

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۵)

سخنران علمی:

آقای دکتر غلامحسین الهام (۱۳۸۹/۳/۹)

عنوان پژوهش

محدوده و قلمرو قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۵

تاریخ: ۱۳۹۷/۵/۲۱



شناسنامه

موضوع:

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی
مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۵)

عنوان:

محدوده و قلمرو قانونگذاری

سخنران علمی:

آقای دکتر غلامحسین الهام (۱۳۸۹/۳/۹)

تدوین و تنقیح:

امیر حسین اصل زعیم

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۵/۲۱

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 غلامحسین الهام عضو محترم حقوقدان شورای نگهبان با موضوع « محدودده و قلمرو قانونگذاری » است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۳/۰۹ انجام گرفته است.

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

پژوهشکده‌ی شورای نگهبان

طرح بحث

آقای دکتر غلامحسین الهام: آمادگی و حضور ذهن دوستان از جنبه‌ی تئوریک، این امکان را به دست خواهد داد تا به مشکلات موجود در سطح اجرا، نگاهی دوباره بیندازیم و برای یافتن راه‌حلی مناسب تلاش کنیم. مسائل حقوقی نیازمند توجه انتزاعی است، تا مبدا در شرایط مختلف، کفه‌ی برداشت‌ها و استنباط‌ها به نفع یک قوه بچربد؛ چراکه در آینده آثار و نتایج ارزنده‌ای در پی نخواهد داشت. همچنین چنانچه قانون اساسی به اقتضای تعلقات فردی و گروهی تغییر و تفسیر شود، این آفت به تدریج دامنگیر نظام حقوقی ما خواهد شد و مسیر سالم کار حقوقی را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. این‌گونه تفسیرها به اقتضا و بنا به رأی و نظر شخصی از آفت‌های قانون اساسی شناخته می‌شود. افراد ممکن است به اقتضای نوع کار با این آفت‌ها درگیر شوند؛ بنابراین بجاست به نحو انتزاعی به این مسئله توجه و به نقد آن‌ها پرداخته شود. این نگاه انتزاعی به مقوله‌ی قانون اساسی بسیار مهم و ضروری است. از سوی دیگر، در جایگاه اجرا، انتزاعی نگاه کردن و توجه به ظواهر قانون موجب می‌شود که در مقاطعی به بن‌بست‌ها و کشمکش‌های مختلف دچار شویم.

در خصوص بحث پیش‌رو، مهم‌ترین پرسش مطرح در مورد حد قانونگذاری است و اینکه چه اموری نیاز به قانون دارد. حقیقت قانونگذاری در چه اموری است؟ مرزی بین قانون و امور اجرایی (نظام‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، مقررات، دستورالعمل‌ها و تصمیمات غیرمقنن که توسط مراجع اجرایی قابل اعمال است) وجود دارد؟ به تعبیر دیگر، هنگامی که در امور اجرایی گفته می‌شود این امور نیاز به قانون دارد و بدون وجود قانون، عملی نیست، چه چیزی نیاز به قانون دارد؟ این مسئله، متلاشه قوای مجریه و قضاییه است. برای نمونه در مورد قوه‌ی قضاییه، اصل ۱۶۱ در خصوص دیوان عالی کشور بیان می‌دارد: دیوان عالی کشور، وظیفه‌ی نظارت بر حسن اجرای قوانین در محاکم را بر عهده دارد. این تعبیر، برای قوه‌ی قضاییه این استنباط را ایجاد کرده است که دیوان عالی کشور، وظیفه‌ی بازرسی و نظارت فعال و سیار بر محاکم را بر عهده دارد؛ یعنی دیوان موظف است به محاکم سرکشی کند و روند اعمال قانون را در محاکم بازرسی کند. اما عده‌ای معتقدند که این امر به قانون نیاز دارد و ریاست قوه‌ی قضاییه، نمی‌تواند چنین کارکردی را برای دیوان عالی کشور، تعیین کند. از سوی دیگر، ظاهر قانون، چنین وظیفه‌ای را برای دیوان عالی کشور تعریف کرده و این امر در

قانون اساسی تصریح شده است؛ بنابراین به قانونگذاری نیاز ندارد. این گونه چالش‌ها در سایر قوا نیز وجود دارد. بنابراین باید مشخص کنیم که در چه مواردی به قانونگذاری نیاز داریم؟ نکته‌ی دیگر اینکه قوه‌ی قانونگذاری، نباید محدود به این امر باشد. مجموعه اختیاراتی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده، به این پرسش، پاسخ داده است و هر تصمیمی که این نهاد اتخاذ کند، می‌تواند به قانون تبدیل شود و در این مورد مرزبندی وجود ندارد. همه‌ی اختیارات مجلس شورای اسلامی، اقتضا دارد که در هر مسئله‌ای که نمایندگان اتخاذ تصمیم کنند، می‌توانند مبادرت به قانونگذاری کنند. البته پرواضح است که مجلس در پاره‌ای موارد، ملزم به قانونگذاری است؛ اما در مواردی هم که الزامی وجود ندارد، می‌تواند قانونگذاری کند. بنابراین، این امر محدوده‌ای ندارد و هر مسئله‌ای می‌تواند با تصمیم مجلس، اعتبار قانونی یابد و آثار قانون نیز بر آن مترتب شود. بنابراین باید در پی تبیین و مشخص کردن این مرزبندی‌ها در قانون اساسی بود. مهم‌ترین موضوع مورد بحث در مورد تعیین وظیفه‌ی مجلس شورای اسلامی، اصل ۷۱ است که مقرر داشته است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

تصریح واژه‌ی عموم در این اصل بدین معناست که هیچ محدودیتی را نمی‌توان برای مجلس شورای اسلامی از نظر افراد و موضوعات قائل شد. اگر این عبارت در همین حد بیان شده بود و تخصیص متصل به آن وجود نداشت، این موضوع کامل بود، اما وجود این مخصّص متصل، یعنی عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» مؤید قید و محدودیت است. در سوابق امر نیز گویا بحث چندانی درباره‌ی اصل ۷۱ در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی صورت نگرفته است.

در پیش‌نویس قانون اساسی، تعبیری وجود داشت که اگر حذف نمی‌شد، مسئله را روشن می‌کرد. در پیش‌نویس قانون اساسی، آمده بود: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». اگر واژه‌ی «صلاحیت» از این بند حذف نمی‌شد، پرسش مطرح‌شده، پاسخی روشن می‌داشت و حدود صلاحیت‌ها مانند برخی کشورها مقید و مذکور در قانون اساسی بود. ظاهراً واژه‌ی «صلاحیت» به این دلیل حذف شده است که آن را زائد انگاشته‌اند تا تفاوتی در برداشت‌ها پدید نیاید. در هر صورت، با حذف قید «صلاحیت»، «عموم مسائل» با تخصیص متصل «در حدود مقرر در قانون اساسی»، به معنای افراد مسائل از

حیث جنس، مانند مسائل اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و غیره در جایی که قانون اساسی این اجازه را داده، است؛ یعنی مجلس در عموم مسائل از نوع افراد، از هر جنسی در صورتی می‌تواند قانونگذاری کند که نیاز به قانون وجود داشته باشد. بنابراین، در این جا، اختیار قانونگذاری، مطلق مشروط نخواهد بود و موارد قانونگذاری منصوص است و به صورت مشخص در قانون اساسی ذکر شده است و حذف قید «صلاحیت» از پیش‌نویس قانون اساسی، تغییر محسوسی در مفهوم آن ایجاد نمی‌کند. همچنین اگر فرض شود عموم مسائل هم به معنای عموم افرادی و هم به مفهوم عموم احوالی است، بدین‌گونه، قانونگذاری در دو شکل افراد و احوال محدود شده است. به عبارت دیگر، این تخصیص، از دو حیث صلاحیت قانونگذاری را محدود می‌کند:

۱. از حیث افراد، یعنی در حدودی که قانون اساسی مشخص کرده و در نتیجه، مجلس مکلف است حدود این امور را با قانون اساسی مشخص کند؛

۲. از حیث ویژگی، یعنی احوالی که می‌توان بر قانون بار کرد، در هر حال مجلس در همه‌ی این افراد نمی‌تواند قانونی وضع کند که خلاف قانون اساسی یا احکام شرع باشد. این تخصیص می‌تواند عمومیت قانونگذاری را در هر دو بعد مصادیق (افراد) و کیفیت (چگونگی) محدود کند. حال اگر حدود مقرر در قانون اساسی به مفهوم ویژگی‌های قانون (مغایر با قانون اساسی و احکام شرع نباشد) گرفته شود، این قید در اصل ۷۲ نیز بیان شده است و باید یک بار دیگر بر آن تأکید کرده باشد و به اصطلاح، تفصیل آن را مشخص کرده باشد؛ به این معنا که قوانین باید مطابق با مذهب رسمی کشور و قانون اساسی باشد، این وظیفه بر عهده‌ی شورای نگهبان است و تفصیل آن در اصول مربوط به شورای نگهبان (اصول ۹۰ به بعد) آمده و اصل ۴ نیز به این مسئله پرداخته است. در این صورت، اصل ۷۱ نکته‌ای افزون بر موارد مذکور را بیان نکرده است. پرسش مطرح در این جا این است که آیا این محدودیت را باید در هر دو مورد در نظر گرفت یا باید آن را در مورد کیفیت قانون تبیین کرد؟ به نظر می‌رسد این محدودیت را می‌توان در هر مورد در نظر گرفت و این نظر به مبانی نزدیک‌تر است، زیرا ما برای حکومت مطلق قائلیم که در اختیار ولی‌امر است و اصل ۵۷ نیز بر این نکته تأکید دارد. بدین ترتیب، هیچ‌یک از قوای سه‌گانه از اختیار مطلق، برخوردار نیستند و اطلاق اختیارات ولایی، فقط از آن رهبری است و اختیارات بقیه‌ی قوا در چارچوب قانون اساسی است.

اطلاق ولایت که در خصوص رهبری است و منشأ مشروعیت نیز می‌باشد، شامل

اجرا، تقنین و قضاست و قوای سه‌گانه، زیر نظر رهبری قرار دارند. اطلاق ولایت امر، شامل حوزه‌های مربوط به تقنین و نظام قضایی، منهای مصادیق قضاوت است. در نظام قضایی، عزل، نصب، صدور حکم، عفو و سایر موارد و در امور اجرایی کشور مشمول اطلاق ولایت امر می‌شوند. تفکیک قوا در مورد رهبری مصداق ندارد و این حوزه‌ی قوا هستند که محدودیت دارند. عمومیت اختیار مجلس شورای اسلامی و محدودیت آن در چارچوب قانون اساسی، مشمول اصل عدم ولایت و صلاحیت است. صلاحیت در همه‌ی حوزه‌های اجرایی، قضایی و قانونگذاری نیاز به دلیل دارد و تنها در مورد رهبری، اطلاق وجود دارد. در سایر موارد باید قائل به عدم صلاحیت و وجود محدودیت شد و در موارد مشکوک، نمی‌توان اختیارات یک نهاد را توسعه داد. در جایی که نیاز به توسعه است، محدودیت وجود دارد؛ یعنی در مورد آن تردید و ابهام وجود دارد و در این ابهام و تردید، باید اصل عدم صلاحیت را طبق قانون اساسی جاری دانست و اصول قانون اساسی را باید مضیق تفسیر کرد و نمی‌توان آن را از نظر صلاحیت توسعه داد. حال اگر این محدودیت صلاحیت را قائل نشویم، هر نوع توسعه‌ای در این زمینه، به ارکان نظام و مدیریت کشور آسیب وارد خواهد کرد و از آن مفسده برپا خواهد شد. اگر هیچ محدودیتی برای مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری قائل نشویم، عوارض آن را می‌توانیم تصور کنیم. از جمله در قراردادهای بین‌المللی که تصویب آن با مجلس است، اما آیا لغو آن هم با مجلس است؟ برای مثال در قرارداد همکاری‌های اقتصادی یا سیاسی با کشوری دیگر، اگر مجلس یکسویه، به‌صورت طرح این قرارداد را لغو کند، هزینه‌های سیاسی و اقتصادی ناشی از آن را که به‌منزله‌ی فسخ یکجانبه‌ی قرارداد باشد، چه کسی پاسخ خواهد داد؟

فرض شود طرح خروج یکسویه از N.P.T در دستور کار مجلس قرار گیرد (نه با اراده‌ی دولت و تصویب مجلس، بلکه با تصویب مستقیم و یکسویه‌ی مجلس) این امر دارای پیامدهای سیاسی، نظامی و امنیتی است و هزینه‌هایی را بر کشور تحمیل خواهد کرد. همچنین ممکن است مجبور به پرداخت خسارت سنگین بابت لغو یا فسخ قرارداد بین‌المللی شویم که در مقیاس بین‌المللی قابل پاسخگویی نباشد. در سطح داخلی نیز، چنین رویکردی می‌تواند عوارض سوئی در پی داشته باشد. بنابراین در این‌گونه موارد نمی‌توان گفت که چون محتوای این قراردادها ممکن است برخلاف

شرع باشد و موجب اضرار شود، قانونگذار می‌تواند چنین دخل و تصرفاتی (ولو تصرفات ثانوی) کند. همچنین چنانچه دولت براساس اختیارات اجرایی خود تصمیمی بگیرد و مجلس براساس اطلاق اختیارات قانونگذاری خود، تصمیمات دولت را متوقف کند یا دولت در سیاست خارجی خود برای برقراری ارتباط با کشوری اقدام کند و مجلس موجب توقف آن شود یا دولت در راستای تمرکززدایی، دستگاه‌های اجرایی را به سمت خارج از مرکز هدایت و مجلس این روند را محدود کند. به همین شکل، دولت هر بار تصمیمی را اتخاذ کند و مجلس، متعاقب آن، درصدد محدودیت و لغو آن برآید، این امر در نهایت به توقف فعالیت‌های اجرایی در مدیریت کشور می‌انجامد و موجب از بین رفتن مرزبندی قوا می‌شود.

در مواردی نیز، مجلس قانونگذاری کرده و شورای نگهبان، آن را جزء شئون اجرایی کشور دانسته است. در این زمینه می‌توان به مصوبه‌ی مجلس در خصوص شورا‌های عالی که مجدداً به ایجاد آن‌ها رأی داده و شورای نگهبان به این قانون اشکال وارد کرده و آن را جزء شئون اجرایی دانسته است، اشاره کرد.^(۱) نمونه‌ی دیگر تعیین ساعت کار بانک‌هاست^(۲) که شورای نگهبان رسماً اعلام کرد این موضوع جنبه‌ی اجرایی دارد و در نتیجه، عموم اختیارات اصل ۷۱ در این جا با این تخصیص مواجه شده است. البته مجلس نیز برای تأمین نظر شورای نگهبان به‌طور کلی مقرر کرد که دولت مکلف است تغییراتی در ساعات کار بانک‌ها و ادارات ایجاد کند. موارد عکس این قضیه نیز وجود داشته است که طی آن، شورای نگهبان به تصمیمات دولت ایراداتی مبنی بر اینکه مسئله‌ی ضابطه‌گذاری (از جمله ضابطه‌ی تعیین مشاغل خانگی) قابل تفویض به دولت یا نهادهای دولتی نیست و نیاز به تقنین دارد، داشته است، زیرا ضابطه را باید قانون تعریف کند و ضابطه‌گذاری در صلاحیت دولت نیست. شورای نگهبان، در تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، چنین مواردی را از حیث صلاحیت رد کرده است، نه آنکه آن را مغایر قانون اساسی یا شرع بدانند.

۱. طرح تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شورا‌های عالی

<http://b2n.ir/22866>

۲. طرح بازگشت ساعت کار بانک‌ها به وضع سابق

<http://b2n.ir/52725>

شورای مذکور با استنباط خود از قانون اساسی، موضوعی را داخل در صلاحیت تقنین و مجلس دانسته و مواردی را با این استنباط، خارج از صلاحیت مجلس یا قوه‌ی مجریه دانسته است. بر این اساس می‌توان مواردی را ماهیتاً از صلاحیت تقنین خارج دانست. در مواردی نیز، تعیین خط‌مشی و سیاستگذاری با ایراد شورای نگهبان مواجه می‌شود، زیرا سیاستگذاری کلان از شئون رهبری است و سیاستگذاری توسط سایر نهادها با بند ۱ اصل ۱۱۰ مغایر است. در مواردی هم سیاستگذاری در موارد محدود، با عنوان سیاست‌های اجرایی به مفهوم کار اجرایی تلقی شده و مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است. بنابراین، مسئله‌ی سیاستگذاری در سه شکل قابل تصور است:

۱. سیاستگذاری‌های عالی در شأن رهبری و فراتر از قانون؛

۲. سیاستگذاری‌های پایین‌تر از حد سیاست‌های کلی که در شأن تقنین است؛

۳. سیاستگذاری‌های اجرایی که پایین‌تر از حد تقنین است.

این موارد مفاهیم مشککی‌اند که شأن و جایگاه‌های متفاوتی پیدا می‌کنند.

با توجه به آنچه گفتیم، می‌توان نتیجه گرفت که در عمل نیز از اصل ۷۱ این عموم استنباط نمی‌شود و قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» به اصل صلاحیت‌ها نیز مربوط می‌شود؛ یعنی به افراد هم بازمی‌گردد و این قیدی است که به هر دو می‌تواند بازگشت داشته شود. بنابراین، اصل ۷۱ عمومیت و اطلاق ندارد. در واقع، اطلاق ندارد، زیرا باید در چارچوب قانون اساسی باشد، عمومیت آن هم از نظر افراد مقید است و باید شأن قانونگذاری داشته باشد. بنابراین چنانچه در عمومیت این امور خدشه وارد شود، ناچار باید به موارد زیر تکیه کرد:

۱. اتکا به نصوص: یعنی تکیه کردن به مواردی که در قانون اساسی آمده است و

نیاز به تقنین دارد. برای مثال در اصل ۳ باید مشخص و تبیین شود که صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی، منبعث از قانون اساسی است. تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون است و حد آن را که همه‌ی افراد باید از آن بهره‌مند شوند، قانون باید تعیین کند یا ضوابط پی‌ریزی اقتصاد صحیح و آزادانه بر طبق ضوابط اسلامی را که در اصل ۳ آمده است، باید قانون مشخص کند.

در مواردی از حیث شیوه‌ی کار و ساختار آن، نیاز به قانون وجود دارد. برای مثال، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای که در اصل ۷ آمده است و نیاز به

قانون دارد یا طرز تعیین شرایط و حدود امر به معروف و نهی از منکر در اصل ۸ که باید به موجب قانون تعیین شود یا همه‌پرسی که براساس آن در مواردی می‌توان قانونگذاری کرد. در سایر موارد از جمله وضع مالیات، تعیین جرم و مجازات، حدود صلاحیت دادگاه‌ها و تشکیل آن‌ها، بهره‌مندی از منابع مالی دولت در برخورداری از تأمین اجتماعی و مانند آن، به این مهم تصریح شده است. به این ترتیب این‌گونه موارد در قانون اساسی مشخص است و حدود آن را قانون تعیین می‌کند.

در این صراحت‌ها ممکن است ملاک و معیاری نیز به‌دست آید و بتوان از آنچه در این‌گونه موارد بیان شده است، اخذ ملاک کرد. بر این اساس سؤال این است که مناط این‌ها چیست؟ به نظر می‌رسد در این‌گونه امور مناط عمل، هر گونه تصرف در حقوق فردی و اجتماعی افراد است؛ یعنی هرچه برخلاف اصل برائت شرعی باشد و خواسته شود که برای حقوق مشروع افراد قید گذاشته شود یا سلب حق یا محدودیتی ایجاد یا اعمال شود، همه و همه در شأن قانونگذاری است و قوای مجریه و قضاییه این شأن را ندارند و این امور نیاز به قانونگذاری دارند. به‌عبارت دیگر، هر نوع تصرف، محدودیت، توسعه‌ی حقوق و آزادی‌های ذاتی و طبیعی افراد که براساس موازین شرعی، برآمده از اصل برائت شرعی (نه برائت کیفری به معنای بی‌گناهی و عدم ارتکاب جرم) است و هر امری که براساس موازین شرعی آزاد و مباح است و اگر می‌خواهیم آن را مقید کنیم، این قیود برای تعیین حدود آزادی‌های فردی حتماً به قانونگذاری نیاز دارد و این ملاکی است که اصول بیان‌شده، به‌دست می‌آید.

حال اگر بگوییم قانونگذاری در امور عمومی است نه خصوصی، این امر پذیرفتنی نیست، چراکه برداشت‌ها درباره‌ی امور عمومی و خصوصی مختلف است و اینکه ما در امور مختلف مانند ازدواج، ارث و وصیت، ضابطه‌گذاری کنیم و چارچوب‌هایی را برای مشروعیت این امور و حدود آن، چنانکه در شرع وجود دارد، تعیین کنیم و حتی در برخی مسائل که جنبه‌ی اخلاقی دارد، قانونگذاری کنیم، محل اشکال است، زیرا این امور قیدی است برای حقوق و آزادی‌های فردی و همچنین این امور خارج از مواردی است که نص وجود دارد یا اموری است که در شأن و صلاحیت رهبری است که تصریح شده و مشخص است یا در حیطه‌ای است که نیاز به قانون ندارد و می‌تواند در صلاحیت‌های اجرایی قرار گیرد. البته ممکن است برخی از اموری که در صلاحیت

اجرایی است، قانونگذار، محدودیتی برای اجرای آن امور پیش‌بینی کرده باشد، با این حال، این امر ذات مسئله را عوض نمی‌کند و ذات مسئله از اموری نیست که نیاز به قانون داشته باشد و کاملاً اجرایی است، اما مجلس و قانون اساسی، برای آن محدودیت ایجاد کرده است. البته این محدودیت اشکالی ندارد، چراکه مبتنی بر نص است. بنابراین، چنین محدودیت‌هایی را باید در همان چارچوب پذیرفت. به نظر می‌رسد آنچه قانون اساسی، در این موارد بر عهده‌ی مجلس گذاشته است، از باب نظارت استصوابی مجلس بر برخی تصمیمات دولت است، نه از باب شأن قانونگذاری. بر این اساس، قراردادهای بین‌المللی باید به تصویب مجلس برسند. اما مجلس حق دخالت در مفاد قراردادها را ندارد و نمی‌تواند در این زمینه بگوید که چنانچه متن این ماده قرارداد بدین شکل تغییر یابد، به تصویب خواهد رسید. بر این اساس مجلس می‌تواند این قرارداد را به‌طور کلی بپذیرد یا آن را رد کند، اما حق تصرف در مفاد متن را نخواهد داشت. برای مثال در کنوانسیون‌ها، یا باید الحاق به آن را پذیرفت یا نپذیرفت و نمی‌توان مفاد آن را به دلیل مغایرت با شرع اصلاح کرد، چراکه قراردادها حیثیت تقنینی ندارند که کاملاً با اراده‌ی قانونگذار شکل بگیرند. آنچه در اصول مختلف (۸۰) به بعد) قانون اساسی آمده، از این جنس است و به همین دلیل تصریح شده است که باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اگر چنین تصریحی وجود نمی‌داشت، می‌توانستیم این امور را در زمره و حیطه‌ی اختیارات دولت بدانیم. برای نمونه، استخدام کارشناسان خارجی، شأن اجرایی دارد و از وظایف دولت است، اما باید مجلس آن را تصویب کند. البته استخدام کارشناسان نظامی، به هر شکل مطلقاً ممنوع است و مجلس و دولت به‌هیچ‌وجه حق انجام این امر را ندارند. بنابراین، اگرچه این امور شأن اجرایی دارند، اراده‌ی دولت به‌تنهایی کافی نیست و به تصویب مجلس نیاز دارد. به عبارت دیگر، این امور، بالذاته شأن قانونگذاری ندارند و با وجود شأن بالذاته اجرایی، تنها هنگامی نافذ خواهند بود، که مجلس آن‌ها را تصویب کند. در این‌گونه امور، مجلس بر کار دولت نظارت استصوابی دارد. در این نوع نظارت، یا باید بر اراده‌ی دولت صحه بگذارد یا آن را رد کند. برای نمونه، تعیین وزرا و بودجه، هر دو در حیطه‌ی اختیارات دولت‌اند. اما این اختیارات مطلق نیستند و در نهایت به تصویب مجلس نیاز دارند. براساس اصل ۵۲ قانون اساسی، درآمد و هزینه و مدیریت بودجه در

اختیار دولت است، اما تصریح شده که مجلس باید براساس قانون، ضوابط و معیارهای تنظیم آن را مشخص کند و دولت نیز مکلف است طبق این قانون بنیادی، بودجه‌ی خود را تنظیم و به مجلس تقدیم کند. در این مرحله مجلس می‌تواند بودجه را بپذیرد یا رد کند یا با توافق دولت، آن را اصلاح کند. البته مجلس نمی‌تواند در آن تغییرات بنیادی و حتی تغییرات جزئی ایجاد کند و نمایندگان نیز نمی‌توانند بودجه را از طریق طرح ارائه دهند. در واقع بودجه، شکل قانون ندارد، اما حتماً به تصویب مجلس نیاز دارد. در برنامه نیز مانند بودجه، مجلس نمی‌تواند تغییری در اصول و احکام آن ایجاد کند و هر گونه اعمال نظری، برخلاف شأن مجلس و صلاحیت‌های تقنینی آن است، زیرا این امور ابتدائاً ذات قانونگذاری ندارند، اما مجلس براساس اختیارات خود در این گونه موارد بر عملکرد دولت نظارت می‌کند. بخش‌های عمده‌ای از قانون به‌ویژه در امر بودجه، و امور دیگری که در ضمن بحث، پاره‌ای از مصادیق آن عنوان شد، از جمله اصول ۸۰ و ۸۱ و اصول دیگری که به صورت متوالی آمده، به همین شکل است و در آن‌ها بر صلاحیت نظارتی مجلس تأکید شده است. همچنین براساس اصل ۷۷ عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها و موافقت‌نامه‌ها و قراردادها باید به تصویب مجلس برسد یا براساس اصل ۷۹ برقراری حکومت نظامی ممنوع است و تنها امکان محدودیت در برخی موارد با اجازه و تصویب مجلس وجود دارد. در این زمینه این پرسش مطرح است که آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند در قالب طرح، محدودیت‌های ضروری را یکجانبه و بدون نظر دولت وضع کند؟ برای نمونه چنانچه در جریان اغتشاشات تیرماه ۷۸، دولت آزادانه براساس سیاست‌های خود رفتار می‌کرد و مجلس نیز، برخلاف سیاست‌های دولت، برای اعمال محدودیت‌های قانونی، طرح را ارائه می‌کرد، چه اتفاقی می‌افتاد. به نظر می‌رسد مجلس صلاحیت انجام چنین امری را ندارد، چراکه این امر از صلاحیت‌های بالاستقلال قوه‌ی مجریه است و شأن اجرایی دارد. در چنین اموری تنها مجلس، از صلاحیت نظارتی برخوردار است، اما در این حوزه‌ها نمی‌تواند قائل به تقنین شد، زیرا صلاحیت‌های تقنینی مجلس در حدود امور منصوص است.

در مواردی مانند سیاست خارجی نیز، مجلس نباید مداخله کند، زیرا در صلاحیت او نیست و این مسئله که دولت با کشوری رابطه داشته باشد یا نه، از صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه است. البته مجلس می‌تواند از باب نظارت، دولت را از این حیث (ارتباط با کشور دیگر) استیضاح کند. فرض کنید دولت بخواهد با آمریکا رابطه برقرار کند، طبیعی است که

مجلس از باب عدم پذیرش این برنامه، نباید به دولت رأی اعتماد دهد و اگر دولت در این زمینه اقدام کرد، می‌تواند با استیضاح، دولت را برکنار کند. این حق را در مورد رئیس‌جمهور نیز داراست، اما همه‌ی این امور جزء صلاحیت‌های نظارتی مجلس است و تقنین محسوب نمی‌شود. بنابراین، صلاحیت‌های تقنینی مجلس، تنها در حدود امور منصوص است. در حوزه‌ی عموم (عموم افرادی) است و در همه‌ی مصادیق می‌تواند قانونگذاری کند، البته موارد منصوص می‌توانند این معیار را به دست دهند که هر نوع محدودیت برای حقوق و آزادی‌های مشروع فردی و تصرف در حقوق اشخاص و جامعه منوط به تصمیم مقنن است. برخی از موارد منصوص نیز، مربوط به ساختارهاست، مانند ساختار وزارتخانه‌ها و وظایف و تعداد آن‌ها یا اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که این‌ها هم به تقنین نیاز دارند. علاوه بر این موارد اختیارات مجلس با استناد به اصل عدم صلاحیت، قابل توسعه نیست.

نقد و نظر

آقای علی محمد فلاحزاده: بخشی از سخنان بیان‌شده قابل نقد و تحلیل است و اگرچه مطلوب می‌نماید، چندان با قانون اساسی همخوانی ندارد، چراکه صلاحیت مجلس در دو بخش متمایز است:

۱. تقنین و ۲. کنترل و نظارت.

مواردی مانند اعطای وام‌های داخلی و خارجی، بودجه، سیاست خارجی، صلح و دعاوی و استخدام کارشناسان خارجی، از اختصاصات و شئون قوه‌ی مجریه است و آنچه مجلس تصویب می‌کند، از باب نظارت است. این در حالی است که در برخی موارد گاهی قوه‌ی مقننه، به جای نظارت، قانون وضع می‌کند.

اما در بخش تقنین، نکاتی وجود دارد که استدلال و ایده‌ی مطرح‌شده را در این زمینه که «صلاحیت مجلس محدود به مواردی است که نص وجود دارد»، با اشکال مواجه می‌سازد. سیر تحولات تاریخی قانونگذاری در ایران در سال ۱۳۵۸ و بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ خلاف این را نشان می‌دهد. پیش از سال ۱۳۶۸ در قانون اساسی، صلاحیت آیین‌نامه‌ی مستقل برای قوه‌ی مجریه وجود نداشت و بعداً به آن اضافه شد. بنابراین این امر استثنا بر اصل است و قلمرو موضوعی آیین‌نامه در اصل ۱۳۸ نیز محدود به سه مورد است و اینکه بیان شد صلاحیت قانونگذاری مجلس محدود به

مواردی است که منصوص در قانون اساسی است، یعنی حوزه‌های دیگر باید در صلاحیت آیین‌نامه باشد وگرنه در اداره‌ی امور عمومی کشور خلل ایجاد خواهد شد. صلاحیت آیین‌نامه‌ای برای قوه‌ی مجریه در اصل ۱۳۸ فقط سه موضوع است: تنظیم امور اداری، اجرای قوانین و امور اداری.

در این جا مقوله‌ی دیگری به وجود خواهد آمد که نه در صلاحیت قانون است و نه در صلاحیت آیین‌نامه و معلوم نیست که چگونه باید مدیریت و ساماندهی شود. به نظر می‌رسد مواردی که مطرح شد، در قانون اساسی آمده است و آن‌ها موارد منصوصی است که صلاحیت مجلس نیاز به نص دارد و قانونگذار اساسی در مقام بیان انحصار صلاحیت تقنینی مجلس نبوده است، بلکه در مقام بیان صلاحیت‌های تکلیفی مجلس بوده و قانونگذار را مکلف به قانونگذاری در آن حوزه‌ها کرده است. اما این نظر که حدود مقرر، هم به افراد برمی‌گردد و هم به کیفیت، درست است، اما نه بدین معنا که بگوییم قانون مجلس، فقط در مواردی است که نص وجود دارد. بلکه این عام محدود به دو مورد است: استقلال قوا در اصل ۵۷ قانون اساسی و اعمال قوه‌ی مجریه در اصل ۶۰ و فقط این موارد است که قلمرو موضوعی قانون را محدود می‌کند و این موارد نیز مشخص است و مانند اموری مانند تعیین برنامه و خط‌مشی دولت، موضوع اصل ۱۳۴، یا اصل ۱۳۸ و اصل ۱۲۶ می‌شود. اما ضابطه‌ای که عنوان شد، بخشی از واقعیت است و علاوه بر حقوق مشروع افراد، تأسیس خدمات عمومی و لغو خدمات عمومی نیز نیازمند قانونگذاری است.

آقای محمد بهادری جهرمی: در بیش از چهل مورد در قانون اساسی یا با صراحت لفظ قانون آمده است که طی آن، قانون باید شرایط و ضوابط را تعیین کند یا محتوا به‌طور ضمنی بیانگر این نکته است که در این مورد نیاز به قانون وجود دارد. به نظر می‌رسد در همه‌ی این موارد طی یک‌صد و هفتاد و هفت اصل قانون اساسی، نمی‌توان صرفاً این موارد را در صلاحیت انحصاری مجلس دانست و بیان کرد که در غیر این موارد، مجلس صلاحیت ندارد. همچنین در جایی که مانند اصل ۷۱ قید «می‌تواند» به کار برده شده است، مجلس تکلیف به وضع قانون دارد و حتی می‌توان پا را فراتر نهاد و گفت که دولت نیز مکلف است لایحه بدهد و اگر دولت و مجلس اقدام به این امر نکردند، در واقع از وظایف ذاتی خود سرپیچی کرده‌اند. اگرچه به وضع موجود نقدهایی نیز وارد است، به راحتی نمی‌توان با بحث‌های حقوقی و تفسیری بر مشکلات چیره شد.

اگر تفسیر مطرح‌شده در خصوص محدودیت تقنین در موارد منصوص پذیرفته شود، باید در قانون اساسی گفته می‌شد مجلس در این چند مورد منصوص صلاحیت دارد و دیگر نیازی به افزودن اصل ۷۱ نبود تا بیان‌کننده مجلس در عموم مسائل می‌تواند قانون وضع کند.

به نظر بنده برای رفع مشکلات موجود در وهله‌ی اول نیازمند اصلاح قانون اساسی هستیم تا صلاحیت‌های قوا به صورت منجز تعیین شود؛ البته این امر در حال حاضر امکان‌پذیر نیست. بنابراین در شرایط موجود باید کوشید تا محدودیت‌های مجلس براساس قانون اساسی به صورت مُنَجَز مشخص شود.

به نظر می‌رسد مجلس، دو دسته محدودیت دارد:

۱. محدودیت‌های اختیاری، مانند اصل ۵۹ که هر گاه مجلس صلاح بداند با تصویب دوسوم، تصویب امر را به همه‌پرسی یعنی به نهادی غیر از پارلمان واگذار می‌کند و نیز موارد مذکور در اصل ۸۵ در خصوص تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی و تفویض اختیار به دولت برای تصویب اسانامه‌ها.

۲. محدودیت‌های دیگر، محدودیت‌های غیراختیاری است که آن‌ها را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. براساس اصل ۷۱ که مقرر داشته است: «مجلس در حدود مقرر در قانون اساسی...» این حدود را می‌توان این‌گونه نیز تعبیر کرد که، منظور از حدود یعنی جایی که صلاحیت‌های دیگران تصریح شده است. اصل ۵۸ اطلاق صلاحیت مجلس و اصل ۷۱ نیز عموم این صلاحیت را بیان کرده است. بر این اساس، طبق قاعده‌ی «ما مِنْ عامٍ الا و قَدْ خُصَّ»، در اصل ۷۱ محدودی در جایی است که صلاحیت برای دیگران تعیین شده است. برای نمونه طبق اصل ۱۶۱، ضوابط دیوان عالی کشور که رئیس قوه‌ی قضاییه باید وی را تعیین کند، بند ۱ اصل ۱۵۸ که صلاحیت رئیس قوه‌ی مذکور را تعیین می‌کند، اصل ۱۰۸ که قانون مربوط به خبرگان مطرح شده است، مقررات مربوط به شورای نگهبان که در صلاحیت خود این نهاد قرار داده شده یا تعیین سیاست‌های کلی که مجلس نمی‌تواند به آن ورود کند، از این دسته امور است. محدودیت‌های مذکور را می‌توان تحت عنوان محدودیت‌هایی که «تخصیصاً» از صلاحیت مجلس خارج‌اند و در مقابل آن‌ها نیز، مواردی که منشأ آن‌ها براساس اصول ۷۲ و ۴ قانون اساسی «تخصیصاً» از صلاحیت مجلس خارج‌اند، برشمرد.

در گام بعدی نیز می‌توان صلاحیت‌های دولت را معین و منجز کرد. بنابراین،

چاره‌ای جز اندیشیدن راهکاری برای ایجاد توان اجرایی کردن سیاست‌های دولت وجود ندارد. پس در شرایطی که دولت از دل پارلمان بیرون نمی‌آید و مردم از بین رقبای سیاسی و جهت‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی گوناگون، یک شخص یا یک گروه را می‌پسندند و به آن‌ها رأی می‌دهند، باید در تفسیر قانون اساسی راهکاری اندیشیده شود که دولت بتواند سیاست‌های خود را اجرایی کند. برای نمونه، می‌توان به قانون برنامه اشاره کرد؛ در قانون برنامه نیز دو رویکرد وجود دارد: نخست اینکه می‌توان برای آنکه قانون برنامه با سیاست‌های کلی برنامه منطبق باشد، عین آن سیاست‌ها را در مواد قانون برنامه گنجانند. اما تعبیر دقیق‌تر این است که جهت‌گیری قانون برنامه باید به‌نوعی باشد که اجرای آن به اهدافی که در سیاست‌های کلی قوانین برنامه ذکر شده است، بینجامد. همین موضوع را می‌توان بین قانون برنامه و سیاست‌های کلی دولت پیاده کرد؛ یعنی به دولت با رویکردی که به اقتصاد و سیاست دارد، اجازه داد آیین‌نامه‌های مستقل را بدون آنکه قوانینی به آن ارجاع داده شود، در راستای اجرایی کردن اهداف قانون برنامه (با رویکردهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی‌اش) تدوین و تنظیم کند. حال اگر مجلس به‌صورت موردی، در مورد بعضی از این آیین‌نامه‌ها اشکال داشته باشد، می‌تواند قانون مغایر را در مورد آن به تصویب رساند. در نهایت برای حل این مشکل با توجه به وضعیت کنونی که راهکار اصلی اصلاح قانون اساسی است، باید یک مرجع ناظر (که بهترین آن شورای نگهبان است) برای حل اختلاف وجود داشته باشد، تا با ایجاد اصول و ضوابط برای تفسیر تبعی آن، اختلافات را حل و فصل کند، زیرا تفسیر رسمی قانون اساسی مشکل را حل نخواهد کرد، چراکه هم‌اکنون نیز قانون اساسی موجود است، اما رویکردها مختلف‌اند.

آقای کاظم کوهی اصفهانی: تحلیلی که آقای دکتر الهام ارائه کردند، بسیار دقیق و قابل تأمل بود، اما به‌نظر می‌رسد این مقصود از قانون اساسی بر نمی‌آید. در خصوص اصل عدم صلاحیت که به آن اشاره شد، باید گفت اگرچه اطلاق عمومیت صلاحیت در نظام ولایی تنها از آن رهبری است، با وضع قانون اساسی به‌صورت کنونی، ولایت رهبری در قوای سه‌گانه به‌عنوان بازوان اجرایی پخش شده است. بنابراین نمی‌توان گفت که اصل عدم صلاحیت است، زیرا صلاحیت واگذار شده است. بنابراین، باید بحث اصلی یعنی ملاک تقنین تبیین و تحلیل شود؛ به‌عبارتی الاصلُ دلیلٌ حیثٌ لا دلیلَ له. در حال حاضر نیز، بر عمومیت صلاحیت مجلس طبق

قانون اساسی دلیل وجود دارد و با توجه به مشروح مذاکرات مجلس، این رویکرد حداکثری به مجلس و اختیارات آن وجود داشته است. بنابراین در این زمینه جای تشکیک وجود ندارد. قانونگذار اساسی نمی‌گوید که مجلس می‌تواند در حدود مقرر در قانون اساسی هر چیزی را وضع کند و تصریح کرده است که می‌تواند قانون وضع کند؛ یعنی چیزی که شأنیت قانون بودن داشته باشد. بنابراین از آنجا که قانون اساسی هم در این مورد ساکت است، جای تفسیر شورای نگهبان در این مورد وجود دارد و شورای نگهبان می‌تواند ویژگی‌هایی از جمله شخصی نبودن و عام بودن را برای مصوبات مجلس الزامی کند.

آقای یحیی مزروعی ایبانه: امید است در روند اصلاح قانون اساسی، این مرزبندی‌ها مشخص شود. اما در حال حاضر، براساس قانون اساسی کنونی و مشروح مذاکرات مجلس، در هیچ جا هدف محدود کردن صلاحیت مجلس نبوده است. پس تردیدی که در صلاحیت مجلس مطرح شد، قابل انتقاد است، چراکه صلاحیت‌های مجلس کاملاً مشخص است و مجلس می‌تواند در عموم مسائل قانون وضع کند.

هدف خبرگان قانون اساسی این بوده که امری خلاف شرع به تصویب نرسد، که این مسئله در جای‌جای مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی این دغدغه قابل مشاهده است و اینکه صلاحیت یک قوه براساس نظری محدود شود، نیاز به اقامه‌ی دلیل قوی‌تری دارد و در مشروح مذاکرات قانون اساسی چنین دلیلی وجود ندارد. برای نمونه، دولت هشتم طی قراردادی با دولت ترکیه، برخلاف منافع و مصالح ملی (در خصوص اپراتور تلفن همراه) تصمیماتی اتخاذ کرد و این از افتخارات قانونگذاری است که مجلس در این امر وارد شد و قانونی به‌منظور جلوگیری از این امر تصویب کرد.^(۱) بنابراین، باید روی دیگر مسئله نیز مورد توجه قرار گیرد و چنانچه دولت قراردادی را با دولت دیگر یا بخش خصوصی منعقد کند، مجلس می‌تواند در راستای منافع و مصالح ملی وارد شود.

آقای دکتر غلامحسین الهام: برخلاف نظری که مطرح شد، به‌نظر می‌رسد در این موارد مجلس باید از ابزار نظارتی خود بهره جوید و دولت را استیضاح کند، اما اگر قرارداد یکسره لغو شود، این امر ممکن است سبب ورود خسارت مالی چندین میلیارد دلاری شود و این هزینه‌ی کلان که ممکن است به کشور تحمیل شود محملی نخواهد

۱. قانون الزام دولت به اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی در دو قرارداد مصداق مواد ۱۲۴ و ۱۳۰ قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۷/۵.

داشت و ملاک و معیار کنترل آن وجود ندارد. برای نمونه چنانچه مجلس مصوبه‌ای به منظور قطع رابطه‌ی سیاسی با انگلستان بگذراند، می‌تواند مصوبه‌ای در خصوص برقراری رابطه با اسرائیل نیز بگذراند. در بسیاری از موارد، متعلق تصمیم، مصلحت است که این امر باید روشن و تبیین شود که جایگاه مجلس باید براساس مصداق ترسیم می‌شود یا براساس مبنا. این امری که مطرح شد و صلاحیت مجلس در خصوص این قراردادها در مبنا قابل مناقشه است، و الا در مصداق اشتراک نظر وجود دارد.

آقای محمد جواهری طهرانی: مطلبی که آقای دکتر الهام مطرح کردند، بایسته‌ها و مطلوباتی است که جنبه‌ی مدیریتی دارد و بنابر اقتضائات حکومتی مطرح می‌شود. به نظر بنده نه از قانون اساسی می‌توان اصولی حاکم بر صلاحیت قانونگذاری استخراج کرد و نه اصولی پیشینی وجود دارد که بتوان آن‌ها را حاکم بر قانون اساسی دانست. به نظر می‌رسد تفکیک قوا بی‌ثمرترین مفهومی است که ادعا شده است و تفکیک مرز تقنین از مرز صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه نیز بدین‌گونه است و دور باطلی است که گفته می‌شود باید صلاحیت قانونگذاری به مجلس داده شود تا دولت قانونگذاری نکند و چنانچه سؤال شود قانون چیست، گفته می‌شود آنچه مجلس تصویب می‌کند. در واقع این امر توجیهی برای خلق یک نهاد جدید خواهد بود. به نظرم یک حکم حکومتی ولی‌امر وجود دارد در زمینه تفکیک صلاحیت نهادهای اساسی، نه اینکه قانون اساسی تفکیک قوا را پذیرفته باشد. در اصل ۷۱ قانون اساسی بر حدود مقرر و نه قلمرو تأکید شده، و این دو با یکدیگر متفاوت‌اند. تبادل عرفی حد عبارت است از اینکه امری وجود دارد که به حدودی محدود می‌شود و قلمرو بدین معناست که امری ثبوتاً در زمینه‌هایی اعتبار می‌شود. وقتی برای امری قائل به حد می‌شویم، به معنای نفی آن صلاحیت است. می‌توان قانون را تعریف کرد و با این تعریف برخی امور از مفهوم آن خارج می‌شوند. قانون، تنها در انحصار مجلس نیست و در اختیار دولت نیز است، چراکه قانون، تجلی اقتدار حکومت با رعایت شرایط و ضوابط مشخصی است که این حوزه صرفاً در صلاحیت مجلس نیست.

آقای فهیم مصطفی‌زاده: براساس اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در حدود مقرر قانون وضع کند. در واقع، قانونگذار اساسی در مقام بیان این است که قانونگذاری مجلس محدود است و بی‌حدوحصر نیست. اما اینکه این

محدودیت‌ها چیست، نیاز به بررسی دارد. حتی در مواردی هم که طبق نص صریح، مجلس می‌تواند قانونگذاری کند، باید محدود به حدود مقرر در قانون اساسی باشد و نمی‌توان به مجلس برای قانونگذاری اختیار بی‌حدوحصر داد. برای مثال وقتی در اصل ۲۲ به مجلس اختیار قانونگذاری داده شده، این اختیار محدود به اصل ۹ قانون اساسی است و مجلس در محدود کردن آزادی شهروندان مکلف به رعایت اصل ۹ است. یکی از محدودیت‌های مجلس، محدودیت‌های هدف است و شورای نگهبان باید براساس محدودیت‌های هدف یا غایت در مورد مصوبات مجلس اظهارنظر کند. نکته‌ی دیگر اینکه مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در خصوص مسائل شرعی صرف، قانونگذاری کند و از آن‌جا که این موضوع به تخصص و کشف نیاز دارد، در حوزه‌ی تخصص ولی‌فقیه و مجلس خبرگان است و اینکه مجلس شورای اسلامی در خصوص دیه، قصاص و حدود وارد قانونگذاری می‌شود، درست نیست و خارج از صلاحیت تخصصی مجلس است.

آقای ابوالفضل درویشوند: با نگاه به مشروح مذاکرات در زمینه‌ی پیش‌نویس قانون اساسی، نگرانی و ترس از قوهی مجریه و شخص رئیس‌جمهور نمایان است و از سوی دیگر، اطمینان بسیار زیادی در مورد مجلس در میان اعضای خبرگان قانون اساسی موج می‌زند. قانون اساسی، برتری را به مجلس داده است، اما اگر با توجه به نقش و جایگاه ولی‌فقیه، کل نظام در نظر گرفته شود، دیدگاه دیگری نسبت به قوهی مجریه وجود خواهد داشت، با این عنوان که ریاست قوهی مجریه، بر عهده‌ی ولی‌فقیه است. پس از ولی‌فقیه در سطح سه قوه، برتری بلامنازع با قوهی مقننه یا مجلس شورای اسلامی است. همچنین براساس اصل ۱۳۸ رئیس‌جمهور، هیأت وزرا و به‌طور کلی دولت، می‌تواند آیین‌نامه یا تصویب‌نامه وضع کند، که البته نباید مخالف متن قانون مصوب مجلس و حتی روح قانون باشد و صلاحیت تشخیص این مغایرت به رئیس مجلس داده شده است که در واقع یک نماینده است؛ هر چند اداره‌کننده‌ی مجلس نیز است. بدین ترتیب، چنین صلاحیتی به یک فرد (ولو رئیس مجلس) داده شده است که در مورد مطابقت مصوبات کل هیأت وزیران با قوانین نظر بدهد. در عین حال به مجلس اختیار داده شده است که حتی رئیس‌جمهور را استیضاح کند. پرسش این است که در این موازنه، تعادل منطقی وجود دارد یا نه و ابزار تأثیرگذاری رئیس‌جمهور و قوهی مجریه بر مجلس کدام است؟

آقای جواد فتحی: به نظر می‌رسد صلاحیت قانونگذاری مجلس باید محدود شود، اما برای اثبات این امر باید در پی یافتن مبنای محکمی در قانون اساسی بود. گفتیم که قانونگذار اساسی نظر به تفوق مجلس بر قوهی مجریه داشته است، اما مشخص نشد که این برتری از حیث قاعده‌گذاری است یا از حیث نظارتی؟ به نظر می‌رسد با توجه به قانون اساسی نمی‌توان به‌طور قطع و یقین حکم به برتری مجلس بر قوهی مجریه از حیث قاعده‌گذاری داد؛ اما به‌طور قطع می‌توان گفت که مجلس از حیث نظارتی بر قوهی مجریه برتری دارد. بنابراین، مبنای مذکور می‌تواند کارویژه‌ی نظارتی مجلس باشد. یکی از محدوده‌های مقرر در قانون اساسی برای قوهی مقننه، اصل ۵۷ است. ذیل این اصل بیان می‌دارد، قوا از یکدیگر مستقل‌اند. پرسش مطرح در این زمینه این است که استقلال قوه تا کجاست و مجلس تا کجا حق دخالت دارد؟ برای پاسخ دادن به این پرسش باید به اصل ۶۰ مراجعه کرد. این اصل بیان می‌دارد: «اعمال قوهی مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهدهی رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است». بنابراین، موارد برشمرده در اصل ۱۳۸ تمثیلی است و باید این اصل با اصل ۶۰ جمع شود. به عبارت دیگر رئیس‌جمهور و وزرا (ارکان قوهی مجریه) می‌توانند برای ایفای وظایف قانونی‌شان به وضع آیین‌نامه بپردازند. در مقابل، مجلس نیز از صلاحیت نظارتی خود برخوردار است و این تعامل می‌تواند ایجاد شود. بنابراین باید مبنا در صلاحیت مجلس بر نظارت گذارده شود تا قاعده‌گذاری و تا حد امکان تأکیدمان بر قاعده‌گذاری قوهی مجریه باشد. البته نظارت مجلس هم کماکان به قوت خود باقی است.

آقای هادی طحان‌نظیف: در این‌جا برخی نکات قابل توجه است؛ نکته‌ی اول اینکه چنانچه تشکیک در صلاحیت قوهی مقننه که بدان اشاره شد، پذیرفته شود، این امر قابل تسری به صلاحیت قوهی مجریه نیز است و باید در صلاحیت قوهی مجریه نیز با همان مبنا تشکیک کرد.

نکته‌ی دیگر قابل طرح این است که محدودیت‌های مجلس در قانونگذاری، قانون اساسی و شرع است، اما به نظر می‌رسد وقتی گفته می‌شود، مجلس در این موارد با برخی استثنائات می‌تواند قانونگذاری کند، بدین مفهوم است که این امر دیگر عمومیت ندارد و این‌جاست که باید به قیود این عمومیت توجه شود. بدین ترتیب، افراد و موضوعات

قانونگذاری در خود قانون اساسی به شرع و قانون اساسی مقید شده است.

آقای حبیب‌الله فاضلی: آنچه بیان شد، مطلوب‌ها و بایسته‌هایی است که باید اتفاق بیفتد. افزودن بر جسم قانون اساسی یعنی اصولی که در قانون اساسی وجود دارد و روح قانون اساسی که مشروح مذاکرات، یکی از نمادهای آن است و پیشینه‌ی تاریخی که جمهوری اسلامی از دل آن برمی‌آید و مجلسی که می‌کوشد مفهوم ولایت فقیه و جمهوری اسلامی را در قانون اساسی، عینی و انضمامی کند، همه اموری است که دست به دست هم می‌دهند تا بایدهای مطرح شده محقق نشوند. به‌عبارت دیگر، از آنچه هست به آنچه باید باشد (مراد و منظور بیانات ایراد شده است)، نمی‌توان رسید و در عمل تغییراتی کوچک انجام می‌گیرد که مشکل اصلی را رفع نمی‌کند. مهم این است که مجلس به‌عنوان نهاد برآمده از آرای عمومی و به نمایندگی از آنان بر کار قوه‌ی مجریه نظارت کند.

از لحاظ شرعی نیز رئیس‌جمهور هویت چندانی از حیث نظریه‌ی شرعی ولایت فقیه ندارد و جایگاه رئیس‌جمهور در نهادهای حاکم و مستقر در نظریه‌ی ولایت فقیه، مبهم است و معلوم نیست چگونه باید آن را تفسیر کرد. نکته‌ی دیگر این است که برای تفکیک قانون از مفاهیم مشابه و فهم اینکه قانون چیست، پیشنهاد می‌شود که معیار ماهیتی فراموش شود. بنابراین معیار قانون باید از معیار ماهیتی، به معیار شکلی و تشریفاتی تقلیل یابد. سه راهکار برای حل این معضلات وجود دارد:

۱. استفاده از اختیارات رهبری؛
۲. بازنگری در قانون اساسی با بهره‌گیری از تجربیات سی‌ساله در جمهوری اسلامی و نگاه تطبیقی به قانون‌های اساسی سایر کشورها؛
۳. پذیرفتن اختیارات وسیع مجلس که واقعیت قانون اساسی است.

آقای غلامرضا عظیم‌پور: در نظام حقوقی ایران و در قانون اساسی، موضوعات تقنینی یا اجرایی مشخص نشده و فقط به ساختار توجه شده است. اصل ۶۰ قانون اساسی شئون اجرایی را مختص قوه‌ی مجریه و اصل ۸۵ شئون تقنینی را مختص قوه‌ی مقننه دانسته است. اما در محتوای تفکیک شئون تقنینی و اجرایی، موضوع مبهم است. در بیانات دکتر الهام مطرح شد صلاحیت مجلس محدود به صلاحیت‌های تکلیفی مذکور در قانون اساسی است. سؤال مطرح در این جا این است که صلاحیت دولت کجاست؟ به موجب اصل ۶۰

شئون اجرایی با دولت است و صلاحیت مقررات‌گذاری نیز به موجب اصل ۱۳۸ به صورت حصری برای مقاماتی از دولت در نظر گرفته شده است و این صلاحیت برخلاف نظر برخی دوستان تمثیلی نیست و هیچ نشانه‌ای دال بر تمثیلی بودن در این اصل وجود ندارد. از آن‌جا که دولت را نمی‌توان صرفاً مجری مصوبات مجلس دانست و به امکان وضع مقررات توسط دولت نیز قائلیم، توجه به اصل ۱۷۴ در این زمینه مفید خواهد بود. در اصل مذکور به «حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین» اشاره شده است. بر این اساس سؤال مطرح در این زمینه این است که اقتضای عملی و علمی «جریان امور» برای دولت چیست؟ از این موضوع می‌توان چنین استفاده کرد که قلمرو وضع آیین‌نامه در اصل ۱۳۸ قانون اساسی برای دولت محدود شده است.

از جریان امور و وحدت ملاک اصل ۶۰ می‌توان اختیارات دولت را گسترش یافته تلقی و معضل و خلأ موجود در نظام حقوقی ایران را حل و فصل کرد. بنابراین هر جا به آیین‌نامه اشاره شود، تعریف آن مشخص است، اما برای دستورالعمل دولتی تعریفی وجود ندارد و بدین صورت می‌توان از اصول ۱۷۴ و ۶۰ برای این منظور کمک گرفت.

آقای ولی علیرزاده: نکات مفیدی مطرح شد، ولی آنچه به‌عنوان نتیجه به‌دست آمد، این است که تفکیک تقنین از اجرا حالت شکلی پیدا کرده و هر آنچه در قانون اساسی آمده و قانون به آن تصریح کرده است، وظیفه‌ی مجلس است و مجلس در آن زمینه اختیار قانونگذاری دارد و آنچه در قانون اساسی بر آن تصریح نشده، جزء وظایف و اختیارات مجلس نیست و در واقع، آن عمومی که در اصل ۷۱ آمده است، مفهومی ندارد و حتی ممکن است زائد نیز تلقی شود. اگرچه مباحث فراوانی در خصوص تفکیک ماهوی این دو مقوله از هم صورت گرفته، به‌نظر می‌رسد آخرین راه‌حل این است که خود قانون اساسی باید محدوده‌ی وظایف قوا را به‌صورت شکلی و دستوری معین کند، چراکه با تفسیر صرف نمی‌توان به این امر پرداخت و باید از طریق بازنگری در قانون اساسی محدوده‌ی وظایف قوا مشخص شود و همان‌گونه که مجلس ادعا می‌کند که به‌طور مطلق اختیار قانونگذاری دارد، دولت نیز در بسیاری موارد چنین ادعایی دارد و در برخی موارد، حتی حاضر نیست لوایح قانونی خود را به مجلس ارائه دهد و در تحلیل نهایی می‌توان گفت چنین برخوردهایی ناشی از برداشت‌هایی است که از خود قانون اساسی صورت می‌گیرد. بنابراین، قانون اساسی باید به شکل دستوری این مشکلات را حل کند. این نکته

هم که گفته شد مجلس نمی‌تواند در حوزه‌ی معاهدات به صورت مصدافی وارد شود و مصوبه تصویب کند، در نظام‌های حقوقی ریاستی هم پذیرفته نشده و در نظام ما هم که ریاستی نیست، مجلس با اطلاقی که اصل ۷۱ دارد، می‌تواند در این حوزه‌ها وارد شود و اقدام به تصویب قانون کند.

آقای دکتر ابراهیم موسی‌زاده: باید بین قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و قانون اساسی اصلاح‌شده در سال ۱۳۶۸ قائل به تفکیک شد. نگاه منفی به قوهی مجریه که اشاره شد، مربوط به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ است. در سال ۱۳۶۸ یکی از محورهای بازنگری تمرکز در قوهی مجریه و اضافه شدن ذیل اصل ۸۵ است که خیلی درباره‌ی آن بحث شده است. همچنین تأمین اجرای قوانین که در اصل ۱۳۸ آمده، صرفاً آیین‌نامه‌ی اجرایی نیست و هر جا که مجلس می‌تواند قانون وضع کند، دولت صلاحیت وضع آیین‌نامه در آن حوزه را دارد.

آخرین نکته در مورد محدودیت تقنینی مجلس، مقایسه‌ی اصول ۷۱ و ۷۶ قانون اساسی است. اصل ۷۶ در مقام بیان یکی از صلاحیت‌های نظارتی مجلس با عنوان تحقیق و تفحص، به این مسئله اشاره دارد که مجلس شورای اسلامی می‌تواند، صلاحیت نظارتی خود را به صورت عام و مطلق اعمال کند. ولی اصل ۷۱ قانون اساسی در مقام بیان صلاحیت ایجابی تقنین برای مجلس شورای اسلامی است و برای آن سه قید ذکر کرده است:

۱. عموم مسائل؛

۲. در حدود مقرر در قانون اساسی؛

۳. می‌تواند قانون وضع کند (نه چیز دیگر).

البته قانون، این نیست که فقط سه شرط الزام، آمریت و عام را داشته باشد، بلکه مهم این است که الزام باید چه عناصری داشته باشد تا رکن قانون محسوب شود.

آقای مجتبی همتی: در خصوص وضعیت موجود دو مشکل قابل بررسی و تحلیل است: نخستین مشکل در خصوص روابط میان قواست که بحث کارآمدی و اثربخشی در روابط قوا چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و این نگاه تاریخی موجب شده است که با رویکرد لفظ‌محور نتوان مشکلات را حل کرد. مشکل دیگر این است که در درون قوا نیز با مشکلاتی مواجهیم. برای مثال درباره‌ی دولت گفته می‌شود که فساد آن بیشتر است و باید با قیدوبندهای گوناگون آن را کنترل کرد. به نظر می‌رسد این

راه‌حل‌ها کامل نیستند و باید روش دیگری برای این مشکل پیش‌بینی کرد. در خصوص وضعیت موجود، دو راه و روش قابل ارائه است: یکی اینکه به سمت اصلاح قانون اساسی قدم برداشته شود و دیگر اینکه با روش تفسیری که می‌تواند منطقی تاریخی یا کارکردی مبتنی بر قانون باشد، به مشکلات نگاه شود؛ به این معنا که مشکلات موجود به صورت جایگزین به مجلس خبرگان قانون اساسی عرضه شود تا مشخص شود که چنانچه مجلس خبرگان در وضعیت کنونی وجود می‌داشت، با این مشکلات چگونه برخورد می‌کرد. بنابراین شورای نگهبان باید تصمیم بگیرد که در شرایط کنونی چگونه می‌خواهد این مشکلات را حل و رفع کند؛ از طریق بازنگری قانون اساسی یا تفسیر که هر کدام ویژگی‌های خود را دارد.

آقای دکتر غلامحسین الهام: در مباحث علمی، هیچ‌گونه ملاحظه‌ای لازم نیست، چراکه رشد علمی در گرو بحث‌ها و چالش‌های این‌چنینی است. اینکه بعضی به اصلاح قانون اساسی معتقدند، جای بحث دارد. اما اصلاح قانون اساسی امری نیست که هر زمان بتوان نسبت به انجام آن اقدام کرد، چراکه هزینه‌های سیاسی و اجتماعی سنگینی در پی خواهد داشت. بنابراین باید به سمت راه‌حل‌های آسان‌تر و کم‌هزینه‌تری قدم برداشت. اصل ۴۴ قانون اساسی از جمله اصولی بود که امکان قانونگذاری جهت رفع مشکلات و تعیین تکلیف آن وجود داشت، اما این امر محقق نشد و از طریق سیاستگذاری‌ها، در زمینه‌ی حل این مشکل قدم برداشته شد. همچنین مشخص نشده است که این امر تفسیر قانون اساسی یا تخصیص آن بوده است، ولی ضرورتاً و با حکم ولایی، این امر محقق شد. بنابراین می‌توان با راه‌حل‌های آسان‌تر، مبادرت به انجام تفسیرهای منطبق با روح قانون اساسی و جهت‌های اصلی آن و در عین حال کارآمد و مؤثر از طریق شورای نگهبان، کرد و در غیر این صورت سبب ایجاد مشکلات و بروز اختلاف‌نظرهایی عدیده‌ای در این زمینه خواهد شد.

نکته‌ی دیگر اینکه در خصوص سؤال مطرح‌شده باید گفت که اصل عدم ولایت در مورد همه‌ی قوا مجراست و نه صرفاً در مورد قوه‌ی مقننه. در هر کجا که اختیارات مشخص و مسلم باشد، عمل می‌شود و هر کجا که تردید وجود دارد، پایه‌ی تفسیر در این جهت، اصل عدم ولایت خواهد بود. بنابراین اصل بر تفسیر مضیق اختیارات نهادهای حاکمیتی منهای نهاد رهبری است، و برای این موضوع نیز دلایل شرعی و نیز استدلال‌هایی وجود دارد.

اینکه گفته می‌شود تفکیک قوا، یک مسئله‌ی دوری است، سخن صحیحی است. اما این نظریه در چارچوب قانون اساسی وجود دارد و باید به‌نحو منطقی از این مشکلات گذر کرد، وگرنه نفس امر همان است و این مسئله پایه‌ی شرعی ندارد و نه پیامبر (ص) به تفکیک قوا به این شکل قائل بوده‌اند و نه امام زمان (عج) قائل خواهد بود. اختیارات مذکور نیز براساس همین نظریه در قالب قانون اساسی تفویض شده است. همچنین اینکه گفته می‌شود این اختیارات تفویض شده و متخذ از رهبری بوده و به قوای سه‌گانه منتقل شده است، این امر در چارچوب کلان قانون اساسی صحیح است. اما در این‌جا پرسشی مطرح می‌شود و آن این است که رابطه‌ی رهبری و قوه‌ی مقننه چگونه رقم خورده است؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که در اینکه از لحاظ قانون اساسی، اختیار تقنین به مجلس داده شده است، بحثی وجود ندارد. اما اعتبار اجرای قانون، امری نیست که به قوه‌ی مقننه تفویض شده باشد. رئیس قوه‌ی مجریه، منصوب رهبری است. قوه‌ی قضاییه نیز همین حکم را دارد. اما نمی‌توان گفت قوه‌ی مقننه، از طریق فقهای شورای نگهبان اعتبار پیدا کرده است. این امر همانند پیش‌نویس رأی است که ممکن است منشی دادگاه آن را تقریر کرده باشد، اما اعتبار رأی را ندارد و هیچ اثری نیز بر آن مترتب نیست یا رأیی که قاضی برای تمرین خوشنویسی در خانه می‌نویسد. این امر نیز، انشاء رأی محسوب نمی‌شود. اختیار توشیح قوانین به رئیس‌جمهور در مقام اجرا، تفویض و تنفیذ شده، اما این اختیار به مجلس تفویض نشده است. ارتباط مجلس با رهبری منقطع است. البته حق برنامه‌ریزی دارد و این برنامه‌ریزی با توشیح مصوبات توسط رئیس‌جمهور که بدان مکلف است و جنبه‌ی اختیاری ندارد، انجام می‌گیرد. مشروعیت این توشیح هم به‌دلیل تأیید شورای نگهبان است. بنابراین، به‌نظر می‌رسد توشیح، اعتبار مشروعیت بخشیدن به مصوبات را دارد. در اینجا سؤال این است که چنانچه رئیس‌جمهور به امر امضا مبادرت نکرد، چرا این اختیار به مجلس داده می‌شود تا قوانین را ابلاغ کند و چرا مصوبه در صورت عدم امضای قانون توسط رئیس‌جمهور قابل اجرا خواهد بود. البته اگر رئیس‌جمهور امضا نکند، خلاف است و قابل مؤاخذه خواهد بود. اما اعتبار این قوانین از کجاست؟ در قانون اساسی، این ارتباطات جزء تقنین تعریف شده و این از عموماًت قانون اساسی است. البته در جاهای دیگر نیز با این اطلاعات و عموماًت مواجهیم؛ مانند اصل ۱۱۳ قانون اساسی که براساس آن، رئیس‌جمهور، مسئول

اجرای قانون اساسی است. اما آیا این کار شدنی است و می‌توان پرسید که رئیس‌جمهور در چه حدی مسئول اجرای قانون اساسی است؟ اگر دادگاه در دسترس مردم نباشد، که یک حق عمومی و از اصول قانون اساسی است، آیا رئیس‌جمهور مسئول تشکیل دادگاه خواهد بود؟ در این صورت، تکلیف قوهی قضاییه و تکلیف مجلس در تصویب دادگاه‌های صلاحیت‌دار چه خواهد شد؟

اگر در این حوزه، توسل بدین اتصالات و عموماً مدنظر قرار گیرد، نتیجه‌ای جز هرج‌ومرج به بار نخواهد آمد، بنابراین ناچار باید به شکل معقول مرزبندی ایجاد شود. حوزه‌ی نظارتی مجلس تعریف شده است و از قانون اساسی برداشت می‌شود که مجلس به‌نوعی تفوق دارد و اصطلاحاً مجلس‌سالاری حاکم است و علت آن نیز همان‌گونه‌که گذشت، بدینی زایدالوصف نسبت به قدرت و به‌ویژه قوهی مجریه بوده است و هر کس که در فضای انقلاب و زمان نگارش و تدوین قانون اساسی حضور داشته است، این بدینی را تأیید می‌کند. اما اگر از طرق دیگری این مسئله نیز با همان بدینی مدیریت شود، کارها پیش نخواهد رفت و پرسش‌های مذکور بدون پاسخ خواهد ماند. همان‌گونه‌که مجلس شورای اسلامی موقوفات دانشگاه آزاد را معتبر دانسته و در این زمینه نسبت به تصویب مصوبه‌ای اقدام کرده است، می‌تواند خانه‌ی اینجانب را نیز وقف کند. آیا در این زمینه محدودیتی وجود دارد؟ این عموماً اختیار و اطلاق را تا چه حد می‌توان پذیرفت؟ به‌نظر می‌رسد هیچ‌کس به این امر تن نخواهد داد. بنابراین باید در پی یافتن ملاک و معیار در این زمینه بود، چراکه یافتن ملاک شکلی راهی به جایی نخواهد برد و به‌نوعی انسان در دور گرفتار خواهد آمد. پس باید به‌دنبال یافتن ملاک ماهوی در این زمینه بود. همچنین به‌نظر می‌رسد که نصوص باید سر جای خودش باشد، چراکه از خود نصوص نیز می‌توان اخذ ملاک کرد. در واقع معیارهایی باید به‌دست آید که بتوان به‌وسیله‌ی آن‌ها قانونی را رد یا تأیید کرد و براساس ملاک ماهوی، ضابطه‌ی قانون را مشخص ساخت. در این صورت، تکلیف بخش عمده‌ی دستگاه اجرایی نیز مشخص خواهد شد. براساس اصل ۱۲۶ امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه‌ی کل کشور مستقیماً در اختیار رئیس‌جمهور است. آیا این اصل اطلاق و تصریح ندارد که این امور مستقیماً در اختیار رئیس‌جمهور است؟ اگر این موضوع را بپذیریم، مجلس دیگر نمی‌تواند در این حوزه ورود پیدا کند. رئیس‌مجلس نمی‌تواند آیین‌نامه وضع کند. آیا چون حق تقنین دارد، به طریق اولی، اختیار آیین‌نامه را نیز دارا خواهد بود؟ اینکه رئیس‌مجلس در

قانونگذاری جایگزین رئیس‌جمهور شود، محل تردید و نقد است، چراکه رئیس‌مجلس نه تخصص حقوقی دارد و نه تبلور مجلس است، بلکه مدیر و رئیس آن است. در اصل ۱۳۸ تصریح شده است: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس‌مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد»، حال سؤال مطرح در این زمینه این است که آیا این به معنای ابطال است؟ عبارت‌های قانون اگر به لفظ آن تقید پیدا کند، راهگشا خواهد بود. بنابراین به هیچ عنوان نباید از حوزه‌ی الفاظ قانون اساسی فراتر رفت و باید سیستم را معقول طراحی کرد. همچنین در این زمینه بحث‌های نظری پاسخگو نیست. نمی‌توان گفت مجلس تفوق دارد، چون تبلور اراده‌ی ملت است، زیرا رئیس‌جمهور هم تبلور اراده‌ی ملت است. نمی‌توان این مرزبندی اعتباری را مبنا قرار داد، چراکه در واقع، اعتبار هر کدام به جای خود محفوظ است. اعتبار مجلس برای قانونگذاری است و اعتبار دولت برای وظیفه‌ی دیگری است. در واقع ملاک‌های شکلی در این زمینه پاسخگو نخواهد بود. البته ممکن است برداشت‌های مذکور عوارض و آثاری در پی داشته باشد. بنابراین باید این آثار که دارای تالی فاسد نیز است، بررسی شود. در حال حاضر نیز چنانچه مجلس بخواهد از اختیار قانونگذاری خود در «عموم مسائل» استفاده کند و مصوبه‌ای در خصوص بودجه‌ی شورای نگهبان بگذراند و بخواهد آن را ضابطه‌مند سازد، با مخالفت شورای مذکور مواجه شده و بیان می‌شود چون شورای نگهبان مافوق مجلس است، مجلس نمی‌تواند در این زمینه ورود کند. همچنین تحقیق و تفحص از قوه‌ی قضاییه رد می‌شود و حتی بازرسی از صداوسیما هم رد یا محدود می‌شود، چراکه این نهادها زیر نظر رهبری است و مافوق مجلس محسوب می‌شوند. پس در عمل در بسیاری موارد، شاهد تخصیص این عموماً هستیم. بنابراین راه‌حل‌های ممکن، از طریق تفسیر معقول و مبتنی بر مبانی قانون اساسی که از تمرکز و فساد قدرت پرهیز دارد، مغتنم خواهد بود. با توجه به اینکه جابه‌جایی قدرت در کشور زیاد است، باید تفسیرهای مبتنی بر این اساس و رویکردهای زیانباری که به دنبال تفوق‌یابی دولت و مجلس است، از ذهن خارج شود و باید در پی یافتن چارچوبی برای برون‌رفت از بن‌بست‌ها بود. بنابراین نباید این تصور در مردم ایجاد شود که نظام جمهوری اسلامی اقتدار ندارد و کسی پاسخگوی مردم نیست. این بدترین وضعیت برای قدرت 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 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