید. اما اگرچه در نظام ما همانند نظام پارلمانی، دولت از دل مجلس بیرون نمی‌آید، اما دولت در تشکیل مجلس تعیین کننده است. موضوع دیگر قابل اشاره بحث نظارت است که مطرح شد یکی از وظایف اصلی مجلس است، در این زمینه باید این مسئله را مدنظر قرار داد که خود قانونگذاری نیز نوعی نظارت است؛ یعنی نظارت‌های مجلس ابعاد مختلف پیدا می‌کند؛ یکی از این نظارتها، نظارت استصوابی است. در این نظارت که برگرفته از اصول ۷۱ تا ۸۳ به جز اصل ۸۰ قانون اساسی است، بدون تصویب مجلس و صلاحدید او دولت حق حرکت را ندارد و برای حرکت نیازمند صوابدید مجلس است. قانون اساسی به دولت اجازه نداده است بدون قانون دست به اقدامی بزند. در بحث برنامه و بودجه به اصل ۱۲۶ استدلال می‌شود. اصل مذکور بیان می‌دارد که رئیس‌جمهور مسئول امور برنامه‌ریزی، بودجه و امور استخدامی کشور است که وی نیز می‌تواند این امور را به دیگری واگذار کند، آیا می‌توان نتیجه گرفت رئیس‌جمهور می‌تواند سازمان برنامه را منحل کند. اینکه رئیس‌جمهور می‌تواند مبادرت به چنین کاری کند یا از نظر قانونی در این زمینه منع وجود دارد، محل بحث است که در جای خود اشاره خواهیم کرد. ممکن است در عمل مقامی کاری را انجام دهد، ولی این غیر از قانونی بودن یا نبودن عمل است. در خصوص بحث حاکمیت مجلس شورای اسلامی بر قوهی مجریه نیز باید گفت که بنده چنین تعبیری نداشتم که قوهی مجریه تابعی از مجلس شورای اسلامی است و مجلس حاکمیت علی‌الاطلاق دارد و هر کاری می‌تواند انجام دهد و در عوض قوهی مجریه هیچ کاری نمی‌تواند انجام دهد و دستش بسته است، چنین برداشتی از صحبت بنده صحیح نیست. بحث اجرا، یک امر و بحث تقنین امر دیگری است، قانونگذاری کارویژهی مجلس است و به مجلس اختصاص دارد و هیچ‌کس حق دخالت در این امر را نخواهد داشت. از سوی دیگر اجرا کارویژهی دولت است. قوهی قضاییه نیز مانند قوهی مجریه به نوعی متصدی امور اجرایی است. چراکه به تعبیر دقیق‌تر، قضا نیز کار اجرایی است، یعنی قضا و مجریه هر دو مجریه‌اند. اما در حال حاضر بین امور

حکومتی و اجرایی و قضایی و سایر امور تفکیک شده است. اما هر دو این نهادها، در مقابل مجلس قوه‌ی مقننه با حدود و صلاحیت‌های مشخص در قانون اساسی مجری قوانین مصوب‌اند. بنابراین این امر نباید به برداشت پارلمنتاریزم مطلق و انجام هر امری توسط مجلس منجر شود و اعتقاد به این کلام سبب نادیده گرفتن اصول قانون اساسی است. به عبارت دیگر، قائل به این کلام، قانون اساسی را نشناخته است؛ یعنی براساس این کلام، اصول مختلف قانون اساسی مانند اصول ۹۱ تا ۹۹ را باید کنار گذاشت. به عبارت دیگر چنانچه به فعال مایشاء بودن مجلس قائل شویم، با اصل ۹۳ قانون اساسی که به فاقد اعتبار قانونی بودن مجلس بدون شورای نگهبان مگر در موارد مذکور در ذیل این اصل حکم کرده، حدود و مرزهای صلاحیت مجلس در قانون اساسی و اصل ۷۲ چه کار می‌کنیم؟ این موارد محدودیت‌های مجلس را بیان کرده و این نظر را رد می‌کنند که مجلس فعال مایشاء است.

اینکه اشکال شد در بیانات بنده تنها شرع مطرح شده است، چنین نیست و بنده بحث قانون اساسی بما هو قانون اساسی را که عبارت از ۱۷۷ اصل، به عنوان یک کل تفکیک‌ناپذیر از یکدیگر است، مطرح کردم. اصل ۷۲ قانون اساسی و حدود مقرر که در اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر شده، دقیقاً سخن از حدود صلاحیت مجلس است، سخن از مرزهای صلاحیتی است و دقیقاً حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی را مشخص می‌کند. حدود صلاحیت در اصل ۷۲ بیانگر و تشریح حدود مقرر مذکور در اصل ۷۱ است؛ بنابراین اشکالی که بیانگر زائد بودن حدود مقرر در اصل مذکور بود، صحیح نیست و اصل ۷۲ زائد نیست، چراکه در اصل ۷۱ این امر به اجمال بیان شده و تفصیل آن در اصل ۷۲ بیان شده است. بنابراین آن عموم و کلیت قابل استنباط از ۷۱ را با اصل ۷۲ مقید کرده‌ایم و حتی اگر عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» نیز وجود نداشت، باید آن را در اصل ۷۲ مقید می‌کردیم؛ چراکه حرف «واو» در این اصل، مقیدکننده‌ی عموم مستنبط از اصل ۷۱ قانون اساسی است.

در خصوص اصل ۱۲۲ نیز باید مشخص شود که «مسئولیت در برابر مردم» در این اصل به چه معناست؟ در اصل مذکور، رئیس‌جمهور بماهو رئیس‌جمهور در حدود وظایف و اختیارات قانون اساسی و قانون عادی در مقابل مجلس، رهبر و ملت مسئول است. در مقابل رهبری که مشخص است و ضمانت اجرای این مسئولیت نیز طبق بند

۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که با مقدمه‌ی حکم دیوان‌عالی کشور یا استیضاح و اعلام عدم کفایت و زمینه‌سازی برای عزل که موضوع اصل ۸۹ است، اعمال خواهد شد. اما وقتی بیان می‌شود رئیس‌جمهور در مقابل مجلس مسئولیت دارد، این مسئولیت در قالب اصل ۸۹ یعنی استیضاح و رأی به عدم کفایت او یا در قالب اصل ۸۸ و سؤال از او و موظف بودن او به حضور در مجلس و پاسخگویی، قابلیت اعمال دارد. مجلس در صورتی که اراده‌ای وجود داشته باشد، از ابزار کافی و کارآمد برای نظارت بر رئیس‌جمهور و دولت برخوردار است. اگر مجلس همان‌گونه که حضرت امام (ره) فرمودند، عصاره‌ی فضایل ملت باشد، بی‌شک می‌تواند بسیار کارآمد باشد که البته در حال حاضر به دلایل مختلف این‌گونه نیست و کارآمدی لازم را در حوزه‌ی نظارت بر قوه‌ی مجریه ندارد. در خصوص مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مردم در اصل ۱۲۲ نیز باید توجه کرد که مسئولیتی به‌غیر از اینکه آرای توده‌های مردم به‌عنوان فشار افکار عمومی می‌تواند در دور بعدی انتخابات رئیس‌جمهوری مؤثر واقع شود و همچنین ارتباط مردم از طریق احزاب و گروه‌ها برای بیان مطالب خود، وجود ندارد و در غیر از این موارد، طریقه‌ی دیگری برای ضمانت اجرای مسئولیت رئیس‌جمهور در مقابل مردم وجود ندارد. در خصوص شعارهایی که از سوی رئیس‌جمهور مطرح می‌شود نیز باید گفت که رئیس‌جمهور به ما هو رئیس‌جمهور در حدود و اختیار خود مسئول است و نباید شعاری بدهد که در حوزه‌ی اختیارات او در قانون اساسی نیست. برای نمونه مگر فرد می‌تواند بگوید که تمام املاک کشور را به افراد می‌بخشم؟ مگر می‌توان بدون تصویب قوه‌ی مقننه و بدون درج در بودجه‌ی سالانه‌ی کشور، شعار دادن پول به مردم را مطرح کرد؟ بخشی از شعارها در واقع فریب افراد برای جلب نظر و رأی آن‌هاست و خلاف قانون اساسی است، بنابراین در صورت ابراز چنین شعارهایی، شورای نگهبان باید وارد عمل شود و چنین فردی را از فرایند انتخابات خارج کند. مسئولیت رئیس‌جمهور در برابر مردم که در اصل ۱۲۲ تصریح شده، فاقد ضمانت اجرای حقوقی است و ضمانت اجرای آن فشار افکار عمومی و عدم انتخاب رئیس‌جمهوری توسط مردم در انتخابات دور بعد است. در خصوص مبنای صلاحیت مجلس نیز باید گفت که مبنای این صلاحیت، خود قانون اساسی جمهوری اسلامی است که با رأی مردم و تأیید رهبری مشروعیت یافته است و هر گونه تغییر در قانون

اساسی نیز به موجب اصل ۱۷۷ منوط به موافقت رهبری و سپس رأی شهروندان البته با رعایت اصل ۱۷۷ امکان‌پذیر است. بنابراین همین قانون اساسی مبنای صلاحیت مجلس است و خارج از این مبنای دیگری وجود ندارد. رئیس‌جمهور بماهو رئیس‌جمهور در قانون اساسی مطابق اصل ۱۲۱ در مقابل قرآن و برای اعتلای امور و استقلال کشور، پاسداری از مذهب جعفری و دفاع از حقوق ملت، سوگند یاد می‌کند. براساس این رئیس‌جمهور طبق اصل ۱۲۲، در حدود وظایف و محدود در همین وظایف، دارای مسئولیت است، وظایف او مشخص است و مجری قانون اساسی محسوب می‌شود، پس دست او باز نیست که به استناد مسئولیت اجرای قانون اساسی اقدام به هر کاری کند و باید در چارچوبی که مجلس برای او تعیین کرده است، حرکت کند و نباید از این چارچوب و محدوده خارج شود. رئیس‌جمهور مجاز نیست به استناد سوگند موضوع اصل ۱۲۱ و مسئولیت اجرای قانون اساسی که در اصل ۱۱۳ بیان شده است، برای خود حق دادن اخطار به سایر قوا قائل شود. برای تفسیر مسئولیت اجرای قانون اساسی در اصل ۱۱۳ قانون اساسی باید چند موضوع مدنظر قرار گیرد. یکی اینکه این اصل باید با سایر اصول قانون اساسی تفسیر شود. دیگر اینکه باید بین مفهوم و محدوده‌ی این اصل در پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ که به موجب اصل ۱۱۳ وظیفه‌ی هماهنگی و تنظیم رابطه‌ی قوا نیز بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار داده شده بود و قانون اساسی پس از بازنگری که این وظیفه از رئیس‌جمهور گرفته شده و در صلاحیت رهبری قرار داده شد، تمایز قائل شد. به همین دلیل نمی‌توان برای اثبات اختیارات رئیس‌جمهور در حوزه‌ی مسئولیت اجرای قانون اساسی در خارج از محدوده‌ی قوه‌ی مجریه (غیر از اموری که بر عهده‌ی رهبری قرار داده شده است)، به قانون «تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» که پیش از بازنگری در قانون اساسی تصویب شده است، استناد کرد. امضای قوانین و اجرای آن‌ها نیز صلاحیت تکلیفی رئیس‌جمهور است و نه صلاحیت اختیاری و رئیس‌جمهور مکلف به امضا و اجرای قانون است و سلب الزامی بودن هر مصوبه در صلاحیت و اختیار خود مجلس است و رئیس‌جمهور نمی‌تواند به این بهانه که قانونی را که توسط شورای نگهبان مغایر موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داده نشده، قبول ندارد، از اجرای آن سرپیچی کند. اگر دولت ایرادی در مصوبه‌ی مجلس می‌بیند، ضرورتاً

باید اصلاح یا توقف اجرای آن مصوبه را از خود مجلس درخواست کند و مرجع تصمیم‌گیری در این خصوص مجلس است و دولت نمی‌تواند با استناد به اینکه قانون قابل اجرا نیست و دلایل دیگر از اجرای قانون استنکاف کند.

تقنین در صلاحیت قوه‌ی مقننه است و حتی بعضی از کارهای قانونگذاری کارهای نظارتی است، یعنی مجلس از طریق قانونگذاری اقدام به نظارت می‌کند و نظارت خود را از راه تقنین می‌گیرد. در بحث بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، موضوع اصول ۵۱ و ۵۲، به انضمام اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی که به موضوع حسابرسی بودجه در دیوان محاسبات اشاره دارد، اگرچه این امور و تصویب بودجه بر عهده‌ی مجلس است، در خصوص لایحه کسی نمی‌تواند به دولت بگوید در لایحه چه اموری نگاشته شود، اما قانونگذار می‌تواند نحوه‌ی نوشتن لایحه‌ی قانونگذاری را برای دولت تعیین کند. قانون بودجه‌ی کشور، طی لایحه توسط دولت به مجلس تقدیم می‌شود و بررسی آن نیز در مجلس انجام می‌گیرد، ولی از نظر شکلی مجلس می‌تواند نحوه‌ی نگارش لایحه را مشخص کند و این نیز همانند موارد دیگر همچون تصویب قانون محاسبات است که نقش خط‌کش و مبنای کار را برای محاسبات دولتی دارد. بنابراین این امر دور نبوده و به معنی دخالت مجلس در اجرا نیز نیست، چراکه اجرا به معنی انجام دادن است، اما مجلس می‌تواند این را که چه چیزی اجرایی شود، مشخص کند، چراکه قانون مصدر بایدها و نبایدها و دولت مجری آن‌هاست. حال ممکن است در این‌جا قانون به معنی خاص، که منظور مصوبات مجلس شورای اسلامی به ما هو مجلس و نهاده‌ی که شورای نگهبان ناظر آن است و دارای محدودیت‌های قانونگذاری مورد اشاره‌ی اصل ۷۲ قانون اساسی است، باشد یا منظور از قانون و بایدها و نبایدها در مفهوم عام، دستورهای رهبری یا مجمع تشخیص مصلحت نظام یا شورای عالی امنیت ملی و سایر نهادها باشد که در هر صورت این بایدها و نبایدها در کشور باید اجرایی شود و دولت مجری این اوامر خواهد بود.

صحیح است که قانونگذار اساسی به موجب اصل ۱۳۴ تعیین خط‌مشی دولت بر عهده‌ی دولت قرار داده شده، همین تعیین خط‌مشی دولت هم باید در چارچوب قوانین باشد. به‌طور کلی هر مرجع قانونی صلاحیت‌دار اگر اقدام به وضع مقرره کند، مقررات وضع‌شده توسط او باید اجرا شود.

نکته‌ی دیگر در خصوص لوایح قضایی است که در بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی بدان اشاره شده است. از سوی دیگر اصل ۷۴ قانون اساسی، به لوایح قانونی اشاره کرده است. در این‌جا این دو موضوع با هم جمع و به تفسیر شورای نگهبان در این زمینه منجر شده است. براساس تفسیر این نهاد، فقط لایحه‌ی قضایی که تصویب شد، ارائه‌ی لایحه به دولت از جهت طریقت داشتن دولت برای تقدیم لایحه‌ی قضایی به مجلس است. پس با ظهور اصل ۷۴ قانون اساسی، پاسخ به پرسشی که بیان می‌دارد آیا دولت حق دارد لایحه‌ی قضایی قوه‌ی قضاییه را جرح و تعدیل کند، منفی خواهد بود و تهیه و تصویب این لوایح در صلاحیت خود رئیس قوه‌ی است و دولت که هیأت وزیران هستند، حق ندارند چیزی را از لایحه کم و زیاد کنند و عین همان لایحه را تقدیم مجلس خواهند کرد. هنگامی که گفته می‌شود دولت حق تغییر لوایح قضایی را ندارد، به طریق اولی نمی‌تواند آیین‌نامه‌ی قضایی تصویب کند و به همین دلیل و با استناد به اصل ۱۵۷ صلاحیت تصویب آیین‌نامه برای رئیس قوه‌ی قضاییه در نظر گرفته شده است، بر این اساس و با توجه به اینکه می‌گوییم دولت صلاحیت اصلاح لوایح قضایی را ندارد، به طریق اولی حق دخالت در تصویب آیین‌نامه‌های ذیل لایحه‌ی مذکور را نیز نخواهد داشت و در غیر این صورت، براساس اصل ۱۷۰ قضات موظفاند از اجرای آن‌ها خودداری کنند، چراکه این آیین‌نامه‌ها مغایر قانون و خارج از حدود صلاحیت قوه‌ی مجریه تصویب شده‌اند.

آقای دکتر غلامحسین الهام: با توجه به مطالب بیان‌شده، نکته‌ی شایان توجه این است که در قانون اساسی اطلاعات و عمومات فراوانی وجود دارد و نمی‌توان به این اطلاعات و عمومات به‌طور متنوع نگرست و چنانچه بخواهیم به این اطلاعات با این شدت و حدت در هر بخش عمل کنیم، دچار مشکل می‌شویم و انسجام قانون اساسی از بین خواهد رفت. برای نمونه اصل ۱۱۳ به‌طور مطلق رئیس‌جمهور را از نظر مدیریت، شخص دوم کشور و مسئول اجرای قانون اساسی دانسته است. با توجه به این اطلاق آیا رئیس‌جمهور می‌تواند دادگاه تشکیل دهد، درحالی‌که قانون اساسی این وظیفه را بر عهده‌ی رئیس قوه‌ی قضاییه قرار داده است؟ زیرا از طرفی ممکن است رئیس قوه‌ی قضاییه اقدام به انجام چنین کاری نکند و از سوی دیگر نیز یکی از امور مورد اشاره در قانون اساسی معطل مانده و رئیس‌جمهور نیز مجری آن است! البته

ممکن است در این جا اجرا را به نظارت تعبیر کنند و به تعبیری منظور مسئولیت اجرای قانون اساسی، از طریق نظارت بر اجرا خواهد بود. البته این سخن دارای اشکال است، چراکه معنای اجرا، نظارت بر عملکرد قوای سه گانه نیست. بنابراین باید این امر تبیین و روشن شود و رئیس جمهور باید مسئولیت اجرای قانون اساسی را با سایر اختیارات خود هماهنگ سازد، ولی از اطلاقش نباید استفاده کرد. این امر در خصوص مجلس نیز قابل تعمیم است و در این خصوص شورای نگهبان نیز دارای اهمیت و مسئولیت خواهد بود. پس چنانچه در خصوص عموماً می تواند در چارچوب قانون اساسی اقدام به قانونگذاری در آن حیطه نکند، به نظم منطقی نرسیم و نتوانیم آن ها را با هم منسجم کنیم و از یک کل منسجم برای مدیریت کشور استفاده کنیم، دچار معضلات متقابل خواهیم شد. باید با تفاسیر معقول بن بست شکنی کرده و با برداشت معقول از روابط قوا به این امر برسیم و در این زمینه هر کجا که مشکلی پیش آمد، رهبری تنظیم کننده خواهد بود.

تفسیر شورای نگهبان در خصوص انحصار صلاحیت دیوان عدالت اداری به نظارت بر آیین نامه ها و مصوبات «قوهی مجریه» را به این اعتبار که صلاحیت مقررگذاری در انحصار قوهی مجریه است صحیح می دانم، در غیر این صورت اگر بگوییم رئیس قوهی قضاییه هم صلاحیت آیین نامه گذاری دارد، ولی نه دیوان عدالت و نه رئیس مجلس صلاحیت نظارت بر آن ها را ندارد، این مقررات بدون نظارت باقی می ماند. آیا این درست است؟

نکتهی دیگر در خصوص شورای نگهبان و تفاسیر این نهاد از قانون اساسی است که بعضاً راهگشای مسائل و مشکلات نیست. برای نمونه شورای نگهبان در تفسیر اصل ۸۶^(۱) هیچ مصونیتی برای نمایندگان قائل نیست که این امر دارای اشکال است، چراکه اگر فعلی جرم نباشد، قابل تعقیب نخواهد بود و برای انجام امور مباح نیز کسی تعقیب نمی شود، پس به نظر می رسد به نوعی در این زمینه افراط شده است که هیچ کس مصونیت ندارد، زیرا جرمی که مرتبط با وظیفه است، یا توهین است یا افترا تلقی

۱. نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۸۰/۱۰/۲۰: «اصل هشتم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی، در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می باشد و این آزادی نافی مسئولیت مرتکب جرم نمی باشد».

می‌شود. ممکن است در خارج از چارچوب مذکور نماینده‌ای از وزیری انتقاد داشته باشد و در مجلس بگوید که این وزیر نسبت به بیت‌المال اهمال‌کار است یا این مقدار اختلاس یا دزدی شده است. از سوی دیگر نمی‌تواند با توجه به نصاب‌های مشخص، از ابزارهای نظارتی مانند استیضاح علیه او استفاده کند که با تفسیر شورای نگهبان از اصل مذکور چنین فردی مجرم تلقی می‌شود و هر اعلان جرم یا افترا یا توهینی مرتکب شود، قابل تعقیب است و تقریباً در هیچ موردی مصونیت و غیرقابل تعقیب بودن را نپذیرفته است که به نظر دارای اشکال است. شاید ترکیب مجلس یا دولت در اظهارنظرها مؤثر باشد. مورد دیگر اصل ۷۴ قانون اساسی است که بیان می‌دارد لوایح باید به تصویب هیأت وزیران برسد و در این زمینه، شورای نگهبان در تفسیر لایحه‌ی قضایی پس از بررسی موضوع، نتوانست تعریفی از آن ارائه دهد و تنها به این امر اکتفا کرد که اگر لایحه قضایی باشد دولت نباید در آن دخالت کند! ^(۱) که این تفسیر نیز بدون اشکال نیست. درست است که تخصص این امر و تهیه‌ی لوایح قضایی شرعی مانند حدود، دیات و قصاص شأن مجتهد جامع‌الشرایط است و می‌توان گفت در این‌گونه امور تخصصی فقهی دولت صلاحیت مداخله ندارد، اما چگونه ممکن است در لوایحی مانند لایحه‌ی آیین دادرسی کیفری که ایجادکننده‌ی بسیاری از نهادهای جدید، ساختارهای اداری و تکلیف‌کننده‌ی وظایفی برای نهادهای دولتی مانند وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی و غیره است و در این زمینه هزینه‌های مالی زیادی را بر دولت تحمیل می‌کند، دولت دخالت نکند؟ پس مقصود از تصویب چیست؟ اینکه دولت باید لایحه را تصویب کند چه اختیاری به دولت می‌دهد؟ با توجه به اینکه دولت در این لوایح دارای مسئولیت سیاسی، شرعی و قانونی است، نمی‌توان قائل به عدم امکان اظهارنظر و الزام به تصویب برای آن شد.

نکته‌ی دیگری که پاسخ به آن هنوز مغفول مانده، این است که بالاخره مبنای مشروعیت مجلس چیست و از کجا نشأت گرفته است؟ حال ممکن است این پرسش در خصوص اجرای قوانین و جایگاه امضای رئیس‌جمهور در این زمینه نیز مطرح شود

۱. نظر شماره‌ی ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۷۹/۷/۳۰: «...۳- لوایح قضایی که توسط رئیس قوه‌ی قضاییه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هر گونه تغییر مربوط به امور قضایی در این‌گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه‌ی قضاییه مجاز می‌باشد.»

که در پاسخ باید گفت که امضای قوانین و مقررات برای این مقام تکلیفی است و در آن تردیدی وجود ندارد و چنانچه رئیس‌جمهور به این تکلیف مبادرت نکرد، باید پاسخگو باشد و حتی می‌توان او را محاکمه کرد، چراکه قانونگذار اساسی حق و تو نیز برای او قائل نشده است. اما این امضا برای مصوبه‌ی مجلس مشروعیت اجرایی ایجاد می‌کند، چراکه تنها جایی که وصل به منبع مشروعیت قدرت حاکمیتی است، رئیس‌جمهور است و نه مجلس و اگر رئیس‌جمهور مصوبه را امضا نکند، این فاقد اعتبار است، مانند انشای رأی توسط قاضی. مصوبه‌ی مجلس تا پیش از تصویب پیش‌نویسی لازم‌الاجراست، ولی اعتبار اجرایی ندارد و همان‌گونه که تا رأی توسط قاضی انشا نشود اعتبار پیدا نمی‌کند، تا مصوبه امضا نشود، قانون به صورت نهایی وضع نشده است. بر این اساس امضای رئیس‌جمهور هرچند تکلیفی است، تشریفاتی نیست و در مشروعیت اجرایی مصوبات مجلس بدون امضای رئیس‌جمهور تردید جدی وجود دارد. شورای نگهبان صرفاً مرجع اعلام عدم مغایر شرع بودن مصوبه است و نه مشروعیت اجرایی آن، شورای نگهبان صرفاً حکم مصوبه را از نظر عدم مغایرت با شرع بیان می‌کند. حال آیا این مصوبه را باید اجرا کرد و اجرای این مصوبه مشروعیت دارد، این امر توسط رئیس‌جمهور انجام می‌گیرد. در خصوص مجلس نیز اعتبار احکام شرع از قانونگذار نیست و قانونگذار در خصوص احکام منصوص صرفاً آن‌ها را در قالب مواد تبیین می‌کند و اعتبار آن احکام که ذاتاً منطبق با شرع است، از شارع است نه از مجلس قانونگذار. نقش فقهای شورای نگهبان در این خصوص نیز مشروعیت‌بخشی به متن مصوبات است، از این جهت که مغایر شرع نیست. اگر رئیس‌جمهور مشروعیت اجرایی به مصوبه نداد، ممکن است محاکمه شود که چرا تکلیف قانونی خود را انجام نداده است، در این بحثی نیست، بحث این است که آیا مصوبه بدون امضا مشروعیت اجرایی می‌یابد یا نه؟ به نظر بنده مشروعیت اجرایی نمی‌یابد و قانونی که اجازه داده رئیس مجلس قانون را ابلاغ کند، مغایر قانون اساسی است.^(۱) از سوی دیگر و برای پاسخ به پرسش اول باید تبیین کرد که مشروعیت

۱. ماده‌ی ۱ قانون مدنی: «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.»

مجلس از کجاست؟ آیا مشروعیت مجلس به رأی مردم است؟ آیا رأی مردم برای مشروعیت این نهاد حجت شرعی می‌آورد. اما چنانچه مشروعیت اجرایی قانون از حکم حکومتی حاکم یا رهبری یا کسی که ایشان تعیین کرده نشأت گرفته باشد، مشروعیت اجرایی قانون از تنفیذ رهبری به رئیس‌جمهور نشأت می‌گیرد. ممکن است این مشروعیت را نیز به فقهای شورای نگهبان تسری دهند و بیان شود که مشروعیت مجلس به فقهای شورای نگهبان است که این نظر بدون اشکال نیست، چراکه بعضی نظرها ممکن است مبتنی بر نظر حقوقدانان شورای نگهبان باشد و این اعضا نیز مشروعیت‌بخش نیستند و از سوی دیگر همه‌ی قوانین به تأیید همه‌ی فقها نمی‌رسد. پس این امور باید به‌صورت منصوص و معقول تعریف شود؛ تعریف منصوص از قانون که وجود ندارد و تعریف معقولی نیز از قانون نمی‌توان پذیرفت و تنها باید به تعریف شکلی از قانون بسنده نکرد و همان‌گونه که بیان شد، اینکه تعریف می‌شود که هر آن چیزی که مجلس تصویب کند قانون است و مرزبندی بین آیین‌نامه و قانون و غیره شکلی خواهد بود، پس چنانچه به تعریف شکلی روی آورده شود، مشکل حل نخواهد شد، یعنی اختیار مجلس مطلق است، هرچه را که مجلس تصویب کرد، چه در مورد خاص یا عام در صلاحیت او بوده است. امور اجرایی که دولت انجام می‌دهد، نوعاً سیاستگذاری است. دولت نیز به تنظیم امور از طریق مصوبه‌ی هیأت وزیران مبادرت می‌ورزد و هیچ‌کدام از این امور مشمول تعریفی که از اجرا صورت گرفت نخواهد شد، درحالی‌که اجرا به معنای تنظیم امور اجرایی و برنامه‌ریزی به شکل عام آن یعنی قانونگذاری به معنای عام است نه صرف اجرای قانون. بنابراین باید این امور را تعریف کرد و نه معتقد به حاکمیت مطلق دولت شد و نه معتقد به حاکمیت مطلق مجلس بود و تنها حاکمیت مطلق متعلق به ولی‌فقیه است. از جمله اموری که نیاز به مرزبندی دارد، صلاحیت دولت در ایجاد تعهد بین‌المللی برای کشور بدون تصویب مجلس و صلاحیت دولت در انعقاد قرارداد با تصویب مجلس است. باید مشخص شود که آیا دولت می‌تواند از طریق بیانیه یا استنادی با عناوین مشابه بدون تصویب مجلس



تبصره - «در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضا 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.»

کشور را متعهد کند؟ آیا این امور معاهده‌ی بین‌المللی نیست که نیاز به تصویب مجلس داشته باشد؟ آیا به صرف اینکه عنوان یک سند تعهدآور را معاهده نگذاشتیم، دیگر نیاز به تصویب مجلس ندارد؟ آیا بین قانون بودجه و سایر قوانین تفاوت وجود دارد یا نه؟ آیا اگر مجلس لایحه را به‌طور کلی تغییر دهد، آیا از لایحه چیزی باقی می‌ماند و می‌توان گفت این متن لایحه‌ی دولت است؟ اگر مجلس چنین صلاحیتی دارد، پس چرا قانون اساسی گفته است لایحه‌ی بودجه را باید دولت تهیه کند؟ خود مجلس طرح بودجه را هم بدهد. نکته‌ی دیگر اینکه به چه دلیل شورای نگهبان لایحه‌ی بودجه را مشمول اصل ۷۵ نمی‌داند و اگر تغییراتی به موجب پیشنهادهای نمایندگان در لایحه‌ی بودجه انجام گیرد، مشمول اصل ۷۵ نیست؟ توجیه این استثنا کردن چیست؟ پس باید برای حل مشکلات مرزهای مذکور تبیین و مشخص شود.

آقای محمد جواهری طهرانی: نصوص تا حدود زیادی الفاظی‌اند که بر روی کاغذ آمده‌اند و بنده معتقدم که چون ولی‌امر طبق اصل ۷۱ به مجلس اعطای صلاحیت کرده، این مشروعیت اعطا شده است. صلاحیت مذکور نیز به تک‌تک نمایندگان اعطا نشده و به کل مجلس اعطا شده است و به همین سبب شورای نگهبان به‌درستی در تفسیر خود بیان داشته است که یک نماینده به‌تنهایی حق اعمال صلاحیت‌های مجلس را ندارد. از سوی دیگر برای تمشیت امور جامعه و اداره‌ی حکومت، قانونی نوشته شده است به نام قانون اساسی و به تعبیر دیگر قانون اساسی چیزی نیست جز مکانیزمی که ولی‌امر برای اداره‌ی جامعه از آن استفاده می‌کند. اگرچه تا رسیدن به مجلس موردنظر حضرت‌عالی فاصله است و بعید است چنین مجلسی تشکیل شود، با وجود این مجلس باید چه کرد؟ این امر قابل پذیرش است که هیچ مکانیزمی نیست که مطلقاً خوب یا بد باشد. اگر مجلس درست عمل کند و دارای نمایندگان خوب باشد، برای کشور راه نجات را می‌توان تصور کرد و برعکس، می‌توان راه شکست کشور را در وجود مجلس ضعیف و نمایندگان بد دانست. از سوی دیگر نیز رهبری نخواستہ است با حکم حکومتی مبادرت به حل مشکلات کند و تنها راه حل مشکلات را تفسیر شورای نگهبان دانسته است.

آقای بهنام حبیب‌زاده: برخی صاحب‌نظران معتقدند چون دولت نماینده‌ی حاکمیت است و تمشیت امور کرده و خدمات عمومی به جامعه ارائه می‌کند، در جایی که قانون نیست، می‌تواند وارد شود و مقررہ وضع کند که به‌نظر می‌رسد این امر

خارج از حدود اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. حال آیا شناسایی چنین صلاحیتی برای دولت، مطابق با قانون اساسی و پذیرفتنی است؟ پرسش دیگر این است که آیا بدین دلیل که حکم رئیس‌جمهور توسط رهبری تنفیذ می‌شود، اگر او قانون مصوب مجلس را امضا نکند، قانون مشروعیت اجرایی نمی‌یابد؟ آیا وجود رئیس‌جمهور و امضای او جنبه‌ی شرعی به قانون می‌دهد؟

آقای غلامرضا عظیم‌پور: گفته شد اعلام مغایرت مصوبات دولتی با قوانین از سوی رئیس مجلس موجب توقف اجرای آن مصوبات می‌شود، سؤال اول اینکه مفهوم حقوقی این توقف و آثار آن چیست؟ آیا این توقف به معنای ملغی‌الاثربودن مصوبه است؟ سؤال دیگر اینکه مفهوم تجدیدنظر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی چیست؟

آقای یحیی مزروعی ایبانه: دیدگاه موجود در خصوص وظایف و نوع صلاحیت قوای سه‌گانه باید تا حدودی تغییر کند. قوه‌ی مجریه صرفاً قوه‌ی مجریه نیست، حتی مجلس نیز صرفاً قانونگذار و ناظر نیست، برای نمونه در برخی موارد قوه‌ی مجریه از طریق مراجع شبه‌قضایی در درون قوه‌ی مجریه مانند هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مبادرت به انجام امر قضایی می‌کند، یا اینکه براساس اصل ۱۳۸ دولت مقررات‌گذاری انجام می‌دهد، یعنی کار شبه‌تقنینی انجام می‌دهد. بنابراین نباید تصور کرد که تنها مجلس قانون می‌گذارد و دولت صرفاً به کار اجرا می‌پردازد. این امر در خصوص قوه‌ی قضاییه نیز صادق است و در درون این قوه علاوه بر اینکه کار قضاوت و امور مربوط به قضا انجام می‌پذیرد، برخی سازمان‌های اجرایی مانند سازمان ثبت اسناد و املاک و سازمان پزشکی قانونی وجود دارد که در حال انجام امور اجرایی درون این قوه‌اند. بنابراین چنانچه بیان شود که قوه‌ی مقننه‌ای وجود دارد که قانون وضع می‌کند و قوه‌ی دیگری وجود دارد که صرفاً اجرا می‌کند، به نظر دقیق نخواهد بود و در عین حال نیز باید پذیرفت که معیاری به نام قانون وجود دارد که همه‌ی قوا براساس آن باید حرکت کنند و چنانچه غیر از این باشد، مدیریت کشور دچار اشکال خواهد شد.

آقای علی بهادری جهرمی: با توجه به نکاتی که دکتر اصلانی مطرح کردند، نتیجه‌ی قابل استفاده، چیزی جز حاکمیت مطلق پارلمان بر قوه‌ی مجریه نیست. تعریف دقیقی از قانون ارائه نشد و تعریف مورد اشاره هم داخل در قضا و هم داخل

در اجرا می‌شود و این تعریف حاکمیت مطلق پارلمان را منعکس می‌کند. با اینکه قانون اساسی مشخص کردن خط‌مشی دولت را بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار داده و این مقام را منتخب مردم دانسته که به برنامه‌های او رأی داده‌اند، چگونه بیان می‌شود که مجلس باید خط‌مشی دولت را مشخص کند؟ اگر چنین است، چرا می‌گوییم مردم رئیس‌جمهور را انتخاب کنند و به برنامه‌های رئیس‌جمهور رأی دهند؟ نخست‌وزیری منتخب مجلس باشد و یک هیأت وزیران هم قرار دهند تا حاکمیت مطلق قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه محقق شود که این امر و مجری صرف دانستن قوه‌ی مجریه با کلیات و نصوص موجود و قانون اساسی قابل جمع نیست.

آقای محمد بهادری جهرمی: با توجه به تمثیلی که در خصوص راه‌سازی مجلس برای دولت با عنوان زین کردن اسب و تعیین مدار حرکت آن بیان شد، می‌توان گفت که گاهی مدارهایی که تعیین شده است، مانند برنامه‌ی پنج‌ساله، سیاستگذاری و کلی است و آرمان‌ها را در برمی‌گیرد. بنابراین برخی موارد مباحث کلی است و دولت حق دارد از طریق نوع دوم آیین‌نامه‌های موضع اصل ۱۳۸ با تعبیر خودش به اجرای آن‌ها بپردازد و به نظر ایرادی بر این امر نیست. بنابراین زمانی که مجلس قوانین کلی مانند قوانین برنامه را تصویب می‌کند، دولت می‌تواند با آیین‌نامه‌های مستقل هرچند ارتباطی با یک قانون خاص نداشته باشد، رویکردهایی را اتخاذ و نسبت به مقررات‌گذاری در آن زمینه و دوشان قانون برای دستیابی به اهداف برنامه، اقدام کند. اگر در موارد و آیین‌نامه‌های مذکور مجلس مغایرتی مشاهده کند، می‌تواند از طریق نظارت رئیس مجلس به ابطال آیین‌نامه‌های مغایر قانون مبادرت ورزد و هم می‌تواند اقدام به قانونگذاری مغایر آن موضوع کند. نکته‌ی دیگر اینکه ممکن است سیاست‌های کلی را رهبری ابلاغ کند و الزامی برای مجلس در جهت قانونگذاری در این موارد نیز وجود ندارد. آیا رئیس‌جمهور نمی‌تواند برای اجرای سیاست‌های مذکور هرچند مجلس در آن حوزه قانونگذاری نکرده است، آیین‌نامه‌ی مستقل تصویب کند؟

آقای کاظم کوهی اصفهانی: اگر تفاوت بین اینکه مجلس صرفاً می‌تواند «قانون» وضع کند یا اینکه مجلس می‌تواند هر چیزی وضع کند و هر چیزی که وضع کرد می‌شود قانون، روشن و مشخص شود مقصود قانونگذار کدام یک بوده است، موضوع حل خواهد شد. این امر را که مجلس هر چیزی را وضع کرد می‌شود قانون، نمی‌توان پذیرفت.

آقای مجتبی همتی: در خصوص بیاناتی که گذشت، پاسخ به چند پرسش مهم و حائز اهمیت است؛ اول اینکه اصول ۷۳ به بعد امر اجرایی است یا اینکه تقنین است. به عبارت دیگر، اصول مذکور موضوع تقنین مجلس است یا موضوع نظارت مجلس؟ دوم، معیار تفکیک قانون از اجرا یا صلاحیت تقنینی و اجرایی چیست؟ به عبارتی اصل ۷۱ به صورت موضوعی یک صلاحیت عام قانونگذاری را قائل شده است. در ذیل اصل ۱۳۸ نیز از آیین‌نامه‌های مستقل به صورت عام صلاحیت مقررات‌گذاری نام برده شده است. بر این اساس سؤال مطرح این است که هر دو صلاحیت مذکور برای مجلس و دولت عام است و در این صورت آنچه می‌تواند مشکل را حل کند، معیارهای تفکیک قانون از اجراست، این معیارها چیست؟ اگر وارد مصادیق شویم که بسیار است و تمام‌شدنی نیست، فقط این معیارهاست که نجات‌دهنده‌ی دو حصر مذکور است و باید تبیین شود. نکته‌ی دیگر اینکه، در اصل ۷۱ به حدود مقرر در قانون اساسی اشاره شده است و می‌توان حدود مقرر مذکور را برخی نهادهای مقرر شده یا برخی صلاحیت‌های مشخص دانست که برخی از این نهادها بالاتر از مجلس و برخی دیگر پایین‌تر از مجلس‌اند. پس باید مشخص شود که نحوه‌ی دخالت مجلس در حدود صلاحیت نهادهای فراتر و مادون مجلس به چه صورت است.

آقای دکتر ابراهیم موسی‌زاده: چنانچه بیان شود که رئیس‌جمهور یا قوه‌ی مجریه مأمور است و معذور که در این صورت استیضاح معنای پیدا نمی‌کند، اینکه گفته شود رئیس‌جمهور تنها مجری است، محل اشکال است، چراکه وقتی استیضاح مطرح می‌شود، یعنی به رئیس‌جمهور علاوه بر مأموریت اجرا، اختیارات دیگری نیز اعطا شده است. از سوی دیگر مدیریتی که برای رئیس‌جمهور در دولت در نظر گرفته شده، با اجرا متفاوت است. برای نمونه مدیر یک اداره دستورهایی می‌دهد که کارمند آن اداره آن‌ها را اجرا می‌کند و مجری آن است. وقتی بیان می‌شود که مجلس می‌تواند در راستای مدیریت قوه‌ی مجریه رئیس‌جمهور را استیضاح کند، با مأمور به اجرای قوانین متفاوت است، چراکه مأمور به اجرای قوانین قابل استیضاح نیست. بنابراین وقتی بر اثر سوء مدیریت کشور دچار مشکل و چالش سیاسی، فرهنگی و اقتصادی می‌شود، مجلس می‌تواند رئیس‌جمهور را به دلیل این سوء مدیریت استیضاح کند. به عبارت دیگر استیضاح به این است که رئیس‌جمهور یا قوه‌ی مجریه علاوه بر اجرای قوانین

مسئولیت‌های دیگری نیز دارد که خارج از قانونگذاری است. نکته‌ی دیگر اینکه براساس اصل ۱۶۷ قاضی موظف است برای احقاق حقوق افراد بکوشد و حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیاید و اگر نیافت، با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، مبادرت به صدور حکم کند، یعنی برای تظلم‌خواهی چنانچه قانون نیز سکوت کرده باشد، باید به عرف و دکتین و غیره مراجعه و حق مظلوم را ادا کند. بنابراین وقتی که برای حق یک فرد، قانونگذار اساسی این همه دست قاضی را باز گذارده است، آیا نباید این صلاحیت به دولت داده شود و دست او نیز برای حل بحران‌ها و حوادث مبتلا به در کشور باز گذارده شود؟ چراکه ممکن است در آن زمینه و موضوع اصلاً قانونی وجود نداشته باشد یا اینکه تصویب قانون مورد نیاز به درازا بکشد و در این زمینه باید دست دولت باز گذاشته شود تا در راستای بعضی حوادث خارج از قانون تصمیمات مقتضی را اتخاذ کند.

آقای دکتر فیروز اصلانی: در پاسخ به پرسش‌ها و بیانات دوستان باید به برخی نکات اشاره کرد:

در مورد تصویب برنامه‌ی پنج‌ساله که مطرح شد، دولت می‌تواند بدون دخالت مجلس و طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی برنامه‌ی مستقل و به تعبیری آیین‌نامه‌ی مستقل بگذرانند. در خود برنامه نیز صریحاً به این امر و تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی طبق صدر اصل ۱۳۸ اشاره شده است، البته چنانچه به این امر اشاره نشده بود، دولت می‌توانست در این زمینه همان آیین‌نامه‌ی مستقل را داشته باشد. اما باید توجه داشت که هر مطلب و واژه‌ای در قانون اساسی بار معنایی مربوط به خودش را دارد. بر همین اساس باید به ذیل اصل ۱۳۸ دقت کرد. قسمت مذکور بیان می‌دارد که آیین‌نامه‌ی مستقل از مجلس، غیرمستقل و آیین‌نامه یا بخشنامه‌ی مصوب هر یک از وزرا نباید مغایر متن و روح قوانین باشد. پس باید به سلسله‌مراتب هنجارهای مطرح در جمهوری اسلامی توجه شود که عبارت‌اند از: اسلام، قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قانون عادی، آیین‌نامه‌های مصوب دولت و بخشنامه‌ها و غیره. پس در صورت پذیرش سلسله‌مراتب مذکور دیگر آیین‌نامه‌ی مغایر قانون پذیرفته نیست و خلاف قانون است. اگر آیین‌نامه مغایر با روح قوانین باشد، جلوی آن توسط رئیس مجلس گرفته می‌شود. بنابراین براساس سلسله‌مراتب مذکور باید نهاد بالاتر کنترل‌کننده و نهاد پایین‌تر کنترل‌پذیر باشند. پس حتی اگر به‌طور صریح در مورد

آیین‌نامه‌ای قانون وجود نداشته باشد، بالاخره با یک ماده‌ی قانونی سازگاری وجود دارد و نمی‌تواند از آن ماده‌ی قانونی فراتر رود.

در خصوص سیاست‌های کلی نیز مطلبی که بیان شد صحیح است و نیازی به قانونی شدن آن سیاست‌ها وجود ندارد، چراکه با توجه به نام سیاست‌ها جهت‌گیری‌های کلی که رهبر نظام تعیین می‌کند، در آن مشخص می‌شود و در بخش‌های مختلف سیاست‌های کلان ممکن است نیاز به قانون باشد و مجلس اقدام به قانونگذاری کند و این‌گونه نیست که همان سیاست‌ها عیناً به قانون تبدیل شوند. همچنین با توجه به اصل سلسله‌مراتب هنجاری که مطرح شد، چنانچه مجلس بخواهد در راستای سیاست‌های کلی نظام اقدام به قانونگذاری کند، باید خارج از چارچوب سیاست‌های کلی و مغایر با آن نباشد و الزام به پذیرش سیاست‌های کلان در این زمینه حتمی است. از آن سو نیز شورای نگهبان به‌عنوان نهاد و مرجع کنترل‌کننده جلوی تصویب مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی را می‌گیرد. مجلس مکلف است برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی قانون تصویب کند و دولت هم موظف است برای تحقق سیاست‌های کلی لایحه بدهد. در مواردی که تحقق سیاست‌های کلی نیازمند قانون باشد و از مواردی باشد که حتماً باید برای آن قانون وجود داشته باشد و اگر دولت برای آن به مجلس لایحه نداد، مشکل پیش خواهد آمد. به هر حال باید سیاست‌های کلی نظام اجرا شود و اجرا شدن آن هم در مواردی که منوط به قانونگذاری است، باید در مورد آن قانون تصویب شود و سیاست‌های کلی فوق قانون عادی است. ولی اینکه بگوییم حتماً باید قانون شود، چنین الزامی وجود ندارد. در اصول مختلفی که در خصوص صلاحیت‌های مجلس است، این صلاحیت تقنینی را به مجلس داده است.

در خصوص صلاحیت قانونگذاری مجلس نیز باید گفت که مرجع باید و نباید در قانون به معنی خاص آن، مجلس است و این مطلب در اصل ۵۸ قانون اساسی مطرح شده است. اصول ۷۱ و ۷۲ نیز مشخص‌کننده‌ی این صلاحیت است. بنابراین بحث هر چیزی که در مجلس به تصویب رسید، قانون نخواهد بود، چراکه مصوبه‌ی مجلس طبق اصل ۹۴ به شورای نگهبان فرستاده می‌شود و این مصوبه‌ی مجلس است که ملاک می‌باشد و تا تأیید شورای نگهبان را نگیرد لباس قانون به خود نخواهد

گرفت و وقتی مصوبه قابلیت قانون را دارد که تأیید شورای نگهبان را بگیرد و مشروعیت داشته باشد و تا این تأیید را نداشته باشد، فاقد اعتبار است.

آقای کاظم کوهی اصفهانی: مبنای اینکه مجلس هر چیزی را تصویب کرد می‌شود قانون چیست؟ قانون معنایی عرفی دارد و عرف هر چیزی را قانون نمی‌داند. اگر قانون اساسی می‌گفت هر چیزی که مجلس تصویب کرد می‌شود قانون، بحثی نبود، ولی وقتی قانونگذار اساسی تعریفی از قانون ارائه نداده است، باید تعریفی را که از لفظ قانون برمی‌آید، ملاک قرار داد.

آقای دکتر فیروز اصلانی: مجلس وقتی باید یا نبایدی را تعیین می‌کند مصوبه برای شورای نگهبان ارسال می‌شود و در صورت تأیید شورای نگهبان مصوبه به قانون تبدیل می‌شود. قانون اساسی برای تشخیص قانون ملاکی غیر از این ندارد. نکته‌ی دیگر این است که مرجع تصویب این باید و نباید نیز گاهی متفاوت است و ممکن است مرجع مذکور شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و غیره باشند و تنها اعتبار و حدود صلاحیت مرجع صدور باید و نباید متفاوت است.

اصل ۶۰ بیان می‌دارد که اعمال قوه‌ی مجریه جز در اموری که مستقیماً مربوط به رهبری است، توسط رئیس‌جمهور و وزرا انجام می‌گیرد، اعمال قوه‌ی مجریه، یعنی انجام امور اجرایی؛ یعنی مجلس برای دولت اموری را مشخص و دولت نسبت به انجام آن مبادرت می‌ورزد و دولت حق ندارد کار دیگری انجام دهد. شأن مجلس نیز این است که هر جزییات را که خواست تصویب کند. لزوم فعل‌ها و ترک فعل‌ها را مجلس معین می‌کند و در این صورت قوه‌ی مجریه باید آن امور را انجام دهد. پس هر جزییاتی را مجلس می‌تواند تصویب کند و شورای نگهبان به‌عنوان مقام کنترل‌کننده در این زمینه است و چنانچه نسبت به مصوبه‌ای ایراد گرفت و آن مصوبه را تأیید نکرد، این امر به معنی خروج مجلس شورای اسلامی از صلاحیت خود خواهد بود. از سوی دیگر باید بین مأمور اجرا و مدیر قائل به تفکیک شد، چراکه مأمور اجرا پاسخگو نیست و تنها باید مأموریت خود را انجام دهد. اما چنانچه مأموریت مذکور گُند و بی‌فایده بود و سبب از بین رفتن وقت ملت و نابودی فرصت‌ها شد و مدیریت و کفایت نداشت، از کار خود برکنار می‌شود. قوه‌ی قضاییه نیز براساس بند ۳ اصل ۱۵۶ مسئول

نظارت بر حسن اجرای قوانین است که در دو مورد این نظارت اعمال می‌شود؛ یکی طبق اصل ۱۶۱، دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر حسن اجرای صحیح قوانین در محاکم ایفای مسئولیت می‌کند. در این خصوص نیز باید دقت شود که اصل مذکور «حسن» اجرای قوانین را مطرح می‌کند و نه صرف اجرای قوانین. مورد دیگر نیز سازمان بازرسی کل کشور در حوزه‌ی دستگاه‌های اجرایی طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی است که نسبت به کنترل و نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، ایفای مسئولیت می‌کند. از سوی دیگر طبق اصل ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات زیر نظر مجلس شورای اسلامی و در بحث بودجه و مسائل دیگر کنترل و نظارت می‌کند. بنابراین اینکه گفته شود دولت تنها مجری قوانین است و باید پاسخگو باشد، امر قابل پذیرشی نیست، چراکه همان‌گونه که بیان شد، در موارد مذکور حسن اجرای قوانین ملاک است و نه صرف اجرای قوانین و مقررات، زیرا ممکن است بهترین قانون را در اختیار فردی قرار دهیم و او به بدترین وجه ممکن نسبت به اجرای آن اقدام کند یا برعکس، بدترین قانون را فردی درستکار به بهترین وجه ممکن اجرایی کند. بنابراین مجری قانون بسیار مهم است و مسئول اجرا و مأمور حسن اجراست نه اینکه هر گونه که خواست اجرا کند که در غیر این صورت امکان اعمال نظارت قوه‌ی قضاییه در موارد مذکور ممکن نخواهد بود.

در خصوص استیضاح، موضوع اصل ۸۹ قانون اساسی باید گفت که چگونگی این امر موضوعیتی ندارد و تنها همان‌گونه که گذشت، حسن اجرا ملاک است، نوع مدیر تفاوتی نمی‌کند و بر این اساس و طبق اصول ۸۹، ۱۵۶ و ۱۷۴ همه پاسخگو هستند و مأمور به اجرای قانون بودن موجب نمی‌شود فرد از پاسخگویی خارج شود.

آقای کاظم کوهی اصفهانی: اینکه گفته شود مجلس نمی‌تواند مصوبات خلاف شرع داشته باشد، بحث نهایی است و بحث امکان وقوعی آن در صحن مجلس را شامل نمی‌شود، چراکه مجلس می‌تواند خلاف شرع را نیز وضع کند، حتی اگر تصویب نشد، مصوبه‌ی مذکور از باب مصلحت در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب خواهد شد. بنابراین آن «نمی‌تواند» مذکور در اصل ۷۲ قانون اساسی، «نمی‌تواند» غایی است نه اینکه امکان وقوع آن نیز نباشد. از سوی دیگر مجلس هر چیزی را تصویب کند، در شورای نگهبان خلاف شرع یا قانون اساسی بودن آن بررسی

می‌شود. قانون اساسی نیز در اصل ۷۱ بیان داشته است که مجلس باید در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. بر این اساس پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا می‌توان برخی اصول و ملاک‌هایی را برای قانون گرفت و این معیارها موجب شود شورای نگهبان هر چیزی را که مجلس تصویب کرد تأیید نکند، یعنی با همان معیارها رد کند و بگوید این خلاف قانون اساسی است چون قانون نیست؟ چرا که قانون اساسی بیان می‌دارد که مجلس باید به وضع قانون اقدام کند و نه هر چیزی! براساس همین معیار اگر موضوع مصوبه‌ای شخص معینی باشد، دیگر این مصوبه مشمول عنوان قانون نخواهد بود، چرا که ناظر بر یک شخص است و اگر قانونی ناظر بر موضوع عام نباشد و مشمول امری جزئی باشد یا یک بیانیه‌ی سیاسی باشد، قانون نخواهد بود.

آقای دکتر فیروز اصلانی: به نظری که مطرح شد ایراداتی وارد است، چرا که برخی حقوقدانان معتقدند که قانون باید دوام و ثبات و کلیت داشته باشد و ممکن است بر امر جزئی نیز شامل شود. برای نمونه وقتی که قاتل رزم‌آرا توسط مجلس ملی بخشیده می‌شود، آیا این مصوبه مشمول عنوان قانون قرار می‌گیرد یا خیر؟ مثال دیگر این است که آیا مجلس می‌توانست نسبت به امکان یا عدم امکان معاون اولی فردی یا برکناری ایشان از سمت معاون اولی ریاست جمهوری اقدام به تصویب مصوبه کند؟

آقای بهنام حبیب‌زاده: مثال‌هایی که مطرح شد بلاشکال نیست و ممکن است اصلاً مشمول عنوان قانون نشود، چرا که از جمله محدودیت‌های مطرح در اصل ۷۲ قانون اساسی، حدود مقرر طبق قانون اساسی است. براساس اصل ۱۲۴، انتخاب معاون اول رئیس‌جمهور و طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی، انتخاب وزرا توسط خود شخص رئیس‌جمهور خواهد بود. همچنان که طبق اصل ۱۶۲ قانون اساسی رئیس دیوان‌عالی کشور توسط رئیس قوه‌ی قضاییه انتخاب می‌شود. بنابراین وقتی بیان می‌شود حدود مقرر در قانون اساسی، پس کسی غیر از مقامات مذکور نمی‌تواند مبادرت به انتخاب افراد کند. پس شمول این اصل مشخص است و حدود مقرر در قانون اساسی یعنی اینکه وزیر را مجلس تعیین نمی‌کند و چنانچه مجلس از این حدود فراتر رود، شورای نگهبان به‌عنوان نهاد ناظر مصوبات مجلس، مغایرت مصوبه‌ی مذکور با قانون اساسی را ایراد خواهد گرفت و بیان می‌دارد که امر مذکور از وظایف رئیس‌جمهور یا رئیس قوه‌ی قضاییه است و مجلس حق ورود به این موارد را ندارد. در غیر این صورت و

قبول بیان سخنران محترم، فراتر از حدود مقرر در قانون اساسی قانون ایجاد شده است که این امر بدون اشکال نیست.

آقای دکتر فیروز اصلانی: در خصوص نکات پایانی مطرح شده باید گفت که مجلس دو نوع صلاحیت دارد: برخی امور مجلس مشمول عنوان تصویبات و برخی دیگر مشمول عنوان تصمیمات است. در نظارت بر تصمیمات نظارتی مجلس ممکن است شورای نگهبان حق دخالت نداشته باشد. بنابراین مواردی که رأساً مجلس شورای اسلامی بدون دخالت شورای نگهبان انجام می‌دهد، شورای نگهبان حق دخالت ندارد و قانون اساسی نیز این حق را به او نداده است. اما در خصوص مصوبات امر به گونه‌ی دیگری است، چراکه ممکن است برای نمونه مجلس مصوبه‌ای در خصوص فرد مشخصی بگذراند که ورود به این امر در صلاحیت مجلس همچون انتخاب معاون اول نباشد. این امر مشمول حدود مقرر و موارد توقیفیه‌ای است که در قانون اساسی مشخص شده است. بنابراین در آن موارد توقیفیه مجلس دخالت نمی‌کند، اما در بقیه‌ی موارد مجلس می‌تواند دخالت کند.

هر چیزی که دارای باید و نباید باشد و توسط مجلس برای دستگاه اجرایی تصویب شود، مشمول عنوان امر اجرایی که باید توسط قوه‌ی مجریه انجام گیرد، قرار خواهد گرفت و آن قانون و برای دستگاه اجرایی ملاک عمل خواهد بود.

آقای ولی‌علیزاده: زمانی که گفته می‌شود مرجع تشخیص در محدوده‌ی قانون اساسی بودن مصوبات مجلس شورای نگهبان است، چگونه آرای متعارض شورای نگهبان ملاک تشخیص این امر قرار گیرد؟

آقای دکتر فیروز اصلانی: نظرهای شورای نگهبان ممکن است به تناسب تغییر اعضا تغییر کند که این تغییر نظر تناقض نیست. رأی‌ها و نظرها ممکن است عوض شود، تعارضی وجود ندارد و در زمان‌های مختلف ممکن است در رویه‌ی هر نهاد یا اعضای آن تحول اتفاق بیفتد، همان گونه که در رد و تأیید مصوبات چنین بوده است.

آقای ولی‌علیزاده: در مواردی که نص و به عبارتی مَرّ قانون اساسی وجود دارد و برای نمونه در قانون اساسی برخی امور در اختیار رئیس‌جمهور قرار داده شده است، چنانچه مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای برخلاف آن بگذراند، شورای نگهبان مغایرت مصوبه با قانون اساسی را اعلام می‌کند. مثلاً اگر مجلس بگوید فلان شخص

وزیر شود، خلاف قانون اساسی است و این مصوبه صحیح نیست، زیرا در این خصوص اصل ۱۳۳ به عنوان نص صریح قانون اساسی وجود دارد. اما ممکن است مجلس در خصوص انتخاب رئیس اداره یا معاونان وزیر دخالت کند و بگوید که فلان شخص معاون وزیر شود، که اعلام مغایرت این امر با قانون اساسی مشکل خواهد بود، زیرا در قانون اساسی چنین صراحتی در این خصوص وجود ندارد. پس با تفسیر ارائه شده از سوی آقای دکتر اصلانی، شورای نگهبان نمی تواند نسبت به اعلام مغایرت دخالت مجلس در عزل و نصب معاونان وزرا و در مواردی که نصی از قانون اساسی وجود ندارد، مبادرت ورزد که محل تأمل است.

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