

نگرشی نو به امضای قوانین در حقوق اساسی ایران

مسلم آقایی طوق¹

محمدرضا دولت رفتار حقیقی²

(تاریخ دریافت: 1391/02/27 - تاریخ تصویب: 1391/04/14)

چکیده:

طبق اصل 123 قانون اساسی «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». هر چند مفاد این اصل در نگاه نخست روشن به نظر می‌رسد، ولی در برخی موارد و به ویژه در سال‌های اخیر و در عمل، خلاف آن واقع شده است. گاه رؤسای جمهور ایران با این ادعا که با اجرای قانون خاصی مخالف است و یا با این استدلال که قانون مزبور خلاف قانون اساسی است، از امضای آن سرباز زده‌اند. با آنکه مجلس شورای اسلامی برای حل اینگونه مسائل، چند بار به قانونگذاری پرداخته است، هنوز اصل 123 قانون اساسی و مسأله امضای قوانین توسط رئیس جمهور یکی از مسائل بحث برانگیز در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است. مشکلاتی که درباره اصل 123 قانون اساسی وجود دارد، به خاطر اجمال قانون اساسی است و نیازمند تفسیر است. اینکه مهلت رئیس جمهور برای امضای قوانین چقدر است؟ یا اینکه آیا رئیس جمهور در هر صورت موظف به امضا است حتی اگر مجلس شورای اسلامی فرضاً مصوبه خود را به شورای نگهبان نفرستاده باشد یا خیر؟ و اینکه اگر رئیس جمهور امضا نکرد چه اقداماتی را باید در پیش گرفت؟ همه اینها مسائلی استند که بی تردید در سطح حقوق اساسی کشور مطرح می‌شوند نه در سطح قانونگذاری عادی. با توجه به اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مسأله بازنگری در قانون اساسی پیش بینی شده است و فرایند مشخصی دارد و از طرف دیگر، نهاد مفسر قانون اساسی نیز وجود دارد، اقدام مجلس شورای اسلامی برای تبیین اینگونه اصول، خارج از حدود صلاحیتی است که در اصل 71 قانون اساسی مورد تأکید قانون اساسی واقع شده است.

واژگان کلیدی: امضای قوانین، تفکیک قوا، اختیارات رئیس جمهور، قانون، مجلس شورای اسلامی.

1- نویسنده مسئول - عضو هیأت علمی (مریی) گروه حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

Email: moslemtog@yahoo.com

2- عضو هیأت علمی (مریی) گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

مقدمه:

یکی از وظایفی که به رئیس جمهور از باب ریاست کشور واگذار شده است، امضای قوانین و نتایج همه پرسی است. طبق اصل 123 قانون اساسی «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». البته منظور از مصوبات مجلس در اینجا، مصوبات قانونی است نه هر مصوبه‌ای. بدین ترتیب، اعتبار مصوباتی همچون تعیین رئیس یا اعضای هیأت رئیسه یا تعیین کمیسیون‌ها، تصویب لزوم تحقیق و تفحص و غیره متوقف بر امضای رئیس جمهور نیست (یزدی، 1375، صص 597-596). بنابراین، اینکه برخی معتقدند «وظیفه رئیس جمهور در امضای مصوبات قوه مقننه تنها قانون را دربر نمی‌گیرد بلکه همه مصوبات قوه مقننه از جمله قانون، آیین نامه، اساسنامه، تصویب نامه و تصمیم قانونی و غیره را دربر می‌گیرد» (ابوالحمد، 1376، ص 608) قابل قبول نیست.

به هر حال، هر چند مفاد این اصل در نگاه نخست روشن به نظر می‌رسد، ولی در برخی موارد و به ویژه در سال‌های اخیر و در عمل، زوایای مبهم آن مجال بروز پیدا کرده است. گاه رؤسای جمهور ایران با این ادعا که با اجرای قانون خاصی مخالف است و یا با این استدلال که قانون مزبور خلاف قانون اساسی است، از امضای آن سرباز زده‌اند. برای مثال، بنی‌صدر در دوران ریاست جمهوری خود با طرح برخی ادعاها علیه قوانین مصوب مجلس، از امضای آنها سرباز زده بود (مهرپور، 1370، صص 95-90)، مانند عدم امضای قانون تعیین سرپرستی وزارتخانه‌های بی‌وزیر مصوب 1359/12/20 و برخی قوانین دیگر. همچنین، آقای احمدی نژاد طی چند مورد از امضای برخی از قوانین خودداری کرده و آنها را مغایر با قانون اساسی دانسته و یا در برخی موارد، اجرای آنها را به مصلحت کشور ندانسته است، مانند قانون تغییر ساعت رسمی کشور (تاریخ تصویب 1386/5/31، تاریخ امضا 1386/7/19)، قانون بازگشت ساعت کار بانک‌ها به وضع سابق (تاریخ تصویب 1385/10/13، تاریخ امضا 1385/11/2)، قانون الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و

قانون پذیرش دانشجو در آموزشکده‌های فنی و حرفه‌ای، مراکز تربیت معلم و دانشگاه شهید رجایی. بارزترین نمونه خودداری رئیس جمهور از امضای قانون، مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به پرداخت دو میلیارد دلار به متروی کلان شهرها بود. در همین ارتباط، مجلس شورای اسلامی در یکی از بندهای چهارده گانه نامه‌ای که در تاریخ 1389/8/30 درباره تخلفات دولت منتشر شد، اعلام کرد از سی و یک قانون مصوبی که از ابتدای سال 1389 تا پایان تیرماه به وسیله رئیس مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهوری ارسال شده است، هشت مورد تا پایان تیرماه سال جاری از سوی رئیس جمهوری ابلاغ نشده و در 23 مورد نیز ابلاغ در خارج از مهلت پنج‌روزه مندرج در قانون مدنی صورت گرفته است.

مجلس شورای اسلامی برای رفع ابهام از اصل 123 قانون اساسی و حل مشکلات مربوط به آن، چند بار به قانونگذاری پرداخته است. نخستین اقدام مجلس در خرداد ماه سال 1360 و با تصویب ماده واحده قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل 123 قانون اساسی صورت گرفت. در اقدام دیگر، مجلس شورای اسلامی با اصلاح موادی از قانون مدنی در 1370/8/14 تلاش کرد ابهامات اصل 123 قانون اساسی را تبیین کند. ولی نفس چنین اقداماتی از سوی مجلس، خالی از اشکال نیست. در این نوشته به طور تفصیلی جوانب مختلف این صلاحیت را در یک بستر تطبیقی مورد بررسی قرار داده و سعی خواهیم نمود صلاحیت رئیس جمهور در مورد امضای قوانین را از منظر حقوق اساسی مورد بررسی قرار دهیم. در واقع، از نظر ما امضای قوانین دارای ابعاد حقوق اساسی است و حل مشکلات مربوط به آن نیازمند اقدام مفسر قانون اساسی و یا بازنگری در اصل 123 قانون اساسی است.

1- امضای قوانین در حقوق اساسی تطبیقی:

امضای قوانین یکی از مسائلی است که در اکثریت قریب به اتفاق قوانین اساسی به اختصار یا به تفصیل مورد اشاره واقع شده است. با بررسی قوانین اساسی مختلف، می‌توان

به این نتیجه رسید که در خصوص این مسأله الگوی یکسانی وجود ندارد. ولی در برخی موارد، مشابهت‌هایی در میان اکثریت قوانین اساسی مشاهده می‌شود. بدون آنکه بخواهیم در اینجا اصول مربوط به امضای قوانین را از حدود هفتاد قانون اساسی تکرار کنیم، تلاش خواهیم کرد به طور اختصار به نتایجی که از مطالعه این تعداد از قوانین اساسی به دست می‌آید اشاره کنیم.

1-1- نقش رئیس کشور در امضای قوانین:

در اکثریت قریب به اتفاق قوانین اساسی مسئولیت امضای قوانین به رئیس کشور واگذار شده است (مهرپور، 1387، ص 309). در نظام‌های ریاستی جمهوری، رئیس جمهور، در نظام‌های ریاستی پادشاهی پادشاه یا ملکه، در نظام‌های پارلمانی رئیس کشور و در نظام‌های نیمه ریاستی، رئیس جمهور مسئولیت امضای قوانین را بر عهده دارند. تقریباً در هیچکدام از قوانین اساسی مسئولیت امضای قوانین به رئیس دولت واگذار نشده است. بنابراین، باید گفت که صرف نظر از نوع نظام سیاسی کشور، مسئولیت امضای قوانین به مقامی واگذار شده است که ریاست کشور را بر عهده دارد. تنها در تعداد انگشت شماری از کشورها مسئولیت امضای قوانین با یک نهاد دیگر است. برای مثال طبق بند (د) اصل 81 قانون اساسی کوبا رئیس مجلس قوانین مصوب را امضا و دستور انتشار آنها را صادر می‌کند.

1-2- تعیین مهلت برای امضا:

در اکثریت قوانین اساسی، مهلت مشخصی برای امضا تعیین شده است. این مهلت در میان قوانین اساسی مختلف، یکسان نیست. در برخی از قوانین اساسی ده روز (ماده 9 قانون اساسی ساموآ)، در برخی چهارده روز (بند 1 ماده 90 قانون اساسی چین)، در برخی 21 روز (اصل 48 قانون اساسی بوركینافاسو)، در برخی سی روز (بند 2 اصل 35 قانون اساسی بحرین) و در برخی دیگر حتی سه ماه (بند 1 ماده 7 قانون اساسی فنلاند) نیز ذکر شده

است. در آثار عدم رعایت این مهلت نیز رویه یکسانی وجود ندارد. در اکثریت موارد، ذکر شده است که اگر رئیس کشور در مهلت مقرر قانون مصوب پارلمان را امضا نکند، قانون بدون امضای وی منتشر خواهد شد.

3-1- مسأله اعتراض به قوانین مصوب:

در بیش از نود درصد قوانین اساسی مورد مطالعه، اعلام شده است که رئیس کشور می‌تواند از امضای قانون خودداری کرده و نسبت به آن اعتراض کند. در صورت اعتراض، معمولاً قانون مزبور به مجلس مربوطه اعاده شده و مورد بازبینی قرار می‌گیرد. اگر مجلس مجدداً قانون را تصویب کند، رئیس کشور ملزم به امضای قانون است و نمی‌تواند به آن اعتراض کند. در برخی از قوانین اساسی ذکر شده است که مجلس برای تصویب مجدد قانون مزبور باید در رأی‌گیری حدنصاب خاصی را مثلاً سه پنجم (اصل 68 قانون اساسی گرجستان)، دو سوم (اصل 127 قانون اساسی کاستاریکا) و یا نصف به علاوه یک (اصل 167 قانون اساسی کامرون) رعایت کند. ولی در برخی دیگر از قوانین اساسی نیز حد نصاب خاصی تعیین نشده است.

بنابراین، صرف نظر از نوع نظام سیاسی کشور، رئیس کشور حق دارد نسبت به قوانین مصوب اعتراض کند. تنها در تعداد بسیار اندکی از قوانین اساسی مورد مطالعه که عموماً دارای نظام پادشاهی تشریفاتی هستند، قانون اساسی اعلام کرده است که رئیس کشور نمی‌تواند از امضای قوانین خودداری کند (اصل 108 قانون اساسی بلژیک). در برخی نظام‌های غیرپادشاهی نیز که رئیس کشور از اختیارات خاصی برخوردار نیست، حق خودداری از امضای قوانین را ندارد (بند 2 اصل 46 قانون اساسی فیجی). ولی همانطور که گفته شد، تعداد اینگونه موارد بسیار کم است و الگوی فراگیر، امکان اعتراض رئیس کشور نسبت به قوانین مصوب است.

2- مبنای مسئولیت امضای قوانین:

یکی از سؤالاتی که لازم است در خصوص امضای قوانین به آن پاسخ داده شود، مسأله اساس و مبنای این مسئولیت است. پاسخ به این سؤال از آنجا اهمیت دارد که به واسطه شناسایی اساس و مبنای آن، می‌توان به برخی از مشکلات و سؤال‌های مطرح شده، پاسخ گفت. در خصوص مبنای امضای قوانین، در کل به دو مسأله اشاره شده است. مسأله نخست، صلاحیت رئیس جمهور در تنظیم روابط قوای سه گانه است که پیش از بازنگری در قانون اساسی از سوی برخی به عنوان مبنای امضای قوانین شناخته شده بود (نگاه کنید به: بند 1-2). ولی در دوران پس از بازنگری، عموماً به اصل تفکیک قوا اشاره می‌شود. حال آنکه همانطور که در زیر توضیح خواهیم داد، این امر مبتنی بر سنت پارلمانی انگلستان است که ریشه در تاریخ حقوق اساسی این کشور دارد و از آنجا به سایر نظام‌های حقوق اساسی وارد شده است و ارتباطی با اصل تفکیک قوا و یا تنظیم روابط قوای سه گانه ندارد.

2-1- تنظیم روابط قوای سه گانه به عنوان مبنای امضای قوانین:

در دوران پیش از بازنگری قانون اساسی برخی معتقد بودند که امضای قوانین، از باب مسئولیتی است که رئیس جمهور طبق اصل 113 قانون اساسی (اصل سابق) در تنظیم روابط قوای سه گانه بر عهده دارد. برای مثال در جلسه شماره 160 مجلس شورای اسلامی مورخ 1360/3/19 یکی از نمایندگان در دفاع از طرح تعیین مهلت برای امضای قوانین اظهار داشت:

«معنای اینکه قانون، قانون می‌شود یعنی قابل اجرا می‌شود و یا لازم‌الاجرا است. منتها برای اینکه به مجریان داده شود، طریق معینی در قانون اساسی برایش در نظر گرفته شده است و آن این است که از طریق مقام ریاست جمهوری به مسئولین اجرائی داده می‌شود و این همان خاصیت مسأله تنظیم روابط بین قوای سه گانه است. یعنی یکی از مسئولیتهایی که مقام ریاست جمهوری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد، همان تنظیم

روابط قوای سه گانه است، یعنی اگر یک چیزی را مجلس تصویب کرد (مربوط به قوه قضائیه حتی) برای اجرا از طریق مقام ریاست جمهوری ابلاغ می‌شود یا برای دولت باید اجرا کند، از طریق مقام ریاست جمهوری ابلاغ می‌شود» (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره 1، ص 2850).

همچنین، در همان جلسه، یکی دیگر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی اظهارات مشابهی را عنوان کرده است:

«امضای آقای رئیس جمهور هم مقدمات اجرای قانون است؛ به لحاظ اینکه ایشان رئیس قوه مجریه و بالاخره با یک عبارت دیگری که در قانون اساسی است هماهنگ کننده و یا تنظیم کننده و به تعبیر دیگر ایجاد رابطه بین سه قوه موجود در مملکت است. یعنی قانونی که در مجلس تصویب می‌شود برای اینکه از نظر عملی معلوم باشد که اجرائیش از چه زمانی است گفته شده که آقای رئیس جمهور امضا و ابلاغ کنند» (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره 1، ص 2851).

به عبارت دیگر، طبق این نظر، «در مواردی که وظایف هر یک از مجلس شورای اسلامی، دولت و دستگاه قضائی با یکدیگر مرتبط بوده و احیاناً اصطکاک می‌یابد، رئیس جمهور موظف است این روابط را به گونه ای تنظیم کند که جریان امور صحیح و سریع تر انجام گیرد. به عنوان مثال مراحلی را که یک قانون باید طی کند تا قابل اجرا گردد در نظر بگیریم که اگر به شکل لایحه توسط یک وزارتخانه یا شورای عالی قضائی تهیه می‌شود و در هیأت دولت به تصویب می‌رسد و با امضای نخست وزیر و وزیر مربوطه تقدیم مجلس می‌گردد و یا به شکل طرح، توسط حداقل 15 نماینده تهیه و تقدیم می‌شود، پس از طی مراحل قانونی داخل مجلس و شورای نگهبان از طریق رئیس مجلس به رئیس جمهور ابلاغ می‌گردد و رئیس جمهور ظرف پنج روز باید امضا و به دولت ابلاغ کند و دولت ظرف چهل و هشت ساعت آن را منتشر نماید. در این مسیر پای دو یا سه قوه در میان است که در موارد نقص یا ضعف یا اختلاف نظر موجب اختلالاتی می‌شود که رئیس جمهور وظیفه

رسیدگی و تنظیم و برقراری این روابط و رفع این اختلافات را برعهده دارد» (یزدی، 1363، ص 90).

با این وجود، امضای قوانین را نمی‌توان از باب تنظیم روابط قوای سه گانه دانست. زیرا درست است که در قانون اساسی پیش از بازنگری رئیس جمهور مسئولیت تنظیم روابط قوای سه گانه را نیز بر عهده داشت، ولی پس از بازنگری این مسئولیت از رئیس جمهور نزع و به رهبر واگذار شد، حال آنکه امضای قوانین هم در دوره پیش از بازنگری و هم پس از آن، یکی از وظایف رئیس جمهور است و علی‌رغم جابجایی مسئولیت تنظیم روابط قوای سه گانه، در این مسأله (امضای قوانین) تغییری حاصل نشده است و همین مسأله نشان می‌دهد که ارتباطی بین این دو موضوع نیست.

2-2- تفکیک قوا به عنوان مبنای امضای قوانین:

در برخی از نوشته‌ها که به نحوی به بررسی موضوع امضای قوانین پرداخته‌اند، اصل تفکیک قوا به عنوان مبنای امضای قوانین معرفی شده است (هاشمی، 1375، ص 367). از نظر این دسته از نویسندگان، هر چند مجلس طبق اصل 71 قانون اساسی در عموم مسائل می‌تواند به وضع قانون پردازد، ولی هرگز صلاحیت اجرای قوانین را ندارد (کاتوزیان، 1387، ص 133). اصل 60 قانون اساسی، قوه مجریه را به رئیس جمهور و وزرا سپرده است که طبق اصل 57 این قوه مستقل از قوه مقننه است. از آنجا که رئیس جمهور رئیس قوه مجریه است، باید دستور اجرای قانون را صادر کند (هاشمی، همان، ص 184). برای مثال مجتهد شبستری یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در دوره اول، در جلسه مجلس شورای اسلامی پیرامون تصویب قانون تعیین مهلت برای اجرای اصل 123 قانون اساسی مورخ 1360/3/20 اظهار کرد:

«اینکه قانون مصوب به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود علتش این است که مجری قانون قوه مجریه است. بنابراین قانون باید پس از تصویب برای اجرا در اختیار قوه مجریه گذاشته

شود و چون رئیس جمهور رئیس قوه مجریه است، مجلس قانون را به رئیس قوه مجریه ابلاغ می‌کند» (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره 1، ص 2865).

با این وجود، اصل تفکیک قوا را نیز نمی‌توان به عنوان مبنای امضای قوانین به شمار آورد. زیرا:

اولاً اگر امضای قوانین را مبتنی بر اصل تفکیک قوا بدانیم، اصولاً نباید وتوی قوانین و یا حتی امضای تعلیقی قوانین در قانون اساسی پیش بینی شود، زیرا در این صورت، قوه مجریه اصل تفکیک قوا را نقض کرده و مانع اجرای قانون مصوب قوه مقننه می‌شود. حال آنکه در اکثریت قوانین اساسی به رئیس کشور این اجازه داده شده است تا در مواردی که نسبت به مفاد قوانین مصوب اعتراض دارد، از امضای آنها خودداری کند.

ثانیاً مبنا قرار دادن اصل تفکیک قوا تنها زمانی می‌تواند مورد پذیرش واقع شود که اختیار امضای قوانین با رئیس حکومت باشد و تمامی قوانین مصوب در قوه مقننه در ارتباط با قوه مجریه باشد، حال آنکه چنین نیست. اولاً در بسیاری از قوانین اساسی امضای قوانین نه به رئیس حکومت، بلکه به رئیس کشور واگذار شده است که به لحاظ حقوق اساسی، نمی‌توان وی را عضوی از قوای سه‌گانه به شمار آورد. ثانیاً تعداد قابل توجهی از قوانینی که در مجالس به تصویب می‌رسد، در ارتباط با وظایف سایر قوا و یا نهادهایی است که ارتباطی با قوه مجریه ندارند. برای مثال، آیا می‌توان امضای قانون تشکیل مرکز پژوهش‌های مجلس را از باب تفکیک قوا دانست؟ آیا می‌توان امضای قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه را از باب تفکیک قوا به شمار آورد؟ آیا می‌توان امضای قوانین مربوط به نظام دادگاه‌های کشور را از باب تفکیک قوا دانست؟ بدیهی است که پاسخ به تمامی این سؤالات منفی است و در نتیجه نمی‌توان به راحتی اصل تفکیک قوا را مبنای درستی به شمار آورد.

3-2- امضای قوانین به عنوان تضمین قانون:

به نظر می‌رسد، همان طور که اشاره شد، مبنای نظری امضای قوانین توسط رئیس کشور را نه می‌توان تنظیم روابط قوا دانست و نه می‌توان اصل تفکیک قوا دانست. امضای قوانین ریشه در سنت تاریخی در حقوق اساسی انگلستان دارد که در آن، پادشاه قوانین مصوب پارلمان را امضا می‌کرد تا امضای وی به عنوان ضمانت اجرای قوانین در قلمرو پادشاهی وی محسوب شود. به عبارت دیگر، قوانین را پادشاه انگلستان امضا می‌کرد تا اولاً از طریق آن اعلام کند که به پارلمان اجازه داده است که در قلمرو وی به تصویب قانون مبادرت کند. ثانیاً این امضا نشانگر این بود که پادشاه نیز با اقدام پارلمان موافق است و به قانون امضا شده احترام می‌گذارد. به عبارت دیگر، معنای امضای قانون این است که رئیس کشور اعلام می‌کند که قانون بر طبق اصول اساسی به تصویب رسیده است و از این پس همه باید از آن اطاعت کنند (کاتوزیان، همان، ص 133).

امضای قوانین از حقوق پارلمانی انگلستان به کشورهای دیگر وارد شده و مبنای آن کم و بیش تضمین اجرای قانون است، زیرا همان طور که در بخش تطبیقی اشاره شد، در اغلب قوانین اساسی به رئیس کشور که مسئولیت امضای قوانین را بر عهده دارد، اجازه داده شده است که نسبت به قانون اعتراض کرده و آن را امضا نکند. چنین قوانینی تنها در صورتی قابل اجرا خواهند بود که پارلمان مجدداً و در اغلب موارد با حد نصاب بیشتری آن را تصویب کند. حتی در کشورهایی نیز که رئیس کشور حق اعتراض و بازگرداندن قوانین به پارلمان را ندارد، اگر رئیس کشور به عنوان نماد حاکمیت ملی قانونی را امضا نکند، چنین قوانینی به خوبی اجرا نخواهند شد و درواقع، اینگونه قوانین عملاً فاقد ضمانت اجرایی محکمی خواهند بود.

3- پیشینه امضای قوانین در حقوق اساسی ایران:

در حقوق اساسی دوران مشروطیت، در پرتو اصول پانزدهم، سی و سوم و چهل و هفتم قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس و سنا به امضای شاه که رئیس کشور بود، می‌رسید

(وفادار، 1377، ص 321). نه در قانون اساسی مشروطه و نه در ماده 1 قانون مدنی مصوب 1307/2/18 مهلتی برای امضا پیش بینی نشده بود. ولی پس از امضا مقرر شده بود که «قوانین باید در ظرف سه روز از تاریخ توشیح به صحنه ملوکانه منتشر شود». اصل 49 قانون اساسی مشروطه و اصل 27 متمم قانون اساسی نیز به گونه ای تلویحی تنفیذی بودن امضای قوانین توسط شاه را اعلام می کرد. برای مثال، طبق فرازی از اصل اخیر، «... استقرار قانونگذاری موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعیه و تصویب مجلسین و توشیح به صحنه همایونی». بدین ترتیب، احکام این دو اصل و ادبیات حاکم بر آنها، به ویژه اصل اخیر عمل توشیح را از ارکان قانونگذاری تلقی کرده و آن را مرحله ای از مراحل تقنین به حساب آورده است. ولی اصل 49 متمم قانون اساسی به شاه اجازه تعویق و توقیف قوانین مصوب را نمی داد. طبق این اصل هر چند «صدور فرامین و احکام برای اجرای قوانین از حقوق پادشاه است» ولی وی نمی توانست «اجرای آن قوانین را تعویق یا توقیف» کند.

پس از انقلاب اسلامی، در نخستین پیش نویس قانون اساسی که توسط شورای طرح های انقلاب تهیه شده بود، سه اصل به مسأله توشیح قوانین و نتایج همه پرسی اختصاص داده شده بود و سعی شده بود به بسیاری از نکات ابهام پاسخ داده شود. طبق اصل 83 این پیش نویس: «شورای عالی علوم انسانی و مطالعات فرهنگی»
 «امضای قوانین با رئیس جمهور است ولی خودداری او از امضای قانون در مهلت مقرر جز موارد مصرح در قانون اساسی نمی تواند اجرای قوانین را پس از انقضای مهلت امضا متوقف سازد یا به تأخیر اندازد. مهلت امضای قانون ده روز از تاریخ ابلاغ قانون به ریاست جمهوری است».

اصل 84 پیش نویس مزبور، به رئیس جمهور حق اعتراض نسبت به مصوبه مجلس را اعطا کرده بود. طبق اصل مزبور:

«رئیس جمهور حق دارد در مهلت توشیح، مصوبات مجلس شورای ملی را که برخلاف قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می بیند، با ذکر دلایل خود، برای

اصلاح و بررسی مجدد آن به مجلس بازگرداند. در این صورت قانونی که پس از شور دوباره به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسد، باید ظرف مهلت مقرر به توشیح برسد و هرگاه ریاست جمهوری آن را باز هم متعارض با قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی بداند، مراتب را به شورای نگهبان اعلام می‌کند».

طبق اصل 85 نیز:

«در امور مالی نیز هرگاه ریاست جمهوری اجرای قانون را به مصلحت نبیند، می‌تواند تجدیدنظر در آن را با ذکر دلایل از مجلس بخواهد ولی پس از تصویب مجدد باید آن را توشیح کند. درخواست تجدیدنظر نیز باید تا پایان مهلت توشیح انجام شود».

در گروه پنج مجلس خبرگان قانون اساسی، این سه اصل به یک اصل (اصل 96) کاهش یافت. طبق اصل 96 مزبور «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس را حداکثر ضمن ده روز امضا کند و برای اجرا در اختیار قوه مجریه بگذارد» (فتوحی سقزچی، 1380، ص 163). بنابراین، مسائلی از قبیل خودداری رئیس جمهور از امضا و حق اعتراض رئیس جمهور نسبت به مصوبه مجلس به خاطر مغایرت با قانون اساسی و شرع یا به خاطر مصالح مالی، مسکوت ماند.

همانطور که ملاحظه می‌شود، در پیش نویس قانون اساسی به مسائل مختلفی اشاره شده بود. از جمله پیامد عدم امضای قوانین توسط رئیس جمهور، مهلت امضای ده روزه، مسأله اعتراض رئیس جمهور نسبت به مصوبات به خاطر مغایرت با قانون اساسی و یا شرع و نیز اعتراض به مصوبات در امور مالی به خاطر مصالح نظام. ولی در اصل 123 قانون اساسی به هیچکدام از این مسائل اشاره نشد و برخی از مسائل، همانند مهلت امضا و پیامد عدم امضا و حق اعتراض نسبت به مصوبات مجلس به خاطر اجمال قانون، در هاله‌ای از ابهام فرو رفت.

ابهام و اجمالی که در این اصل وجود داشت، در نخستین سال‌های پس از انقلاب اسلامی در اواخر 1359 و اوایل 1360 که شاهد روابط تیره میان مجلس و ریاست

جمهوری وقت بود، کاملاً خود را نشان داد. رئیس جمهور وقت با طرح برخی ادعاها مبنی بر اینکه «ماشین امضا نیست» و یا اینکه مصوبات ایراد قانون اساسی دارند، از امضای برخی از قوانین خودداری می‌کرد و یا آنها را در مهلت مناسب امضا نمی‌کرد. نمونه بارز چنین قوانینی، قانون تعیین سرپرستی وزارتخانه‌های بی وزیر بود که در تاریخ 1359/12/20 به تصویب رسیده بود. به خاطر حل مشکلاتی که میان رئیس جمهور و نخست وزیر بر سر انتخاب برخی وزرای هیأت وزیران، جمعی از نمایندگان مجلس طرحی نوشتند که به نخست وزیر تکلیف می‌کرد سرپرستی موقت وزارتخانه‌های بدون وزیر را بر عهده بگیرد. علی‌رغم اینکه بند اخیر اصل 141 قانون اساسی پیش از بازنگری اعلام می‌کرد که «نخست وزیر می‌تواند در موارد ضرورت به طور موقت تصدی برخی از وزارتخانه‌ها را بپذیرد»، ولی مجلس معتقد بود که تشخیص ضرورت بر عهده مجلس شورای اسلامی است. در مقابل این، رئیس جمهور وقت اعلام کرد که «این خلاف قانون اساسی است و در مجلس نباید مسأله خلاف قانون اساسی مطرح شود» (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره 1، ص 1972). بنابراین، پس از تصویب قانون مزبور نیز رئیس جمهور بر نظر خود پافشاری کرده و از امضای قانون استنکاف کرد.

البته به نظر می‌رسد موضع رئیس جمهور در این خصوص چندان مستند به قانون اساسی نبود و اقدام نخست وزیر در تصدی وزارتخانه‌های بدون سرپرست مطابق با بند اخیر اصل 141 قانون اساسی مصوب 1358 بوده و نیازی به تصویب و تأیید رئیس جمهور نبود. به هر حال، تنش‌های مجلس شورای اسلامی و رئیس جمهور تا بدانجا ادامه یافت که حدود شصت نفر از نمایندگان مجلس، طرح دو فوریتی به مجلس ارائه کردند که طبق آن، مهلت مشخصی برای امضای قوانین پیش‌بینی شده بود. پس از مباحث متعددی که در این باره صورت گرفت، نهایتاً این قانون مشتمل بر ماده واحده و دو تبصره در جلسه روز چهارشنبه 1360/3/20 با حضور اعضای شورای نگهبان به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. متعاقباً در تاریخ 1361/10/8 قانون اصلاح قانون مدنی مشتمل بر چهل و هفت ماده و هشت

تبصره طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به تصویب کمیسیون امور قضایی مجلس شورای اسلامی رسید که برای مدت 5 سال به صورت آزمایشی لازم الاجرا بود. ماده نخست این قانون، جانشین ماده 1 قانون مدنی می‌شد، مقررات مشابهی را مقرر می‌نمود. پس از بازنگری قانون اساسی در سال 1368 و با حذف پست نخست وزیری، اصلاح ماده 1 قانون مدنی ضروری بود. به علاوه، ماده مزبور در سال 1361 به طور آزمایشی برای مدت 5 سال تصویب شده بود و پس از تمدیدهای مکرر، لازم بود اقدام تازه‌ای در این باره صورت پذیرد. به هر حال، در سال 1370 مجلس دوره سوم، این بازنگری را انجام داد. طبق این اصلاح که در تاریخ 1370/8/14 به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و تاکنون مجرا است، «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت 72 ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید». تبصره این ماده نیز اشعار می‌دارد «در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت 72 ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید».

بدیهی است، دستور رئیس مجلس به روزنامه رسمی جهت انتشار قوانین، مغایر با اصل تفکیک قوا است، زیرا انتشار قوانین یک کار اجرایی است و رئیس مجلس به عنوان یک عضو قوه مقننه به هیچ وجه نمی‌تواند در این کار مداخله کند. مگر اینکه در قانون اساسی چنین چیزی اعلام شود. برای مثال، بند 2 اصل 31 قانون اساسی کامرون به رئیس مجلس این اجازه را داده است که در صورت کوتاهی رئیس جمهور در انتشار قوانین، آنها را منتشر کند. از طرف دیگر، می‌توان گفت که روزنامه رسمی یکی از نهادهای زیر نظر قوه قضائیه است و دستور رئیس مجلس به آن در مورد انتشار قوانین، مغایر اصل تفکیک قوا است. نظر جعفری لنگرودی مبنی بر اینکه «قائم مقام شدن رئیس مجلس مخالف اصل 57

قانون اساسی نیست، چنانکه نظیر آن در بند دوم قانون مدنی سوئیس دیده می‌شود» (جعفری لنگرودی، 1379، ص 1) قابل قبول نیست، زیرا همانطور که گفته شد، رئیس مجلس عضوی از قوه مقننه است و انجام دادن یکی از کارهای اجرایی کشور در شأن وی نیست. به هر حال، حتی اگر چنین ایرادی نیز در متن ماده قانون مدنی وجود نداشت، نفس اقداماتی که مجلس شورای اسلامی در راستای رفع اجمال اصل 123 قانون اساسی انجام داده است، مسلماً خروج از صلاحیت قانونی و ورود در صلاحیت شورای نگهبان قانون اساسی و در نتیجه مغایر با قانون اساسی است.

همانطور که اشاره شد، سؤالات مختلفی درباره اصل 123 وجود دارد که لازم است آنها را دسته بندی کرد تا هر کدام را جداگانه مورد بررسی و تأمل قرار داد. بدین منظور، مباحث مربوطه را طی سه بند مورد بررسی قرار خواهیم داد. تمامی این موارد، در مجلس خبرگان قانون اساسی نیز کم و بیش مورد توجه قرار گرفته است. این سه مورد، مواردی استند که تبیین اصل 123 در هر صورت نیازمند تبیین این مسائل است.

4- مهلت امضا و مسأله تعلل در امضا:

یکی از سؤالاتی که پیرامون اصل 123 قانون اساسی وجود دارد این است که رئیس جمهور برای امضای قوانین چقدر مهلت دارد؟ مسأله مهلت امضا در پیش نویس اولیه قانون اساسی مورد اشاره واقع شده بود. ولی در اصل 123 قانون اساسی این مسأله مسکوت ماند. یکی از مهم ترین عواملی که مجلس شورای اسلامی را ملزم کرد سه بار به قانونگذاری در خصوص اصل 123 قانون اساسی بپردازد، همین ابهام در مهلت امضای قوانین توسط رئیس جمهور بود. بنابراین، با توجه به اینکه در متن قانون اساسی مهلتی برای امضای رئیس جمهور تعیین نشده است و نهاد مفسر قانون اساسی تاکنون نظر تفسیری خود را در این باره اعلام نکرده است، در اینجا خواهیم کوشید این بحث را با توجه به رویکرد قانون اساسی در اینگونه موارد و با تکیه بر سایر اصول قانون اساسی مورد بررسی قرار دهیم.

در تمامی قوانین اساسی از جمله قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، موارد متعددی می‌توان یافت که نهادهای اساسی موظف شده‌اند اقدامات خاصی را در زمینه‌های مختلف انجام دهند. بنابراین، اینکه «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد»، تنها یک نمونه از چنین مواردی است. در قانون اساسی ایران، نمونه‌های دیگری نیز وجود دارد که در آنها یکی از نهادهای اساسی مسئولیت دارد در موضوع خاصی اقدام کند. برای مثال به نمونه‌های زیر توجه کنید:

1) اصل 91 قانون اساسی: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی... شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است.

- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند».

آیا در این اصل مشخص شده است که رهبر چه مدت مهلت دارند تا شش نفر فقیه شورای نگهبان را انتخاب کنند؟ آیا در اینجا مشخص شده است که رئیس قوه قضائیه چه مدت مهلت دارد حقوقدانان مورد نظر خود را به مجلس شورای اسلامی معرفی کند؟ همچنین، آیا در اینجا مشخص شده است که مجلس شورای اسلامی چه مدت مهلت دارد تا شش نفر حقوقدان را انتخاب کند؟

2) اصل 102 قانون اساسی: «شورای عالی استان‌ها حق دارد... طرح‌هایی تهیه و... به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». آیا در این اصل مشخص شده است که دولت چه مدت مهلت دارد تا طرح‌های شورای عالی استان‌ها را به مجلس ارائه کند؟

3) اصل 107 قانون اساسی: «خبرگان رهبری درباره همه فقهای واجد شرایط ... بررسی و مشورت می کنند. هرگاه یکی از آنان را اعلم به احکام و موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی ... تشخیص دهند او را به رهبری انتخاب می کنند...». آیا در این اصل مشخص شده است که خبرگان چه مدت مهلت دارد تا رهبر را انتخاب کند؟

4) اصل 125 قانون اساسی: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است». آیا در این اصل مشخص شده است که رئیس جمهور یا نماینده قانونی وی چه مدت برای امضا مهلت دارند؟

5) اصل 128 قانون اساسی: «سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور تعیین می شوند. رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر را می پذیرد». آیا در این اصل مشخص شده است که رئیس جمهور برای انجام این اقدامات چه مدت مهلت دارد؟

6) اصل 133 قانون اساسی: «وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای رفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند». آیا در این اصل مشخص شده است که رئیس جمهور ظرف چه مدتی باید وزرا را انتخاب کند؟

موارد متعدد دیگری نیز وجود دارد که قانون اساسی تصمیم‌گیری در خصوص یک موضوع را به مجلس شورای اسلامی محول کرده است، ولی مهلتی برای آن تعیین نکرده است. آیا در این موارد چگونه و بر چه اساسی باید عمل شود؟

به نظر می‌رسد در اینگونه موارد که قانون اساسی مهلتی مقرر نکرده است، باید اولاً با استناد به اصول و قواعد تفسیری اظهار نظر کرد. از آنجا که بنا بر نظر اکثر اصولیین، امر دال بر فوریت است، در تمامی این موارد نیز باید حکم به فوریت امر کرد. بدیهی است این فوریت را باید با توجه به جوانب مختلف هر مسأله تفسیر کرد. برای مثال، بدیهی است که

مهلت امضای قوانینی که با سه فوریت به تصویب می‌رسند، باید کمتر از امضای قوانینی باشد که با دو فوریت به تصویب می‌رسند و نمونه‌هایی از این قبیل. همین طور، مهلت امضای قوانینی که جزئی‌تر استند باید کمتر از مهلت امضای قوانینی باشد که کلی‌تر استند. برای مثال، نمی‌توان مهلت امضای قوانین برنامه توسعه کشور را با مهلت امضای قانون تعیین تکلیف هیأت منصفه مطبوعات مصوب 1387/5/20 که اعلام می‌کند «از تاریخ تصویب این قانون، قانون هیأت منصفه مطبوعات مصوب 1382/12/24 لغو و مواد مربوط به هیأت منصفه مطبوعات از قانون اصلاح قانون مطبوعات مصوب 1379/1/30 لازم‌الاجرا می‌شود»، یکی پنداشت. بدیهی است، لحن قانون اخیر بیشتر از قانون برنامه سرعت عمل می‌طلبد و تأخیر در انتشار آن جایز نیست. همچنین می‌توان گفت برای امضای قوانینی که تک ماده استند، مهلت کمتری لازم است در مقایسه با قوانینی مثل قانون مدنی که بیش از هزار ماده دارد.

ثانیاً همان طور که پیشتر اشاره شد، در اینگونه موارد اگر مشکلی پیش آمد، باید از شورای نگهبان به عنوان نهاد مفسر قانون اساسی درخواست نظر تفسیری کرد. وگرنه، مجلس یا هر نهاد دیگری نمی‌تواند در خصوص اینگونه موارد که آشکارا مسأله تفسیر اصولی از قانون اساسی مطرح است، تصمیم‌گیری کند. ولی این امر بدان معنا نیست که شورای نگهبان باید به عنوان مفسر قانون اساسی، انواع قوانین را نسبت به فوریت امر دسته بندی نموده و در مورد هر کدام، به ارائه یک معیار زمانی عینی پردازد. چنین تفکیکی در عمل بسیار دشوار است و در هیچ کدام از قوانین اساسی و نظام‌های سیاسی نیز سابقه ندارد. آنچه در خصوص بحث مهلت اهمیت دارد و کمتر مورد توجه واقع شده است این است که مسأله تعیین مهلت در دو حالت موضوعیت دارد:

مورد نخست هنگامی است که ما برای امضای رئیس جمهور بار حقوقی و ارزش حقوقی قائل شویم. به عبارت دیگر، تعیین مهلت در اینگونه موارد هنگامی اهمیت دارد که اگر نهاد مسئول طی مهلت مزبور اقدامات لازمه را انجام نداد و یا اعتراضی نسبت به مسأله

نمود، جریان امور روند عادی خود را خواهند پیمود. برای مثال، «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند.» حتی اگر «شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود» (اصول 93 و 94 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). در اینجا هر چند نظر شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس دارای بار حقوقی است، ولی اگر شورا در مهلت مقرر نظر خود را ارائه نکند، مصوبه مجلس قابل اجرا خواهد بود. بنابراین، همانطور که گفته شد، تعیین مهلت برای این است که نهاد مربوطه اگر نظر یا اعتراضی دارد، ظرف مهلت مزبور اعلام کند. کارکرد تعیین مهلت در چنین مواردی به عنوان ضمانت اجرا محسوب می‌شود. یعنی اگر نهاد مسئول در اعلام نظر یا اعتراض خود اهمال کند، پس از اتمام مهلت، فرایند امور جریان عادی خود را طی کند. ولی در مواردی که نهاد مسئول، حق هیچگونه اعتراض یا اظهار نظر نداشته باشد یا نتواند اقدامی مغایر با آنچه از وی خواسته شده است انجام دهد، تعیین مهلت به چه معنا است؟ آیا تعیین مهلت در چنین مواردی بی‌معنا نیست؟ نگاهی به آنچه عموماً در مباحث حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پیرامون مسئولیت رئیس جمهور در امضای قوانین گفته می‌شود، نشانگر این است که هیچ‌گاه به چنین مسأله‌ای توجه نشده است.

مورد دوم هنگامی است که عدم اقدام در مهلت مقرر مسئولیت در پی داشته باشد. بدین معنا که هرگاه نهاد مسئول در مهلت مقرر به وظیفه خود عمل نکرد، تخلف محسوب شده و مورد پیگرد قرار بگیرد. چنین مواردی هنگامی قابل تصور است که نهادی که به وی مهلت داده شده است، یا در معرض اتهام است و یا مهلتی که به وی داده شده است در راستای انجام وظیفه‌ای خطیر و حساس است. برای مثال هنگامی که طبق اصل 89 قانون

اساسی به وزیر ده روز فرصت داده می‌شود که در مجلس حضور یافته و از خود در مقابل طرح استیضاح دفاع کند، عدم حضور وی ظرف مهلت مزبور در عمل می‌تواند پیامدهای نامناسبی در پی داشته باشد و درواقع، عدم رعایت مهلت مزبور، دارای ضمانت اجرای عملی است و به همین خاطر، در اغلب موارد این مهلت‌ها رعایت شده است. همچنین، درخصوص حالت دوم می‌توان به اصل 32 قانون اساسی اشاره کرد که طبق آن «هیچ کس را نمی‌توان دستگیر کرد مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند. در صورت بازداشت، موضوع اتهام باید با ذکر دلایل بلافاصله کتباً به متهم ابلاغ و تفهیم شود و حداکثر ظرف مدت بیست و چهار ساعت پرونده مقدماتی به مراجع صالحه قضایی ارسال و مقدمات محاکمه، در اسرع وقت فراهم گردد. متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود».

حال آنکه مسئولیت رئیس جمهور در امضای قوانین، با هیچکدام از سه شق مزبور مطابقت ندارد. این مسئولیت جزو مورد نخست نیست، زیرا طبق مباحثی که در مجلس تدوین قانون اساسی ارائه شده است و آنچه نهادهای سیاسی کشور از جمله شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در طی سه دهه پس از تصویب قانون اساسی انجام داده‌اند، به نظر می‌رسد امضای وی فاقد بار حقوقی است تا حدی که وی (حداقل طبق یک تفسیر) حتی نمی‌تواند اعتراض خود را نسبت به قانون به مجلس ارائه کند. آیت الله مکارم شیرازی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی دقیقاً به همین مسأله اشاره کرده و اعلام کرده است که اگر رئیس جمهور حق اعتراض و ایراد به مجلس را ندارد، تعیین مهلت برای وی بی معنا است:

«اینجا حریم را ده روز قرار داده‌اید. اگر بگوییم فقط یک امضای ساده باشد، به این طریق می‌توانیم مسأله را حل کنیم ولی اگر برای بررسی و تحقیقات و این حرف‌ها است که دو مرتبه باید به مجلس برگرداند که خوب است و الا اگر چنین اختیاری ندارد، با ایراد

کردن به مجلس این ظرف ده روز درست نیست چون باید تا به دستش رسید، امضا کند» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج 1243/2).

همچنین مسئولیت رئیس جمهور در امضای قوانین جزو مورد دوم نیست، زیرا رئیس جمهور در قبال عدم امضای قوانین مسئولیتی در پی نخواهد داشت. این مسأله با منطق امضای قوانین سازگار نیست و به همین خاطر نیز در هیچکدام از قوانین اساسی چنین چیزی پیش بینی نشده است، زیرا اصلاً مسأله امضای قوانین به خاطر امر دیگری در حقوق اساسی تطبیقی مورد شناسایی واقع شده است، نه به عنوان یک مسئولیت که عدم اجرای آن دارای ضمانت اجرای کیفری یا سیاسی مانند استیضاح باشد. امضا یا عدم امضای قوانین از جمله مسائلی نیست که رئیس جمهور در قبال آنها به عنوان رئیس کشور و به عنوان منتخب مردم، مسئولیت حقوقی و قضایی خاصی برعهده داشته باشد.

5- مخاطب رئیس جمهور:

یکی دیگر از مواردی که مورد توجه اعضای مجلس خبرگان قرار گرفت و با تکیه بر آن می توان به ارتباط مسئولیت امضای قوانین با ریاست کشور تأکید کرد این مسأله بود که در اصل 96 پیش نویس، عنوان شده بود که رئیس جمهور پس از امضا مصوبه قانونی را در اختیار قوه مجریه قرار می دهد. حال آنکه مخاطب اجرایی قوانین، صرفاً قوه مجریه نیست و بالفرض، قوه قضائیه نیز می تواند مخاطب قوانین قرار بگیرد. هاشمی نژاد از اعضای مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی به این مسأله اشاره کرده است: «باید نوشته شود مصوبات مجلس شورای ملی با توجه به اینکه مصوبات مجلس شورای ملی همه اش در اختیار قوه مجریه نیست و بعداً یک سری قوانین که مربوط به قوه قضائیه هم می باشد که آنها را هم تصویب می کند. اگر عبارت جامع تری که شامل هر دو بشود بگذارید، بهتر است» (همان، ج 1242/2).

علی رغم برخی پیشنهادات ارائه شده، نهایتاً پیشنهاد نایب رئیس مجلس (یعنی عبارت «در اختیار مسئولان مربوط») مورد تأیید و تصویب قرار گرفت. بنابراین، بدیهی است که امضای قوانین از باب ریاست قوه مجریه نیست بلکه از باب ریاست کشور است. در نتیجه نمی‌توان برای تحلیل زوایای مختلف موضوع، از ادبیات تفکیک قوا استفاده کرد.

6- امکان خودداری از امضا:

هرچند در نخستین پیش نویس قانون اساسی همانند اکثریت قریب به اتفاق قوانین اساسی، امضای قوانین، یک مسئولیت تشریفاتی نبوده و رئیس جمهور می‌توانست نسبت به قوانین اعتراض کند، ولی با بررسی مشروح مذاکرات جلسه 46 مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی بدین نتیجه می‌رسیم که به دلایل نه چندان مشخص، در ذهن اکثریت اعضای این مجلس، مسئولیت رئیس جمهور در امضای قوانین، یک امر تشریفاتی است و نمی‌تواند از امضای آن خودداری کند. نایب رئیس مجلس در پاسخ اظهارات دکتر نوربخش مبنی بر اینکه «اگر چیزی را رئیس جمهور امضا نکرد تکلیف چیست، فرض بفرمائید چیزی مطابق میلش نبود، آیا می‌تواند به مقامی دیگر ارجاع کند؟» (همان، ج 2/ 1243) عنوان کرد که اگر در قوانین مصوب مجلس چیزی بود که مطابق میل رئیس جمهور نبود، می‌تواند استعفای خود را تقدیم کند (همان، ج 2/ 1244) ولی نمی‌تواند جلوی اجرای قانون را بگیرد. این اظهار نظر نیز هیچ اعتراضی در پی نداشت و به نظر می‌رسد به گونه‌ای تلویحی بازگوکننده قصد قانونگذار اساسی در این خصوص است.

اعتقاد به تشریفاتی بودن مسأله امضا تا بدین حد در این مجلس فراگیر بود که رشیدیان، یکی از اعضای مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی بدین مسأله اعتراض کرد:

«اگر می‌فرمائید که امضای رئیس جمهور تشریفاتی است، مؤمن که کار لغو نمی‌کند: والذین هم عن اللغو معرضون. اگر این لغو است که آن را بر دارید و اگر واقعاً می‌خواهید بهانه یا سرنخی به دست بدهید که آن هم باید تکلیفش معلوم و روشن شود و ملت ایران

هم بدانند. به هر حال باید از دیکتاتوری جلوگیری شود و هیچ احتیاجی هم به این نیست که رئیس جمهور هم امضا کند. همانطور که شاه هم قوانین را توشیح می‌کرد و بعد هم ایجاد حقی شد و بعد هم همینطور مجلس سنا مصوبات مجلس ملی را امضا و تصویب می‌کرد که بعد هم برای آنها خودبخود ایجاد حقی می‌کرد و خواهش‌مندم که در این زمینه تجدیدنظر فرمائید. زیرا این اصل با این وضع به درد نمی‌خورد و باید حذف شود» (همان، ج 1247/2).

نویسندگان حقوق اساسی نیز در این مورد دو موضع کاملاً متفاوت دارند. برخی معتقد استند که رئیس جمهور می‌تواند از امضای قوانین خودداری کند ولی برخی دیگر معتقد استند که رئیس جمهور حق خودداری از امضا را ندارد. در اینجا نخست به بررسی این نظریات پرداخته و نهایتاً نظر خود را مطرح خواهیم نمود.

1-6- تشریفاتى بودن امضای رئیس جمهور:

همانطور که اشاره شد، از نظر برخی نویسندگان، صلاحیت رئیس جمهور در امضای قوانین یک صلاحیت تکلیفی است و وی در این خصوص حق انتخاب ندارد. کسانی که طرفدار تشریفاتى بودن امضای رئیس جمهور استند ادعای خود را عموماً بر سه پایه استوار کرده‌اند:

1- استدلال نخست آنها این است که رئیس جمهور رئیس قوه مجریه است حال آنکه قانون را قوه مقننه تصویب می‌کند. قانون اساسی نیز در اصل 57 قوای سه گانه را مستقل از همدیگر می‌داند. بنابراین، رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه نمی‌تواند از امضای قوانین سرباز زند. زیرا در این صورت اصل تفکیک قوا نقض خواهد شد (هاشمی، همان، ص 308).

این استدلال نمی‌تواند مورد پذیرش واقع شود. زیرا همانطور که بارها اشاره شده است، مسئولیت رئیس جمهور در خصوص امضای قوانین از باب ریاست کشور است نه ریاست

حکومت. به همین خاطر، نمی‌توان برای تحلیل مسائل مربوط به این اصل، به اصل تفکیک قوا استناد کرد.

2- نظر قانونگذار اساسی نیز مبتنی بر تشریفاتى بودن امضای رئیس جمهور است و این مسأله در مباحثی که در جلسه بررسی این اصل مطرح شده است، بارها بیان شده است. برای مثال یکی از سؤالاتی که توسط یکی از اعضای مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی (فوزی) مطرح شده است، پیرامون این مسأله است که «اگر اتفاق افتاد که در عرض ده روز ابلاغ نشد این قانون باید معلق بماند؟» پاسخی که نایب رئیس مجلس شهید دکتر بهشتی اعلام می‌کند، به نظر می‌رسد توسط سایر اعضا نیز مورد پذیرش واقع شده است. زیرا در سخنان بعدی هیچگونه ردی بر این پاسخ ارائه نشده است: «ما گفتیم این وظایف رئیس جمهور است و نگفتیم که اگر تأخیر شد بماند و نتیجتاً قانون هم معلق بماند» (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج 2/1243). چنین اظهارنظری بسیار پرمعنا است و در موارد دیگر نیز می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد. به همین خاطر، پیشنهاد آیت الله سبحانی مبنی بر اینکه «بنویسد خودداری از امضا در اجرای قانون اثری نخواهد گذاشت» (همان، ج 2/1243)، مورد توجه واقع نشد.

3- علی‌رغم اینکه در پیش نویس قانون اساسی به مسأله اعتراض رئیس جمهور نسبت به قوانین مصوب و خودداری وی از امضا اشاره شده بود، ولی نهایتاً این اصل به همان صورتی که است، تصویب شد و در واقع، قانونگذار اساسی با سکوت در مقام بیان، تشریفاتى بودن امضای رئیس جمهور را تأیید کرد.

4- برخی در دفاع از تشریفاتى بودن امضا به ماده 1 قانون مدنی استناد کرده‌اند که طبق آن، اگر رئیس جمهور از امضا استنکاف کند، رئیس مجلس دستور انتشار آن را صادر می‌کند. رئیس جمهور مصوبات مجلس را چه امضا کند و چه امضا نکند، قانون مصوب مجلس لازم‌الاجرا است مخالفت با آن به منزله اجتهاد در مقابل نص صریح اصل 123 است.

همانطور که پیشتر نیز اشاره شد، در مباحث حقوق اساسی و هنگامی که می‌خواهیم تعیین بکنیم که آیا یک نهاد اساسی اختیار خاصی را دارد یا خیر، نمی‌توان به قوانین عادی استناد کرد. زیرا قوانین عادی منبع حقوق اساسی محسوب نمی‌شوند. به قوانین عادی تنها در مواردی اشاره می‌شود که اختلافی در بین حقوقدانان نبوده و یا هدف ما حل و فصل مناقشه‌های حقوقی نباشد. ولی در مواردی اینچنین که هدف از ارائه مباحث، بررسی زوایای مختلف موضوعی است که محل ایراد و مناقشه است، نمی‌توان به قوانین عادی استناد کرد. بنابراین، بدون آنکه وارد جزئیات ماده 1 قانون مدنی شویم، از این استدلال صرف نظر می‌کنیم.

5- چنانکه در اصل 123 قانون اساسی تصریح شده است، رئیس جمهور تکلیفی جز امضا و توشیح قوانین ندارد. طبق این اصل 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». بنابراین منطوق صریح قانون اساسی به ما می‌گوید که توشیح قانون جزو صلاحیت‌های اختیاری رئیس جمهور نیست بلکه جزو صلاحیت‌های تکلیفی رئیس جمهور است. بنابراین توشیح قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران یک عمل کاملاً تشریفاتی است و جنبه تنفیذی ندارد.

2-6- غیر تشریفاتی بودن مسئولیت امضای قوانین:

از طرف دیگر، عده‌ای دیگر معتقدند که صلاحیت رئیس جمهور در امضای قوانین تکلیفی یا تشریفاتی نبوده و رئیس جمهور در این باره برخی اختیارات محدود نیز دارد. هر کدام از این نویسندگان نیز استدلال‌های خاصی ارائه کرده‌اند:

1- از نظر برخی، بر اساس بند 9 اصل 110 قانون اساسی امضای حکم ریاست جمهوری با رهبری بوده و بر اساس اصل 122 قانون اساسی رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده دارد، در برابر رهبری مسئول است. امضای قوانین نیز یکی از همین مسئولیتها است که در اصل 123 مورد اشاره واقع

شده است. از سوی دیگر مستند به بند 1 اصل 110 قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران بر عهده رهبری می‌باشد که می‌تواند نظارت بر این سیاست‌ها را در چهارچوب مشخص هریک از قوا، به آنها بسپارد. حال اگر مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را وضع نماید که به زعم رئیس‌جمهور در تعارض و مغایرت با سیاست‌های کلی ابلاغی از جانب رهبری است و یا حداقل در راستای تأمین زمینه‌ها و بسترهای تحقق آن سیاست‌ها نمی‌باشد، در این حالت آیا رئیس‌جمهور باز مکلف به امضای چنین مصوباتی خواهد بود؟

این نظر قابل قبول نیست. زیرا نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام هیچ ارتباطی با مسأله امضای قوانین نمی‌تواند داشته باشد. نظارت بر عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام راهکارهای خاص خود را دارد و با هیچ منطقی نمی‌توان رئیس‌جمهور را مسئول این نظارت دانست. مغایرت این نظر با اصول قانون اساسی به حد کافی روشن است و نیازی به توضیح بیشتر ندارد.

2- از نظر عده دیگر، حق توشیح و امضای قوانین ریشه در حق تشریح و قانونگذاری دارد. در نظام حقوقی ما حق حاکمیت و تشریح اختصاص به خدای یکتا دارد (بند 1 اصل 2 قانون اساسی) و اعتبار قوانین در عصر غیبت از تنفیذ ولی فقیه نشأت می‌گیرد و به امضای او وابسته است. به عبارت دیگر، اعتبار و حجیت اجرای قانون به قوه مقننه ارتباطی ندارد. این دو نهاد صرفاً به لحاظ حقوقی و شرعی به مصوبات اعتبار می‌بخشند ولی اعتبار اجرایی آن ناشی از رهبری است که به استناد اصول 60 و 113 قانون اساسی عالی‌ترین مقام رسمی و اجرایی کشور می‌باشد. او نیز صلاحیت اعتباربخشی به قوانین را به لحاظ اجرایی بر اساس بند 9 اصل 110 قانون اساسی به رئیس‌جمهور تفویض می‌کند. به عبارت بهتر در نظام حقوقی ما، مصوبات مجلس شورای اسلامی مانند انشای رأی قضایی است که پس از ختم رسیدگی توسط دادرس تقریر می‌یابد که رأی بدون امضای دادرس دادنامه محسوب نخواهد شد. در واقع این تقریر و تحریر بدون امضاء معتبر نیست. به همین سیاق، مصوبات

مجلس شورای اسلامی نیز حتی پس از تأیید شورای نگهبان قابلیت اجرایی پیدا نمی‌کند مگر اینکه توسط رئیس‌جمهور به نیابت از رهبری توشیح و امضا شوند.

این نظر نیز همانند نظر پیشین غیرقابل قبول است. زیرا مبتنی بر مقدماتی است که به لحاظ تئوریک، دارای اشکال استند. همچنین با طرح مسائلی همچون اعتبار اجرایی و حجیت اجرایی قوانین، نظام قانونگذاری مبتنی بر قانون اساسی را زیر سؤال می‌برد. این نظر به اندازه‌ای صلاحیت تخیری رئیس‌جمهور را در امضای قوانین افزایش می‌دهد که می‌تواند شالوده نظام قانونگذاری کشور را از بین ببرد. زیرا طبق این نظریه، رئیس‌جمهور در تمامی موارد می‌تواند از امضای قوانین سر باز زند و بدین ترتیب، ممکن است حتی یک قانون نیز نتواند «اعتبار اجرایی» کسب کند.

به علاوه، این نظریه با ربط دادن امضای رئیس‌جمهور به تنفیذ ولی فقیه، بابتی را می‌گشاید که نهایتاً نمی‌توان تمامی پیامدهای آن را پذیرفت. برای مثال، طبق چنین نظریه‌ای دیوان عدالت اداری نیز دیگر نمی‌تواند مصوبات دولت را ابطال کند. زیرا بخش بزرگی از مصوبات دولت به تأیید رئیس‌جمهور نیز می‌رسد و بدین ترتیب، به خاطر تنفیذ حکم ریاست جمهوری توسط رهبری، مصوبات مزبور نهایتاً مورد تأیید رهبری نیز می‌باشند. در نتیجه، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند مصوباتی را که مورد تنفیذ رهبری استند، ابطال کند. زیرا چنین اقدامی، مغایر شرع خواهد بود. به نظر نمی‌رسد حتی ارائه‌کنندگان نظریه مزبور چنین نتایجی را که به لحاظ منطقی از نظریه مزبور قابل برداشت است، بپذیرند.

3- از نظر عده‌ای دیگر، حدود صلاحیت مجلس در قانونگذاری در قانون اساسی مشخص شده است. رئیس‌جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی و بر اساس سوگندی که بر اساس اصل 121 قانون اساسی مبنی بر پاسداری از قانون اساسی یاد می‌کند، نباید مصوباتی را که از حدود صلاحیت مجلس خارج و داخل در صلاحیت قانونی سایر نهادها و مراجع می‌باشد، امضا کند.

این نظر قابل قبول نیست. زیرا مسئولیت نظارت بر انطباق قوانین با قانون اساسی را به رئیس جمهور سپرده است. حال آنکه در قانون اساسی چنین وظیفه‌ای تنها از آن شورای نگهبان قانون اساسی است و تنها این نهاد است که می‌تواند مصوبات مجلس را به خاطر خروج از صلاحیت و یا ورود در صلاحیت سایر قوا و به واسطه مغایرت با اصل 57 قانون اساسی رد کند.

4- از نظر برخی دیگر، «از دیدگاه منطق حقوقی، هر کس که امضای خود را در ذیل ورقه‌ای می‌گذارد، به معنای آن است که دارای قصد موافقی بوده و بر اساس اراده باطنی مبادرت به امضا می‌نماید» (فتحی سقزچی، همان، ص 168). در واقع در این نظریه با استناد به نوع استدلال‌های حقوق خصوصی تلاش شده است برای امضای رئیس جمهور بار حقوقی شناسایی کند. به نظر می‌رسد این استدلال نیز ضعیف است و نمی‌تواند مورد پذیرش باشد. زیرا امضای قوانین توسط رئیس جمهور همانند امضای قرارداد توسط طرفین آن نیست. قانون قرارداد نیست و رئیس جمهور نیز یکی از «طرفین» قرارداد نیست تا امضای وی، امضای قرارداد و تعهد و التزام به آن محسوب شود. تعهد و التزام رئیس جمهور و هر نهاد دیگری نسبت به قوانین به خاطر امضا یا عدم امضای قانون توسط آنها نیست. بلکه تعهد و التزام به قانون، به خاطر شأن خود قانون و مبتنی بر اصول حاکمیت دولت است.

5- عده‌ای از نویسندگان معتقدند که امضای رئیس جمهور تشریفاتی نیست و می‌تواند با استناد به قید «پس از طی مراحل قانونی» از امضای قوانین خودداری کند. متأسفانه برخی از نویسندگان این نظریه را «نظریه تنفیذی بودن امضای رئیس جمهور» نامگذاری کرده‌اند (کاتوزیان، همان، ص 24). در حالی که به هیچ وجه مطابقتی بین این دو مسأله نیست. در این مسأله شکی نیست که بر خلاف برخی از قوانین اساسی، در قانون اساسی ایران امضای رئیس جمهور بخشی از فرایند «قانون» گذاری محسوب نمی‌شود و عدم امضای وی، خللی در ارکان قانون وارد نمی‌آورد. بنابراین، سخن از تنفیذی بودن امضا، بی پایه و اساس است.

همانطور که ملاحظه می‌شود، در راستای دفاع از تنفیذی بودن صلاحیت امضای قوانین نظرات مختلفی از اردوهای مختلف فکری ارائه شده است. ولی تنها نظریه‌ای که در بین تمامی این نظریات می‌توان مورد پذیرش قرار داد، همین نظریه است. ولی درباره این نظریه نیز برداشت‌های مختلفی وجود دارد که نمی‌توان تمامی آنها را مورد پذیرش قرار داد. به عبارت دیگر، تنها برخی از برداشت‌های این نظر قابل قبول استند.

برای تبیین مسأله باید بین دو برداشت تفکیک کرد. طبق برداشت نخست، رئیس جمهور می‌تواند در مواردی که تشخیص می‌دهد قانون مصوب مجلس مغایر قانون اساسی و یا موازین شرعی است، از امضای آنها خودداری کند. چنین تعللی قابل قبول نیست. زیرا در این حالت، رئیس جمهور در واقع خود را در جایگاه شورای نگهبان قرار داده است که مسئولیت رسیدگی به انطباق یا عدم انطباق قوانین مصوب مجلس را با شرع و قانون اساسی بر عهده دارد. عناوینی که رئیس جمهور در نامه خردادماه 1389 خود خطاب به دبیر شورای نگهبان به آنها به عنوان دلائل عدم امضای برخی از قوانین استناد کرده است، از این نوع استند، زیرا مواردی که رئیس جمهور در این نامه به آنها اشاره کرده است، دقیقاً مواردی استند که تشخیص و اعلام آنها بر عهده شورای نگهبان است نه رئیس جمهور.

طبق برداشت دوم، رئیس جمهور تنها در مواردی می‌تواند از امضای قوانین خودداری کند که یکی از «مراحل قانونگذاری» رعایت نشده باشد. یعنی به عبارت دیگر باید بین موارد شکلی و ماهوی تفکیک کرد. رئیس جمهور تنها در موارد شکلی می‌تواند از امضای قوانین خودداری کند و البته طبق اصل 113 قانون اساسی خودداری از امضا در چنین مواردی جزو تکالیف وی است. به عبارت دیگر، رئیس جمهور موظف به امضای «قوانین» است و می‌تواند از امضای مصوبات ناقص خودداری کند (کاتوزیان، همان، ص 133).

برای مثال، هرگاه مجلس بدون آنکه مصوبه خود را بدون ارسال به شورای نگهبان جهت امضا به رئیس جمهور ارسال کند، رئیس جمهور به طور مسلم باید از امضای آن خودداری کند و در صورت امضا، خلاف مسئولیتی که طبق اصل 113 قانون اساسی بر

عهده دارد، عمل کرده است. همچنین، ممکن است مجلس شورای اسلامی پیش از آنکه شورای نگهبان نظر خود را اعلام کند، مصوبه خود را جهت امضا به رئیس جمهور ارسال کند. بررسی مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی نیز نشان می‌دهد که دغدغه نویسندگان قانون اساسی از درج عبارت «پس از طی مراحل قانونی» صرفاً همین مسأله بود. به عبارت دیگر، یکی از دغدغه‌های اصلی خبرگان قانون اساسی این بود که مصوبات مجلس پس از آنکه به تأیید شورای نگهبان رسیده و به قانون تبدیل شدند، توسط رئیس جمهور امضا شود نه قبل از آن. به همین خاطر، آیت الله مکارم شیرازی یکی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، پیشنهاد کردند که عبارت «پس از طی مراحل قانونی» به اصل افزوده شود (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج 2/1246). برای مثال، رئیس جمهور درباره مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به پرداخت دو میلیارد دلار به متروی کلان شهرها دقیقاً به همین مسأله اشاره کرد.

نتیجه گیری:

اصل 123 قانون اساسی و مسأله امضای قوانین توسط رئیس جمهور یکی از مسائل بحث برانگیز در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است. ابهام و اجمال موجود در این اصل باعث شده است که برخی از زوایای مسأله در حاله‌ای از ابهام فرو رود. مهم ترین این ابهامات عبارتند از مهلت امضا و حق استنکاف رئیس جمهور از امضای قوانین و پیامدهای آن. در پاسخ به ابهام دوم، همانطور که گفته شد به نظر می‌رسد باید قائل به تفکیک شد. بدین بیان که رئیس جمهور تنها در مواردی می‌تواند و مکلف است از امضا خودداری کند که برای تصویب قانون، مراحل قانونی آن رعایت نشده باشد. ولی در سایر موارد باید امضا کند.

همانطور که در مباحث مربوط به پیشینه اصل 123 مورد اشاره واقع شد، مجلس شورای اسلامی در سه برهه یعنی سال‌های 1360، 1361 و 1370 از طریق قانونگذاری عادی سعی کرد اجمال موجود در اصل 123 قانون اساسی را رفع کند. صرف نظر از اشکالات متعدد حقوقی که در هر کدام از این قوانین وجود دارد، باید گفت که به لحاظ حقوق اساسی هر سه این اقدامات خلاف اصل 98 قانون اساسی و مغایر با فلسفه قانون اساسی گرایبی بود. به نظر می‌رسد شورای نگهبان با لحاظ اینکه اجمال اصل 123 قانون اساسی در عمل به برخی مشکلات اجرایی منجر شده بود و سیاست کلی نظام، بر رفع چنین موانعی مبتنی بود، در عمل ایرادات اساسی به این اقدامات وارد نیاورد. وگرنه، مغایرت این اقدامات با فلسفه قانون اساسی گرایبی روشن بوده و است.

اقدام مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون تعیین مهلت برای اجرای اصل 123 قانون اساسی و پس از آن دو بار اصلاح ماده 1 قانون مدنی از آنجا مغایر قانون اساسی تلقی می‌شود که تمامی این اقدامات، در شأن قانونگذار اساسی و در غیاب وی در حیطه صلاحیت مفسر رسمی قانون اساسی است. اینگونه اقدامات از سوی مجلس و تجاوز به حیطه صلاحیت شورای نگهبان، از آنجا نشأت می‌گیرد که در مباحث حقوق اساسی ما هنوز تفکیکی بین مسائل اساسی (Constitutional) و مسائل عادی (Non-constitutional) صورت نگرفته است. مسائل اساسی مسائلی استند که در سطح حقوق اساسی مطرح می‌شوند و تصمیم‌گیری در خصوص آنها خارج از قلمرو صلاحیت نهادهای سیاسی کشور به جز نهاد مفسر قانون اساسی و یا نهاد صالح برای بازنگری قانون اساسی است. عدم تفکیک بین مسائل اساسی از مسائل عادی باعث می‌شود که نظام حقوق اساسی کشور دچار تشتت رویه و تعارضات درونی شود.

موارد مختلفی در قانون اساسی ایران وجود دارند که آنها را باید جزو مسائل اساسی دانست که تصمیم‌گیری درباره آنها مختص شورای نگهبان است، نه مجلس شورای اسلامی. عمده‌ترین مواردی که در این حیثه قرار می‌گیرند، اصولی از قانون اساسی استند که به لحاظ مباحث تفسیری، دارای نوعی ابهام و یا خصوصاً اجمال استند. رفع ابهام و اجمال قانون اساسی خارج از صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. در غیر این صورت، اصل 98 قانون اساسی که شورای نگهبان را به عنوان مفسر رسمی قانون اساسی قلمداد کرده است، معنا و مفهوم خود را از دست خواهد داد. برای مثال، اینکه در اصل 91 قانون اساسی «حقوقدان» به چه معنا است، یک مسأله «اساسی» است که اگر درباره آن ابهامی وجود دارد - که وجود دارد - باید توسط نهاد مفسر قانون اساسی مورد تبیین و تفسیر قرار بگیرد نه مجلس شورای اسلامی.

اصل 123 قانون اساسی را نیز باید با همین دید، تحلیل کرد. مشکلاتی که درباره این اصل وجود دارد، به خاطر اجمال قانون اساسی است و نیازمند تفسیر است. اینکه مهلت رئیس‌جمهور برای امضای قوانین چقدر است؟ یا اینکه آیا رئیس‌جمهور در هر صورت موظف به امضا است حتی اگر مجلس شورای اسلامی فرضاً مصوبه خود را به شورای نگهبان نفرستاده باشد یا خیر؟ و اینکه اگر رئیس‌جمهور امضا نکرد چه اقداماتی را باید در پیش گرفت؟ همه اینها مسائلی استند که بی تردید در سطح حقوق اساسی کشور مطرح می‌شوند نه در سطح قانونگذاری عادی. با توجه به اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مسأله بازنگری در قانون اساسی پیش‌بینی شده است و فرایند مشخصی دارد و از طرف دیگر، نهاد مفسر قانون اساسی نیز وجود دارد، اقدام مجلس شورای اسلامی برای تبیین

این گونه اصول، خارج از حدود صلاحیتی است که در اصل 71 قانون اساسی مورد تأکید قانون اساسی واقع شده است.

منابع و مآخذ:

- 1- ابوالحمد، عبدالحمید، (1376)، **حقوق اداری ایران**، چاپ پنجم، تهران، انتشارات توس.
- 2- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (1379)، **مجموعه محشای قانون مدنی**، تهران، گنج دانش.
- 3- دولت رفتار حقیقی، محمدرضا، (1385)، **«جایگاه رئیس جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران»**، حقوق عمومی، شماره 1، صص 40-53.
- 4- فتحی سقزچی، حمیدرضا، (1380)، **«آثار حقوقی امضای قوانین توسط رئیس جمهور»**، بصیرت، شماره 25 و 26، صص 161-169.
- 5- کاتوزیان، ناصر، (1387)، **مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران**، چاپ شصت و ششم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- 6- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، (1384)، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی.
- 7- لوح مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، نسخه دوم، قم، مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی.
- 8- مهرپور، حسین، (1370)، **«نگاهی اجمالی به چند قانون اخیرالتصویب»**، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، شماره 2، صص 90-110.
- 9- مهرپور، حسین، (1387)، **مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، نشر دادگستر.

- 10- وفادار، علی، (1377)، **حقوق اساسی و تحولات سیاسی**، تهران، نشر شروین.
- 11- هاشمی، سیدمحمد، (1375)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد 2، قم، مجتمع آموزش عالی قم.
- 12- یزدی، محمد، (1363)، «**نهاد ریاست جمهوری در قانون اساسی**»، نور علم، شماره 5، صص 84-94.
- 13- یزدی، محمد، (1375)، **قانون اساسی برای همه**، تهران، امیرکبیر.

