

آثار حقوقی امضای قوانین توسط رئیس جمهور

حمید رضا فتحی سقزچی*

در حکومت‌های دموکراسی، قوای حاکم در جامعه به سه دسته تقسیم می‌شوند که عبارتند از قوه مقننه، مجریه و قضائیه که حدود اختیارات و وظایف هر یک از قوا بر اساس قانون اساسی مشخص و معین می‌گردد. یکی از وظایف رئیس قوه مجریه، امضای قوانین یا نتیجه همه پرسی در نظام جمهوری اسلامی است. اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی مقرر داشته است: «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد».

در باره امضای قوانین توسط رئیس جمهور و آثار حقوقی مترتب بر آن، مباحث مختلفی مطرح می‌گردد که ذیلاً به آن‌ها اشاره می‌گردد:

۱. ماده یک قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ مقرر داشته بود که «قوانین باید در ظرف سه روز از تاریخ توشیح به صحنه ملوکانه منتشر شود».

ملاحظه می‌گردد که در عمل هیچ‌گونه مهلتی برای امضای قوانین توسط پادشاه مقرر نشده بود و دیکتاتوری و استبداد به گونه‌ای بود که هیچ‌گونه تکلیف و

* عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی نراق.

وظیفه‌ای برای پادشاه وجود نداشت و صرفاً برای مقامات مسئول در روزنامه رسمی تکلیف شده بود که ظرف سه روز از تاریخ امضا، قوانین را منتشر کنند.

۲. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در اواخر سال ۱۳۵۹ و اوایل سال ۱۳۶۰ رئیس جمهوری وقت به دلیل بروز اختلافات سیاسی، حاضر به امضای برخی از قوانین نبود و در عمل اجرای برخی از قوانین با مشکلات جدی مواجه می‌گردید. برای رفع این معضل در تاریخ ۱۳۶۰/۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی با حضور اعضای شورای نگهبان، قانونی را تحت عنوان «قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانونی اساسی» به تصویب رساند که در یک ماده واحده و دو تبصره مقرر کرده بود: «چنانچه رئیس جمهور مصوبات مجلس شورای اسلامی و یا نتیجه همه پرسی را پس از ابلاغ به وی امضا نکند، مصوبه و نتیجه همه پرسی پس از پنج روز از تاریخ ابلاغ به رئیس جمهور لازم‌الاجراست. تبصره ۱- رئیس مجلس موظف است مصوبه و تاریخ ابلاغ آن به رئیس جمهور را همزمان به رئیس دولت اطلاع دهد. تبصره ۲- در طرح‌ها و لوایحی که با قید فوریت به تصویب رسیده است، پس از ۴۸ ساعت از تاریخ ابلاغ به رئیس جمهور چنانچه وی امضا نکرد لازم‌الاجراست».

تعمیل در تصویب این قانون، از ادبیات و نگارش حقوقی آن هویدا است. علاوه بر این، از موارد نادری است که نخست وزیری طی نامه‌ای به وزارت دادگستری تاریخ تصویب آن را ۱۳۶۰/۳/۱۷ اعلام داشته اما رئیس مجلس شورای اسلامی تاریخ تصویب این قانون را روز چهارشنبه بیستم خرداد ماه یک هزار و سیصد و شصت شمسی با حضور شورای نگهبان اعلام نموده است.^۱

۳. یکی از حقوق‌دانان شورای نگهبان در این زمینه می‌گوید:

این قانون در شورای نگهبان مطرح شد و برخی آن را مخالف قانون اساسی می‌دانستند و معتقد بودند که چون طبق اصل ۵۷ قانون اساسی (قبل از اصلاحیه سال ۱۳۶۸) رئیس جمهور هماهنگ کننده قوای سه گانه می‌باشد، عدم امضای او مانع لازم‌الاجرا شدن قانون می‌شود و عده دیگر معتقد بودند که حتی اگر عدم امضای قانون توسط رئیس جمهور تخلف

هم باشد، بررسی تخلف رئیس جمهور و محکوم نمودن او مشکل را حل نمی‌کند و قانون همچنان غیر قابل اجرا خواهد ماند.^۱

۴. اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی در پیش نویسی که از سوی دولت ارائه شده بود، به صورت کامل تر و منطقی تر تدوین شده بود و اعلام داشته بود که: توشیح قوانین بارئیس جمهور است ولی خودداری او از توشیح قانون در مهلت مقرر، جز در موارد مضرح در قانون اساسی، نمی‌تواند اجرایی قوانین را پس از انقضای مهلت توشیح متوقف سازد یا به تأخیر اندازد. مهلت توشیح قانون، ده روز از تاریخ ابلاغ قانون به نخست وزیر است.

ملاحظه می‌شود که مجلس خبرگان قانون اساسی با حذف قسمت‌هایی از اصل ۸۳ پیش‌نویس، پیش‌بینی‌های لازم را برای آینده نکرده بود و به ناچار، مجلس شورای اسلامی در ۱۳۶۰/۳/۲۰ با تصویب قانون عادی این نقص قانون اساسی را مرتفع ساخت؛ هرچند وضع مهلت قانونی برای امضای قوانین توسط رئیس جمهور، از وظایف مجلس خبرگان و از مواردی است که باید قانون اساسی تکلیف آن را مشخص کند.

۵. در مجلس خبرگان، هر یک از گروه‌های داخلی، مسئولیت بررسی بخشی از پیش‌نویس قانون اساسی را به عهده داشتند و نهایتاً مسئولیت بررسی اصل ۸۳ پیش‌نویس، جزء وظایف گروه پنج قرار گرفت و گروه پنج، این اصل را بدین صورت تصویب کرد:

رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس را حداکثر ضمن ده روز امضا کند و برای اجرا در اختیار قوه مجریه بگذارد.

ملاحظه می‌گردد که در گروه پنج نیز این مسئله تصویب شده بود که امضای قوانین توسط رئیس جمهور باید در مهلت معینی انجام شود.

۶. از مباحثات انجام شده در زمان تصویب این اصل و نیز ملاحظه دیدگاه هر یک از پیشنهاد دهندگان و منظورشان، نتیجه‌گیری می‌گردد که اولاً: امضای قوانین از وظایف رئیس جمهور است و بدین معنا نیست که اگر در امضای آن تأخیر شد،

۱. ر.ک: حسین مهرپور، «نگاهی اجمالی به چند قانون اخیر التصویب»، مجله حقوقی و قضایی دادگستری جمهوری اسلامی ایران، شماره دوم، زمستان ۱۳۷۰، ص ۹۰-۹۵.

قانون معلق بماند. ثانیاً: خودداری از امضا (نه تأخیر) در اجرای قانون اثری نخواهد داشت. ثالثاً: وظیفه رئیس جمهور فقط یک امضای ساده است و اگر برای تحقیقات و بررسی بیشتر نیاز باشد باید دو مرتبه به مجلس برگردانده شود ولی چون رئیس جمهور چنین اختیاری ندارد، باید تا به دستش رسید امضا کند. رابعاً: اگر امضای رئیس جمهور تشریفاتی است، مؤمن که کار لغو نمی‌کند: (والذین هم عن اللغو معرضون)، هیچ احتیاجی به این نیست که رئیس جمهور، قانون را امضا کند (نظر یکی از اعضای مجلس خبرگان).^۱

سرانجام، اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی، از بین ۵۷ نفر حاضرین، با ۴۸ رأی موافق، ۴ رأی مخالف و ۵ رأی ممتنع به تصویب رسید.

۷. قانون اصلاح موادی از قانون مدنی که بنابر تصمیم مورخ ۶۱/۴/۲۰ مجلس شورای اسلامی، تصویب آن بر طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون امور قضایی تفویض شده بود تا پس از تصویب برای مدت پنج سال به صورت آزمایشی به مرحله اجرا درآید، به تأیید شورای نگهبان رسید و در ماده یک اصلاحی مقرر گردید:

مصوبات مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور ابلاغ و رئیس جمهور باید ظرف پنج روز آن را امضا و به دولت ابلاغ نموده و دولت موظف است ظرف مدت ۴۸ ساعت آن را منتشر نماید. تبصره - در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ به دولت در مهلت مقرر، دولت موظف است: مصوبه یا نتیجه همه پرسی را پس از انقضای مدت مذکور ظرف چهل و هشت ساعت منتشر نماید.

چون در سال ۱۳۶۸ قانون اساسی مورد بازنگری قرار گرفت و پست نخست وزیری حذف گردید، ماده یک قانون مدنی مجدداً در سال ۱۳۷۰ اصلاح و در تاریخ ۱۳۷۰/۸/۱۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که مقرر داشته

... رئیس جمهور باید ظرف پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید. تبصره - در صورت استنکاف رئیس

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس، بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۱۲۴۲ - ۱۲۴۷.

جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.

۸. به نظر می‌رسد که مهم‌ترین اشکال و ایراد ماده یک قانون مدنی اصلاح شده در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۴ این است که نشستن رئیس مجلس به جای رئیس جمهور در زمانی که رئیس جمهور از امضای قانون استکف می‌ورزد، دخالت قوه مقننه در قوه مجریه است و این امر با اصل تفکیک قوا که از اصول بنیادین نظام جمهوری است، مغایرت دارد؛ زیرا روزنامه رسمی یکی از زیر مجموعه‌های قوه قضائیه است و دستور رئیس قوه مقننه به روزنامه رسمی نوعی دخالت آشکار در آن قوه محسوب می‌گردد.

دکتر جعفری لنگرودی در این باره می‌گوید:

قائم مقام شدن رئیس مجلس، مخالف اصل ۵۷ قانون اساسی نیست؛ چنان‌که نظیر آن در بند دوم قانون مدنی سوتیس دیده می‌شود.^۱

به نظر می‌رسد که استدلال دکتر جعفری لنگرودی از دیدگاه منطق حقوقی پذیرفته نیست؛ زیرا به صرف این که در قانون مدنی سوتیس نیز مشابه همین مطلب مورد تصویب قرار گرفته، به عنوان دلیلی بر عدم مغایرت با اصل تفکیک قوا، پذیرفتنی نیست.

۹. اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی مقرر داشته:

امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی یا رئیس جمهور یا نماینده قانونی اوست.

از مباحثات جلسهٔ چهل و ششم مجلس خبرگان این استنباط حاصل می‌گردد که رئیس جمهور موظف به امضای عهدنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی است؛ با این حال، مجلس شورای اسلامی به موجب مادهٔ ۶ قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲

۱. محمد جعفر جعفری لنگرودی، مجموعهٔ محتای قانونی مدنی، (جاب اول، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۹)، ص ۱.

مقرر داشت که «رئیس جمهور یا نماینده قانونی او موظفند عهدنامه‌ها،
مقاوله‌نامه‌ها و... را امضا نمایند»^۱.

علت وضع ماده ۶ قانون مذکور، مجزا بودن هیئت دولت از رئیس جمهور قبل
از بازنگری قانون اساسی بود؛ زیرا ممکن بود در عمل قراردادهایی که هیئت دولت
تهیه و تنظیم می‌کند، رئیس جمهوری آن‌ها را مغایر منافع ملی و استقلال کشور
بداند.^۲

۱۰. به موجب قانون اساسی فرانسه «رئیس جمهور ظرف پانزده روز پس از
تقدیم قانون مصوب به دولت، آن را امضا و فرمان اجرای آن را صادر می‌کند. وی
قبل از انقضای این مهلت می‌تواند از پارلمان تقاضای تجدید نظر در مورد کل
قانون یا برخی از مواد آن را بنماید. پارلمان نمی‌تواند این تقاضا را رد کند»^۳.

۱۱. بر اساس قانون اساسی کشور نیجریه «رئیس جمهور پانزده روز پس از
دریافت قوانین از رئیس مجلس، آن‌ها را توشیح می‌کند... در صورت عدم توشیح
قانون در مدت مذکور، رئیس مجلس ملی عدم توشیح را به دیوان عالی ارجاع
می‌نماید. پس از تصدیق دیوان عالی قانون مذکور، خود به خود توشیح می‌شود...
رئیس جمهور می‌تواند قبل از اتمام مهلت مذکور از مجلس تقاضای بررسی مجدد
قانون یا بعضی از اصول آن را بنماید. درخواست بررسی مزبور را نمی‌تواند رد کند.
تصویب بررسی مجدد با کسب آرای اکثریت مطلق اعضای مجلس ملی صورت
می‌پذیرد»^۴.

۱۲. بر طبق قانون اساسی جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر «رئیس جمهور
قوانین را ظرف سی روز پس از دریافت توشیح می‌نماید... رئیس جمهور می‌تواند
تا سی روز پس از تصویب قانون، بررسی مجدد آن را درخواست نماید. در این
موارد رأی اکثریت دو سوم وکلای مجلس ملی خلق، برای تصویب قانون لازم
است»^۵.

۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۶۵.

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک: سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۳۵۸.

۳. اصل دهم قانون اساسی جمهوری فرانسه.

۴. اصل چهل و هشتم قانون اساسی کشور نیجریه.

۵. اصول یکصد و بیست و ششم و یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر.

۱۳. به موجب قانون اساسی کشور مراکش «شاه ظرف سی روز پس از تقدیم قوانین مصوبه قطعی به دولت آن‌ها را توشیح می‌کند».^۱

۱۴. بر اساس قانون اساسی کره جنوبی «۱- هر لایحه مصوب مجلس ملی به قوه مجریه ارسال می‌شود و رئیس جمهور ظرف پانزده روز آن را امضا می‌نماید. ۲- در صورتی که رئیس جمهور نسبت به لایحه مصوب مجلس اعتراضی داشته باشد، می‌تواند ظرف مدت مقرر در بند (۱) آن را همراه با شرح اعتراض کتبی خود برای بررسی مجدد نزد مجلس ارسال دارد. رئیس جمهور در زمان تعطیلی مجلس نیز می‌تواند به شرح فوق عمل کند. ۳-... ۴- در صورت درخواست رسیدگی مجدد لایحه مصوب، مجلس ملی آن را دوباره بررسی می‌کند و اگر مجلس با حضور بیش از نیمی از کل اعضا و رأی موافق دو سوم یا بیشتر اعضای حاضر، لایحه را مجدداً به شکل اولیه تصویب نمود، به صورت قانون در می‌آید. ۵-... ۶- چنانچه رئیس جمهور ظرف پنج روز قانونی را که به موجب بند (۵) قانون شده... منتشر ننماید، رئیس مجلس به جای وی مصوبات مزبور را امضا و منتشر می‌نماید».^۲

۱۵. بر اساس قانون اساسی ایتالیا «قوانین پس از تصویب ظرف مدت یک ماه توسط رئیس جمهور توشیح می‌شوند. چنانچه هر یک از مجالس با اکثریت مطلق اعضای خود فوریت یک قانون را اعلام نماید، در مدت زمان تعیین شده توسط آن مجلس، قانون مذکور توشیح خواهد شد. قوانین بلافاصله پس از توشیح منتشر و ظرف مدت پانزده روز پس از انتشار لازم الاجرا می‌شوند، مگر اینکه قوانین مزبور مهلت دیگری را تعیین کرده باشند».^۳ و «رئیس جمهور قبل از توشیح یک قانون می‌تواند با ارسال پیامی مستدل به مجالس، بررسی مجدد آن را تقاضا نماید. چنانچه مجلسین، قانون مورد نظر را مجدداً تصویب نمایند، آن قانون باید توشیح گردد».^۴

۱۶. بر طبق قانون اساسی ژاپن: «کلیه قوانین و تصویب نامه‌های هیئت وزیران باید به امضای وزیر مربوط و امضای متقابل نخست وزیر برسند».^۵

۱. اصل بیستم و ششم و قانون اساسی مراکش.

۲. اصل هفتاد و سوم قانون اساسی ایتالیا.

۳. اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی ژاپن.

۴. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی کره جنوبی.

۵. اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی ایتالیا.

الف) با تأمل در قانون اساسی کشورهای مختلف این نکته استنباط می‌گردد که رئیس‌جمهور نباید همانند یک دستگاه خودکار، بدون تجزیه و تحلیل و بدون امکان مخالفت با قانون، آن را فوراً امضا و برای اجرا ابلاغ نماید.

ب) از دیدگاه منطق حقوقی، هر کس که امضای خود را در ذیل ورقه‌ای می‌گذارد، به معنای آن است که دارای قصد موافقی بوده و براساس اراده باطنی مبادرت به امضا می‌نماید. هر چند تدوین کنندگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸، هدفشان، تشریفاتی بودن امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور بوده، این امر از نظر تئوری و علمی ممکن است مشکلاتی را ایجاد کند؛ زیرا رئیس‌جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه، با امضای خود، تصویب قانون را به طور رسمی به آگاهی جامعه می‌رساند و دستور انتشار آن را صادر می‌کند.

ج) چون رئیس‌جمهور، رئیس قوه مجریه است و در برابر مردم و مجلس مسئول است، باید این امکان را داشته باشد که درباره قانونی که به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده، نظر بدهد و دیدگاه خود را به مجلس اعلام و قانون مزبور را به مجلس اعاده نماید.

د) چنانچه قانونی که از سوی رئیس‌جمهور به عللی به مجلس بازگردانده شده، در مجلس مجدداً تصویب شود، در این صورت اگر نص صریح قانون اساسی، رئیس‌جمهور را موظف و ملزم به امضای قانون کرده باشد، مناسب‌تر است.

ه) در قانون اساسی برخی از کشورها تصریح گردیده که مجلس در مرتبه دوم پس از استماع دیدگاه‌های رئیس‌جمهور و تجزیه و تحلیل استدلال‌های وی، باید تصویب این قانون را با حد نصاب مخصوصی تصویب کند و در غیر این صورت چنانچه حد نصاب خاص حاصل نشود، آن مصوبه از دستور کار مجلس خارج خواهد گردید.

و) بهترین راهکار، پذیرفتن شیوه‌ای است که دارای اعتدال باشد؛ یعنی اولاً رئیس‌جمهور نه به طور مطلق و مانند یک رایانه مجبور به امضای همه قوانین باشد و نه مستبدانه و با داشتن روحیات دیکتاتوری بتواند در برابر مجلس، از امضای قوانین سرباز زند و اجرای آن را به تأخیر اندازد. پذیرفتن راه حل بینابین، همان

گونه که در بسیاری از کشورها نیز متداول است، هم می‌تواند به اجرای دموکراسی و حکومت مردمی منجر شود و هم با توزیع قدرت مناسب بین نهادهای سیاسی، از بروز دیکتاتوری و خودکامگی جلوگیری کند.

ز) به نظر می‌رسد اگر در سال‌ها یا دهه‌های آینده، شورای بازنگری قانون اساسی بخواهد مجدداً قانون اساسی را اصلاح کند، یکی از مواردی که نیازمند به اصلاح است، وضع مهلتی معقول برای امضای قوانین توسط رئیس جمهور در متن قانون اساسی و همچنین امکان مخالفت رئیس جمهور و تقاضای وی برای طرح مجدد قانون در مجلس و تجزیه و تحلیل مجدد مجلس درباره آن قانون و تصویب مجدد مجلس با رعایت حد نصاب مخصوص، از موارد مورد نیاز در تکمیل اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی