



بحثی در ماهیت قانونگذاری در نظام

جمهوری اسلامی ایران و نقش مجلس شورای اسلامی

از: دکتر حسین مهرپور

بسم الله الرحمن الرحيم

حاکمیت قواعد اخلاقی و مذهبی باشد و قانون در آنجا حاکمیتی ندارد، روابط اجتماعی مردم، از قبیل معاملات و احوال شخصیه و مسایل مربوط به جرایم و تخلفات و مجازات‌ها را قانون تعیین می‌کند و حکم آنها را بیان می‌نماید.

مقام و مرجعی که برای وضع قانون صلاحیت دارد و می‌تواند به آن قدرت الزام‌کننده بدهد و الزام اجرای آن را توجیه کند، گروهی هستند که در یک

مقدمه:

قانون، عبارت از قاعده‌ی مربوط به رفتار انسان در جامعه است، و اجرای آن برای افراد جامعه الزامی است. در واقع یکی از خصایص بارز قانون، الزام آور بودن آن است.

بجز مسائل و امور صرفاً شخصی و خصوصی افراد که می‌تواند تحت

جامعه، قدرت حکومت را در دست دارند و با توجه به در نظر گرفتن نیازها و مصالح و منافع جامعه خود و آداب و رسوم و معتقدات رایج و غالب جامعه، قوانینی را وضع و اجرای آن را توسط مردم الزام می سازد.

توجیه کننده ترین وجه مشروعیت قانون و قدرت اجبارکننده آن، شاید در تفکر امروزی این باشد، که قانون از اراده و توافق خود مردم سرچشمه می گیرد. زیرا انسان ذاتاً اجتماعی است و تمایل به زندگی مشترک با دیگر هموعان خود دارد و از همان دوره های ابتدائی در پی تشکیل خانواده، قبیله، گروه و جامعه بوده است و طبعاً برای اینکه افراد جامعه بتوانند با صلح و صفا و تحت نظمی که منافع متقابل افراد را حفظ کند، زندگی کنند، باید، بین آنها مقرراتی حاکم باشد. مشروعیت این مقررات در این است که منافع عموم را در برداشته و با خواست آنها تنظیم شود، تا بتوان گفت، در واقع در پی یک توافق و قرارداد، این الزام برقرار شده است. بنابراین چون وضع قانون، ریشه در توافق قراردادی افراد جامعه دارد که یا بصورت مستقیم و یا از طریق نمایندگان منتخب آنها ابراز می شود،

مشروعیت و تحمیل آنها بر افراد قابل توجیه است.

در این نوع تفکر، در واقع، این انسان است که بر سرنوشت اجتماعی خود حاکم است و از این حیث تحت ولایت کسی نیست و دیگری یا دیگران بعنوان ولی و اختیاردار او نمی توانند بر سرنوشت اجتماعی او حاکم بوده برای او خط مشی تعیین کنند و الزاماتی بر قرار نمایند، آنچه گروهی از افراد جامعه در این زمینه انجام می دهند در واقع به نیابت از دیگران است نه به ولایت بر آنها، بنظر می رسد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بنوعی این تفکر را پذیرفته است. زیرا در اصل ۵۶، پس از آنکه حاکمیت مطلق خداوند را بر جهان و انسان بیان می کند، می گوید: «... و هم او (خداوند)، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است، هیچکس نمی تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت، این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می آید، اعمال می کند».

طرقی که در اصول بعدی قانون اساسی برای اعمال این حق آمده است، عمدتاً

قانون وضع و تصویب نمود با همان فرض که در واقع بیانگر اراده مردم است، مشروعیت دارد و لازم الاجرا است.

تنها جهتی که می تواند، مصوبات مرجع قانونگذاری را مخدوش سازد و احیاناً آن را از اثر بیاندازد مغایرت آن با قانون اساسی و موازین شرعی است زیرا در این صورت، مرجع قانونگذاری در واقع، خارج از محدوده وکالت خود عمل نموده است، رسیدگی به این امر، هم یا بعهدده یک نهاد مخصوصی است، چنانکه در فرانسه شورای قانون اساسی (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL) این مهم را انجام می دهد، یا دادگاه قانون اساسی COURT CONSTITUTIONAL این کار را انجام می دهد. چنانکه در آلمان بدین شکل عمل می شود و یا دادگاههای دادگستری در مقام رسیدگی و شکایت اشخاص ذینفع به این موضوع رسیدگی و تصمیم گیری می نمایند. آنگونه که در ایالات متحده آمریکا است.

مبنای مشروعیت قوانین در

تفکر اسلامی

در تفکر رایج اسلامی، مبنای مشروعیت قوانین، اراده الهی و خواست خداوند

مربوط به چگونگی شرکت و دخالت مردم در امور کشور از قبیل انتخاب رئیس جمهور و نمایندگان مجلس شورای اسلامی و اعضای شوراها و احیاناً شرکت در همه پرسی است که در واقع مفهوم آن این است که مردم یا مستقیماً در مورد امور مربوط به مسائل اجتماعی خود نظر می دهند و دخالت می کنند (همه پرسی) و یا با تعیین نمایندگان، اعمال این حق را به کسانی که صالح می دانند تفویض می کنند و منتخبین به نمایندگی از آنان، در مقام تعیین یا اجراء برمی آیند.

مسئله ولایت فقیه یا ولایت امر و امامت امت که در قانون اساسی دارای جایگاه مخصوص به خود است و بر تمام قوای حاکم در مملکت اشراف دارد، از یک طرف ناشی از ولایت الهی و حکومت مطلق خداوندی است که در صدر اصل ۵۶ این ولایت، پذیرفته شده و از طرفی همین ولایت امر، نیز در محدوده قانون اساسی با رأی مستقیم مردم یا مع الواسطه آنها بوسیله مجلس خبرگان منتخب ملت، رسمیت می یابد.

بدیهی است، مرجع و مقام قانونگذار در این رابطه، انشاء قانون می کند و آنچه را در محدوده صلاحیت خود بعنوان

است، قوانینی مشروعیت دارند و تحمیل آنها بر افراد جامعه مجاز است، که ریشه در وحی الهی داشته باشند و هیچ قدرت فردی و یا جمعی، بدون اتکا به احکام الهی، نمی تواند به دلخواه مقرراتی را وضع کند و اجرای آن را بر افراد جامعه تحمیل نماید، مگر در حدودی که شرع اجازه داده و اقلأ خطوط کلی آن را ترسیم کرده است.

بسیاری از احکام مربوط به مسائل حقوقی و جزائی در قرآن و سنت پیامبر(ص) که ناشی از وحی الهی است بیان شده و کسی نمی تواند بر خلاف آنها حکمی بدهد و قانونی وضع نماید. قرآن کریم تصریح می فرماید: کسانی که بر خلاف آنچه از ناحیه خداوند نازل شده و مقرر گردیده حکم بدهند، کافر، فاسق و یا ظالمند^۱ بنابراین مسائلی که حکم آنها در قرآن و سنت بطور قطعی ذکر گردیده، نه کسی می تواند برخلاف آنها قانونی بگذراند و نه آنها را بصورت قانون در آوردن، مفهوم رایج قانونگذاری دارد، مواردی هم که حکم روشن و خاصی برای آنها در قرآن و سنت موجود نیست، باید عالمان دین شناس و واقف به مبانی و اصول مذهبی، حکم آنها را از کلیات و

اصولی که در شرع وجود دارد بدست آورند و ارائه دهند و نظریات فقهی یا فتاوی آنها، که در واقع بیان حکم الهی است، برای مردم قابلیت اجرا و مشروعیت دارد.

ماهیت قانونگذاری

مجلس شورای اسلامی

در نظامی که چنین طرز تفکری بر آن حاکم است. قانونگذاری، چه مفهومی دارد و مجلس قانونگذاری که مرکب از نمایندگان مختلف مردم است چه نقشی در وضع قانون می تواند داشته باشد؟ آیا مجلس انشاء قانون می کند یعنی رأی و تصویب مجلس، قانون را به وجود می آورد، یا با توجه به اینکه تشریح قانون مختص خدا و پیامبر(ص) و تبیین آن در صلاحیت فقیهان و عالمان برجسته و مجتهدان می باشد، هیچ مقامی حق وضع قانون و ایجاد مقررات لازم الاجرا ندارد؟

برخی گفته اند اصولاً در یک نظام اسلامی، مجلس قانونگذاری معنا ندارد و اصل وجود پارلمان و تفویض اختیار قانونگذاری به آن ولو آنکه شامل نمایندگان و برگزیدگان واقعی مردم باشد، خلاف شرع انور است.

باشند، فتوا دهد، تا چه رسد به اینکه کسانی را برای میزبانی و تأیید مصوبات مجلس معرفی نماید و خود را من غیر مستقیم به چنان امر حرام و ممنوعی بکشاند.^۲

البته این نظر و اینگونه توجیه و استدلال، ایراد اساسی دارد و بیشتر یک مغلطه ظریف است.

کدام فقیه پرهیزگاری می گوید تمام مقررات و احکام مربوط به روابط اجتماعی افراد و نیازهای حادث آنها در دوران های مختلف، بمعنای خاص، از سوی خداوند نازل شده است و اگر گروهی در راستای خط مشی کلی «ما انزل الله» ضوابطی را وضع کردند و خیرگان دین شناس آن را مغایر با احکام الهی ندیدند و در یک نظام حکومتی مشروع و مردمی بر آن مهر تأیید زدند، چه کسی آن را بدعت در دین می داند؟

پذیرفتن این نظر، عملاً معنایش کنار گذاشتن دین از مسائل سیاسی و اجتماعی و دادن قداستی بی خاصیت به آن است. برخی هم گفته اند در یک نظام دینی و اسلامی، کار مجلس قانونگذاری در واقع، تقنین بمعنای رایج آن نیست، بلکه در حقیقت گردآوری و تنظیم مقررات

حتی اگر مصوبات آن مغایر موازین اسلامی نباشد، یکی از نویسندگان حقوق اساسی در مقام علت متروک شدن اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه* می گوید: خداوند در قرآن کریم می فرماید: *ومن لم يحکم بما انزل الله فاولئك هم الفاسقون* کسانی که به آنچه خداوند نازل فرمود حکم نکنند، تبهکارند. با این ترتیب قوانین مصوب پارلمان بفرض اینکه پس از ممیزی و رسیدگی علماء محرز شود که خلاف شرع انور نمی باشد، چیزی است که از جانب خداوند نازل نشده و لذا هیچکس را نمی توان به تبعیت از آنها مجبور ساخت... نظر به جهات فوق و برخلاف آنچه شایع گشته است که اصل دوم متمم قانون اساسی نسخ عملی گردیده، اساساً اصل مزبور خلاف قواعد دین اسلام و مذهب شیعه تهیه و تدوین شده بود و لذا بحکم تناقض موجود میان ارکان آن ذاتاً و ماهیتاً باطل و بلا اثر بود و احتیاج به ناسخ نداشت هیچ فقیه پرهیزکاری نمی توانست با مقدمه اصل مزبور یعنی تفویض اختیار قانونگذاری که مختص شرع انور است به پارلمان ولو اینکه نمایندگان و برگزیدگان واقعی مردم

موجود شرعی است یعنی مجلس، انشاء قانون یا نسخ قانون نمی کند بلکه در مورد مقررات شناخته شده شرعی اعم از آنکه در کتاب و سنت مشخص باشد و یا در فتاوی کتب معتبر فقهی آمده باشد آنها را جمع آوری و دسته بندی می کند و پس از آنکه جهت جلوگیری از اشتباه از ممیزی فقیهان گذشت برای اجرا به مردم عرضه می شود.

در مورد مسائلی هم که حکم روشنی از آنها در کتاب و سنت و فتاوی فقهی وجود ندارد، در واقع مجلس کار کارشناسی می کند.

مصادیقی را تعیین و احکامی را برای آنها پیشنهاد می نماید و بنظر فقیهان می رساند، در واقع تقنین مجلس و رأی و تصویب، نوعی پیشنهاد کارشناسی است و بررسی فقها و تأیید آنها براین مطلب که این مقررات پیشنهادی در راستای اصول و موازین شرعی است و بر آنها انطباق دارد یا مغایرتی ندارد به آن مصوبات پیشنهادی اعتبار قانونی می دهد.^۳

ایرادی که براین طرز برخورد با مجلس بنظر می رسد، این است که به تصویب و رأی مجلس در واقع، وقع و بهائی داده نمی شود و اساساً اگر کار

مجلس، در این حد است، چه نیازی به تشکیل آن بعنوان دستگاه قانونگذاری است، این کار را عده ای از فقها و فضلاء و کارشناسان هم می توانند بکنند و مجموعه تدوین شده خود را به تأیید رهبر یا فقهاء و مجتهدین منصوب از طرف ایشان برسانند.

نظر سومی که در این زمینه مطرح است این است که رسیدگی و رأی و تصویب مجلس در قانونگذاری اعتبار دارد و در واقع این، رأی مجلس قانونگذاری است که به امری وصف و اعتبار قانونی می دهد، هیچ حکم و قاعده و ضابطه ای بدون تصویب مجلس و مرجع صلاحیتدار قانونگذاری، وصف قانون بخود نمی گیرد و بعنوان قانون شناخته نمی شود، هرچند معتبر و محترم و مطابق اصول شرعی باشد. ولی مجلس در قانونگذاری، باید حدودی را رعایت کند که آن حدود در قانون اساسی بیان شده است از جمله اینکه طبقاً قوانین مصوب مجلس که قوانین عادی است، نباید با اصول قانون اساسی مغایر باشد و برای تضمین این امر، مرجع متناسبی پیش بینی شده که این موضوع را کنترل می نماید و نظر آن مرجع معتبر است که

قبلاً بدان اشاره ای کردیم.

در نظام جمهوری اسلامی چون در قانون اساسی، تصریح شده که قوانین و مصوبات مجلس باید براساس موازین اسلامی باشد و نمایندگان مجلس نمی توانند قوانینی مغایر با اصول مذهب رسمی کشور وضع کنند، این محدودیت نیز باید در وضع قوانین در نظر گرفته شود بنابراین اگر مجلس مقرراتی وضع نمود که با موازین اسلام مغایر بود، در واقع با اصول قانون اساسی مغایر بوده و خارج از حدود صلاحیت خود عمل کرده است و لذا با تشخیص شورای نگهبان که مرجع صالح برای این امر است رد می شود و وصف کامل قانونی به خود نمی گیرد.

بنظر می رسد، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این نظر را برگزیده است یعنی ضمن تأکید و پافشاری براینکه قوانین و مقررات باید براساس موازین اسلامی باشد، رسیدگی و رأی و تصویب مجلس را برای قانون شدن امری لازم دانسته است، یعنی مجلس، صرفاً تدوین کننده و پیشنهاد دهنده نیست، بلکه وصف قانونی را انشاء و ایجاد می کند و البته تأیید یا عدم مخالفت شورای نگهبان به آن اعتبار کامل می بخشد.

شاید بتوان گفت، این تلقی مغایرتی هم با تفکر شرعی و الهی بودن قوانین و ذاتی بودن اعتبار مقررات شرعی نداشته باشد، زیرا قطع نظر از باور قلبی و اعتقاد و عمل شخصی افراد، آنچه در جامعه می تواند اعتبار داشته و لازم الاجرا باشد، امری است که دستگاه حاکمیت و مدیریت جامعه آن را به رسمیت بشناسد، البته اگر دستگاه حاکم، غیر مشروع و مورد پذیرش نبود مطلب دیگری است و ممکن است وضعیت فرق کند ولی اگر دستگاه حاکم را مشروع و قانونی دانستیم، مقرراتی را می توان بدان وصف قانون داد که حکومت بمفهوم عامش مطابق چهارچوب تعیین شده در قانون اساسی آن را تصویب کرده باشد. به نظر می رسد خبرگان قانون اساسی با تصویب اصولی از قانون اساسی که به برخی از آنها اشاره شد، این روش را برگزیده اند. و حتی در برخی اظهارنظرهای شورای نگهبان نیز این نوع تلقی به چشم می خورد. چنانکه مثلاً در اظهارنظری در مورد قانون مربوط به دادگاههای انقلاب و صلاحیت آنها در سال ۱۳۶۰ که در آن پیش بینی شده بود برای رسیدگی و صدور حکم در مورد حدود و قصاص و دیات، دادگاه ها به

تحریر الوسیله حضرت امام خمینی (ره) و فتاوی ایشان مراجعه نمایند، اعلام داشتند هنگامی دادگاهها می توانند به تحریر الوسیله مراجعه کنند که متن فارسی آن بعنوان یک متن قانونی مطرح و بتصویب برسد.^۴

البته پذیرش نظر سوم تبعاتی را نیز در پی دارد از جمله در مورد چگونگی قانونی شدن مقررات روشن و مسلم اسلامی مخصوصاً مسائل مربوط به حدود و قصاص و دیات و نیز اصل قانونی بودن جرائم و مجازاتها و مسئله عطف بماسبق نشدن قوانین در امور جزائی که پرداختن به آنها فرصتی دیگر را می طلبد.



پی نویس ها:

۱- و من لم يحكم بما انزل الله فاولئك هم الكافرون (سوره مائده آیه ۴۴)... فاولئك هم الظالمون (همان سوره، آیه ۴۵)... فاولئك هم الفاسقون (همان سوره آیه ۴۷)

• اصل ۲ قانون اساسی: «مجلس مقدس شورای ملی که به توجه و تأیید حضرت امام عصر عجل الله فرجه و بذل مرحمت اعلی حضرت و... و مراقبت حجج اسلامیه کثرالله امثالهم و عامه ملت ایران تاسیس شده است، باید در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه آن مخالفتی با قواعد مقدمه اسلام و قوانین موضوعه حضرت خیرالانام صلی الله علیه و آله وسلم نداشته باشد و معین است که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد

اسلامیه بر عهده علمای اعلام ادام الله برکات وجودهم بوده و هست لهذا رسماً مقرر است در هر عصری از اعصار هیبتی که کمتر از پنج نفر نباشند از مجتهدین و فقهای متدینین که مطلع از مقتضیات زمان هم باشند به این طریق که علمای اعلام و حجج اسلام مرجع تقلید شیعه اسامی بیست نفر از علما که دارای صفات مذکوره باشند معرفی بمجلس شورای ملی بنمایند، پنج نفر از آنها را یا بیشتر بمقتضای عصر، اعضای مجلس شورای ملی بالاتفاق یا بحکم قرعه تعیین نموده بسمت عضویت بشناسند تا موادی که در مجلسین عنوان می شود بدقت مذاکره و بررسی نموده هر یک از آن مواد ممنونه که مخالفت با قواعد مقدمه اسلام داشته باشد طرح و رد نمایند که عنوان قانونیت پیدا نکنند و رأی این هیئت علماء در این باب مطاع و متبع خواهد بود و این ماده تا زمان ظهور حضرت حجة عصر عجل الله فرجه تغییر پذیر نخواهد بود.»

۲- دکتر جعفر بوشهری، حقوق اساسی جلد اول ص ۱۸۱-۱۸۰.

۳- شاید برخی از فقهای شورای نگهبان نیز که در دوره اول و اوایل دوره دوم شورا اصرار داشتند که در رای گیری نسبت به مصوبات مجلس در خصوص انطباق یا عدم انطباق آنها با موازین شرع باید بعنوان انطباق با موازین شرع رأی گیری کرد نه عدم مغایرت و در نتیجه اگر اکثریت رأی مثبت به انطباق مصوبه با موازین شرع دادند، جنبه قانونی پیدا می کند پیرو همین نظر بودند. برای توضیح بیشتر رجوع شود به: مجموعه نظریات شورای نگهبان به همین قلم، جلد اول، مقدمه ص ۳۲.

۴- برای ملاحظه تفصیل بیشتر در این خصوص رجوع شود به مجموعه نظریات شورای نگهبان ماخذ سابق جلد اول ص ۴۷ تا ۵۳ در مورد طرح قانونی الحاق دادگاههای انقلاب به دادگستری جمهوری اسلامی ایران و نامه های متبادله بین شورای نگهبان و مجلس در این خصوص.

