

صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین؛ مطلق یا مقید؟

کاظم کوهی اصفهانی^{*۱}

۱- دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۱/۹/۱۸

دریافت: ۱۳۹۱/۴/۳۰

چکیده

اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در راستای اعطای صلاحیت تقنین به مجلس شورای اسلامی، به این نهاد اجازه می‌دهد که در «عموم مسائل» و «در حدود مقرر در قانون اساسی»، اقدام به «وضع قانون» کند. منطوق و مدلول اصل ۷۱ در پرتو توجه به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، به روشنی، بر صلاحیت عام و مطلق مجلس در وضع قوانین نسبت به کلیه مسائل (سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و...) دلالت می‌کند، به شرطی که حدود مقرر در قانون اساسی که در اصل ۷۲ تبیین تفصیلی شده، رعایت شده باشد. با وجود این، پرسشی که به ذهن متبادر می‌شود این است که آیا صلاحیت عام مزبور، بیانگر نامحدود بودن و بی حد و حصر بودن مجلس در امر تقنین نیز هست؟ به عبارت دیگر، آیا «وضع قانون» مصرح در ذیل اصل ۷۱، هر آن چیزی است که مجلس، به تصویب آن اقدام کند یا آنکه مفاد این عبارت، مستلزم رعایت ویژگی‌های ماهوی مربوط به «قانون» است. به نظر می‌رسد به‌رغم صلاحیت عام مجلس در تقنین، قانونگذاری این نهاد، با توجه به تصریح اصل ۷۱ مبنی بر واگذاری صلاحیت «وضع قانون» به این نهاد، مقید به محدودیت‌های عقلی و منطقی است که رعایت نکردن آنها مستلزم رعایت نکردن مفاد قانون اساسی است و شورای نگهبان به‌عنوان نهاد کنترل‌کننده مصوبات مجلس، حق ردّ این گونه مصوبات را به استناد مغایرت با اصل ۷۱ خواهد داشت.

کلیدواژه‌ها: مجلس شورای اسلامی، تقنین، صلاحیت، قانون، شورای نگهبان.

* E-mail: Kazemkoohi110@gmail.com

مقدمه و بیان مسأله

الف) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان «بزرگ‌ترین ثمره جمهوری اسلامی»،^(۱) تبلور خواسته‌های اصیل ملت ایران و نتیجه انقلاب بی‌نظیر و شکوهمند اسلامی در دنیا، میثاق مشترک میان امام و امت و سندی استثنایی و منحصر به فرد در نظام‌های حقوقی و سیاسی موجود در عالم است. این قانون اساسی بیش از آنکه نتیجه مطالعات علمی باشد، خلاصه اندیشه متعالی شخصیت‌های انقلابی و متخصصان اسلامی است که مبتنی بر اندیشه اسلامی، تمایلات مردم ایران و مقتضیات جامعه اسلامی - ایرانی تنظیم شده است. (مدنی، ۱۳۸۹) ویژگی‌های مزبور، پژوهشگران حوزه حقوق اساسی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را بر آن می‌دارد تا در فهم اصول این قانون و استنباط مفاد آن، بیش از آنکه به دنبال قرینه‌سازی نهادهای موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با قوانین اساسی دیگر کشورها برآیند، به دنبال فهم مراد و مقصود قانونگذار اساسی باشند. بر همین اساس، به‌نظر می‌رسد توجه به مشروح مذاکرات قانون اساسی، یکی از مؤثرترین و راه‌گشایترین طرق دریافت روح کلی حاکم بر قانون اساسی به‌طور کلی و مقصود و مراد خبرگان قانون اساسی از عبارات به‌کار رفته در هر اصل است^(۲) که متأسفانه در تحقیقات محدود صورت‌گرفته در حوزه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، به این مهم، کمتر توجه شده است. این شیوه، راهی مؤثر و کارآمد برای تفسیر و برداشت صحیح از اصول در هنگام بروز چالش‌ها، از جمله مباحث مطرح در مورد حیطة صلاحیت قوای حاکم در نظام جمهوری اسلامی و مرز تفکیک میان آنهاست که در چند سال اخیر، محل بحث محافل سیاسی و حقوقی جامعه ما قرار گرفته است.^(۳)

ب) امروزه، قوه مقننه به‌عنوان رکن قانونگذاری در کلیه نظام‌های حقوقی از یک سو، و نماد تحقق مردم‌سالاری در کشورها از سوی دیگر، جایگاه والایی را به خود اختصاص داده است.

توجه به هدف‌های قانون و قانونگذاری، ضرورت نهاد قانونگذاری و اهمیت آن را بیش از پیش روشن می‌سازد؛ چه آنکه علاوه بر تبیین حق و تکلیف و تأمین عدالت و امنیت، وظیفه مهم‌تر راه‌گشایی و هموار ساختن راه رشد و تعالی و تکامل انسانی در گرو قانون و قانونگذاری است. بر همین اساس، برخی صاحب‌نظران جایگاه قوه مقننه در کشور را به جایگاه فکر در مکانیسم بدن انسان در زندگی، مانند کرده‌اند که بدون آن، کشور نه

تنها دچار رکود می‌شود، بلکه در معرض نابودی قرار می‌گیرد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ۳۳۰-۳۲۹)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با درک اهمیت و جایگاه این نهاد و در راستای ایجاد نظام مطلوب خویش مبتنی بر آموزه‌های اسلامی، با پیش‌بینی این قوه در کنار قوای مجریه و قضاییه، تحقق «مردم‌سالاری دینی» را وجهه همت خویش قرار داده و با اختصاص سهم عمده‌ای از اصول قانون اساسی، به تبیین جایگاه و صلاحیت‌های ویژه این نهاد در ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخته است. قانونگذار اساسی در اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، به‌طور خاص، قانونگذاری را به‌عنوان کارویژه این نهاد مورد تصریح و تبیین قرار داده و علاوه بر اعطای صلاحیت وضع قانون، حق واگذاری این صلاحیت به دیگری را نیز از مجلس شورای اسلامی - مگر در موارد خاص و جزئی - سلب کرده است. (ج) با وجود اهمیت این نهاد در نظام‌های حقوقی، حیطة صلاحیت اعطایی به این قوه، در قوانین اساسی جوامع مختلف با رویکردهای متفاوتی انجام پذیرفته است. برخی از نظام‌های پارلمانی مانند انگلستان، پارلمان را به‌عنوان نهاد قانونگذاری با اختیارات نامحدود به رسمیت شناخته و حتی صلاحیت دخل و تصرف در قانون اساسی و قوانین بنیادی را نیز به این نهاد داده‌اند. در مقابل، کشورهایی همچون فرانسه، آلمان و سوئیس، برای پارلمان اختیار محدودی در قانونگذاری قائل شده و به احصای حیطة مجاز تقنین برای پارلمان پرداخته‌اند. (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ۱۳۸)

محدوده صلاحیت مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان نهاد قانونگذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، از جمله مباحثی است که اخیراً در محافل سیاسی و حقوقی مورد توجه قرار گرفته است. پژوهش حاضر درصدد آن است که این مسئله را مورد بررسی حقوقی قرار دهد. پرسش اصلی در این تحقیق، آن است که با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی مبنی بر صلاحیت مجلس در قانونگذاری در عموم مسائل، آیا صلاحیت مزبور بیانگر نامحدود و مطلق بودن مجلس در امر تقنین است یا محدودیت‌های خاصی را در بردارد؟ به‌عبارت دیگر، آیا مجلس شورای اسلامی به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی، می‌تواند هر مقرره‌ای را به تصویب برساند و آیا شورای نگهبان به‌عنوان نهاد کنترل‌کننده مصوبات مجلس شورای اسلامی، می‌تواند به‌دلیل نداشتن برخی شرایط در مصوباتی که با عنوان «قانون» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، آنها را با ایراد مغایرت با قانون

اساسی مواجه سازد؟

در این نوشتار، برآنیم با تأکید بر منطوق اصل ۷۱، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و با توجه به اصول عقلی و منطقی، به پرسش مذکور پاسخ دهیم، مراد و مقصود قانونگذار اساسی را در این باره فهم کنیم و در نهایت، راهکارهای پیشنهادی در مورد برون‌رفت از چالش‌های موجود میان قوای مقننه و مجریه در خصوص عدم ورود به حیطة صلاحیتی یکدیگر را ارائه دهیم.

۱- بررسی اصل ۷۱ قانون اساسی

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

در این اصل، به نظر می‌رسد سه قید تعیین‌کننده جهت پاسخ‌گویی به پرسش این پژوهش وجود دارد که بررسی آنها می‌تواند راهگشای رسیدن به پاسخی مناسب در این خصوص باشد. این سه قید عبارتند از: «عموم مسائل»، «در حدود مقرر در قانون اساسی» و کلمه «قانون».

عمده استدلال‌های صاحب‌نظران در تعیین قلمرو صلاحیتی مجلس شورای اسلامی در تبیین اصل ۷۱ مبتنی بر استناد به دو قید اول است و بر این اساس، برخی با استناد به عبارت «عموم مسائل» در این اصل، صلاحیت اعطایی به مجلس را عام و مطلق می‌دانند و هیچ قید و شرطی، به جز قیود مندرج در اصل ۷۲، برای آن قائل نیستند. بر اساس این دیدگاه، عبارت «حدود مقرر در قانون اساسی»، اجمالی است که در اصل ۷۲، تبیین تفصیلی شده، بنابراین، صلاحیت مجلس شورای اسلامی، به لحاظ موضوع محدودیتی ندارد، لیکن مشروط به عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع است. از این رو می‌توان گفت، صلاحیت مجلس، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، «مطلق مشروط» است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹) در این دیدگاه، عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی، به مواردی از جمله اموری که به رهبری اختصاص می‌یابد که مجلس در تصمیم‌گیری‌های مربوط به اختیارات رهبری نمی‌تواند مصوبات مخالف داشته باشد، همچنین محدودیت مجلس در تغییر مرزهای کشور (اصل ۷۸)، منع برقراری حکومت نظامی (اصل ۷۹)، اعطای امتیاز در امور تجاری، صنعتی، کشاورزی، معادن و خدمات به خارجیان (اصل ۸۱)، عدم امکان

فروش نفایس منحصر به فرد (اصل ۸۳) و... مربوط است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ۳۱۳-۳۱۲) در مقابل، برخی معتقدند که با توجه به عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» در اصل ۷۲، صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری، حداقلی و محدود به صلاحیت‌های به رسمیت شناخته شده برای این قوه در دیگر اصول قانون اساسی و تا حدی است که به حیطة عمل سایر قوا، از جمله دایره صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه (اصل ۱۳۸)، مسئولیت به رسمیت شناخته شده برای رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی (اصل ۱۲۶)، خدشه‌ای وارد نشود. بر اساس این دیدگاه، اصل ۷۱ قانون اساسی، عموم و اطلاق ندارد. (الهام، ۱۳۸۹) برخی نیز در جمع میان قیود مندرج در اصل ۷۱ بیان می‌دارند: «از نص صریح اصل هفتاد و یکم پیداست که از عمومی بودن صلاحیت قانونگذاری، بی‌حد و حصر بودن آن مستفاد نمی‌شود، بلکه «عموم مسائل» قابل قانونگذاری منوط به رعایت «حدود مقرر در قانون اساسی» می‌باشد. به عبارت دیگر، اصل حاکمیت پارلمان در وضع قوانین مطلوب نظر خود [در جهت] رفع نیازهای جامعه، محدود به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی است. این حدود، عموماً رعایت حقوق قوای دیگر حاکم از یک سو و احترام به حقوق و آزادی‌های اساسی ملت از سوی دیگر می‌باشد.» (تیلا، ۱۳۸۷، ۱۶۰)

به نظر می‌رسد علاوه بر دلالت منطوق اصل بر صحت دیدگاه نخست^(۴)، مؤیدات فراوانی از مشروح مذاکرات قانون اساسی مبنی بر منطبق بودن دیدگاه نخست با دیدگاه کلی خبرگان قانون اساسی در این زمینه وجود دارد. توضیح آنکه، هر چند هنگام تصویب اصل ۷۱ قانون اساسی، در صحن مجلس، مذاکرات مفصلی درباره مفاد این اصل توسط نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نشده و گویا مفاد آن، برای نمایندگان به خوبی واضح و روشن بوده است، لیکن قرآینی در مجموعه مذاکرات صورت گرفته در این مجلس وجود دارد که هر چند به طور غیر مستقیم، مؤید عمومیت منطوق اصل ۷۱ در حیطة صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی است. این قرآین بدین شرح است:

الف) دیدگاه کلی خبرگان قانون اساسی در زمینه قوای مقننه و مجریه و حیطة صلاحیتی متقابل آنها: بررسی اصول قانون اساسی و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، بیانگر آن است که قانونگذار اساسی در تدوین قوای سه‌گانه و حیطة صلاحیت آنها، عامدانه، نوعی برتری و تفوق نظام‌مند برای قوه مقننه نسبت به قوه مجریه قائل شده است.^(۵)

این برتری، صرف نظر از مثبت یا منفی بودن، واقعی است که در جای جای مذاکرات

مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در بررسی اصول به چشم می‌خورد. دلیل این رویکرد، علاوه بر وجود برخی ریشه‌های تاریخی و بسترهای اجتماعی، سیاسی حاکم بر جامعه ایرانی همچون ترس از بروز دیکتاتوری، متکی بر برخی آموزه‌های اسلامی در مورد خصوصیات ویژه زمامدار و حاکم اسلامی (= فقیه جامع‌الشرایط) نیز می‌باشد که واگذاری زمام امور اجرایی به غیر فقیه جامع‌الشرایط را بر نمی‌تابد.^(۶) بر همین اساس، رویکرد نمایندگان بررسی‌کننده قانون اساسی به رئیس‌جمهور و قوه مجریه، اغلب مبتنی بر نوعی احساس خطر بالقوه از زمامداری آنان بوده که به رسمیت شناختن آن، زنگ خطر بروز استبداد فردی و دیکتاتوری شخصی را به صدا در می‌آورد. بر همین اساس، دیدگاهی عمده و قابل توجه در میان نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ابتدائاً با ریاست جمهوری فردی غیر فقیه، به کلی مخالفت کرده و در درجه دوم، پیشنهادهایی در خصوص لزوم شورایی بودن ریاست جمهوری ارائه داد و در نهایت، با پذیرش وجود مقام «رئیس‌جمهور» در قانون اساسی، کوشش کرد تا حد امکان، برخی مسئولیت‌های اجرایی را از این مقام سلب و به «ولی فقیه» به‌عنوان مقام واجد صلاحیت واگذار کند. در واگذاری دیگر مسئولیت‌ها نیز، حداکثر نظارت ممکن را بر عملکرد این مقام و دیگر مسئولان قوه مجریه در جهت کنترل قدرت پیش‌بینی کرد. بر این اساس، در قانون اساسی مصوب، علاوه بر واگذاری صلاحیت عام قانونگذاری به مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان کارویژه اختصاصی این نهاد، با پیش‌بینی لزوم رأی اعتماد مجلس شورای اسلامی به اعضای کابینه پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر و همچنین در دوران تصدی در صورت بروز اختلاف، و اعطای حق سؤال، استیضاح و عزل اعضای قوه مجریه و رئیس‌جمهور به نمایندگان مجلس و در نهایت، نظارت استصوابی و نظارت مالی بر اعمال دولت، این تفوق را جلوه‌گر ساخته است. در مقابل، مجلس شورای اسلامی در برابر قوه مجریه، هیچ‌گونه مسئولیت سیاسی نداشته، صرفاً در تهیه لوایح (اصل ۷۴ قانون اساسی) و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی و مستقل (اصل ۱۳۸ قانون اساسی) - که این آیین‌نامه‌ها نیز نباید با متن و روح قانون مخالف باشد^(۷) - دارای ابتکار عمل است. با این وصف، دلیل واگذاری صلاحیت مطلق و عام قانونگذاری به مجلس شورای اسلامی، حتی در حوزه ضابطه‌گذاری در نحوه اجرای قوانین و مسئولیت‌های مربوط به قوه مجریه و باز نگذاشتن دست قوه مجریه در این خصوص، کاملاً روشن است.^(۸)

ب) هر چند در مشروح مذاکرات مربوط به اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، به طور صریح سخنی در خصوص مقصود از عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» به میان نیامده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۳۶-۸۳۵)، لیکن با توجه به برخی قراین موجود؛ از جمله مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی، می‌توان نتیجه گرفت که این عبارت، چیزی جز اجمال موضوع مطروحه در اصل ۷۲ نیست. استدلال آن است که چنانچه عبارت مذکور، چیزی جز مفاد اصل ۷۲ می‌بود، می‌بایست در اصل ۸۵ قانون اساسی که در موارد استثنایی، اختیار قانونگذاری را به صورت موقت به کمیسیون‌های داخلی مجلس تفویض کرده است نیز به قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» مقید می‌شد، حال آنکه در این اصل، تنها شرط لازم برای موجه بودن قانونگذاری به شکل مذکور، رعایت اصل ۷۲ قانون اساسی تعیین شده است.^(۹)

ج) در مشروح مذاکرات مربوط به اصل ۷۱، یکی از نمایندگان با ارائه پیشنهادی اصلاحی در عبارت تنظیم‌شده برای این اصل، اظهار می‌دارد به جای واژه «مقرر»، واژه «چارچوب» جایگزین شود که با مخالفت برخی نمایندگان، از جمله نائب رئیس شهید مجلس، دکتر بهشتی مواجه می‌شود. استدلال مخالفت‌کنندگان آن است که «چارچوب»، قدری دایره‌اش ضیق می‌شود. کلمه «مقرر» انطباق است. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲، ۸۳۵) به نظر می‌رسد استدلال مذکور، هرچند به طور غیرمستقیم، می‌تواند بیانگر دیدگاه قانونگذار اساسی، در واگذاری صلاحیت عام تقنینی به مجلس شورای اسلامی باشد.

نکته‌ای که در این مجال باید به آن توجه داشت این که، بازنگری صورت گرفته در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نمی‌تواند دلیلی بر رد مؤیدات فوق در زمینه استناد به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸ (قبل از بازنگری) باشد؛ چه آنکه بررسی تغییرات انجام شده در بازنگری مزبور و مشروح مذاکرات مربوط به آن، نشان می‌دهد که نه تنها هیچ‌گونه تغییری در صلاحیت‌های در نظر گرفته شده برای مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ ایجاد نشد،^(۱۰) بلکه اصلاحات شکلی و محتوایی مختصری که در فصول و اصول مربوط به قوه مقننه و صلاحیت‌های ناظر بر آن صورت گرفت، به نوعی بر اختیارات و صلاحیت‌های مجلس افزوده است.^(۱۱) به عنوان مثال، حق

سؤال از رئیس جمهور و حق استیضاح وی از مواردی است که به رغم عدم پیش‌بینی آن در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، در بازنگری سال ۱۳۶۸، بر فهرست صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی افزوده شد.

با توجه به جمیع مستندات مزبور، به نظر نویسنده، هیچ‌گونه شبهه‌ای در واگذاری صلاحیت عام و مطلق به مجلس شورای اسلامی در زمینه قانونگذاری بر اساس منطوق و مدلول اصل ۷۱ قانون اساسی وجود ندارد. با این وصف، آیا عمومیت و اطلاق مستنبط از اصل ۷۱ قانون اساسی، به معنای بی‌ضابطگی و بی‌حد و حصر بودن این نهاد مهم در قانون اساسی است؟ آیا می‌توان پذیرفت که نمایندگان و خبرگان قانون اساسی - که تعداد عمده‌ای از آنان، علاوه بر صاحب‌نظر بودن در حوزه مطالعات دینی، با رشته‌های مختلفی از علوم روز نیز آشنایی داشته‌اند - صلاحیتی بدون ضابطه و اختیاری بدون قاعده به مجلس واگذار کرده باشند؟!

به نظر می‌رسد قید مهم دیگری نیز در اصل ۷۱ قانون اساسی وجود دارد که کمتر مورد توجه صاحب‌نظران و نظریه‌پردازان حقوق اساسی قرار گرفته است و آن، وجود واژه «قانون» در انتهای عبارت اصل ۷۱ قانون اساسی است. توضیح آنکه، اصل ۷۱ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی، صلاحیت «وضع قانون» اعطا کرده است. با این وصف، مراد از «قانون» در این اصل چیست؟ آیا منظور از «قانون»، هر آن چیزی است که مجلس شورای اسلامی وضع می‌کند؟ آیا هر چیزی که مجلس وضع می‌کند، می‌تواند مشمول عنوان «قانون» قرار گیرد؟

به نظر می‌رسد به کارگیری این واژه در اصل ۷۱ قانون اساسی، از سوی قانونگذار اساسی، بی‌علت نیست و فرض آگاه بودن قانونگذار نیز متضمن آن است که استعمال این لفظ، بر اساس آگاهی کامل صورت گرفته باشد. قانونگذار اساسی، در این اصل، از الفاظی همچون «مصوبه»، «تصمیم» یا هر واژه دیگری، جز «قانون» استفاده نکرده است. همچنین، بیان نکرده که «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند هر چیزی وضع کند»، بلکه تصریح کرده که مجلس می‌تواند «قانون» وضع کند. بنابراین، به نظر می‌رسد در صورت وجود مفهومی خاص برای «قانون»، مجلس شورای اسلامی، نمی‌تواند به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی، هر چیزی را وضع کند، بلکه تنها می‌تواند مبادرت به وضع «قانون» کند. از این رو، به نظر می‌رسد بررسی مفهوم «قانون»، مسئله‌ای است که در تعیین قلمرو صلاحیت عام اعطایی به مجلس شورای اسلامی در اصل

۷۱ قانون اساسی نقش بسزایی دارد؛ زیرا هر آنچه از مفهوم و ویژگی‌های قانون، در نظر قانونگذار اساسی مدّ نظر بوده باشد، خود قیدی لازم‌الرعايه در صلاحیت عام و مطلق این نهاد در وضع قانون خواهد بود. برای دستیابی به این مهم، به اعتقاد نویسنده، واکاوی اصول قانون اساسی و مشروح مذاکرات صورت‌گرفته در ذیل این اصول، مؤثرترین شیوه است. لیکن از آنجا که تعریف و ویژگی‌های این واژه در قانون اساسی و مشروح مذاکرات آن به چشم نمی‌خورد، بر اساس قواعد اصولی ناظر بر کشف مراد مقنن، هر آنچه که از این واژه در عرف استنباط می‌شود، مقصود قانونگذار اساسی را در بر خواهد داشت؛ چه آنکه قانونگذار نیز همچون سایر عقلا در به کارگیری کلمات و عبارات، معنای عرفی و متبادر به ذهن آنها را مدّ نظر قرار می‌دهد. بر این اساس، مراجعه به عرف حقوقی به‌عنوان عرف اهل فن، راه‌حل منطقی برای یافتن مفهوم «قانون» و حیطة مجاز قانونگذاری برای مجلس شورای اسلامی در نظر قانونگذار اساسی خواهد بود. اهمیت بررسی این موضوع به تبعات و آثار ناشی از آن باز می‌گردد که احیاناً حیطة صلاحیت مجلس شورای اسلامی را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهد. توضیح آنکه، در صورت وجود قدر متقینی از مفهوم «قانون»، صلاحیت مجلس شورای اسلامی، هر چند از لحاظ منطوق الفاظ عام به کار رفته در آن، شمول و عمومیت موضوعی و مطلق دارد، لیکن به دلالت عقلی و منطقی، این نهاد را به رعایت ضوابطی خاص محدود می‌کند؛ ضوابطی که صرفاً مصوبات واجد ویژگی‌ها و خصوصیات منطبق بر مفهوم قانون را داخل در صلاحیت قانونگذاری مجلس دانسته و هر چه جز آن را به دلیل فقدان این ویژگی‌ها، متصف به‌عنوان «وضع قانون» نمی‌گرداند. نتیجه بسیار مهم مرتب بر این استدلال آن است که در صورت اقدام مجلس به وضع مصوبات نامتناسب با مفهوم قانون، این نهاد از دایرة صلاحیت واگذارشده به آن در اصل ۷۱ خارج شده است و در حقیقت، مصوبه مغایر با قانون اساسی وضع کرده است که با توجه به اصول ۷۲ و ۹۱ قانون اساسی، شورای نگهبان می‌تواند مبتنی بر همین استدلال، مصوبه مجلس شورای اسلامی را رد کند.

در همین راستا و با توجه به اهمیت این موضوع و نقش تأثیرگذار و تعیین‌کننده آن، در ادامه بررسی مفهوم قانون را در عرف حقوقی، پی خواهیم گرفت.

۲- بررسی مفهوم «قانون»

در ادبیات حقوقی موجود در کشور، به‌ویژه ادبیات حقوق اساسی، کمتر به چشم می‌خورد که صاحب‌نظران و نویسندگان به‌طور دقیق و تفصیلی، خصوصیات و ویژگی‌های ماهوی و ساختاری «قانون» را بیان کرده باشند. برخی با مفروض انگاشتن مفهوم آن، به‌سادگی از کنار آن گذشته و عده‌ای نیز ضمن بیان صریح و گاه تلویحی برخی از این ویژگی‌ها، به این موضوع پرداخته‌اند.^(۱۲) به این لحاظ به‌نظر می‌رسد بیان این ویژگی‌ها، تحت سرفصل مجزا و به‌صورت تفصیلی، در این نوشتار بتواند تا اندازه‌ای خلأ موجود را بر طرف سازد.

به‌طور کلی، حقوقدانان، «قانون» را در دو معنای عام و خاص طبقه‌بندی کرده و با اندک تفاوتی در تعابیر و نحوه تقسیم‌بندی، عمدتاً وجه تمایز آن را در مرجع تصویب «قانون» قرار می‌دهند. (در این زمینه ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۷۶، ۱۲۰؛ نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹، ۳۰-۲۴؛ زارعی، ۱۳۸۹؛ اصلانی، ۱۳۸۹؛ پروین، ۱۳۸۹) بر این اساس، قانون در معنای عام (صرف‌نظر از قانون اساسی)، به‌طور معمول در برابر عرف به‌کار می‌رود و منظور از آن، مجموعه مقرراتی است که توسط یکی از مراجع ذی‌صلاح که اغلب در قانون اساسی تعیین می‌شوند، اعم از قوه مقننه یا رئیس کشور یا یکی از اعضای قوه مجریه به تصویب می‌رسد و دارای ضمانت اجرا و اعتبار اجرایی لازم است. قانون در این معنا، شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی قوه مجریه، احکام و فرامین رهبری، آرا وحدت رویه قضایی و... می‌شود. در مقابل، قانون به معنای خاص، به ضوابط و مقرراتی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی توسط مجلس شورای اسلامی وضع می‌شود یا از راه همه‌پرسی به‌طور مستقیم به تصویب می‌رسد.

با توجه به تقسیم‌بندی مزبور، بدیهی است آنچه مدنظر این نوشتار است، با توجه به اصول ۵۸، ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی و مشروح مذاکرات اعضای مجلس بررسی‌نهایی قانون اساسی، معنای خاص قانون، ناظر بر مصوباتی است که توسط مجلس شورای اسلامی به‌عنوان قوه مقننه نظام جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده است.

برخی حقوقدانان، در تعریف و بیان ویژگی‌های «قانون» - در معنای خاص - بدون آنکه خصوصیات ماهوی ویژه‌ای برای قانون در نظر داشته باشند، فقط آن را به نتیجه و ماحصل کار قوه مقننه تعریف می‌کنند و به این ترتیب در تعریف قانون، دستگاه واضع و

نحوه شکل‌گیری آن را بر محتوای درونی قاعده حقوقی مرجع می‌شمرند. (قاضی، ۱۳۸۳، ۳۷۴ و ۴۲۶؛ قاضی، ۱۳۸۰، ۲۰۰-۱۹۹) بر اساس این دیدگاه، با توجه به منطوق اصل ۷۱، هر امری از امور که مجلس شورای اسلامی در آن دخالت کند و در آن حیطه، مصوبه‌ای داشته باشد، وصف «قانون» و «قانونگذاری» بر آن قابل صدق است و برای کلیه دستگاه‌های اجرایی، لازم‌الاجراست. (اصلائی، ۱۳۸۹)

چنین تعریفی از قانون، حتی در نظر معتقدان به آن نیز ناکارا و ناصحیح جلوه کرده است،^(۱۳) ضمن آنکه این تعریف از لحاظ منطقی مستلزم دور باطل است؛ چه آنکه در تبیین ماهیت صلاحیت مجلس شورای اسلامی و فهم مفهوم «قانون» و خصوصیات ماهوی آن در اصل ۷۱ قانون اساسی، نمی‌توان تعریف را به مرجع وضع (مجلس شورای اسلامی) که مفروض پرسش است، برگرداند. به عبارت دیگر، در پاسخ به این پرسش که «منظور از «قانون» که مجلس شورای اسلامی وفق اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، می‌تواند به وضع آن پردازد، چیست؟»، نمی‌توان پاسخ گفت «قانون»، هر آن چیزی است که مجلس شورای اسلامی تصویب می‌کند!

در مقابل دیدگاه مذکور، برخی دیگر از حقوقدانان، علاوه بر خصوصیت شکلی «قانون» که به مرجع وضع آن نظر دارد، به ذکر برخی ویژگی‌های ماهوی برای فهم ماهیت قانون پرداخته‌اند که می‌توان در فهم مفهوم قانون، قدر متیقنی از این ویژگی‌ها را در جهت فهم اصل ۷۱ و حیطه صلاحیت مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار داد.

۳-۱- ویژگی‌ها و خصوصیات ماهوی قانون

۳-۱-۱- کلی و عام بودن

یکی از ویژگی‌های ماهوی قانون که تقریباً مورد اتفاق حقوقدانان و صاحب‌نظرانی است که در این باره اظهارنظر کرده‌اند، ویژگی «عمومیت و کلی بودن» آن است که بر اساس آن، مجالس قانونگذاری را به تعیین ضوابط کلی و در عین حال، دقیق و عام-الشمول محدود می‌کند.^(۱۴) اهمیت این ویژگی به حدی است که برخی آن را محک بازشناسی قانون از غیر قانون معرفی کرده‌اند. (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳، ۷۰-۶۰) به همین دلیل برخی حقوقدانان نیز، آن را به‌عنوان وجه مشخص برای تعریف نهاد قانونگذاری تعریف نموده‌اند: «پارلمان به دستگاهی اطلاق می‌شود که کارویژه آن وضع قانون یا قواعد کلی و لازم‌الاجراست». (قاضی، ۱۳۸۰، ۱۹۹)

ژان ژاک روسو، در تبیین این ویژگی قانون، آن را همچون مجالس قانونگذاری که تجلی‌گاه اراده عمومی است، دانسته و تصریح می‌کند: «موضوعی که در خصوص آن تصمیم گرفته می‌شود، مثل اراده‌ای که تصمیم می‌گیرد، عمومی است. این عمل را من قانون می‌نامم. وقتی می‌گویم موضوع قوانین همیشه عام است، مرادم این است که قانون افراد را به صورت یک مجموعه و اعمال را به صورت یک کلّ انتزاعی مورد نظر قرار می‌دهد، و هرگز انسان را به صورت فرد و عمل را به صورت خاص در نظر نمی‌گیرد. بنابراین، قانون می‌تواند امتیازاتی مقرر دارد، اما نمی‌تواند این امتیازات را به شخص معینی بدهد؛ ... در یک کلمه، هر موضوعی که جنبه فردی دارد، به وظایف قوه مقننه مربوط نمی‌شود. ... قانون عمومیت اراده و عمومیت موضوع را با هم دارد، بنابراین آنچه انسانی، هر مقامی که دارا باشد، به اراده خود مقرر می‌دارد، نمی‌تواند قانون باشد؛ حتی آنچه هیأت حاکمه در خصوص موضوع معینی مقرر می‌دارد، باز هم قانون نیست بلکه تصویب‌نامه است، عمل حاکمیت نیست، بلکه عمل تصدی است». (روسو، ۱۳۸۸، ۱۹۲-۱۹۱)

کلّیت داشتن قانون، متضمّن شخصی و موردی نبودن موضوع حکم قانونگذار است، از این رو از این خصوصیت، تحت عنوان «عینی بودن» قانون نیز یاد می‌شود. «مقصود از کلّیت داشتن قاعده حقوقی این نیست که همه مردم موضوع حکم آن قرار گیرند، [بلکه] قواعد حقوق باید هنگام وضع مقید به فرد یا اشخاص معین نباشد و مفاد آن با یک بار انجام شدن از بین نرود، هر چند که تنها یک یا چند تن مشمول مقررات آن باشند. بنابراین، قوانین مربوط به مسؤولیت وزیران و اختیارات رئیس جمهور با کلّی بودن قواعد آن منافات ندارد، زیرا نسبت به تمام کسانی که در آن وضع خاص قرار دارند قابل اجراست». (کاتوزیان، ۱۳۷۶، ۵۷)

قانون، حکمی عام و عینی است که به وسیله مجلس مقننه یا مجلس مؤسسان وضع می‌شود. عام است بدین معنا که آن حکم، شامل همه افراد و یا گروهی از افراد است و همه آنها از چشم قانون برابرنند و قانون هیچ تبعیضی بین آنها قائل نیست و عینی است بدین معنا که آن حکم، ناظر بر وضعیت حقوقی معین و نه شخص معین است. وجه تمایز قانون با حکم و دستور در همین است که قانون، عام و ناظر بر یک وضعیت کلّی است و فرد خاص را مد نظر ندارد، در حالی که خطاب حکم یا دستور (قضایی، سیاسی و...) مشخص و معین است و در غیر آن اعتباری ندارد. (حسینی، ۱۳۸۶، ۱۶۵-۱۶۴) «احکامی خاص که صرفاً در

مورد فردی معین صادر می‌گردد، قانون نیست، هر چند آن حکم در قرآن کریم صادر شده باشد، چنان‌که احکامی که در فقه اسلامی تحت عنوان «خصایص النبی» آمده و مخصوص شخص پیامبر(ص) است از قوانین اسلام محسوب نمی‌گردد.» (پژوهشکده حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۱، ۲۹۳)

موکول کردن اجرای قانون به انتشار در روزنامه رسمی (ماده ۱ قانون مدنی)، بر اساس فرض عمومی و کلی بودن قانون است. همچنین، از لزوم تساوی مردم در برابر قوانین (اصل ۲۰) و اصل حکومت قانون (اصل ۵۸ قانون اساسی) نیز اساسی بودن ویژگی «کلی و عام بودن» قوانین استنباط می‌شود؛ زیرا اگر قانون ناظر بر فرد معین باشد، یا حکمرانان ناگزیر از رعایت قواعد کلی در رفتار خود نباشند، چگونه می‌توان ادعا کرد که همه مردم در برابر قوانین، حقوق مساوی دارند یا بر آنها قانون حکومت می‌کند نه اراده فرد. (کاتوزیان، ۱۳۷۶، ۵۷)

بر اساس آنچه از خصوصیت مزبور گفته شد، مشخص می‌شود در صورتی که مصوبه مجالس قانونگذاری، عمومیت و شمول نداشته یا اینکه موضوعاً به امر اختصاصی مربوط شود، ماهیتاً در دایره فعالیت‌های قانونگذاری نمی‌گنجد، ولو اینکه چنین قواعدی را دستگاه ویژه قانونگذاری وضع کند. از این رو به نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی در راستای صلاحیت مقرر خویش در اصل ۷۱ قانون اساسی، می‌بایست ارائه ضابطه و وضع قاعده حقوقی را در دستور کار خویش قرار دهد و از پرداختن به امور جزئی و شخصی، با عنوان «قانون» پرهیزد.^(۱۵)

۳-۱-۲- متضمن حق و تکلیف بودن

یکی دیگر از ویژگی‌های قانون، تبیین حقوق و تکالیف افراد جامعه، محدوده مجاز رفتاری شهروندان و به طور کلی بایدها و نبایدهای زندگی در حوزه روابط اجتماعی است. اصولاً لفظ قانون به یک سلسله حقوق و تکالیف گفته می‌شود (شعبانی، بی تا، ۲۶) که نحوه رفتار افراد، سلوک فردی و اجتماعی آنان و مناسبات میان افراد را در جامعه مشخص می‌سازد.

قانون در هر جامعه، متکفل تنظیم روابط اجتماعی افراد جامعه است. بنابراین قواعد و احکامی که نظری به روابط اجتماعی نداشته و فقط به عنوان وظیفه عبادی لازم‌الرعایه باشد، مانند همه عبادات واجبه و نیز مسائل اخلاقی و مستحبات و مکروهاتی که در اسلام وجود دارد و همچنین آداب و رسومی که مراعات آنها در عرف الزامی نیست،

قانون محسوب نمی‌شود. (پژوهشکده حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۱، ۲۹۳)

بر اساس ویژگی یادشده از قانون، مصوباتی از مجالس قانونگذاری که دلالتی بر حق و تکلیف گروهی از افراد جامعه نداشته باشد، هر چند دیگر ویژگی‌های قانون را دارا بوده و با عنوان «قانون» نیز به تصویب رسیده باشند، در مفهوم واقعی کلمه، «قانون» نبوده، بلکه شکل ظاهری «قانون» را در خود دارند. از این حیث، چنین مصوباتی نیز در راستای صلاحیت مقرر در اصل ۷۱ قانون اساسی مبنی بر اعطای حق «وضع قانون» به مجلس شورای اسلامی قرار نمی‌گیرد.

۳-۱-۳- الزامی بودن

یکی دیگر از خصایص و ویژگی‌های قانون که موجب بازشناسی آن از غیرقانون می‌شود، جنبه الزام‌آور بودن آن است. قواعد حقوقی و قوانین، اصولاً به صورتی است که مخاطبان خود در جامعه را ملزم به اطاعت از خویش می‌کند و اساساً وضع قوانین در همین راستا صورت می‌پذیرد تا الزامی را برای شهروندان به وجود آورد و آنها را به اتیان مفاد آن الزام، ملتزم کند.

الزامی بودن قواعد حقوقی، تنها مختص قوانین امری - که البته اغلب قوانین را در مجموعه قوانین تشکیل می‌دهد- نیست، بلکه حتی در «قوانین تکمیلی و تفسیری» نیز وجود دارد؛ چه آنکه تفاوت میان قوانین امری با قوانین تکمیلی، تنها در شرایط اجرای این قواعد است. به عبارت دیگر، شرط الزامی بودن و اجرایی شدن قوانین تکمیلی، نبودن پیمان مخالف است. بنابراین هرگاه شرط اجرای قواعد تکمیلی؛ یعنی نبودن پیمان مخالف محقق شود، در اجباری بودن چیزی از قواعد امری کم ندارد و بر اشخاص تحمیل می‌شود؛ زیرا وظیفه حقوق، اندرزگویی و راهنمایی کردن نیست و قواعد آن همیشه با نوعی اجبار همراه است. (کاتوزیان، ۱۳۷۶، ۵۴-۵۵)

۳-۱-۴- دوام و استمرار نسبی داشتن

یکی دیگر از خصایص قانون، ثبات و پایداری نسبی آن است، چه آنکه همان گونه که گفته شد، قواعد حقوقی که از سوی مجالس قانونگذاری وضع می‌شود، ناظر بر تعیین محدوده مجاز رفتاری و حق و تکلیف آنها در زندگی اجتماعی است که موقتی بودن و استمرار نداشتن آن، ممکن است باعث بروز بی‌ثباتی در جامعه شود. بر این اساس، تا حد امکان، می‌بایست این خصوصیت در قانونگذاری مدنظر قرار گیرد. البته ثبات و دوام قوانین،

امری مطلق نیست و دست قانونگذار را برای تغییر، اصلاح یا تکمیل قاعده‌گذاری برای شهروندان نمی‌بندد. بر همین اساس، برخی از حقوقدانان دائمی بودن را از خصایص قانون ندانسته و بیان کرده‌اند: قانون استمرار دارد، لکن لازم نیست که دائمی باشد. به همین جهت، دیده شده که قانون آزمایشی برای دو سال یا بیشتر نیز به تصویب مجالس رسیده که این مصوبات، وصف قانون را دارند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۴، ۲۶) با وجود این، اغلب قوانین مصوب مجلس، نسبت به مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی و بخشنامه‌های اداری، از ثبات و استمرار بیشتری برخوردار است. (زارعی، ۱۳۸۹)

۳-۱-۵- ضمانت اجرایی داشتن

«قدرتی که برای به‌کار بستن قانون یا حکم دادگاه از آن استفاده می‌شود» و «عکس‌العمل قانونی تخلف از یک دستور قانونی»، دو تعریفی است که صاحب‌نظران از اصطلاح «ضمانت اجرا» ارائه داده‌اند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ۱۰-۹)

یکی دیگر از حقوقدانان به تأسی از واژه عربی این اصطلاح، گاهی به جای ضمانت اجرا، از اصطلاح «جزا» استفاده کرده و در تعریف این اصطلاح گفته است: «جزا عبارت از نتیجه‌ای است که از طرف قانون در مورد تخلف از قاعده حقوقی مقرر شده است. به عبارت دیگر، جزا واکنش عدم رعایت قانون از طرف افراد می‌باشد و به زیان متخلف از قانون برقرار شده است که در موارد سرپیچی به وسیله قوای عمومی بر متخلف تحمیل می‌گردد». (امامی، بی‌تا، ج ۲: ۱۱۷)

به این ترتیب مشخص می‌شود که منظور از ضمانت اجرا به‌عنوان یکی از ویژگی‌های «قانون»، مفهوم حقوقی آن است که در این مفهوم، برخورداری قوانین از پشتوانه قوای حکومتی و برخورد قانونی با متخلفان از اجرای صحیح قوانین را شامل می‌شود. «اساساً الزام‌آور بودن قاعده حقوقی مستلزم مقرون بودن آن به ضمانت اجرای مادی است که از سوی دولت به متخلفان تحمیل می‌شود». (بیگزاده، ۱۳۸۷، ۱۳۰)

در بین فقها و دانشمندان علم حقوق اختلاف نظرهایی در مورد اینکه آیا وجود ضمانت اجرا از مقومات قانونی بودن یک قاعده حقوقی است یا اینکه تنها شرط تأثیر خارجی آن است، وجود دارد. با وجود این، می‌توان گفت که یک قاعده حقوقی در صورت نداشتن پشتوانه اجرایی از جانب ملت یا دولت تنها شکل قانونی دارد، ولی در حقیقت اطلاق قانون بر آن صادق نیست (پژوهشکده حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۱، ۲۹۳-۲۹۱)؛

چه آنکه «قانون فاقد ضمانت اجرا اساساً ویژگی اصلی قانون را دارا نیست. ضمانت اجرا به زبان اهل منطق، جوهر قانون است و بدون آن، قانون به حد پند و اندرز تنزل می‌یابد.» (بیگزاده، ۱۳۸۷، ۱۳۱)

ژان ژاک روسو در بیان اهمیت ضمانت اجرا در کتاب «قرارداد اجتماعی» خویش بیان می‌دارد: «در صورتی که ضمانت اجرایی وجود نداشته باشد، قوانین عدالت در میان افراد بشر بی‌اثر خواهد بود؛ به ضرر عادل و به نفع شریر اعمال خواهد شد؛ زیرا عادل قوانین را نسبت به همه رعایت خواهد کرد، حال آنکه شریر متقابلاً چنین کاری نخواهد کرد. بنابراین، باید قراردادها و قوانینی باشند که حق‌ها و تکلیف‌ها را به هم پیوند دهند و عدالت را در مسیری که باید قرار گیرد، قرار دهند.» (روسو، ۱۳۸۸، ۱۸۸) دقت در عبارت مزبور، علاوه بر روشن ساختن دیدگاه روسو در مورد کارکرد ضمانت اجرا در قوانین اجتماعی، نکته ظریف دیگری را نیز متذکر می‌سازد که از جمله آخر عبارت، قابل دریافت است و آن اینکه، اساساً ضمانت اجرا، یعنی قانون. به عبارت دیگر، قانون اجتماعی بدون ضمانت اجرا، اساساً قابل تصور نبوده و قانون نیست.

شایان ذکر است که وجود ضمانت اجرا برای قوانین، به معنای یکسان انگاشتن ضمانت اجراها در قوانین مختلف نیست، بلکه هر حوزه از قانون و قاعده حقوقی (امور کیفری، امور مدنی، اداری، آیین دادرسی و...) به تناسب خود، نیازمند ضمانت اجرایی خاصی است تا در مواقع تخطی اشخاص از قانون، حاکمیت بتواند با آنها برخورد لازم را صورت دهد.^(۱۶) همچنین، ممکن است ضمانت اجرای پاره‌ای از قوانین و قواعد حقوقی، مسؤلیت سیاسی مجریان در برابر نهادهای نظارتی باشد.

ویژگی‌های پنج‌گانه مذکور، خصوصیات ماهوی اصطلاح «قانون» در عرف حقوقی است که در کنار ویژگی شکلی «قانون»، یعنی صدور قانون توسط نهاد تقنین با رعایت تشریفات مقرر در قانون اساسی، در مجموع مسمای عبارت «قانون» را شکل می‌دهند.

به نظر می‌رسد با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی که در مقام اعطای صلاحیت تقنین به مجلس شورای اسلامی، این صلاحیت را محدود به «وضع قانون» نموده است، فقدان هر یک از شرایط ذکر شده در مفهوم «قانون» در مصوبات مجلس شورای اسلامی، به منزله خارج شدن این نهاد، از صلاحیت در نظر گرفته شده برای آن در قانون اساسی است. محدودیت مزبور، محدودیتی منطقی و عقلی است که بر اساس منطق مندرج در اصل مزبور،

با مراجعه به عرف اهل فن، قابل شناسایی است و بر این اساس، به رغم صلاحیت عام و گسترده مجلس شورای اسلامی، در این زمینه، به دلالت عقلی مزبور، اختیار مجلس شورای اسلامی محدود خواهد بود. بنابراین به نظر می‌رسد با تخطی مجلس شورای اسلامی، از این حدود، شورای نگهبان به عنوان نهاد کنترل‌کننده مصوبات مجلس شورای اسلامی، می‌تواند با استناد به مغایرت مصوبه با اصل ۷۱ قانون اساسی (با تأکید بر عبارت «وضع قانون»)، اقدام به رد مصوبات فاقد شرایط قانونی کند.

در همین راستا، شورای نگهبان می‌تواند به منظور شفاف‌سازی و تعیین محدوده مزبور و مستند ساختن نظریات خود در رد مصوبات فاقد شرایط مجلس شورای اسلامی، با ارائه نظریه تفسیری، وفق اصل ۹۸ قانون اساسی، اقدام به تبیین مفهوم «قانون» و ذکر ویژگی‌های آن در ذیل عبارت انتهایی اصل ۷۱ کند.

راهکار مزبور، علاوه بر ضابطه‌مند ساختن مجلس شورای اسلامی در امر تقنین، موجب از بین رفتن بسیاری از مناقشات فی‌مابین این قوه با قوای اجرایی در خصوص تعرض به حیطه صلاحیتی قوای اجرایی در خلال قانونگذاری خواهد شد.

ایده مزبور در زمینه محدودیت مجلس در قانونگذاری، از جنبه‌های دیگری نیز منطقی و عقلانی می‌نماید؛ چه آنکه در دنیای امروز، منطقی نیست که مجلس، در تمامی جزئیات اقدام به قانونگذاری کند و در عمل نیز امکان وقوعی آن، وجود ندارد. مجلس به دلیل آنکه توانایی فنی و تخصص لازم برای وضع قانون در تمام جزئیات امور را ندارد، همچنین فرصت کافی برای پرداختن به آنها را دارا نیست، می‌بایست فقط خود را موظف به «ضابطه‌گذاری» در کلیه شئون کشور، حتی شئون اجرایی کند. افزون بر آن از نظر تقسیم کار نیز بسیار سودمند است که قوه مجریه، که در عمل با واقعیات و مشکلات امور آشنایی دارد، در تعیین جزئیات قانون با قوه مقننه همکاری داشته باشد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ۱۱۳-۱۱۲) بر این اساس، شایسته است مجلس شورای اسلامی با قانونگذاری در تمامی زمینه‌ها، به تعیین ضابطه و مرز مشخص در موضوعات مختلف همّت گمارد و تعیین جزئیات مسائل و نحوه اجرای قانون را به قوه مجریه محول کند تا این قوه با وضع آیین‌نامه اجرایی در چارچوب قانون مصوب مجلس، این مهم را به انجام رساند. در سوی دیگر، مجلس شورای اسلامی حسب دیگر صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی خویش، مصرح در قانون اساسی، با جدی گرفتن وظیفه نظارتی خویش، قوای اجرایی را نسبت به عمل

بر اساس قوانین و ضوابط مشخص شده، مکلف کرده و توازن صلاحیتی خویش در قانون اساسی را برقرار سازد.

نکته دیگری که در این مجال شایان ذکر است، اصل عملی ناظر بر مورد، در مواقع شبهه نسبت به صلاحیت یا عدم صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. به عبارت دیگر، در مواقعی که موضوعی در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و در وجود یا عدم وجود برخی ویژگی‌های ماهوی قانون بر مصوبه اخیر، تردید وجود داشته باشد، اصل بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی است یا عدم آن؟

به نظر می‌رسد در چنین مواقعی، با توجه به اصالت صلاحیت مجلس شورای اسلامی و عمومیت این صلاحیت در اصل ۷۱ قانون اساسی، اصل بر قانونی بودن مصوبه مزبور و صحت عملکرد مجلس شورای اسلامی است؛ چه آنکه بر اساس اندیشه تفکیک قوا، وضع قواعد و قوانین در حیطه عمل پارلمان و اجرای قواعد بر عهده دستگاه‌های اجرایی است. در همین زمینه، برخی حقوقدانان نیز تصریح کرده‌اند: «اصل بر این است که انتقال اختیارات قانونگذاری پارلمان به اشخاص یا نهادهای خارج از پارلمان امکان‌پذیر نیست؛ زیرا با قبول اصل تفکیک قوا هر کدام از قوای سه‌گانه دارای قلمروهای اختصاصی خود بوده و اگر اختیار قوه‌ای به قوه دیگر داده شود، خطر اختلاف و تمرکز قوا و ایجاد دیکتاتوری همیشه وجود خواهد داشت. اصل عدم انتقال تنها در رژیم‌های تفکیک کامل قوا مورد قبول نیست، بلکه حتی در رژیم‌های تفکیک نسبی و همکاری قوا نیز اکثر حقوقدانان از واگذاری اختیارات قانونگذاری به مجریه یا سایر اشخاص و نهادها علی‌الاصول اکراه دارند». (قاضی، ۱۳۸۰، ۲۳۸)

نتیجه‌گیری

الف) اصل ۷۲ قانون اساسی، با به کار بردن الفاظ عام (عموم مسائل)، صلاحیت قانونگذاری در تمامی مسائل و حوزه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و... را به قوه مقننه، به عنوان مرجع قانونگذاری خاص در نظام جمهوری اسلامی ایران اعطا کرده است. منطوق و مدلول این اصل، بر اساس اصول لفظی، عمومیت مذکور را تأیید می‌کند. النهایه، با وجود قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» در این اصل، صلاحیت عام و مطلق واگذار شده به مجلس شورای اسلامی، مشروط به عدم مغایرت مصوبات این نهاد با شرع و قانون اساسی (اصل ۷۲) است.

ب) استناد به عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» به منظور محدود جلوه دادن صلاحیت عام و مطلق اعطایی به مجلس شورای اسلامی در اصل ۷۱ ناصحیح است؛ زیرا مقصود از این عبارت در اصل ۷۱ قانون اساسی، با توجه به برخی قرائن موجود در مشروح مذاکرات، چیزی جز اجمال موضوع مطروحه در اصل ۷۲ نیست. از طرفی، چنانچه عبارت مذکور، چیزی جز مفاد اصل ۷۲ می‌بود، می‌بایست در اصل ۸۵ قانون اساسی که به صورت موقت، اختیار قانونگذاری را به کمیسیون‌های داخلی مجلس واگذار کرده است نیز چنین قیدی ذکر می‌شد. حال آنکه، تنها شرط قانونگذاری‌های موقت در اصل ۸۵، رعایت مفاد اصل ۷۲ است.

ج) با وجود صلاحیت مطلق مشروط و اگذار شده به مجلس شورای اسلامی در اصل ۷۱، به کارگیری عبارت «وضع قانون» از سوی قانونگذار اساسی، با توجه به فرض آگاهی و هدفمند بودن عملکرد قانونگذار نمی‌تواند بی‌دلیل باشد. بر این اساس، قانونگذار اساسی بیان نکرده که «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند هر چیزی وضع کند»، بلکه تصریح کرده است که مجلس فقط می‌تواند مبادرت به وضع «قانون» کند.

د) با توجه به عدم تعریف اصطلاح «قانون» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دستیابی به مراد قانونگذار به لحاظ منطقی و عقلی، با مراجعه به عرف (عرف خاص، عرف اهل فن و عرف حقوقی) امکان‌پذیر خواهد بود؛ چه آنکه اصل آن است که مقنن در مقام تخاطب، به لسان اهل زمانه و عرف سخن می‌گوید، مگر آنکه مقصود دیگری داشته باشد که می‌بایست در مقام بیان، به به صراحت به آن اشاره کند.

ه) قدر متیقن از ویژگی‌ها و خصوصیات ذکر شده برای «قانون» در عرف حقوقی، علاوه بر لزوم رعایت ویژگی شکلی در قانون (= صدور آن از مرجع صلاحیتدار با طی تشریفات ویژه)، متضمن وجود ویژگی‌های ماهوی در مصوبات مجالس قانونگذاری؛ همچون کلی و عام بودن، الزامی بودن، واجد ضمانت اجرا بودن، متضمن حق و تکلیف بودن و در نهایت، دوام و استمرار نسبی داشتن است. از این رو، تعریف قانون، صرفاً بر مبنای دستگاه واضع و نحوه شکل‌گیری آن، نه تنها از لحاظ حقوقی قابل پذیرش نیست، بلکه از لحاظ منطقی نیز مستلزم دور باطل است.

و) بر این اساس، با توجه به اینکه اصل ۷۱ قانون اساسی، در مقام اعطای صلاحیت تقنین

به مجلس شورای اسلامی، این صلاحیت را محدود به «وضع قانون» ساخته است، فقدان هر یک از شرایط ذکر شده در مفهوم «قانون»، اعم از ویژگی‌های شکلی و ماهوی در مصوبات مجلس شورای اسلامی، به منزله خارج شدن این نهاد، از صلاحیت در نظر گرفته شده برای آن در قانون اساسی است. این محدودیت، با وجود صلاحیت عام و گسترده مجلس شورای اسلامی در تمامی زمینه‌ها، به دلالت عقلی، اختیار مجلس شورای اسلامی را به نوعی محدود کرده، قانونگذاری را ضابطه‌مند و نهاد مقنن را در راستای عمل به دیگر صلاحیت‌های مصرح خویش در قانون اساسی، به ویژه صلاحیت نظارتی وی، چابک می‌سازد.

ز) تخطی مجلس شورای اسلامی از صلاحیت خویش در قانونگذاری، به دلیل عدم انطباق مصوبات فاقد شرایط و ویژگی‌های قانونی، به معنای دقیق کلمه، شورای نگهبان را به عنوان نهاد کنترل‌کننده مصوبات مجلس شورای اسلامی، محق می‌سازد تا با استناد به مغایرت مصوبه با اصل ۷۱ قانون اساسی (با تأکید بر عبارت «وضع قانون»)، اقدام به رد مصوبات مزبور کند.

ح) در همین راستا، پیشنهاد می‌شود شورای نگهبان به عنوان مرجع صالح برای تفسیر قانون اساسی (فوق اصل ۹۸)، با ارائه نظریه تفسیری در زمینه تبیین مفهوم «قانون» در ذیل اصل ۷۱، با برشمردن ویژگی‌های ماهوی قانون، به شفاف‌سازی و تعیین محدوده صلاحیتی مجلس شورای اسلامی اقدام کرده و بر این اساس، علاوه بر تبیین مفهوم قانونگذاری برای مجلس، نظریات ابرازی خود در رد مصوبات فاقد شرایط لازم برای صدق مسمای «قانون» را مستند به نظریه تفسیری مزبور کند.

راهکار مزبور، می‌تواند علاوه بر ضابطه‌مند ساختن مجلس شورای اسلامی در امر تقنین، فرصت کافی برای نظارت کارآمد مجلس بر طرز کار قوای اجرایی در راستای عمل بهینه به ضوابط مقرر شده در قوانین را فراهم آورد. همچنین، موجبات از بین رفتن بسیاری از مناقشات فی‌مابین این قوه با قوای اجرایی در خصوص تعرض به حیطه صلاحیتی قوای اجرایی در خلال قانونگذاری را مرتفع سازد.

یادداشت‌ها

- ۱- امام خمینی (ره): «قانون اساسی یکی از ثمرات عظیم، بلکه بزرگ‌ترین ثمره جمهوری اسلامی است». (موسوی خمینی، بی‌تا، ج ۱: ۱۳)
- ۲- شایان ذکر است که دریافت مقصود قانونگذار از عبارات به کار رفته در هر اصل، لزوماً با مطالعه مشروح مذاکرات ذیل هر اصل، حاصل نمی‌شود؛ چه آنکه بسیاری از نظرات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در مذاکرات مطرح شده در جلسات اولیه بررسی قانون اساسی که ناظر بر ضوابط کلی حاکم بر قانون اساسی بوده، مطرح شده است. همچنین، در بحث از هر اصل نیز، نمایندگان با آزادی عمل کاملی که در اظهارنظر داشته‌اند، لزوماً خود را مقید به صحبت در خصوص اصل مطروحه نمی‌دیده و به اظهارنظر در خصوص دیگر مباحث و اصول نیز می‌پرداخته‌اند. بر این اساس، بر هر پژوهشگر وارد شده در این حوزه، فرض است که مجموعه مذاکرات صورت گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی را به‌طور کامل مورد مطالعه قرار دهد.
- ۳- این سخن، هرگز به معنای نفی لزوم مراجعه به حقوق اساسی تطبیقی، مطالعه نظام‌های حقوقی دیگر کشورها و دکتربین صاحب‌نظران حقوقی نیست، بلکه تنها جایگاه استناد به موارد مذکور را از لحاظ رتبی، در یافتن فهم مراد قانونگذار گوشزد می‌کند.
- ۴- از لحاظ اصولی، به کار بردن الفاظ عموم در اصل ۷۱ توسط قانونگذار - که در مقام بیان حیطة صلاحیت مجلس در امر تقنین بوده است - یقیناً واجد مفهوم بوده. گویای اراده قانونگذار اساسی در اعطای صلاحیت عام به این نهاد در وضع قانون است و بر همین اساس، بیانگر آن است که مجلس شورای اسلامی می‌تواند در کلیه مسائل و موضوعات جاری کشور اعم از سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و... به قانونگذاری اقدام کند. اطلاق این اصل، به‌ویژه با توجه به مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی، به گونه‌ای است که قابل تخصیص با اصول دیگر قانون اساسی (به جز اصول ۴ و ۷۲) نیست.
- ۵- در تألیفات برخی نویسندگان نیز در بحث از نحوه چینش روابط میان قوای سه‌گانه و حدود استقلال آنها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از «اقتدار کامل قوه مقننه بر قوه مجریه»، در مقابل «نفوذ قوه مجریه بر قوه مقننه» سخن به میان آمده که حاکی از تفوق و برتری مورد اشاره است. (نک: هاشمی، ۱۳۸۷، ج ۲: ۱۳-۱۰)
- ۶- گفتنی است این رویکرد در میان نمایندگان بررسی قانون اساسی نسبت به نهاد مجلس و نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز وجود داشته است، لیکن به چند دلیل این خطر، کم‌رنگ‌تر احساس می‌شد؛ از یک سو، تعدد نمایندگان در مقابل فرد بودن رئیس جمهور، احتمال دیکتاتوری را از مجلس منتفی می‌نمود، ولی در رئیس جمهور باقی می‌گذاشت. (نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۸۱۹-۸۲۱) ضمن آنکه با تمهیدات اندیشیده شده در خصوص کنترل مصوبات مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان، با ترکیب

پیش‌بینی شده برای این نهاد و تعیین فقهای آن توسط ولی فقیه - که موجبات تأیید غیر مستقیم خروجی عملکرد تقنینی مجلس توسط رهبری را فراهم می‌کند - نگرانی چندانی از عملکرد این نهاد وجود نداشت.

۷- در تصویب آئین‌نامه‌های مذکور نیز، نظارت استصوابی رئیس مجلس شورای اسلامی در خصوص عدم مغایرت مصوبات مذکور با متن و روح قوانین در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

۸- در همین راستا، سخنان نایب رئیس شهید مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، آیت‌الله بهشتی، ذیل مباحث مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی قابل استناد است. ایشان با سیئه قلمداد کردن سنت واگذاری مسائلی که در حد قانون است، از سوی قوه مقننه به قوه مجریه در دولت‌های گذشته، بر لزوم جلوگیری از تکرار این‌گونه اعمال در نحوه نگارش قانون اساسی تأکید می‌کند و قانونگذاری تحت پوشش و عنوان «تصویب‌نامه» توسط قوه مجریه را غیرقابل قبول می‌شمارد. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۵)

۹- ممکن است در انتقاد به این استدلال بیان شود که در فرض مذکور، با وجود اصل ۷۲ قانون اساسی، وجود عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» در اصل ۷۱ بی‌فایده است. در پاسخ به این استدلال باید خاطر نشان ساخت که اولاً وجود اصل ۷۲ قانون اساسی، بلافاصله پس از اصل ۷۱ و عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی»، از باب «تفصیل بعد از اجمال» است که از لحاظ منطقی و اصولی، کاملاً مورد پذیرش است، به‌ویژه در مواردی که گوینده، به دلیل اهمیت موضوع به دنبال انتقال حساسیت خود نسبت به موضوع، به مخاطب باشد؛ ثانیاً وجه تکرار به صورت بیان اجمال و تفصیل در اصول مذکور، دقیقاً ناظر بر اهمیت موضوع و حساسیت بسیار خبرگان قانون اساسی در زمینه لزوم مطابق با شرع بودن مصوبات مجلس است که در ذیل بحث از اصول متعدد قانون اساسی، به شکلی «وسواس‌گونه» از سوی برخی نمایندگان، برای درج در کلیه اصول مربوطه، پیگیری می‌شد و عموماً مندرج در اصول کلی قانون اساسی، از جمله اصل ۴، کافی به نظر نمی‌رسید و لذا از باب «تأکید»، در دیگر اصول نیز گنجانده می‌شد. (نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۱۷ و ۳۱۸). در همین خصوص، این موضوع در بحث از اصل ۸۵ نیز از سوی یکی از نمایندگان مطرح شد و به رغم مقید بودن اصل ۸۵ به رعایت اصل ۷۲، بار دیگر لزوم مقید شدن مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس به «تأیید شورای نگهبان» لازم تلقی می‌شود. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۶-۸۴۵)

۱۰- گفتنی است اصلاحات صورت‌گرفته در اصل ۸۵ قانون اساسی، ناظر بر اجازه واگذاری امر تقنین به کمیسیون‌های داخلی مجلس و همچنین تصویب دائمی اسانامه سازمان‌ها، شرکت‌ها،

مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت به هیأت وزیران، به‌عنوان مواردی استثنایی، در نظر گرفته شده، به این معنی که همچنان این موارد در صلاحیت اصولی مجلس شورای اسلامی است که این نهاد می‌تواند این صلاحیت انحصاری خویش را بنا به مصالحی در شرایط استثنایی، به مراجع مذکور واگذار کند.

۱۱- برای ملاحظه مسائل بازنگری شده در حیطة قوه مقننه (اعم از اصلاحات شکلی و ماهوی)، بنگرید به: عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ۶۹۲-۶۸۲.

۱۲- در این زمینه، بنگرید به: جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ۵۱۷-۵۱۸؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ۲۸۶-۲۸۴؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ۱۱۵-۱۰۹؛ قاضی، ۱۳۸۰، ۱۹۹؛ نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹، ۳۰-۲۴؛ شعبانی، بی تا، ۲۶؛ حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۵، ۲۰ و ۲۱۰؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۴، ۲۶-۲۵؛ حسینی، ۱۳۸۶، ۱۶۵-۱۶۴؛ ارشدی، ۱۳۸۲، ۷۲-۷۱؛ پژوهشکده حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۱، ۲۹۳-۲۹۱؛ کاتوزیان، ۱۳۷۶، ۵۸-۵۴؛ بیگ‌زاده، ۱۳۸۷، ۲۲-۱۹.

۱۳- دکتر ابوالفضل قاضی در کتاب خویش موقوف کردن تعریف قانون به اعمال مجلس مقننه را به دلایلی واجد اشکال می‌داند. از جمله آنکه کلیه اعمال مجالس قانونگذاری، مربوط به تقنین نمی‌شود، بلکه این مجالس علاوه بر کار قانونگذاری، گاهی دست به اعمالی می‌زنند که جنبه اجرایی یا قضایی دارد. (قاضی، ۱۳۸۰، ۴۲۶)

۱۴- برخی صاحب‌نظران در برشماری عناصر قانون، اساساً آن را مرادف «قاعده حقوقی» تعریف و تصریح کرده‌اند: «قانون، یک قاعده حقوقی است». بر این اساس، قانون به معنای واقعی خود، می‌بایست واجد ویژگی‌ها و خصوصیات قاعده حقوقی باشد. در این زمینه، بنگرید به: جعفری لنگرودی، ۱۳۸۴، ۲۵.

۱۵- برخی نویسندگان، علت لزوم وضع قواعد کلی و عام توسط مجالس قانونگذاری را به عدم آشنایی کامل آنها به مسائل تخصصی نیز مربوط دانسته‌اند: «قوه مقننه اصولاً به وضع کلیات قوانین و تعیین چارچوب قواعد می‌پردازد و به خاطر عدم آشنایی کامل با مسائل تخصصی و فنی، معمولاً از ذکر جزئیات خودداری کرده و به بیان اصول و رؤوس احکام اکتفا می‌کند». (تیلا، ۱۳۸۷، ۲۴)

۱۶- برای آگاهی از انواع و اشکال ضمانت اجرا در حوزه‌های مختلف قوانین، بنگرید به: بیگ‌زاده، ۱۳۸۷، ۱۳۰.

منابع و مآخذ

الف) کتاب‌ها

۱. ارشادی، علی‌یار (۱۳۸۲)، «حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی»، تهران: سرمدی، چاپ اول.
۲. امامی، سیدحسن (بی‌تا)، «حقوق مدنی»، تهران: کتابفروشی اسلامیة، ج ۲.
۳. بیگزاده، صفر (۱۳۸۷)، «شیوه‌نامه نگارش قانون»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم.
۴. پژوهشکده حوزه و دانشگاه (۱۳۸۱)، «درآمدی بر حقوق اسلامی»، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ سوم.
۵. تیلان، پروانه (۱۳۸۷)، «اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آئین‌نامه»، تهران: خرسندی، چاپ اول.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، «ترمینولوژی حقوق»، تهران: گنج دانش، چاپ دهم.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱)، «مبسوط در ترمینولوژی حقوق»، تهران: گنج دانش، چاپ دوم.
۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۴)، «مقدمه عمومی علم حقوق»، تهران: گنج دانش، چاپ دهم.
۹. جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۳)، «تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه»، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
۱۰. حاجی ده‌آبادی، احمد (۱۳۸۵)، «بایسته‌های تقنین (با نگاهی انتقادی به قانون مجازات اسلامی)»، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ دوم.
۱۱. حسینی، سیدعلی (۱۳۸۶)، «نظم عمومی و حاکمیت قانون در اسلام»، قم: سلوک جوان، چاپ اول.
۱۲. روسو، ژان ژاک (۱۳۸۸)، «قرارداد اجتماعی (متن و در زمینه متن)»، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران: آگاه، چاپ پنجم.
۱۳. شعبانی، قاسم (بی‌تا)، «حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران»، تهران: اطلاعات، چاپ سی‌وهفتم.

۱۴. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۸۱-۱۳۸۰)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، ج ۱، ۲ و ۳.
۱۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ج ۱، ۲ و ۳.
۱۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، «حقوق اساسی»، تهران: میزان، چاپ سوم.
۱۷. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، «حقوق اساسی ایران شامل: دوره باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بازنگری ۱۳۶۸»، تهران: دانشگاه تهران، چاپ اول.
۱۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، «حقوق اساسی تطبیقی: حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی»، تهران: میزان، چاپ اول.
۱۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، «مبانی حقوق اساسی»، تهران: مجد، چاپ اول.
۲۰. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۰)، «بایسته‌های حقوق اساسی»، تهران: دادگستر، چاپ هفتم.
۲۱. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، تهران: میزان، چاپ یازدهم.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، «مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران»، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ بیست و دوم.
۲۳. موسوی خمینی، روح‌الله (بی‌تا)، «صحیفه امام»، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ج ۱۱.
۲۴. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۷۹)، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: الهدی، چاپ اول.
۲۵. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷)، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: میزان، چاپ بیستم، ج ۲.

ب) سخنرانی‌ها

۱. اصلانی، فیروز (۱۳۸۹)، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

۲. الهام، غلامحسین (۱۳۸۹)، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۳. پروین، خیرالله (۱۳۸۹)، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹)، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۵. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹)، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۶. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۹)، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

