

## قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۳)

سخنران علمی:

آقای دکتر علی اکبر گرجی (۱۳۸۹/۲/۲۸)

عنوان پژوهش

### مفهوم و ویژگی های قانون (۱)

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۲

تاریخ: ۱۳۹۷/۵/۹



پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه

موضوع:

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی  
مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۳)

عنوان:

مفهوم و ویژگی‌های قانون (۱)

سخنران علمی:

آقای دکتر علی اکبر گرجی (۱۳۸۹/۲/۲۸)

تدوین و تنقیح:

امیر حسین اصل زعیم

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۵/۹

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 استادان برجسته 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 جلسه اول سخنرانی دکتر علی‌اکبر گرجی عضو محترم هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی با موضوع «مفهوم و ویژگی‌های قانون» است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۲/۲۸ انجام گرفته است.

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

## پژوهشکده‌ی شورای نگهبان

**آقای دکتر ابراهیم موسی زاده:** موضوع جلسه «تفکیک تقنین از اجرا یا مطالعه‌ی روابط دو قوه‌ی مقننه و مجریه» است. در جلسه‌ی گذشته گفتیم که تفکیک قوا به سه قوه، از برابند افکار جدید است که در قانون اساسی ما نیز پذیرفته شده است؛ اما مشکل و معضلی که مطرح است و باید حل شود، این است که قوه‌ی مقننه تا کجا صلاحیت دارد و صلاحیت تقنینی آن چه محدودیتی دارد؟ حدود مقرر که در اصل ۷۱ قانون اساسی بیان شده است، شامل چه اموری می‌شود و منظور از تقنین چیست؟ در چه زمینه‌هایی می‌توان تقنین و قانونگذاری کرد؟ این امر بدین معنا نیست که ما قانونگذاری و تفکیک قوا و استقلال قوا را به رسمیت نمی‌شناسیم، بلکه اصول متعدد قانون اساسی به‌ویژه اصل ۵۷ قانون اساسی بر این موضوع صحه گذاشته است و اصول دیگر مؤید این موضوع در قانون اساسی وجود دارد؛ ولی نکته‌ی مهم چالش برانگیز که در عرصه‌ی سیاست، قانونگذاری و اجرا دامنگیر شده، این است که حدود مقرر تا کجاست؟ در چه اموری می‌توان دست به تقنین و قانونگذاری زد و آیا قوه‌ی مقننه (مجلس شورای اسلامی) در هر امری صلاحیت تقنین دارد؟ از دکتر گرجی خواهش می‌کنم مطالب خود را در این خصوص بیان کند.

## طرح بحث

**آقای دکتر علی‌اکبر گرجی:** یکی از مسائلی که در نتیجه‌ی جلسه‌ی قبل بیان شد، این است که مباحث مطروحه دارای رویکرد و جهت‌گیری صرفاً حقوقی است که ممکن است این جهت‌گیری در حال حاضر به نفع یا ضرر یک نهاد سیاسی باشد. بنابراین جهت‌گیری مباحث با قطب‌نمای این دولت یا آن دولت هماهنگ نشده است؛ اگرچه ممکن است مباحث حقوقی مطرح‌شده مورد استفاده‌ی هر دولتی قرار گیرد. بنابراین این امر اشتباه است که برحسب اینکه چه دولتی بر سر کار است، تحلیل‌های حقوقی و الارائه شود، چراکه بعد از تغییر همان دولت احیاناً تحلیل‌های حقوقی نیز تغییر خواهد کرد. در نتیجه یکی از ضرورت‌های مباحث حقوقی به‌ویژه مباحث حقوق اساسی در کشور ما در حال حاضر همین نکته است. یکی از مثال‌های بارز در این زمینه، بحث اصل ۱۱۳<sup>(۱)</sup> قانون اساسی است. آیا در مورد اصل ۱۱۳ و مسئولیت‌های

۱. اصل ۱۱۳: «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه‌ی مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد.»

رئیس‌جمهور در صیانت از قانون اساسی، مواضع یکسانی گرفته شده و آیا در حقیقت همه‌ی حقوقدانان از ثبات موضع در این زمینه برخوردار بودند یا خیر؟ پس در حقیقت باید به دنبال به اصطلاح حقوق‌مدار کردن دولت‌ها رفت نه دولتمدار کردن حقوق. عرصه‌ی حقوق عمومی در حقیقت عرصه‌ی دوگانگی‌هاست. در حوزه‌ی حقوق عمومی با دوگانگی‌های فراوانی روبه‌رو هستیم؛ اولین دوگانگی، دوگانگی حقوق عمومی و حقوق خصوصی است؛ دوگانگی قدرت و آزادی، دوگانگی عمل حاکمیت و عمل تصدی. دوگانگی‌های فراوانی در حوزه‌ی حقوق عمومی وجود دارد که توجه به ماهیت این دوگانگی‌ها از این نظر که بسیاری از آنها درصدد تضمین برخی مسائل هستند، مفید است. دوگانگی نهادهای سیاسی و قضایی، دوگانگی شخصیت حقوقی دولت و شخصیت زمامداران و در نهایت دوگانگی عمل قانونگذارانه و در حقیقت عمل اجرایی و دوگانگی آیین‌نامه و قانون را باید مورد توجه قرار داد. در این‌جا بحث از دوگانگی عمل قانونگذارانه و عمل اجرایی یا امر قانونگذاری و وضعیت تئوریک و ایده‌آل و مطلوب است. روی دیگر سخن، هست‌های حقوقی و چیزی که از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استنباط می‌شود یا نظام سیاسی جمهوری اسلامی بر آن صحنه می‌گذارد، است. این قسمت را می‌توانیم تحت عنوان هست‌های حقوقی در نظر بگیریم که البته در خصوص تفسیر این هست‌ها نیز هر تحلیلگری دیدگاه‌های شخصی خود را مطرح خواهد کرد و شایان ذکر است که توصیف هست‌های حقوقی به منزله‌ی تأییدشان نیست. در نهایت پیشنهادهایی مطرح خواهد شد که درصدد انعطاف بخشیدن به هست‌های حقوقی است. در زمینه‌ی بایدهای حقوقی اولین نکته این است که اساساً مقوله‌ی صلاحیت و مقوله‌ی تصمیم‌گیری در مقوله‌ی کلی‌تری به نام قدرت سیاسی و اقتدار جا می‌گیرد. بنابراین هنگامی که از تفکیک آیین‌نامه از عمل اجرایی و قانونگذارانه صحبت می‌شود، در واقع در حوزه‌ی توزیع قدرت سخن گفته شده است. بحث توزیع قدرت سیاسی یا به بیان حقوقی‌تر بحث توزیع صلاحیت‌ها در جلسه‌ی گذشته بررسی شد که از منظر تاریخی در نظام‌های کهن و سلطانی و یکتاسالار اساساً چیزی به نام توزیع قدرت و توزیع صلاحیت به رسمیت شناخته نمی‌شد؛ یعنی ماهیت این نظام‌ها به گونه‌ای بود که چنین اجازه‌ای را نمی‌داد و همه‌ی قوای سیاسی اعم از قوه‌ی تقنینی، اجرایی و قوه‌ی قضاوت و داوری در حقیقت در دست یک نفر متمرکز بود. اندیشه‌ی تفکیک قلمروها اندیشه‌ی جدیدی در زمینه‌ی

این نظام‌های کهن و سلطانی است. در حوزه‌ی اندیشه‌های جدید رویکردها، دیدگاه‌ها و رویه‌های مختلفی در نظام‌های سیاسی کشورهای مختلف جاری و ساری است. همان‌طور که اشاره شد، هنگامی که از مقوله‌ی تفکیک سخن می‌گوییم، یعنی اینکه نظام‌های کهن پشت سر گذاشته شده است و اندیشه‌ی یکتاسالاری و اندیشه‌ی تمرکز قدرت را کنار گذاشته‌ایم. به همین سبب مقوله‌ی تفکیک در ذیل گفتمانی به نام گفتمان دموکراسی و مشروط کردن قدرت می‌گنجد، البته هنگامی که از چنین گفتمانی صحبت می‌کنیم، بدیهی است که در چارچوب قانون اساسی یک نظام سیاسی خاصی به نام جمهوری اسلامی که سیراب از دو گفتمان مهم (شامل گفتمان مدرن و جمهوری خواهانه و گفتمان دینی و اسلامی) است، سخن گفته خواهد شد. در بحث حقوق تطبیقی نیز در حال حاضر نظام‌های مختلفی در شیوه‌های توزیع صلاحیت آیین‌نامه‌ای و قانونگذاری وجود دارد. یک نویسنده‌ی ایتالیایی بحث مفصلی در حوزه‌ی حقوق تطبیقی انجام داده و اظهار داشته است که در حال حاضر، کشورهای متعددی اساساً عمده‌ی قدرت قانونگذاری را به قوه‌ی مجریه سپرده‌اند، به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین مانند اروگوئه، هندوراس، هائیتی، اکوادور، بولیوی و پرو. در این کشورها رئیس قوه‌ی مجریه با آیین‌نامه یا بخشنامه قانون وضع می‌کند، حتی برخی کشورها ظاهراً پارلمان هم ندارند یا اگر هم نهادی به نام پارلمان وجود دارد، کاملاً تابع قوه‌ی مجریه است، مانند کشورهای پاراگوئه، گواتمالا، نیکاراگوئه، السالوادور، پاناما، جمهوری دومینیکن و کوبا که در این کشورها گفته شده پارلمان در ظاهر وجود دارد، اما صددرصد تابع قوه‌ی مجریه است. به بیان دیگر، در این پارلمان اساساً یک گروه اقلیت یا گروهی به نام گروه اپوزیسیون وجود ندارد. پارلمان کاملاً تحت مهار قوه‌ی مجریه به اصطلاح اقتدارگراست. ایشان برزیل را به‌عنوان مثالی ذکر می‌کند و می‌گوید که در دهه‌ی ۸۰ در برزیل حتی رئیس‌جمهور اجازه‌ی خلع‌ید و تعلیق نمایندگان مجلس را داشت، یعنی می‌خواهد تفوق و تسلط قوه‌ی مجریه بر قوه‌ی قانونگذاری را نشان بدهد و اینکه اگر قوه‌ی مجریه احساس کرد که قانونگذار در راستای اهداف او حرکت نمی‌کند، حتی می‌تواند به خلع‌ید و تعلیق نمایندگان بپردازد. بنابراین در پاره‌ای از نظام‌های حقوقی اراده‌ی یک قوه برای ایجاد هنجارهای حقوقی و حق و تکلیف کفایت می‌کند. نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران با چنین مفهومی بیگانه است و

تفوق قوه‌ی مجریه بر قوه‌ی مقننه پذیرفته نشده است. در نظام‌های سیاسی که به اصطلاح قوه‌ی مقننه حرف اول را می‌زند، اندیشه‌ی حاکم، اندیشه‌ی قانون‌سالاری است که در حقیقت برگرفته از اندیشه‌های فلاسفه‌ی سیاسی مانند «روسو» است که پارلمان را نماد و نماینده‌ی اراده‌ی عمومی قلمداد کرده و بیان می‌کنند که تنها قدرت قانونگذار، پارلمان است و قوه‌ی مجریه یک نهاد تبعی و طفیلی است و صلاحیتی جز اجرای فرامین پارلمان ندارد. در زمینه‌ی تفکیک کارکردهای حقوقی حاکمیت هم هرچند اختلاف نظر فراوان است، در مجموع کارکردهای حاکمیتی را به سه کارکرد قانونگذاری، اجرا و دادگستری تقسیم و بیان می‌کنند که در حقیقت نظام سیاسی از طریق قانونگذاری به وضع قواعد کلی، غیرشخصی و الزام‌آور مبادرت می‌ورزد، بنابراین انحصار چنین صلاحیتی علی‌الاصول بر عهده‌ی قوه‌ی مقننه است. بحث دیگر، بحث هسته‌های حقوقی و تمرکز بر قانون اساسی است. همچنین در صورتی که سخن فراتر از قانون اساسی شود یا به اصطلاح حقوق اساسی واقع‌گرا یا حقوق اساسی رویه‌ای را معیار قرار دهیم، ممکن است تعبیر از هسته‌های حقوقی متفاوت شود. مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوای سه‌گانه، قوه‌ی قانونگذار، اجرایی و قضایی، مستقل از یکدیگرند، البته ممکن است در این زمینه اختلاف نظر وجود داشته باشد که آیا بین استقلال قوا و تفکیک قوا تفاوت ماهوی و بنیادین وجود دارد یا خیر که این امر نیازمند تأمل بیشتری است. در مباحث تفکیک قوا، دو نوع تفکیک قوا در حوزه‌ی حقوق اساسی وجود دارد که یک نوع آن، تفکیک نهادگرایانه نام دارد. تفکیک نهادگرایانه‌ی قوا این است که به صورت فیزیکی یا به صورت نهادی قوای سه‌گانه از یکدیگر منفک باشند، یعنی همان چیزی که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است. سه نهاد مجزا در سه حوزه‌ی مختلف به ایفای مسئولیت می‌پردازند که تفکیک نهادی نام دارد. تفکیک دیگری وجود دارد که به نهادها ارتباطی ندارد. این تفکیک، تفکیک «functional» و به عبارتی تفکیک کارکردی یا کارکردگرایانه است. در این تفکیک، گفته می‌شود که مسئله‌ی مهم استقلال کارکردهاست، یعنی اینکه در عمل سه گونه کارکرد حاکمیتی از همدیگر منفک باشند. اینکه این سه نوع کارکرد مجزا توسط سه نهاد انجام بگیرد یا نه، اهمیتی ندارد. اگر در برخی نظام‌های سیاسی از جمله نظام سیاسی فرانسه توجه شود، قوه‌ی قضاییه از قوه‌ی



مجریه منفک نیست، بنابراین در فرانسه بین قوهی قضاییه و قوهی مجریه تفکیک نهادی وجود ندارد؛ بدین معنا که قوهی مجریه به هیچ عنوان اجازهی مداخله در امور قضایی را ندارد. استقلال قضات و دادگاهها به معنای واقعی کلمه در این کشورها صیانت شده است. پس با در نظر گرفتن این مسئله باید بحث تفکیک قوا و استقلال قوا را در جمهوری اسلامی مطرح کرد. در اصل ۵۷<sup>(۱)</sup> قانون اساسی به تفکیک نهادگرایانهی سه قوه اشاره شده است و بر همین اساس، قانون اساسی نهادهایی را که صلاحیت وضع قاعدهی حقوقی یا هنجار حقوقی را دارند، مشخص کرده است. اصول ۷۱ و ۵۸<sup>(۲)</sup> قانون اساسی به صورت انحصاری، نهادهای صالح برای وضع قاعدهی کلی در لباس قانون عادی را مشخص کرده‌اند. نهاد اصلی براساس اصل ۵۸ مجلس شورای اسلامی است و اعمال قوهی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی خواهد بود. به نظر می‌رسد اصل ۵۸، مبین ویژگی انحصاری بودن صلاحیت قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی است. البته به اصل ۵۹<sup>(۳)</sup> نیز باید توجه کرد. در این اصل با نوع دیگر قانونگذاری مواجهیم. البته ابتکار این قانونگذاری نیز در ید قوهی مقننه است؛ قانونگذاری مبتنی بر فرماندوم یا فرماندوم تقنینی. اما اصل ۷۱ بیانگر ویژگی دوم صلاحیت قانونگذارانه است که بیانگر ویژگی عام یا مطلق بودن صلاحیت قانونگذار است. بنابراین صلاحیت قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی دارای دو ویژگی است. ۱. انحصاری بودن و ۲. عام بودن. انحصاری بودن را اصول ۵۸ و ۵۹ و ویژگی عام بودن یا مطلق بودن را اصل ۷۱ قانون اساسی بیان می‌کنند. مطابق مقررات قانون اساسی هیچ نهاد دیگری در حالت عادی واجد چنین صلاحیتی نیست. عنوان قید

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

۲. اصل ۵۸: «اعمال قوهی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوهی مجریه و قضاییه ابلاغ می‌گردد.» اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

۳. اصل ۵۹: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوهی مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه‌ی مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

«حالت عادی» به این دلیل است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مواردی وضعیت حقوقی خاصی را به رسمیت شناخته است که در اصطلاح حقوق عمومی وضعیت‌های استثنایی نامیده می‌شود. برای نمونه بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی را می‌توان در ذیل حالت‌های غیرعادی و استثنایی تلقی کرد که در مواردی که نظام سیاسی با معضل روبه‌روست، مقام رهبری می‌تواند اختیارات و صلاحیت‌های عادی را کنار بگذارد و وارد بحث تقنین نیز شود. اما در حالت عادی در نظام حقوقی عادی انحصار در دست قوه‌ی مقننه است. در کنار این قوه‌ی قانونگذار و پارلمانی که به وضع قواعد کلی حقوقی می‌پردازد، نهاد سیاسی دیگری صلاحیت وضع قاعده‌ی کلی را دارد که آن نهاد قوه‌ی مجریه است که مطابق اصل ۱۳۸ می‌تواند به وضع قاعده‌ی کلی بپردازد. اصل ۱۳۸ دو نوع صلاحیت در این زمینه برای دولت مشخص کرده است: ۱. صلاحیت وضع آیین‌نامه‌ی اجرایی برای وزرا یا هیأت وزیران؛ ۲. صلاحیت وضع آیین‌نامه‌ی مستقل برای هیأت وزیران. با توجه به این مطلب می‌توان گفت که هم قدرت آیین‌نامه‌ای و هم قدرت قانونگذاری هر دو ریشه در قانون اساسی دارد و شورای نگهبان هم در پاره‌ای از آرای خود جدیت خاصی را برای صیانت از حریم دو صلاحیت اختصاصی از خود نشان داده است. منتها مشکل این است که مرز این دو صلاحیت اساساً چگونه تفکیک می‌شود. با توجه به آن دو ویژگی انحصاری و عام بودن قوه‌ی مقننه مرز دقیق و شفافی بین این دو در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وضع و پیش‌بینی نشده است. به نظر می‌رسد صلاحیت‌هایی مانند اصل ۱۳۸ یا موارد مختلفی که در قانون اساسی به صلاحیت قوه‌ی مجریه تصریح شده را می‌توان استثنایی بر عام و انحصاری بودن صلاحیت قوه‌ی مقننه تلقی کرد. در چند مورد در قانون اساسی صلاحیت‌هایی برای قوه‌ی مجریه وجود دارد که این صلاحیت‌ها متعرض ویژگی عام یا انحصاری صلاحیت قانونگذاری مجلس نمی‌شود. اموری مانند تهیه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور،<sup>(۱)</sup> اجرای قانون اساسی،<sup>(۲)</sup> امضای مصوبات مجلس یا نتیجه‌ی همه‌پرسی،<sup>(۳)</sup> امضای عهدنامه‌ها و

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...»

۲. اصل ۱۱۳: «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه‌ی مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، برعهده دارد.»

معاهدات بین‌المللی،<sup>(۲)</sup> مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی<sup>(۳)</sup> از این قبیل‌اند. بنابراین و با توجه به لزوم تطبیق حقوق اساسی و مباحث حقوقی با واقعیات روز، جامعه و نظام سیاسی، به‌نظر می‌رسد در حال حاضر هست‌های حقوقی یعنی آن چیزی که از دل قانون اساسی استخراج می‌شود، با سپردن صلاحیت‌های قانونگذارانه یا صلاحیت وضع قاعده‌ی کلی به قوه‌ی مجریه هماهنگی ندارد، چراکه اساساً تفکیک دقیق و روشن ماهوی در این حوزه وجود ندارد. بر این اساس سؤال این است که در این زمینه چه باید کرد و چه راهکارهایی را می‌توان پیشنهاد داد؟ در این زمینه چند پیشنهاد وجود دارد که به‌نظر می‌رسد تعدادی از آن‌ها در اولویت‌اند. بنابراین هدف این است که قوای سیاسی کارآمدتر شوند و به‌نحو بهینه‌تری به انجام مأموریت‌های خودشان مبادرت ورزند. اولین راهکاری که به ذهن‌خطور می‌کند این است که این امر می‌تواند در بازنگری قانون اساسی در نظر گرفته شود و باید در آن به مرزبندی مادی و ماهوی بین قانون و امور اجرایی مبادرت کرد؛ البته اجرای آن در حال حاضر امکان‌پذیر نیست.

## نقد و نظر

**آقای مجتبی همتی:** در توجیه برتری قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه و نماد حاکمیت ملی بودن مجلس به نماد حاکمیت ملی بودن مجلس به‌دلیل انتخاب مستقیم آرای عمومی استناد می‌شود؛ این در حالی است که رئیس‌جمهور نیز منتخب مردم و مظهر حاکمیت است. حال سؤال این است که چگونه است که یکی مظهر حاکمیت ملی دانسته می‌شود و دیگری مظهر این حاکمیت شناخته نمی‌شود؟ با توجه به اینکه رئیس‌جمهور هم رئیس قوه‌ی

→

۱. اصل ۱۲۳: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه‌ی همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»
۲. اصل ۱۲۵: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده‌ی قانونی او است.»
۳. اصل ۱۲۶: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره‌ی آن‌ها را به عهده‌ی دیگری بگذارد.»

مجریه و هم مظهر حاکمیت ملی است، چگونه می‌توان اختیاراتش را محدود کرد و قائل به اختیارات تقنینی به این مقام نشد؟ سؤال دیگری که مبنایی است و کارکردی نیست - البته تأثیر مستقیمی در جواب کارکردی به معضلات دارد- این است که معنای واژه‌ی جمهوری چیست؟ و ارکان آن چه چیزهایی است؟ آیا می‌توانیم بگوییم رئیس‌جمهور که منتخب مردم است، همان نماد جمهوری بودن است یا جمهوریت چیزی غیر از این است و ربطی به نحوه‌ی انتخاب و کارکردها و مسائل دیگر رئیس‌جمهوری ندارد.

**آقای علی بهادری جهرمی :** با وجود اشاره‌ای که به تفاوت احتمالی تفکیک قوا و استقلال قوا شد، به‌نظر می‌رسد در بیانات مطرح‌شده اصل وجود تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بدیهی فرض شده است. این در حالی است که این بدهت قابل تردید بوده و مشخص نیست که هدف از بیان استقلال قوا چیست و چه تناسبی با تفکیک قوای مرسوم دارد. نکته‌ی دیگر اینکه رویکرد تفکیک قوای «روسو» در خصوص تفکیک قوا نیز بدیهی تصور شده است. حال آنکه رویکردهای تفکیک قوای اندیشمندانی همچون منتسکیو نیز وجود دارد که تبلور آن در نظام‌های ریاستی قابل مشاهده است. بنابراین مبنا قرار دادن رویکرد تفکیک قوای روسو به استنباط اصل حاکمیت پارلمانی براساس اصل ۷۱ منجر خواهد شد. حال سؤال این است که ارتباط اصل حاکمیت مطلق پارلمان با بحث تفکیک قوا در چیست و آیا این دو مقوله از یکدیگر جدا نیستند؟ لزوماً اصل تفکیک قوا به اصل حاکمیت پارلمان نمی‌انجامد، چراکه اصل تفکیک قوا طبق نظر منتسکیو در نظام‌های ریاستی این‌گونه نیست. همچنین به‌نظر می‌رسد ماهیت تفکیک قوا در نظام حقوق اساسی کشور ما به آن صورت که مطرح می‌شود، پذیرفته نشده است، چراکه با مبنای جمهوری اسلامی همخوانی چندانی ندارند. حال به فرض پذیرش اصل تفکیک قوا و به فرض پذیرش اصل حاکمیت پارلمان که قابل تردید است، سؤالی که پیش می‌آید این است که تعریف قانون چیست؟ و قانون باید دارای چه ویژگی‌هایی باشد، یعنی تعریف ماهوی قانون چه چیزی است؟ آیا اینکه اصل ۷۱ که بیان کرده «مجلس می‌تواند در عموم مسائل...» قانونگذاری کند، به این معناست که مجلس می‌تواند هر گونه مقرره‌ی الزام‌آوری وضع کند یا قانون مقررات الزام‌آوری است که باید واجد شرایط و ویژگی‌هایی باشد؟

**آقای فهیم مصطفی‌زاده :** سؤالی که به‌نظر می‌رسد این است که از یک سو صلاحیت انحصاری قوه‌ی مقننه در تقنین از اصول ۷۱ و ۵۸ قانون اساسی استنباط می‌شود، از سوی دیگر نیز اصل ۱۳۸ قانون اساسی اعلام می‌دارد هیأت وزیران حق دارد برای

انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب نامه و آیین‌نامه پردازد. حال سؤال مهم این است که آیا این اصل در مقام بیان است و می‌خواهد صلاحیت انحصاری در وضع مقرر در این سه مورد را به قوهی مجریه و هیأت وزیران اعطا کند و در نتیجه مجلس نمی‌تواند در این موارد به وضع قانون مبادرت ورزد؟ پاسخ به این پرسش به بحث موجود یاری می‌رساند، چراکه اگر وضع مقرر در این سه مورد در صلاحیت انحصاری هیأت وزیران دانسته شود، نوعی محدودیت هدف برای قوهی مقننه در تقنین ایجاد خواهد شد و شورای نگهبان می‌تواند ورود مجلس در وضع قانون در موارد مذکور را مورد ایراد قرار دهد.

**آقای علی محمد فلاحزاده:** در قانون اساسی اصل بر این است که قوهی مقننه صلاحیت قانونگذاری را دارد و یک‌سری موارد استثنا به قوهی مجریه و نهادهای دیگر تفویض شده و این امر تقریباً پذیرفته شده است. پس سؤال اساسی این است که اگر براساس اصل ۵۷ قانون اساسی استقلال قوا یا تفکیک را بپذیریم و صلاحیت اختصاصی برای هر یک از قوا قائل شویم، کارکرد و صلاحیت اختصاصی قوهی مجریه چیست؟ آیا قوهی مجریه در نظام حقوقی ما صرفاً ابزار دست قوهی مقننه است یا خود قوهی مجریه براساس اصول قانون اساسی در مواردی صلاحیت‌های انحصاری و اختصاصی دارد که قوهی مقننه نمی‌تواند به آن تجاوز کند؟ در رد دیدگاه کسانی که معتقد به صلاحیت عام قانونگذاری مجلس‌اند و صلاحیت قوهی مجریه را با لحاظ دو محدودیت (مخالفت با شرع و قانون) صرفاً اجرای قانون می‌دانند، باید معروض داشت که برای مثال براساس اصل ۱۳۴ علاوه بر اجرای قوانین، رئیس‌جمهور با همکاری وزیران برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین می‌کند. بر این اساس آیا برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری برای قوهی مجریه می‌تواند موضوع قانونگذاری قرار گیرد یا خیر؟ که به نظر می‌رسد پاسخ به این پرسش منفی باشد، چراکه اصل مذکور برنامه و خط‌مشی قوهی مجریه را در حیطه‌ای از صلاحیت انحصاری قوهی مجریه قرار داده است که قوهی مقننه نمی‌تواند در آن موضوع قانونگذاری کند. بنابراین مسئله‌ی مهم و اساسی در نظام حقوقی ما تبیین قلمرو موضوعی آیین‌نامه و قانون و موارد هر یک از آنهاست.

**آقای بهنام حبیبزاده:** از باب مطالعه‌ی تطبیقی در نظام حقوقی اروپایی باید گفت که در اصل ۷۶ قانون اساسی ایتالیا بیان می‌شود که امر قانونگذاری را نمی‌توان به دولت محول کرد، مگر با تعیین اصول و قواعد معین و فقط به مدت محدود. در اصل ۳۸ قانون اساسی فرانسه نیز مقرر شده که دولت می‌تواند برای اجرای برنامه‌ی خود از

پارلمان کسب اجازه کند تا برای مدت محدودی از طریق دستورالعمل تصمیماتی اتخاذ کند که در حکم قانون است. در اصل ۱۶۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اشاره شده است که چنانچه قاضی نتواند حکم یک موضوع را در قوانین مدون بیابد، نمی‌تواند به بهانه‌ی اجمال و ابهام از رسیدگی استنکاف کند. حال سؤال این است که آیا می‌توان قائل به چنین تفسیر موسعی شد که دولت نیز به طریق اولی و در سطح گسترده‌تر، چنانچه نیاز به اتخاذ تصمیم در جهت تمشیت امور داشته باشد، می‌تواند فراتر از اصل ۱۳۸ اقدام کند یا اینکه نمی‌توان صلاحیت قانونگذاری را که مربوط به قوه‌ی مقننه است و موجد حق و تکلیف است، به قوه‌ی مجریه واگذار کرد؟ به نظر می‌رسد برخلاف مباحثی که مطرح شد، تفوق قوه‌ی مقننه نسبت به مجریه در قانون اساسی محرز است، سؤال از رئیس‌جمهور و وزرا، استیضاح وزرا، نظارت بر آیین‌نامه‌ها، تحقیق و تفحص در تمام امور کشور، رسیدگی به شکایات از طرز کار سه قوه که در مجلس متمرکز است، بیانگر این برتری است. از سوی دیگر، اصولی در قانون اساسی وجود دارد که بیانگر اراده‌ی قانونگذار اساسی برای کنترل دولت است، از جمله اصل ۱۷۰ که قضات دادگاه‌ها را مکلف به خودداری از اجرای آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مخالف قانون کرده و این حق را به رسمیت شناخته است که هر کس بتواند ابطال آن‌ها را از دیوان عدالت اداری خواستار شود. با این اوصاف به نظر می‌رسد نمی‌توان محدوده‌ی صلاحیت قوه‌ی مجریه را توسعه داد مگر با نص قانون.

**آقای محمد جواهری طهرانی:** یکی از معیارهای مناسب برای برون‌رفت از ایرادات، یافتن اصلی برای شناسایی صلاحیت بین مجلس و دولت در مواقع سکوت قانون اساسی یا اجمال آن، برای تفسیر و تعیین و تکلیف است و در این زمینه سؤالاتی نیز مطرح می‌شود. سؤال ابتدایی در این‌جا این است که تفکیک قوا به معنی تقسیم قدرت، تفکیکی حقیقی است یا تفکیک مذکور امری اعتباری است؟ با توجه به مبنای فکری اندیشمندان قائل به این موضوع، چنانچه حمل بر حقیقی بودن تفکیک و تقسیم قدرت شود، نمی‌توان قائل به اصل صلاحیت مجلس در مقابل دولت یا دولت در مقابل مجلس شد و در این صورت باید موضوع تقنین و اجرا را بازشناسی کرد و گفت در موضوع تقنین اصل بر صلاحیت مجلس و در اجرای اصل بر صلاحیت دولت است. در این صورت سؤال دیگر که مبتنی بر اعتباری بودن تفکیک قواست، مطرح خواهد شد. در این فرض ممکن است بگوییم نظام‌ها در مرور زمان و برای تمشیت امور و اقتضای جامعه

اقدام به اعتبار قوا کرده‌اند. بر این اساس یا سه قوه در عرض هم اعتبار شده‌اند، یا اینکه قوهی مجریه اعتبار شده است که قوهی اصلی اداره‌ی حکومت و نماد حاکمیت و حکومت است و به‌منظور کنترل آن و دستیابی به منافع بیشتر دو قوهی قضاییه و مقننه اعتبار شده‌اند که پذیرش هر یک از این فرض‌ها آثار خود را دارد. به‌عبارت دیگر، براساس فرض اول اعتبار سه قوه در عرض یکدیگر بوده و براساس فرض دوم اعتبار دو قوهی قضاییه و مقننه فرع بر اعتبار قوهی مجریه است. در این صورت نماد قدرت و اقتدار، قوهی مجریه است و در صورت سکوت یا اجمال قانون اساسی در صلاحیت‌های قوهی مقننه، باید قائل به صلاحیت‌های قوهی مجریه شد.

**آقای یحیی مزروعی ایبانه:** بیان شد که مجلس به‌سبب رأی مستقیم مردم، مظهر و تجلی حاکمیت مردم است. از سوی دیگر تجلی قوهی مجریه نیز با رأی مردم به رئیس‌جمهور است که به‌نظر می‌رسد این مبنا، مبنای متقن و دقیقی نیست، چراکه در هر صورت تفکیک وظیفه بین این دو نهاد شده است که یکی قانون وضع کند و دیگری به امر اجرا بپردازد. بنابراین تلقی اینکه هر دو در عرض یکدیگر و منبعث از آرای ملت‌اند و باید به وضع قانون مبادرت ورزند، صحیح نیست. قانونگذار اساسی در اصول ۵۸ و ۷۱ اختیار و صلاحیت اصلی قانونگذاری را به مجلس اعطا کرده است. در بحث ماهیت قانونی اعطای صلاحیت تصویب اساسنامه‌ها در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی نظرهای مختلفی مطرح شده است. آیت‌الله عمید زنجانی در آن جلسه استدلال می‌کنند که در سه مورد در قانون اساسی برخی از صلاحیت‌های مجلس استثنائاً به نهاد دیگری تفویض شده است؛ یکی در بحث آیین‌نامه، موضوع اصل ۱۳۸ است؛ یعنی صلاحیت وضع آیین‌نامه که ماهیت قانونی دارد و شامل تمام مختصات و ویژگی‌های قانون مانند کلی، عام، فراگیر و الزام‌آور بودن است، به هیأت وزیران تفویض شده است. استثنای دیگر حل معضلات نظام از طریق مجمع تشخیص مصلحت و تأیید مقام رهبری، موضوع بند ۸ اصل ۱۱۰ است. سومین استثنا نیز، تصویب اساسنامه‌هاست که در طول مجلس، نهاد دیگری نیز دارای صلاحیت در تصویب آن‌هاست. در این‌جا اصل اساسی صلاحیت مجلس است و هر گاه شک و تردیدی ایجاد شود، باید به اصل مذکور رجوع کرد. البته این نکته نیز اهمیت دارد که مجلس در اعمال صلاحیت خود باید هنرمندانه، ظریف و دقیق قانونگذاری کند، مثلاً در بحث صدور مجوز انتشار اوراق مشارکت در ابتدا مجلس قائل بر این بود که باید

بانک مرکزی از او مجوز بگیرد، ولی به دلیل طولانی شدن فرایند تصمیم گرفت استانداردها و ضوابط کلی برای این کار تعیین کند و بانک مرکزی در چارچوب این ضوابط و معیارها مجوز را از دولت بگیرد. پس مجلس باید با قانونگذاری هنرمندانه پس از تعیین چارچوب‌های لازم، امور اجرایی از جمله تغییر ساعت یا انتشار اوراق مشارکت توسط بانک مرکزی و غیره را به دولت واگذار کند.

**آقای دکتر سید محمد حسینی:** در زمینه‌ی مقایسه‌ی بین قوه‌ی قضاییه که مجاز است در موارد سکوت قانون به متون فراقانونی رجوع کند و اینکه قوه‌ی مجریه چنین مجوزی ندارد، بحث شد. به نظر می‌رسد قیاس مذکور، قیاس مع الفارق است؛ چراکه در دعوی کیفری یا حقوقی قاضی ناچار به صدور حکم له یا علیه کسی است و چنانچه او اجازه‌ی رجوع به نداشته باشد، دعوا بلا تکلیف خواهد ماند. بر این اساس آیا می‌توان دولت را به چنین محکمه‌ای تشبیه کرد؟ دولت موظف است امور جامعه را اداره کند و نمی‌تواند معطل تصویب قانون شود. بنابراین نیازمند تبیین قیاس مذکوریم که آیا چنین قیاسی جایز است یا خیر؟

**آقای هادی طحان نظیف:** به نظر می‌رسد ابتدائاً باید مبانی را مشخص کرد و سپس و با مبنا به ساختار رسید. البته این بدان معنا نیست که حوزه‌ی اجرای و عمل ملاک قرار داده نشود. به‌طور مشخص بحث در مورد تفکیک قواست. برای نمونه اینکه بدیهی گرفته شود که باید حوزه‌های مجریه، مقننه و قضاییه تفکیک شده و سپس نظام اداره‌ی کشور بر آن مبنا چیده شود، صحیح به نظر نمی‌رسد، چراکه حتی از باب مثال نیز مثال‌های نقضی در این زمینه وجود دارد. حتی در حوزه‌ی تقنین رویه‌ی بسیاری از کشورها متفاوت است و ابتدای قانون با لایحه است و نه طرح و بر همین اساس نیز لوایحی که از طرف دولت به مجلس ارائه می‌شود، با کمترین دخل و تصرف مجلس تصویب می‌رسد. علت این امر چیست؟ سؤال این است که چرا این تلقی وجود دارد که پارلمان نماد اراده‌ی عمومی است و این در مورد قوه‌ی مجریه وجود ندارد یا حداقل به این اندازه وجود ندارد؟ درحالی‌که ابتدا بر آرای عمومی و منتخب مردم بودن در مورد قوه‌ی مجریه نیز صادق است. ممکن است به سابقه‌ی تاریخی و سیستم‌های پادشاهی و جلوگیری از استبداد و فلسفه‌ی وجودی مجلس در این برهه اشاره شود، درحالی‌که دیگر این امور مطرح نیست و هم مجلس و هم قوه‌ی مقننه منتخب مردم هستند. به نظر این امور گزاره‌های پذیرفته‌شده‌ای است که باید براساس آن مجلس را



نماینده‌ی اراده‌ی عمومی دانست. نکته‌ی دیگر اینکه باید اول رویکرد نظام حقوقی کشور و قانون اساسی را در مبنای تفکیک قوا تبیین کرد، چراکه رویکردهای حاکم بر ساختار سیاسی در بحث تفکیک قوا در کشورهای مختلف، متفاوت است. در بعضی کشورها مانند فرانسه ظاهراً مبنای تفکیک قوا سیاسی‌تر و با ادبیات توزیع و تقسیم قدرت مطرح می‌شود. از سوی دیگر نیز سیستم‌هایی وجود دارد که ظاهراً چندان با این ادبیات موافق نیستند. برای نمونه در نظام انگلیس ظاهراً بیشتر مبنای تقسیم کار و کارآمدی متمرکز است. بنابراین در وهله‌ی اول باید تکلیف‌مان را با این دو رویکرد مشخص کنیم که نظام سیاسی ما کدام یک از این موارد یا موارد دیگری را می‌پذیرد. نکته‌ی پایانی نیز در مورد انحصار در تقنین است. اینکه برای مجلس معتقد به اطلاق و عموم در قانونگذاری باشیم قابل پذیرش است، ولی با توجه به تفویض اموری مانند آیین‌نامه‌ها و مواردی از این دست به قوه‌ی مجریه، اینکه قائل به انحصار در اصل ۷۱ شویم، محل سؤال است که مبنای این تفویض با وجود انحصاری دانستن صلاحیت مجلس چیست؟ تفویض بخشی از قانونگذاری به بعضی حوزه‌ها مانند شورای عالی امنیت ملی یا سیاست‌های کلی نظام مواردی است که در قانون اساسی پذیرفته شده که با انحصار مذکور در تعارض است و باید مبنای اعتقاد به انحصار مذکور مشخص و تبیین شود.

**آقای علی بهادری جهرمی:** در بیانات مطرح شده به اصل حاکمیت پارلمان اشاره شد، درحالی که براساس اصل ۵۷، قوای حاکم عبارت‌اند از این سه قوه؛ یعنی براساس اصل ۵۷، حاکمیت پارلمان بر دو قوه‌ی دیگر که همگی زیر نظر ولایت فقیه اداره می‌شوند، پذیرفته نشده است. در اصل ۶۰ نیز اشاره شده است که اعمال قوه‌ی مجریه جز در اموری که مستقیماً بر عهده‌ی ولی فقیه قرار داده شده است، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا صورت می‌گیرد. اگر قانونگذار اساسی قائل به اصل حاکمیت پارلمان بود، در اصل ۶۰ به جای اعمال قوه‌ی مجریه، بیان می‌داشت اجرای قوانین به عهده‌ی رئیس‌جمهور و وزراست. توضیح اینکه در قوه‌ی مجریه دو نوع مقامات وجود دارد: ۱. مقامات سیاسی و ۲. مقامات اداری. اجرای قانون به عهده‌ی قوه‌ی مجریه و کارویژه‌ی مقامات اداری قوه‌ی مجریه است. اما قوه‌ی مجریه مقامات سیاسی نیز دارد که کارویژه‌های دیگری نیز برای آن‌ها مطرح شده است. قوه‌ی مجریه می‌تواند مدیریت کرده و جامعه را اداره کند یا به ارائه‌ی خدمات عمومی پردازد. بنابراین باید مشخص شود که قوه‌ی مجریه چه محدوده‌ی صلاحیتی دارد و حاکمیت مطلق که برای پارلمان فرض می‌شود، به گونه‌ای نباشد که این اعمال قوه‌ی

مجریه و مدیریت و اداره‌ی خدمات عمومی را تحت تأثیر منفی قرار دهد.

**آقای دکتر ابراهیم موسی‌زاده:** با توجه به مباحثی که مطرح شد، به نظر می‌رسد اصول ۷۱ و ۷۲<sup>(۱)</sup> قانون اساسی ارتباطی با هم ندارند؛ یعنی اصل ۷۲ تخصیص یا تقییدی برای اصل ۷۱ نیست. اصل ۷۲ بیان می‌دارد مجلس می‌تواند قانون وضع کند، به شرط اینکه با دو هنجار موازین شرع و قانون اساسی مغایرتی نداشته باشد. اگر در اصل ۷۱ مقرر می‌شد مجلس در عموم مسائل می‌تواند قانون وضع کند و قید «در حدود مقرر» در آن بیان نشده بود، می‌توانستیم حاکمیت انحصاری پارلمان را بپذیریم. در پیش‌نویس اصل ۷۱ نیز قید در حدود چارچوب یا صلاحیت مقرر در قانون اساسی بیان شده بود. منظور از حدود و چارچوب قانون اساسی، صلاحیت نهادهای دیگری است که در قانون اساسی آمده است، مانند قوه‌ی قضاییه یا قوه‌ی مجریه. بنابراین برخی امور مانند مصوبه‌ای که اخیراً در لایحه‌ی بودجه مشاهده شد که در خصوص اشخاصی است که قبل از سال ۱۳۶۸ املاکی را در اختیار دارند و مالک شناخته می‌شوند، در واقع ماهیت قضایی دارد. حال سؤال این است که آیا مجلس می‌تواند در این زمینه قانونگذاری کند؟ این مسئله‌ی اختلافی است. شخصی مالک زمینی است و در این مالکیت با نهاد یا شخص حقیقی اختلاف دارد. آیا مجلس در این امر، که یک امر قضایی است و باید در مراجع قضایی مطرح و حل اختلاف شود، صلاحیت ورود دارد؟ به عبارت دیگر آیا «عموم مسائل» شامل این مسائل نیز می‌شود؟ نمونه‌ی دیگر در حوزه‌ی مسائل اجرایی است که بایدها و نبایدها با توجه به قانون تعیین می‌شود و نحوه و شیوه‌ی اجرای آن‌ها در صلاحیت قوه‌ی مجریه است. اصل حمل و نقل، ترافیک، رفت و آمد و غیره موضوعاتی است که چون تعیین حق و تکلیف است، قانونگذار می‌تواند در مورد اینکه مثلاً چه اشخاصی می‌توانند وارد شوند یا نشوند، قانون وضع کند، ولی شیوه‌ی اجرای آن که عمل اجرایی است، محل سؤال است که آیا به محض اینکه دولت در مسئله‌ی حمل و نقل و ترافیک تصمیمی اتخاذ کرد، مجلس می‌تواند در آن زمینه وارد شود و قانونی را عوض کند یا این صلاحیت را ندارد؟ در

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

اصل ۷۲: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص

این امر به ترتیبی که در اصل نودوششم آمده بر عهده‌ی شورای نگهبان است.»

هر صورت با توجه به این امور و اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، نمی‌توان قائل به صلاحیت مطلق مجلس شورای اسلامی یا پارلمان شد؛ چراکه اصول مذکور فقط محدوده‌ی صلاحیت را مشخص می‌کند و نهادهای دیگری هم در قانون اساسی وجود دارد. پس آیا می‌توانیم بگوییم که مجلس در حوزه‌ی صلاحیت این‌ها وارد شود و در خصوص موضوعاتی که آن نهادها برنامه‌ریزی کرده‌اند، دوباره سیاستی برخلاف مصوبات آنها داشته باشد یا خیر؟ سؤال دیگری نیز در زمینه‌ی مسئولیت مطرح شد. همان‌طور که اصل ۱۲۲ قانون اساسی بیان می‌کند، رئیس‌جمهور در اجرای وظایف و اختیارات که به موجب قانون اساسی و قانون عادی برعهده دارد، در مقابل مجلس، رهبر و ملت مسئول است. رئیس‌جمهور علاوه بر مسئولیت اجرای قانون اساسی وظایف متعددی به‌ویژه در اصل ۳ مانند آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، مشارکت عامه و مسائل مختلف بر عهده دارد و در صورت عدم اجرای این وظایف و صلاحیت‌ها در مقابل رهبر، مردم و مجلس ممکن است مسئول شود، یعنی مسئولیت اصلی در کشور بر عهده‌ی رئیس‌جمهور و وزراست، چراکه وزرا نیز در مقابل رئیس‌جمهور مسئولیت دارند. ولی نمایندگان مجلس در مقابل هیچ‌کس مسئول نیستند و تنها مسئولیتشان این است که در دوره‌ی بعدی ممکن است مردم حوزه‌ی انتخابیه به آن‌ها رأی ندهند. با توجه به اینکه مدیریت امور، انجام امور عمومی و نحوه‌ی اجرای قانون و در رأس آن‌ها قانون اساسی بر عهده‌ی رئیس‌جمهور و به تبع آن بر عهده‌ی هیأت دولت است، اگر رئیس‌جمهور و دولت را فقط مأمور اجرای مصوبات قوه‌ی مقننه یا مجلس تلقی کنیم، آن موقع آیا این نوع مسئولیت با اختیارات موجود تناسب و هماهنگی دارد؟ به عبارتی دیگر از یک سو مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی رئیس‌جمهور را محدود می‌کنیم و فقط اختیار اجرای مصوبات مجلس را می‌دهیم و از سوی دیگر، برای او مسئولیت در قبال رهبری، مجلس و مردم قائل می‌شویم که ممکن است مورد سؤال مجلس یا استیضاح قرار گیرد و در نهایت عزل شده و دولت منحل شود، ولی مجلس در مقابل نهادهای پاسخگو و مسئول نیست، حتی اگر مصوبه‌ای از مجلس خلاف منافع عمومی کشور باشد، نمایندگان بازخواست نمی‌شوند یا امکان انحلال مجلس نیز وجود ندارد. تنها مسئولیت نمایندگان مجلس این است که ممکن است در دوره‌ی بعد قانونگذاری حائز رأی لازم نشوند و مردم حوزه‌ی انتخابیه به آن‌ها رأی ندهند. این نوع

داشتن مسئولیت‌های متعدد از یک سو و اعطای اختیارات محدود به دولت از سوی دیگر، در چارچوب قانون اساسی قابل حل و فصل است.

**آقای دکتر علی‌اکبر گرجی:** نکته‌ای که در سؤالات مطرح شده مغفول مانده، این است که موضوع بحث در حال حاضر مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران یا مبانی حقوق اساسی و حتی موضوع تفکیک قوا نیست، چراکه بسیاری از امور مذکور مفروض است و نیازی به طرح ندارد.

در پاسخ به پرسش هفتم ابتدائاً لازم است بیان شود که باید معیارهای تفکیک آیین‌نامه از قانون و معیارهای تفکیک عمل اجرایی از عمل قانونگذارانه مشخص شود و سپس وارد مصادیق شد و چنانچه اول، از مصادیق وارد این مباحث شویم، با توجه به گستردگی آن‌ها نمی‌توان از آن‌ها خارج شد و در این صورت معیارها با توجه به مصادیق عرضه نخواهند شد. بنابراین تأمل روی معیارها با بهره‌گیری از مصادیق مفید خواهد بود.

در پاسخ به این پرسش که مقایسه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی قضاییه و مجریه با یکدیگر قیاس مع‌الفارق است یا خیر؟ ابتدائاً باید مشخص شود که منظور از مقایسه چیست؟ آیا منظور این است که می‌توان بین صلاحیت‌های آفرینش‌گرایانه‌ی قوه‌ی قضاییه یعنی آفرینش هنجارهای قوه‌ی قضاییه و قوه‌ی مجریه مقایسه‌ای به عمل آورد؟ البته پاسخ داده شد که قیاس مع‌الفارق است، منتها به نظر می‌رسد که از منظر دیگری چندان هم قیاس مع‌الفارق نیست، چراکه در اصل ۱۶۷ قانون اساسی<sup>(۱)</sup> قانونگذار اساسی هدفش این است که قاضی از اجرای حق و صدور حکم استنکاف نکند. همین مبنا کم‌وبیش در قوه‌ی مجریه نیز قابل طرح است. قوه‌ی مجریه نیز با توجه به صلاحیت‌های ذاتی و تصریحات گوناگونی که در اصول مختلف قانون اساسی دارد، نباید از تمشیت امور، انتظام امور و ارائه‌ی خدمات عمومی استنکاف کند. بنابراین براساس این نظر مبنا و رویکرد مشترک است و هدف این است که دولت، دستگاه‌ها و نهادهای سیاسی بتوانند به جلو پیش روند و کارکردهای قاعده‌مند و عادی خودشان را داشته باشند. بنابراین قیاس مذکور خیلی هم مع‌الفارق در آن حوزه نیست. در مورد بحث توشیح قانون هم به نظر می‌رسد که علی‌الاصول تشریفات است که اگر به تنفیذی بودن توشیح اعتقاد وجود داشته

۱. اصل ۱۶۷: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه‌ی سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.»

باشد، اساساً صلاحیت وضع قانون به نحوی از مجلس گرفته شده است. در خصوص پرسش دیگر مبنی بر اینکه اگر مجلس مظهر حاکمیت ملی است، رئیس جمهور نیز با آرای میلیونی توانسته است قدرت را به دست بگیرد و چگونه است که مظهر حاکمیت ملی بودن تنها به مجلس اطلاق می شود؟ به نظر می رسد که همه‌ی عرصه‌هایی که در حوزه‌ی سیاست و قدرت با رأی مردم شکل می‌گیرد، نماد و سمبل حاکمیت ملی است و شامل ریاست جمهوری، قوه‌ی مجریه و پارلمان می‌شود. ولی اینکه بیشتر این اطلاق برای مجلس است، به نظر دلیل تاریخی روشنی دارد، چراکه در گذشته جایگاهی برای اراده‌ی عمومی در عرصه‌ی حکمرانی نبوده است و به همین سبب هنوز این نگرانی‌ها در این زمینه کاملاً برطرف نشده است و در این زمینه که تمامیت قوای سیاسی به دست یک نفر ولو منتخب میلیون‌ها شهروند سپرده شود، نگرانی وجود دارد. با توجه به اینکه اصطلاحاً قدرت، ذاتاً امر وحشی و تعیین‌ناپذیری است، در حوزه‌ی حقوق عمومی و حقوق اساسی چون بحث قدرت است، نگرانی از خطر مذکور وجود دارد و علم حقوق به‌ویژه حقوق اساسی و حقوق عمومی در مقام متمدن‌سازی قدرت متولد شده‌اند.

نکته‌ی دیگری که باید طرح شود این است که جمهوریت از انواع نظام‌های سیاسی است که در ذیل نظام‌های دموکراسی مردم‌سالار مطرح می‌شود. مردم‌سالاری نیز می‌تواند اشکال و گونه‌های مختلفی داشته باشد که یکی از آن‌ها جمهوریت است. در جمهوریت و مردم‌سالاری نیز رکن اصلی اراده‌ی عمومی و ظهور و بروز مردم در حوزه‌ی سیاست و مدیریت سیاسی است.

بحث دیگر این بود که به معنای واقعی کلمه شاید نتوان بین آیین‌نامه و قانون و بین عمل قانونگذارانه و عمل اجرایی تفاوت ماهوی تبیین کرد و به همین دلیل برخی حقوقدانان به وحدت قانون و آیین‌نامه در ماهیت با تفاوت در مرجع وضع هر کدام، قائل‌اند. در برخی کشورها مانند فرانسه به‌عنوان استثنا در بین کشورها، تلاش شده است که این تفکیک ماهوی یا مادی در قانون اساسی انجام گیرد و قلمروهای موضوعی قانون مشخص شده است. اصل ۳۴ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه<sup>(۱)</sup> بیان می‌دارد: «موضوعات مربوط به موارد ذیل توسط قانون

۱. اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه: «تصویب قوانین توسط پارلمان صورت می‌گیرد. موضوعات مربوط به موارد ذیل توسط قانون مقرر می‌گردد: حقوق مدنی و تأمین اصول اساسی شناخته‌شده به نفع شهروندان به‌منظور برخورداری از آزادی‌های عمومی، تبعیت مردم از پیشنهادات سازمان دفاع ملی در مورد امور شخصی و مالی، ملیت، احوال شخصیه، نظام زوجیت، انحصار وراثت، تعریف و تعیین جنایات و جرایم و

مقرر می‌گردد». موضوعات مشخص نیز شامل قواعد مربوط به حقوق مدنی، ضمانت‌های بنیادی مربوط به آزادی‌ها و حقوق شهروندی، امور مربوط به تابعیت، ارث و میراث، وضع مالیات، تعیین جرایم و مجازات‌ها، و غیره است. به عبارت دیگر، این موارد ماهیت قانونی دارد، یعنی آیین‌نامه به هیچ عنوان اجازه‌ی ورود به این امور را ندارد و امور مذکور جزء صلاحیت قانونگذار عادی است. در اصل ۳۴ دسته‌ی دیگری از صلاحیت‌ها برای قانونگذار مشخص شده است که توجه به این دسته اهمیت زیادی دارد. «قانون سیاست‌های بنیادین مربوط به امور زیر را مشخص می‌کند». قانون در ده مورد مستقیماً وضع قاعده‌ی حقوقی می‌کند و موارد زیر از جمله مواردی است که در صلاحیت قانونگذار است، ولی قانونگذار نمی‌تواند به صورت جزئی وارد تعیین مصادیق شود. اصول بنیادین و به تعبیری همان سیاست‌های کلی در نظام داخلی است؛ یعنی قانون اصول بنیادین را در موارد زیر تعیین می‌کند؛ اول سازماندهی کلی دفاع ملی. مباحث مربوط به جنگ و صلح و دفاع ملی اصولاً اجرایی است، ولی در این‌جا قانونگذار اساسی فرانسه این امور را در صلاحیت قانون دانسته است. دوم قانون، اصل اداره‌ی آزاد سرزمین‌ها و واحدهای محلی را مشخص می‌کند. مورد دیگر اینکه قانون، اصول، سیاست‌ها کلی و صلاحیت‌های شوراهای شهر و شهرداری‌ها را تعیین می‌کند. یا قانونگذار می‌تواند در اصول کلی آموزش و پرورش و آموزش عالی وارد شود. همچنین ورود به اصول بنیادین و کلی مالکیت یا اصول کلی حقوق کار و اموری از این دست، ماهیتاً در صلاحیت قانون و قانونگذار است.

→ مجازات‌ها، آیین دادرسی کیفری، عفو و بخشودگی، تأسیس رتبه‌های قضایی، وضعیت و پایه‌های قضایی، میزان و نحوه‌ی اخذ مالیات‌ها و نظام ضرب سکه و چاپ اسکناس. قانون همچنین مقررات مربوط به موارد ذیل را تعیین می‌نماید: نظام انتخابات مجلس ملی و مجالس محلی، تأسیس انواع سازمان‌ها، تضمین و تأمین حقوق اساسی شناخته‌شده به نفع کارمندان کشوری و لشکری دولت، ملی نمودن مؤسسات اقتصادی صنعتی و انتقال مالکیت آن‌ها از بخش عمومی به بخش خصوصی. قانون، اصول اساسی مربوط به امور ذیل را مشخص می‌نماید: امور تشکیلاتی، دفاع ملی، اداره‌ی امور تشکیلات محلی در محدوده‌ی صلاحیت‌ها و منابع آن‌ها، آموزش، رژیم مالکیت حقوق عینی و تعهدات مدنی و تجاری، قانون‌های کار سندیکا و تأمین اجتماعی. قوانین مالی، درآمدها و هزینه‌های دولت را تحت شرایطی که در قانون پیش‌بینی شده است مشخص می‌نماید. قوانین برنامه، مذهب و خط‌مشی عملی اقتصادی و اجتماعی دولت را تعیین می‌کند. مفاد این اصل توسط یک قانون خاص به طور دقیق تعیین می‌گردد.»

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 با افتخار تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطرود قانون اساسی بدون بیچ 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