

## در جستجوی ضوابط حاکم بر قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در موارد سکوت قانون اساسی

مصطفی منصوریان\*      حمید نظریان\*\*      مرتضی پورسلطانی\*\*\*

### چکیده

ویژگی‌های خاص قانون اساسی در کنار محدودیت مندرجات آن سبب شده، در بسیاری از موارد، این قانون قابلیت بازتاب دادن احکام متناظر با همه مفاهیم و نهادهای موجود در روابط اجتماعی در سطح جامعه سیاسی را نداشته باشد. از طرفی، مطابق اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی دارای صلاحیت عام قانون‌گذاری در چهارچوب احکام مذهب رسمی کشور و اصول قانون اساسی است. از این رو، قابل‌تصور است که موضوع‌های مورد قانون‌گذاری گستره وسیعی از مفاهیم و نهادهای اجتماعی را در بر بگیرند که در برخی موارد حکم مستقیمی در آن باره در قانون اساسی وجود نداشته باشد. وجود چنین امری باعث می‌شود تشخیص مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی در محدوده سکوت این قانون با دشواری‌هایی همراه باشد. پژوهش حاضر مبتنی بر روش تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای به دنبال یافتن پاسخ برای این پرسش است که ضوابط قانون‌گذاری یا ورود مجلس شورای اسلامی در موارد سکوت قانون اساسی چیست و این ضوابط تا چه میزان در رویه شورای نگهبان رعایت شده‌اند. یافته‌های پژوهش نشان داد به‌صورت کلی دو معیار «عدم تضعیف قواعد حمایت‌کننده از حقوق و

\* استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

mansourian@ujss.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

hamid.nazarian@ut.ac.ir

\*\*\* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

mpn1275@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۳/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۲۳

آزادی‌های افراد» و «تغییر ندادن تعادل موجود در قواعد سازمان‌دهنده قوای عمومی» جهت سنجش مصوبات مجلس در حوزه سکوت قانون اساسی قابل استفاده است. شورای نگهبان در برخی موارد به صورت ضمنی به معیارهای مذکور عنایت داشته و در مواردی نیز به آن‌ها توجهی نداشته است.

**واژگان کلیدی:** تفسیر قانون اساسی، حقوق سازمان‌دهنده قوای عمومی، سکوت قانون اساسی، شورای نگهبان، ضوابط قانون‌گذاری، قواعد حمایت‌کننده از حقوق و آزادی‌ها.

### سرآغاز

بنا بر اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی دارای صلاحیت عام قانون‌گذاری است. همچنین در اصل ۷۲ ذکر شده است که مجلس نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص آن نیز بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است؛ بنابراین مجلس برای اعمال صلاحیت عام قانون‌گذاری خود همواره باید در محدوده اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی حرکت کند.

با وجود این، در پاره‌ای از موارد تشخیص اینکه چهارچوب‌های ترسیم‌شده در اصول متعدد قانون اساسی دقیقاً شامل چه مواردی است و اینکه چه موضوع‌هایی مغایر با قانون اساسی محسوب می‌شوند، به آسانی امکان‌پذیر نیست. سکوت قانون اساسی یکی از مواردی است که این دشواری را در پی دارد. به تبع این دشواری، در این موارد، ترسیم محدوده صلاحیت قانون‌گذاری مجلس نیز به راحتی امکان‌پذیر نیست. این امر سبب شده است که مجلس شورای اسلامی هنگامی که در جریان تحولات اجتماعی برای ایجاد مفاهیم، ظرفیت‌ها یا سازوکارهای قانونی جدید در محدوده‌های سکوت در قانون اساسی اقدام می‌کند، در موارد متعدد با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت مصوبه مذکور با قانون اساسی مواجه شود. بروز چنین اتفاقی در برخی موارد با تنش‌های سیاسی و اجتماعی همراه بوده و همواره این خطر وجود داشته است که به دلیل شکل‌گیری چنین تنش‌هایی، برخی ملاحظات غیرحقوقی بر اثر فشارهای سیاسی و

اجتماعی به حوزه صیانت از قانون اساسی و انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی تحمیل شوند؛ درحالی‌که از منظر حقوقی در این شرایط مهم‌ترین مسئله، ارائه یک تبیین صحیح از قانون اساسی برای ایجاد وفاق میان دو امر است: نخست اینکه صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس بی‌جهت محدود نشود و دوم آنکه از نقض قانون اساسی جلوگیری شود. البته ذکر این نکته نیز ضروری است که مصوبات مجلس در محدوده سکوت قانون اساسی همواره با ایراد شورای نگهبان مواجه نبوده و در بسیاری از موارد، این شورا ورود مجلس به این حوزه را پذیرفته و مصوبه مجلس را تأیید کرده است. از این رو است که رویکرد متفاوت شورای نگهبان نسبت به صلاحیت قانون‌گذاری مجلس درباره موضوع‌های مسکوت در قانون اساسی، خود یکی از عواملی است که بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید و تلاش برای رفع ابهام از آن را مهم جلوه می‌دهد.

بنا بر مطالب فوق، مشخص می‌شود که چالش اساسی در این زمینه فقدان یک تحلیل جامع در خصوص ضوابط حاکم بر قانون‌گذاری در حوزه سکوت قانون اساسی است؛ بنابراین، پژوهش حاضر در قالبی اکتشافی - تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که ضوابط قانون‌گذاری یا ورود مجلس شورای اسلامی در موارد سکوت قانون اساسی چیست.

بنا بر بررسی‌های انجام‌شده، تاکنون آثار متعددی از سوی پژوهشگران به نگارش درآمده که مستقیم یا غیرمستقیم به موضوع سکوت قانون پرداخته‌اند اما از آنجاکه محل بحث این پژوهش‌ها قانون عادی بوده است با توجه به اقتضائات خاص قانون اساسی که مورد مطالعه پژوهش حاضر است، (چندان) قابل استفاده نیستند.<sup>۱</sup> همچنین از آنجاکه اختیار شورای نگهبان در تمییز همگامی قوانین با اصول قانون اساسی، مستلزم نوعی تفسیر شخصی و تبعی آن اصول است (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۲۵۶)، لذا مطالعه آثاری که در زمینه رویکردهای متخلف تفسیری به نگارش درآمده است و به موضوع تفسیر در مقام

۱. از جمله این پژوهش‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: (حیدری منش، شیخ‌الاسلامی و شیدائیان، ۱۳۹۹؛ بندرچی، ۱۳۹۸؛ الهام و زهروی، ۱۳۹۶؛ نامی و نامی، ۱۴۰۰؛ یوسفی و مادرشاهی، ۱۳۹۷).

سکوت توجه داشته‌اند ضروری می‌نماید؛ با وجود این بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد، آثار مزبور صرفاً به بیان مکاتب، رویکردها و روش‌های تفسیری پرداخته و هیچ‌کدام از آن‌ها برای تبیین محدوده صلاحیت قانون‌گذاری مجلس و ارائه معیار برای ایجاد تعادل میان اعمال صلاحیت قانون‌گذاری مجلس در موارد سکوت و جلوگیری از نقض قانون اساسی سامان‌دهی نشده‌اند.<sup>۱</sup> از این رو پژوهش حاضر بدیع و نوآورانه به نظر می‌رسد.

به‌منظور پاسخ به سؤال‌های این تحقیق، در ابتدا حالات احتمالی ممکن میان موضوع‌های مورد قانون‌گذاری و مندرجات قانون اساسی مورد بررسی قرار گرفته است. سپس در ادامه بحثی پیرامون روش فهم قانون اساسی بیان شده است. کاربست مباحث مطرح‌شده در این بخش در تشخیص صحیح حوزه سکوت قانون اساسی بسیار مؤثر است و به‌نوعی می‌تواند مبنای پذیرش یا عدم پذیرش ورود مجلس برای قانون‌گذاری در حوزه خاصی را فراهم کند. در نهایت نیز تلاشی برای ارائه برخی بایدها و نبایدهای حاکم بر قانون‌گذاری مجلس در حوزه سکوت قانون اساسی صورت گرفته است. همچنین گفتنی است از آنجاکه در صورت وضع مصوبه مجلس در محدوده سکوت قانون اساسی، شورای نگهبان مطابق صلاحیت قانونی خود ملزم است درباره عدم مغایرت آن مصوبه با قانون اساسی اظهارنظر داشته باشد، در بخش‌هایی از پژوهش به فراخور بحث، نظرات شورای نگهبان در حوزه سکوت قانون اساسی و میزان توجه این شورا به ضوابط حاکم بر قانون‌گذاری نیز بررسی شده است.

نکته مهم پایانی آنکه نمونه‌ها و مصادیق متعددی که در این پژوهش مطرح شده‌اند، مبتنی بر مبانی و رویکرد مورد پذیرش نگارندگان تحلیل حقوقی شده‌اند و بدیهی است مناقشه و اختلاف در آن‌ها کاملاً پذیرفتنی است. در این خصوص لازم به ذکر است هدف اصلی از ارائه این تحلیل‌ها، توجه دادن مخاطب به بایسته‌های قانون‌گذاری

۱. ازجمله این پژوهش‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: (جعفری، ۱۳۹۲؛ قیاسی، ۱۳۷۹؛ کاتوزیان، ۱۳۹۳؛

کیوان‌فر، ۱۳۹۰؛ یآوری، مرادی برلیان و پرهام، ۱۳۹۶؛ بابایی‌مهر، ۱۳۸۸؛ موسی‌زاده و منصوریان، ۱۳۹۳).

در حوزه سکوت قانون اساسی و برجسته کردن موضوع بوده است؛ بنابراین، این مسئله از دید نگارندگان پوشیده نبوده است که به‌کارگیری مبانی متفاوت در تحلیل حقوقی برخی از این نمونه‌ها، رویکردهای حقوقی متفاوتی را به دنبال داشته و پرداختن به هرکدام از این موضوع‌ها به‌منظور رد یا اثبات قطعی، ظرفیت پژوهش مستقل دیگری داشته و مجالی دیگر را می‌طلبد.

### ۱. فروض مختلف ناظر بر مندرجات قانون اساسی از حیث بیان و دلالت

مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس از صلاحیت قانون‌گذاری در عموم مسائل برخوردار است. این صلاحیت گسترده با محدودیت‌هایی نیز مواجه است که یکی از آن‌ها، لزوم عدم مغایرت مصوبات مجلس با چهارچوب‌های ترسیم‌شده در قانون اساسی (اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا مفاد قانون اساسی مندرج در اصل ۷۲) است. پرسش قابل طرح در این باره این است که عدم مغایرت مصوبات مجلس با این چهارچوب‌ها چگونه قابل تشخیص است؟ یک پاسخ ساده به مسئله می‌تواند این باشد که تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی، از طریق رجوع به مندرجات قانون اساسی و با استفاده از چهارچوب‌های ترسیم‌شده در این مندرجات امکان‌پذیر است. این پاسخ خود سوال‌های متعددی را به همراه دارد؛ آیا اساساً امکان دارد امری موضوع قانون‌گذاری قرار بگیرد و با مندرجات قانون اساسی ارتباطی نداشته باشد؟ و سؤال مهم‌تر اینکه اگر میان آن مفهوم و مندرجات قانون اساسی رابطه‌ای قابل‌تصور نبود، آنگاه چگونه می‌توان مغایرت یا عدم مغایرت آن مفهوم را با قانون اساسی تشخیص داد؟ پیچیدگی این امر از آنجا ناشی می‌شود که قانون اساسی دارای محدودیت‌هایی است و مندرجات این قانون قابلیت بازتاب احکام متناظر با همه مفاهیم و نهادهای موجود در روابط اجتماعی در سطح جامعه سیاسی را ندارد. از این‌رو، قابل‌تصور است که موضوع‌های مورد قانون‌گذاری گستره وسیعی از مفاهیم و نهادهای اجتماعی را در برگیرند و از لحاظ تناظر میان آن‌ها با مندرجات قانون اساسی،

وضعیت‌های گوناگونی به وجود آید که در برخی موارد از حیث تشخیص عدم مغایرت با قانون اساسی موقعیت‌های چالش‌برانگیز را ایجاد می‌کند. این موارد همان موقعیت‌هایی است که در این پژوهش با عنوان «سکوت قانون اساسی» از آن نام برده می‌شود. در ادامه مبتنی بر یک تقسیم‌بندی منطقی صورت‌های مختلف قانون‌گذاری نسبت به مندرجات قانون اساسی بررسی خواهد شد.

### ۱-۱. بیان قصد و اراده در قانون اساسی به صورت مشخص

همان‌طور که در بالا نیز ذکر شد، قانون اساسی نسبت به پاره‌ای از مفاهیم اساسی به‌طور مشخص، قصد و اراده خود را بیان کرده است. در این موارد قانون‌گذار اساسی ابعادی از مسئله را که از منظر وی مهم بوده، مورد توجه قرار داده و موضوع‌ها و احکام مرتبط با آن را در اصول مختلف خود بازتاب داده است. این شیوه بیان حداقل به سه شکل مختلف در قانون اساسی ظاهر شده است. در ادامه این اشکال مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۱-۱-۱. بیان کلیات و جزئیات اراده: نخستین حالت مربوط به مواردی است که قانون اساسی درباره یک نهاد یا رابطه یا صلاحیت، هر آنچه را که قصد داشته، بیان کرده و با این کار در مقام بیان این موضوع بوده است که غیر از موارد مذکور، نکته دیگری را نسبت به آن امر قصد نداشته است. به‌عنوان نمونه، طرق برکناری وزرا در قانون اساسی مشخص شده است؛ به‌طوری‌که برکناری یا عزل وزیر یا از طریق فرایند استیضاح در مجلس و یا مستقیماً از طریق عزل وی از سوی رئیس‌جمهور امکان‌پذیر است (اصول ۸۵ و ۱۳۵) و شیوه دیگری در این زمینه قابل‌تصور نخواهد بود؛ بنابراین، در این مورد قانون اساسی در مقام بیان این امر بوده است که غیر از طرق مذکور، راه دیگری برای کنار گذاشتن وزرا وجود ندارد. در چنین مواردی مجلس صرفاً می‌تواند به‌منظور اجرای اصل قانون اساسی و با حفظ چهارچوب و ضوابط مذکور در آن اصل، نسبت به قانون‌گذاری اقدام کند؛ لذا، مجلس در این مقام صرفاً کیفیت اجرای اصل یا اصول

قانون اساسی را تبیین می‌کند و به‌طور قطع نمی‌تواند از محدوده ترسیم‌شده در قانون اساسی فراتر برود. به بیان دیگر، قانون در این مقام در راستای اجرای اصل یا اصول قانون اساسی به کار گرفته می‌شود و ابهامی در خصوص محدوده صلاحیت مجلس برای قانون‌گذاری وجود ندارد. به‌عنوان نمونه، ضوابط مختلفی که درباره استیضاح وزرا یا رئیس‌جمهور در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است، تماماً در چهارچوب الزام‌های قانون اساسی در رابطه با موضوع مذکور است. البته مصادیق مطرح در این حوزه نیز می‌تواند چالش‌برانگیز بوده و با اختلاف‌نظر همراه باشد؛ در این‌گونه موارد چالش اصلی زمانی ایجاد می‌شود که برخی با ارائه برداشت‌هایی متفاوت از قانون اساسی، بیان انحصاری این قانون در خصوص احکام مربوط به یک نهاد یا رابطه یا صلاحیت را نفی می‌کنند و زمینه را برای ورود قانون‌گذار عادی جهت وضع قانون پیرامون آن موضوع امکان‌پذیر می‌دانند. به‌عنوان نمونه، قانون «الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۷/۴/۵ که موضوع الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش سالانه به مجلس را مطرح کرده است، یکی از همین موضوع‌های چالش‌برانگیز است.<sup>۱</sup>

۱-۲. بیان کلیات اراده و عدم ورود به جزئیات: گاهی ممکن است قانون اساسی تمام آنچه را که به‌طور مشخص از یک نهاد یا رابطه یا صلاحیت مدنظر داشته است، بیان کند، اما نسبت به بیان سایر جزئیات مربوط به موضوع، موضعی اتخاذ نکند. به‌عنوان نمونه، قانون اساسی وجود نهادی همانند «همه‌پرسی» را در اصول ۶، ۵۹، ۹۹، ۱۱۰، ۱۲۳، ۱۳۲ و ۱۷۷ پذیرفته است، اما درباره اینکه جزئیات مربوط به کیفیت و ترتیبات اجرای آن چگونه باشد، نکاتی را بیان نداشته است. در این شیوه بیان، صرفاً آنچه از منظر قانون اساسی اهمیت داشته، بیان شده است و عدم ورود قانون اساسی برای ذکر جزئیات بیشتر مرتبط با موضوع، به‌منزله واگذاری ضمنی آن موضوع‌ها به

۱. جهت مطالعه بیشتر پیرامون دیدگاه‌های متعارض مطرح در این موضوع ر.ک: (ابریشمی راد و تقی‌نژاد، ۱۳۹۸).

قانون‌گذار عادی قلمداد می‌شود. در این موارد، با توجه به اینکه قانون اساسی هیچ ضابطه‌ای را در خصوص این جزئیات و فروعات مرتبط با موضوع‌ها بیان نکرده و فقط اصل آن را پذیرفته است، مجلس می‌تواند با وضع قانون عادی، تحقق اصل یا اصول مربوطه یا ایجاد زمینه برای اجرای آن اصل یا اصول را تمهید کند. به‌عنوان مثال برای این شیوه از قانون‌گذاری می‌توان به تصویب «قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ اشاره کرد.

۱-۱-۳. بیان کلیات اراده و تعیین مرجع تصویب جزئیات: قانون اساسی در این موارد علاوه بر اینکه حکم کلی را تعیین کرده، خود نیز صراحتاً مرجع قانون‌گذاری درباره تشریح جزئیات و فروعات موضوع را معین کرده است. به‌عنوان نمونه، قانون اساسی انتشار نشریات و مطبوعات را جز در مواردی که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند، آزاد اعلام کرده و قانون‌گذاری در خصوص جزئیات مربوط به آزادی مطبوعات را به مجلس واگذار کرده است (اصل ۲۴). بر این اساس مجلس شورای اسلامی نیز با تصویب قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ این جزئیات را در حدود اجازه قانون‌گذار اساسی مشخص ساخته است.

#### ۱-۲. بیان غیر کامل قصد و اراده

مواردی نیز وجود دارد که اگرچه قانون اساسی در آن موضوع به‌طور سلبی یا ایجابی موضع‌گیری داشته، ولی تمامی ابعاد و حالات آن را مشخص نکرده است. این نحوه بیان ممکن است در دو حالت رخ دهد: حالت نخست مربوط به وضعیتی است که قانون اساسی نسبت به موضوعی موضع‌گیری داشته، اما همه احکام جزئی مربوطه را به‌طور کامل بیان نداشته است. به‌عنوان نمونه، مطابق اصل ۱۲۳ قانون اساسی موضوع امضای مصوبات مجلس یا نتایج همه‌پرسی توسط رئیس‌جمهور مطرح شده است، اما در خصوص یکی از احکام فرعی موضوع که همان ضمانت اجرای عدم امضا از سوی



رئیس‌جمهور است، موضعی اتخاذ نکرده است. حالت دوم نیز مربوط به مواردی است که موضوعی در قانون اساسی مطرح شده است و احکام متناظر با آن نیز پیش‌بینی شده است، اما با دقت در موضوع می‌توان مشاهده کرده که نحوه بیان به‌گونه‌ای است که به‌صراحت همه اقسام موضوع را شامل نمی‌شود و شمول آن نسبت به برخی مصادیق دارای ابهام باقی می‌ماند. به‌عنوان نمونه در این خصوص می‌توان به اصل ۱۴۲ قانون اساسی درباره نظارت بر دارایی مسئولان نظام سیاسی کشور اشاره کرد. در این اصل لزوم نظارت بر دارایی مقام‌ها و سازوکار نظارتی مربوطه مشخص شده است، اما نحوه بیان اصل به‌گونه‌ای است که شمول حکم آن نسبت به سایر مقام‌های غیر مذکور در این اصل را مبهم باقی گذاشته است. البته لازم به ذکر است که شورای نگهبان از اصل ۱۴۲ قانون اساسی برداشت حصری داشته و مصوبات مجلس در جهت افزودن سایر مقام‌ها بر شمول حکم این اصل، با ایراد مغایرت این شورا روبرو بوده است که در ادامه به این موضوع پرداخته خواهد شد. نکته‌ای که در خصوص این قسم از قانون‌گذاری نسبت به مندرجات قانون اساسی باید گفت این است که در این موارد، عدم بیان کامل اراده با قصد صورت نمی‌گیرد؛ به‌طوری‌که نمی‌توان با اطمینان از این موضوع سخن گفت که قانون اساسی در مقام بیان بوده و سکوت او یا عدم بیان کامل موضوع از سمت او، به معنای نفی موضوع است، بلکه به دلایل مختلفی می‌توان این عدم بیان را خارج از قصد قانون‌گذار اساسی دانست؛ از جمله آنکه گذر زمان و پیش‌آمد رخدادهای متنوع اجتماعی، مجال پیش‌بینی همه حوادث را از قانون سلب می‌کند و از این رو، مشاهده سکوت در قانون، امری خلاف انتظار نخواهد بود.

### ۱-۳. عدم وجود قصد و اراده

مفاهیم بسیاری نیز وجود دارند که قانون اساسی نسبت به آن‌ها نه به‌طور سلبی و نه به‌طور ایجابی موضع‌گیری نکرده است. به‌عنوان نمونه در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ در رابطه با شیوه بازنگری در قانون اساسی هیچ مطلبی نیامده بود یا به‌عنوان

نمونه‌ای دیگر می‌توان به حق بر اعتصاب اشاره کرد که به‌طور معمول در قوانین اساسی به آن‌ها پرداخته می‌شود اما نه در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و نه در بازنگری سال ۱۳۶۸ مطلبی در این رابطه نیامده است. در این موارد سؤال اساسی این است که آیا مجلس به‌طور مستقل می‌تواند نسبت به «وضع» یا «تأسیس» نهاد یا قاعده یا سازوکاری خاص در این حوزه اقدام کند؟ برای پاسخ به این سؤال دو فرض متصور خواهد بود: فرض نخست مربوط به مواردی است که آن مفهوم ماهیتاً اساسی به حساب نیاید. در این موارد بدیهی است که قانون‌گذاری مجلس با چالش مواجه نبوده و مجلس می‌تواند نسبت به آن مفهوم قانون وضع کند؛ اما فرض دوم مربوط به مواردی است که آن مفهوم ماهیتاً اساسی به حساب آید. پاسخگویی به سؤال فوق در این فرض چالش‌برانگیز است و به‌طور کلی تمرکز اصلی پژوهش حاضر نیز در ارتباط با تعیین ضوابط حاکم بر قانون‌گذاری نسبت به موضوع‌های ماهیتاً اساسی است که در فروض مختلف قانون‌گذاری نسبت به مندرجات قانون اساسی قابل تصور است.

## ۲. روش فهم قانون اساسی؛ چالشی مؤثر در پذیرش یا عدم پذیرش ورود مجلس

### برای قانون‌گذاری

به دلیل بی‌بهره بودن بشر از علم مطلق و پیش‌بینی آینده، قوانین بشری ناگزیر به ورطه‌ی ابهام، اجمال، نقص، سکوت و تعارض می‌غلطند و از این‌رو، تفسیر همواره جزء جدایی‌ناپذیر قانون است. اگرچه ممکن است مرجع تفسیر به‌طور معمول در مورد رویکرد یا روش تفسیری اتخاذی خود چیزی نگوید، اما مرجع مزبور همواره ناگزیر از به‌کارگیری روش‌های منطقی تفسیر برای رسیدن به حکم موردنظر است (خلف رضایی، ۱۳۹۳: ۷۴). علاوه بر این، باید توجه داشت که قدر مسلم در تمامی روش‌های تفسیری این است که در فهم قانون اساسی، منطوق آن نباید مخدوش شود و در این خصوص توجه به تمامی مفاد به‌صورت یک مجموعه ضرورت دارد. به بیان دیگر، قانون اساسی

را باید به‌طور ساختارمند فهم کرد. و رای این، در استنباط فرامتنی و مفهوم‌گیری - قطع نظر از اینکه چه روشی برای تفسیر و فهم قانون اساسی اتخاذ شود - دست‌کم می‌توان ادعا کرد که برداشت مزبور نباید مبانی مورد پذیرش و اصول مسلم حقوقی را مخدوش سازد. از این رو، کاربست صحیح اصول لفظی برای استنباط معنای صحیح قانون باید همراه با ملاحظات باشد که در ادامه به آن اشاره خواهد شد.

۱-۲. مفهوم‌گیری از الفاظ قانون از طریق توجه به قانون اساسی به‌عنوان یک کل واحد توجه به دلالت‌های مستقیم و غیرمستقیم الفاظ و عبارات به‌کاررفته در قانون همواره یکی از ابزارهایی بوده است که در زمینه فهم و استنباط دقیق از قانون مورد توجه حقوق‌دانان قرار دارد و از آن با عناوین «منطوق» و «مفهوم» الفاظ نام‌برده می‌شود.<sup>۱</sup> از جمله این موارد می‌توان به مفهوم حصر اشاره کرد. بر این اساس، هرگاه قانون‌گذار از طریق به‌کارگیری الفاظ مشخصی نظیر «تنها»، «به‌جز» و مانند این‌ها منظور خود را به این نحو بیان کند که حکم مورد بحث صرفاً به همان موضوع مذکور در قانون اشاره دارد و موارد دیگر را شامل نمی‌شود، به‌نوعی با به‌کارگیری مفهوم حصر، شمول قانون را از سایر موضوع‌ها نفی می‌کند؛ اما باید توجه داشت اگرچه به‌کارگیری ادوات حصر اعم از لفظی یا غیرلفظی، وجود حصر و به‌تبع آن داشتن مفهوم را اثبات می‌کند، اما به‌طور کلی احراز حصر در یک جمله و استناد به مفهوم مخالف آن، متوقف بر احراز ادوات لفظی یا غیرلفظی نیست، بلکه هر چیزی که بتواند به نحوی دلالت بر حصر داشته باشد، بر داشتن مفهوم مخالف نیز دلالت می‌کند (مظفر، ۱۳۸۵: ۲۲۹). بر همین اساس، بسیار محتمل است که در برخی موارد، قانون اساسی اراده خود مبنی بر حصر

۱. بنا بر تعاریف به‌کاررفته در کتب اصولی، منطوق، معنایی است که خود لفظ مستقیماً بر آن دلالت می‌کند و مفهوم، معنایی است که منطوق دربرگیرنده آن معنا نبوده و به صورت مطابقی بر آن دلالت نکند، اما در عین حال به این اعتبار که آن معنی به دلالت التزامی لازمه مفاد آن جمله است، بر آن معنا دلالت می‌کند. جهت مطالعه بیشتر در این زمینه رک: (واعظ حسینی بهسودی، ۱۳۷۵).

را بدون استفاده از ادوات حصر بیان کرده باشد. در این موارد اگرچه ظاهر اصول دربردارنده نشانه‌هایی از بیان حصر نیستند، اما با مراجعه به سایر امارات نظیر توجه به اصول کلی حقوقی یا انسجام کلی میان اصول متعدد قانون اساسی می‌توان دلالت بر حصر را دریافت کرد.

مسئله طرق ابتکار قانون و طریق ابتکار همه‌پرسی یکی از مصادیق همین امر است؛ توضیح آنکه مطابق اصل ۵۹ قانون اساسی در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی می‌توان اعمال قوه مقننه را از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء انجام داد؛ اما بر اساس ظاهر اصل این‌طور به نظر می‌رسد که قانون اساسی در خصوص طرق ابتکار همه‌پرسی تقنینی حکمی را تعیین نکرده و این موضوع از جمله موارد سکوت قانون اساسی به حساب می‌آید. از طرفی، مجلس نیز به منظور تعیین تکلیف در خصوص موضوع مذکور، در ماده ۳۶ «لایحه یک‌فوریتی همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران»، ابتکار همه‌پرسی را به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یک‌صد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر دانست و با تأیید این شیوه از سوی شورای نگهبان، شیوه مذکور به قانون تبدیل شد.<sup>۱</sup> در تحلیل این فرایند برخی اعلام داشته‌اند که ابتکار پیشنهاد همه‌پرسی از جمله موضوع‌هایی است که به دلیل سکوت قانون اساسی، تکلیف آن در این قانون مشخص نشده است و قانون‌گذار عادی می‌تواند با وضع قانون به تعیین سازوکار در این زمینه پردازد؛ لذا مبتنی بر همین نظر، اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص طرح فوق را مغایر قانون اساسی ندانسته و حتی در گامی فراتر، برخی پیش‌بینی اعطای حق ابتکار همه‌پرسی به مردم را نیز پیشنهاد داده‌اند.<sup>۲</sup>

در تحلیل دیدگاه فوق باید توجه داشت، علاوه بر سابقه ذکر شده، موضوع نحوه ابتکار همه‌پرسی تقنینی یک‌بار دیگر نیز در طرح الحاق یک ماده به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۲/۱۶ نیز مجدداً با همان محتوا مطرح شد، اما

۱. ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴.

۲. رک: (خسروی، عامری و مقدسی ۱۳۹۷؛ طحان‌نظیف و ممتازنیا، ۱۳۹۸).

این بار شورای نگهبان مصوبه مذکور را مغایر اصل ۷۴ دانست و در بند (۱) اظهار نظر شماره ۳۱۶۷/۳۰/۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۳/۱۲ خود بیان کرد: «مستفاد از اصل ۷۴ قانون اساسی این است که مصوبات تقنینی مجلس از طریق طرح و یا لایحه قانونی صورت می‌گیرد و طریق دیگری پیش‌بینی نشده است. در تبصره ۱ درخواست همه‌پرسی به‌وسیله رئیس‌جمهور خارج از لوایح قانونی است، لذا از این جهت که مجلس ملزم به رسیدگی آن باشد خلاف این اصل شناخته شد. چون مستفاد از اصل مذکور این است که در تمام موارد، طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان قابل طرح در مجلس است در تبصره ۱ الزام درخواست همه‌پرسی حداقل به‌وسیله یک‌صد نفر، منجر به سلب این حق از نمایندگان می‌شود، لذا این تبصره از این جهت نیز خلاف اصل فوق‌الذکر شناخته شد.» توجه به این نظر نشان می‌دهد شورای نگهبان علی‌رغم اظهار نظر قبلی خود، این بار به‌درستی طرق ابتکار قانون را منحصر به موارد مذکور در اصل ۷۴ دانسته است.<sup>۱</sup> در واقع شورای نگهبان با احراز اراده قانون اساسی در قالب حصر مزبور و نفی سکوت قانون اساسی، اساساً وضع قانون عادی برای تعیین تکلیف در این باره را منتفی دانسته است. نکته‌ای که در این رابطه وجود دارد این است که صلاحیت ابتکار قانون یکی از ابزارهای مهمی است که در تنظیم روابط میان قوا و ایجاد تعادل میان آن‌ها نقشی اساسی ایفا می‌کند و با توجه به اینکه به‌کارگیری این صلاحیت از سوی هر یک از قوا در نظام‌های سیاسی آثار متفاوتی در پی خواهد داشت، قوانین اساسی معمولاً در هنگام تقسیم قدرت میان قوای مختلف، از ذکر فروع مختلف مربوط به این صلاحیت غافل نبوده و حتی جزئیات مربوط به آن را با دقت تبیین می‌کنند. قانون اساسی ایران نیز از این امر مستثنا نبوده و در اصل ۷۴ احکام مربوط به صلاحیت مزبور را بیان کرده است. مبتنی بر این مسئله، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که حتی در رابطه با موضوع‌هایی که در قانون اساسی به صراحت

۱. البته تصریح قانون اساسی به صلاحیت شورای عالی استان‌ها در ارسال مستقیم طرح به مجلس نیز در این رابطه قابل ذکر است.

به همراه ادوات حصر نیامده باشند نیز می‌توان با توجه به برخی امارات نظیر توجه به سابقه موضوع در ادبیات حقوق اساسی، اراده حصری قانون‌گذار اساسی را کشف کرد.

## ۲-۲. اصول کلی حقوقی و امارات فرامتنی به‌مثابه معیارهایی برای اعتبار مفهوم

### الفاظ قانون

از سوی دیگر، علی‌رغم مطالبی که در بالا بیان شد، باید توجه داشت که در استفاده از مفهوم حصر و به‌کارگیری آن برای استنباط دلالت‌های قانون اساسی نباید راه افراط را پیمود؛ توضیح آنکه هرچند مفهوم حصر دارای اعتبار و قابل استناد است ولی در استناد به آن نباید بیش از حد افراط کرد و بدون توجه به اصول کلی و مبانی حقوقی قوانین، از عبارات قانونی مفهوم حصر و یا به‌طور کلی مفهوم مخالف برداشت کرد و از این طریق حکمی را که مخالف قواعد عمومی و اصول مسلم حقوقی است به قانون‌گذار نسبت داد؛ زیرا تعارض مفهوم مخالف با چنین قواعدی می‌تواند قرینه‌ای باشد بر اینکه عبارت قانون در این مورد خاص فاقد مفهوم مخالف است یا مفهوم مخالف آن مورد نظر قانون‌گذار نبوده است (قافی و شریعتی، ۱۳۹۲: ۱۵۲؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۲۵۶). با وجود این مطالب، رویکرد شورای نگهبان نسبت به دامنه شمول اصل ۱۴۲ یکی از همین موارد است. مطابق این اصل ضروری است دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آن‌ها توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی شود تا بعد از انجام دوره خدمت برخلاف حق افزایش نیافته باشد؛ اما همان‌طور که از ظاهر اصل نیز پیداست، در خصوص ضرورت اجرای سازوکار فوق نسبت به سایر مقام‌ها ذکری به میان نیامده است.

به‌منظور رفع این نقیصه تاکنون طرح‌ها و لوایح متعددی به تصویب رسیده که همه این موارد با ایراد شورای نگهبان مواجه شده است؛ به‌عنوان نمونه تبصره «۲» بند «ت» ماده «۱۷» لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که اعضای هیئت عامل صندوق توسعه ملی را مشمول حکم مندرج در اصل ۱۴۲ دانسته بود، مطابق بند (۸-۲) اظهار

نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶ شورای نگهبان به این دلیل که حکم اصل را به مقام‌هایی غیر از موارد مذکور در این اصل تسری داده است، مغایر با قانون اساسی شناخته شد. نمونه دیگری که در این زمینه قابل ذکر است، اقدام مجلس در خصوص تصویب طرح رسیدگی به دارایی مقام‌ها و مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران است. به موجب ماده ۴ این طرح،<sup>۱</sup> تعداد زیادی از مقام‌ها علاوه بر موارد مذکور در اصل ۱۴۲، مشمول حکم مذکور در این اصل شده بودند؛ اما شورای نگهبان در بند (۱) اظهار نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۵ خود با این استدلال که اصل طرح مبنی بر تسری شمول آن به مقام‌هایی است که در اصل ۱۴۲ قانون اساسی ذکر از آن‌ها به میان نیامده است و این امر خلاف حصر مستفاد از اصل مذکور تلقی می‌شود، این طرح را مغایر اصل ۱۴۲ دانست و در نهایت پس از اصرار مجلس بر مصوبه خود موضوع در مجمع تشخیص مصلحت مطرح و تصویب شد. در رابطه با تحلیل رویکرد شورای نگهبان در نمونه‌های فوق باید توجه داشت که اگرچه توقف در ظاهر اصل ۱۴۲ شاید بتواند سازوکار نظارتی مذکور در این اصل را محدود به مقام‌های مذکور در این اصل تفسیر کند، اما مبتنی بر یک تحلیل حقوقی صحیح که برآمده از توجه به اصول کلی حقوقی نظیر لزوم نظارت‌پذیری و پاسخگویی همه مقام‌ها در یک حکومت مردم‌سالار دینی است، به خوبی مشخص می‌کند که ارزیابی فوق تا چه حد ناصحیح و دور از اصول حقوقی پذیرفته شده است؛ چنان‌که می‌توان ادعا کرد که قانون‌گذار

۱. ماده ۴- مقامات و مسئولین زیر موظف‌اند صورت دارایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را قبل و بعد از خدمت به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند.

۱- اعضاء مجلس خبرگان.

۲- اعضاء حقوقدان شورای نگهبان.

۳- نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

۴- معاونان رئیس قوه قضائیه و رؤساء سازمان‌ها و دستگاه‌های وابسته به این قوه و معاونان آنان.

۵- دادستان کل کشور، رئیس دیوان عالی کشور و رئیس دیوان عدالت اداری و معاونان آنان.

اساسی الزاماً نظارت بر دارایی مقام‌های مصرح در اصل ۱۴۲ را اراده کرده ولی در مقام نفی نظارت بر دارایی مقام‌های غیر نبوده است؛ لذا ضروری است شورای نگهبان در مواجهه با چنین مواردی، از توقف در ظاهر الفاظ و توجه صرف به دلالت‌های لفظی عبور کرده و مبتنی بر امارات دیگری نظیر توجه به اصول کلی حقوقی، اراده واقعی قانون‌گذار اساسی را استنباط کند.

### ۳. الزام‌های حاکم بر قانون‌گذاری مجلس در موارد سکوت قانون اساسی

به دنبال یافتن پاسخ برای پرسش اصلی پژوهش و ارائه بحث پیرامون برخی مفاهیم مورد نیاز جهت روشن شدن ابعاد مختلف تحقیق در بخش‌های قبل، اینک نوبت به آن رسیده است که بایدها و نبایدهای حاکم بر قانون‌گذاری مجلس درباره موضوع‌های مسکوت در قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد. در این راستا باید توجه داشت که عمده موضوع‌هایی که در قانون اساسی بازتاب یافته است، تحت دو موضوع کلی «حقوق سازمان‌دهنده قوای عمومی» و «حقوق و آزادی‌های افراد» قابل تقسیم است (عباسی، ۱۳۹۴: ۵-۸) و دیگر موضوع‌ها نیز به‌نوعی در این دو عنوان کلی قابل جمع هستند؛ بنابراین، بحث از بایدها و نبایدهای حاکم بر قانون‌گذاری مجلس را نیز می‌توان در راستای همین عناوین سامان‌دهی کرد.

از طرفی، همان‌طور که در مقدمه نیز ذکر شد در صورتی که مجلس در محدوده سکوت قانون اساسی مصوبه‌ای وضع کند، شورای نگهبان مطابق صلاحیت قانونی خود ملزم است درباره عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی اظهارنظر داشته باشد. از این‌رو، قابل انتظار است که شورای نگهبان تاکنون بارها پیرامون موضوع‌های مسکوت در قانون اساسی، اظهارنظر کرده باشد. بر همین اساس، سعی شده است در کشف و توصیف ضوابط حاکم بر قانون‌گذاری مجلس، از مبانی نظرها و استدلال‌های شورای نگهبان در مواردی که همسو با دیدگاه نگارندگان این پژوهش است نیز استفاده شود؛ بنابراین، در



ادامه به فراخور بحث رویه شورای نگهبان پیرامون موضوع‌های مسکوت در قانون اساسی نیز مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

### ۳-۱. عدم تضعیف حقوق و آزادی‌های افراد

در یک جامعه سیاسی، تضمین حقوق و آزادی‌های افراد مستلزم تعیین محدوده حقوق و آزادی‌ها است و گرنه در غیاب چنین امری، هرج و مرج ایجاد خواهد شد و همین آشفتگی باعث از بین رفتن اساس حقوق و آزادی‌ها خواهد شد. مبتنی بر این مطلب، معمولاً بخش مهمی از قوانین اساسی به موضوع مذکور اختصاص یافته و در اصول متعدد قانون اساسی محدوده مشخصی از آزادی‌ها برای افراد تضمین شده است. همچنین اغلب قوانین اساسی فعلی با یک اعلامیه حقوق یا یک مقدمه و گاهی هم با هر دو آغاز می‌شوند و ارزش‌هایی را که آن نظام سیاسی خود را به آن‌ها متعهد می‌داند، بیان می‌کنند و حقوق و آزادی‌های شهروندان را که قدرت حاکم خود را به آن‌ها متعهد می‌داند، اعلام می‌دارند (اردان، ۱۳۸۹: ۹۷). این متون یا به‌طور جداگانه به تصویب قوه مؤسس می‌رسند و یا در یکی از فصول متن قانون اساسی می‌آیند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۰۷). در همین راستا، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شیوه اخیر عمل کرده و در فصل سوم با عنوان «حقوق ملت»، آزادی‌های مختلفی را برای افراد به رسمیت شناخته است.

نکته‌ای که وجود دارد این است که علاوه بر قانون اساسی، در بسیاری از موارد قانون عادی نیز نسبت به تعیین محدوده حقوق و آزادی افراد احکامی را به تصویب می‌رساند. در این بین، سؤالی که ایجاد می‌شود این است که نسبت میان قوانین اخیر با حقوق و آزادی‌های تضمین‌شده در قانون اساسی به چه صورتی تعیین خواهد شد؟ بدیهی است در مواردی که قانون اساسی موضع مشخصی را اتخاذ کرده، قانون‌گذار عادی صرفاً در همان محدوده قادر به وضع قانون است اما در سایر موارد که به‌نوعی با

سکوت قانون اساسی مواجه است، مسئله به گونه‌ای دیگر قابل طرح است.<sup>۱</sup> به نظر می‌رسد در این حالت، توجه به عدم تضعیف قواعد حمایت‌کننده از حقوق و آزادی‌های افراد می‌تواند به‌عنوان یک معیار، محدوده قانون‌گذاری در حوزه سکوت قانون اساسی را مشخص می‌کند. در ادامه از باب نمونه، موقعیت‌های متعددی که در آن با توجه به معیار مذکور، می‌توان محدوده قانون‌گذاری مجلس را مشخص کرد، بررسی خواهد شد و از نظرات شورای نگهبان در این زمینه نیز به‌عنوان مؤید استفاده می‌شود.

۳-۱-۱. حق انتخاب وکیل در مراجع شبه قضایی: اصل ۳۵ قانون اساسی، داشتن وکیل در کلیه دادگاه‌ها و مراجع قضایی را به‌عنوان یکی از حقوق افراد به رسمیت شناخته است، اما در رابطه با حق انتخاب وکیل در مراجع شبه قضایی حکمی تعیین نکرده و نسبت به آن ساکت است. مبتنی بر این امر، در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۲۹ طی استعلامی از شورای نگهبان درخواست شد نسبت به این موضوع که آیا افراد حق انتخاب وکیل در غیر مراجع قضایی را نیز دارند یا خیر اظهار نظر کند. شورا در پاسخ به استعلام فوق، با احراز سکوت قانون اساسی در خصوص موضوع مذکور، به‌درستی صلاحیت قانون‌گذاری مجلس در این باره را منتفی ندانست.<sup>۲</sup> در تحلیل این نظر می‌توان گفت، اگرچه درباره حق انتخاب وکیل در مراجع شبه قضایی در قانون اساسی ذکری به میان نیامده است، اما مجلس مبتنی بر صلاحیت عام قانون‌گذاری خود می‌تواند در جهت تضمین حق مزبور به وضع قاعده بپردازد. از طرفی، از آنجاکه

۱. حالت‌های مختلف میان موضوعات مورد قانون‌گذاری و قانون اساسی در بخش نخست به تفصیل بررسی شده است.  
 ۲. شورای نگهبان در پاسخ به این سؤال که از آن شورا خواسته بود در مورد حق انتخاب وکیل دایره شمول اصل (۳۵) قانون اساسی را نسبت به دادگاه‌هایی چون دادگاه انتظامی قضات، هیئت‌های انتظامی، اعضای هیئت‌علمی دانشگاه‌ها، هیئت‌های انتظامی سازمان‌های نظام پزشکی، هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات کارکنان رسمی دولت و شعب دیوان عدالت اداری تعیین کند، در نظر شماره ۶۶۱۷ مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۹ خود اعلام داشت: «به لحاظ اینکه اصل (۳۵) قانون اساسی حق انتخاب وکیل را در غیر دادگاه‌ها نفی نمی‌کند، از این رو اصل مذکور نیاز به تفسیر ندارد و مرجع تفسیر قوانین عادی شورای نگهبان نمی‌باشد».

قانون‌گذاری در راستای اعطای حق انتخاب وکیل در مراجع شبه قضایی به هیچ عنوان اقدامی در جهت تضعیف حقوق و آزادی‌های تضمین‌شده در قانون اساسی نبوده بلکه، کاملاً در راستای تضمین حقوق و آزادی‌های مذکور است، شورای نگهبان به‌درستی داشتن وکیل در مراجع شبه قضایی را مغایر قانون اساسی ندانسته و تصمیم‌گیری در این خصوص را در صلاحیت قانون‌گذار عادی دانسته است؛ بنابراین، می‌توان با تنقیح مناط و الغای خصوصیت از اظهارنظر مزبور، مبنای شورای نگهبان در این نظر را به‌عنوان ملاکی برای انطباق مصوبات مجلس با سکوت قانون اساسی در حوزه حقوق و آزادی‌های افراد به سایر موارد نیز تعمیم داد. البته ناگفته نماند که ملاک مذکور همواره در نظرهای شورای نگهبان رعایت نشده و در برخی موارد، علی‌رغم اینکه مصوبه مجلس منجر به تضییق حقوق و آزادی‌ها نبوده و یا در مسیری کاملاً بالعکس تقویت حقوق و آزادی‌های تضمین‌شده افراد را در پی داشته، اما شورای نگهبان مصوبه مذکور را مغایر اصول قانون دانسته است. در ادامه برخی از این موارد مورد نقد و بررسی قرار خواهد گرفت.

**۳-۱-۲. تشکیل ارکان عالی سندیکایی: آزادی تشکیل احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌ها**  
 به‌صراحت در اصل ۲۶ قانون اساسی آمده، اما این اصل نسبت به امکان تشکیل ارکان عالی توسط این احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌ها حکم معینی وضع نکرده است؛ لذا تشکیل ارکان عالی سندیکایی موضوعی است که قانون اساسی نسبت به آن ساکت است. از طرفی، به نظر می‌رسد تشکیل ارکان عالی سندیکایی به‌نوعی باعث تقویت و انسجام بیشتر فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌ها خواهد شد و پیش‌بینی چنین امکانی در قانون به‌عنوان یک ابزار مؤثر در راستای اعمال مؤثر آزادی شکل به کار می‌آید؛ بنابراین، اگرچه در قانون اساسی اشاره‌ای به ارکان عالی سندیکایی نشده است، اما این سکوت قانون اساسی نباید به‌عنوان مانعی برای تصویب چنین امری در قانون عادی تلقی شود با وجود این، سابقه قانون‌گذاری در این خصوص نشان می‌دهد که شورای نگهبان چنین رویکردی را نسبت به داشتن ارکان عالی سندیکایی نپذیرفته

است. توضیح آنکه مجلس با تصویب مواد ۱۳۱ و ۱۳۲ لایحه کار مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۴، به دنبال تصویب این موضوع بود که ارکان عالی سندیکایی را برای انجمن‌های کارگری و کارفرمایی به رسمیت بشناسد؛ اما شورای نگهبان در هنگام تطبیق موارد مذکور با قانون اساسی، در بند (۴۶) اظهارنظر خود، تشکیل ارکان عالی برای انجمن‌های کارگری و کارفرمایی را به دلیل آنکه در اصل ۲۶ ذکری از آن به میان نیامده است، مغایر اصل مذکور دانست.<sup>۱</sup> همان‌طور که در بالا نیز ذکر شد، علی‌رغم اینکه در اینجا وضع قاعده مزبور نه تنها مانعی در راستای اعمال حقوق و آزادی‌های مصرح در قانون اساسی ایجاد نمی‌کند، بلکه به‌عنوان ابزاری در راستای تقویت آن نیز محسوب می‌شود، اما بازم شورای نگهبان تصویب آن را مغایر قانون اساسی دانسته است؛ بنابراین، عملکرد شورای نگهبان در این مورد از این جهت که بدون دلیل، صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس را در موارد سکوت قانون اساسی محدود کرده است، قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

۳-۱-۳. سازوکار نظارت بر اعمال آزادی اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها: قانون اساسی در اصل ۲۷ تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها را در مواردی که بدون حمل سلاح است و به شرط آنکه محل به مبانی اسلام نباشد، آزاد اعلام کرده است، اما نسبت به سایر فروع موضوع از جمله اینکه نظارت بر تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها چگونه صورت خواهد گرفت و اینکه مسئولیت آن بر عهده چه نهادی است، سکوت اختیار کرده و حکمی را تعیین نکرده است. مبتنی بر این، مجلس شورای اسلامی به دنبال تعیین تکلیف برای این موضوع، در قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵/۸/۲۶ سازوکار نظارت پیشینی و اخذ مجوز از مراجع ذی‌ربط را تعیین

۱. اظهارنظر شماره ۹۸۵۵ مورخ ۱۳۶۶/۹/۱۹ شورای نگهبان: «در تبصره ۱ ماده ۱۳۱ و تبصره ۱ ماده ۱۳۲ نظر به اینکه آنچه از اصل ۲۶ قانون اساسی استفاده می‌شود آزادی فعالیت‌های گروهی و جمعی به صورت تشکل افراد است و شامل فعالیت‌های جمعی جمعیت‌ها و انجمن‌ها نمی‌شود و چون این اصل مربوط به حقوق مردم است و اکتفاء قانون اساسی به اینکه در مقام بیان بوده است، به این مقدار ظاهر در حصر است بنابراین تشکیل انجمن‌ها و هیأت‌ها از طریق سلسله‌مراتب به‌طور صعودی مغایر با قانون اساسی است.»

کرده است. پیش‌ازین نیز قانون دیگری با عنوان «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ وجود داشت که سازوکاری برای چگونگی نظارت بر تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها تعیین کرده بود. مبتنی بر این سازوکار احزاب برای برگزاری راهپیمایی و تجمع می‌بایست درخواست خود را به استانداری‌های مربوطه ارسال کنند و صرفاً پس از اخذ مجوز از نهادهای مزبور است که می‌توانند نسبت به برگزاری راهپیمایی یا تجمع اقدام کنند.<sup>۱</sup> با توجه به مباحثات صورت گرفته در مجلس خبرگان قانون اساسی پیرامون این اصل،<sup>۲</sup> به نظر می‌رسد آنچه در اصل ۲۷ مدنظر قانون‌گذار اساسی بوده است از یک‌سویه اطلاق و تصور آزادی حداکثری برای استفاده از حق مزبور و از سوی دیگر به پرهیز از ایجاد اختلال در مبانی اسلام محدود بوده است. ممکن است گفته شود الزام به اخذ مجوز پیشینی با منطبق لزوم رعایت نظم و جلوگیری از آشوب پیش‌بینی شده است. هرچند توجه به اصل این منطق صحیح و قابل‌پذیرش است، اما باید توجه داشت با تصویب یک سازوکار قانونی صحیح حتی بدون الزام به مجوز پیشینی صرفاً از طریق اعلام پیشینی نیز می‌تواند منطق مذکور را تأمین کرد؛ بنابراین، اگر قانون‌گذار عادی بخواهد با توجه به این ابعاد به وضع قاعده در رابطه با اصل ۲۷ بپردازد، چه‌بسا استفاده از ابزار نظارتی «اعلامیه پیشینی» نسبت به ابزار «اخذ مجوز» با مفاد اصل مزبور سازگارتر باشد (رفیعی علوی، ۱۳۹۹: ۵۹). از این منظر به نظر می‌رسد سازوکار نظارتی موجود در قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵/۸/۲۶ به دلیل آنکه به‌نوعی محدودکننده آزادی تجمع و راهپیمایی است

۱. ماده ۱۳ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵/۸/۲۶: احزاب دارای پروانه فعالیت در چهارچوب قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران و برابر مفاد این قانون از حقوق و امتیازات زیر برخوردارند: ... خ - برگزاری راهپیمایی‌ها و تشکیل اجتماعات حسب مورد با اطلاع و صدور مجوز وزارت کشور و استانداری با رعایت بند ۶ ماده ۱۱ این قانون و اصل بیست و هفتم قانون اساسی.

۲. مشروح مذاکرات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، جلد اول، صص ۶۸۳-۶۸۶ و ۷۱۰-۷۲۱ و جلد سوم صص ۱۷۹۷-۱۷۹۸.

و با دادن اختیار به دولت جهت تشخیص موارد مجاز برای راه‌پیمایی و اجتماعات، تحقق آزادی مزبور را با محدودیت مواجه ساخته است، مغایر با اصل ۲۷ قانون اساسی تلقی می‌شود. با وجود این، شورای نگهبان سازوکارهای نظارتی مزبور را مغایر قانون اساسی ندانسته است. از این منظر، عملکرد شورای نگهبان به دلیل آنکه مصوبه‌ای را که آزادی‌های مصرح در قانون اساسی را محدود ساخته، مغایر با قانون اساسی اعلام نکرده است، قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

### ۲-۳. تغییر ندادن تعادل موجود در قواعد سازمان‌دهنده قوای عمومی

هسته اصلی همه قوانین اساسی قواعد مربوط به سازمان‌دهی و آیین‌های عملکرد مقام‌ها و نهادهای سیاسی است (اردان، ۱۳۸۹: ۱۰۰). به عبارت دیگر، در این قسمت از قانون اساسی، از مجموعه ساختمان‌بندی سیاسی کشور، نحوه تعیین فرمانروایان و تنظیم نهادها و سازمان‌ها و رابطه بین دستگاه‌های سیاسی کشور و چگونگی توزیع صلاحیت در میان آن‌ها سخن به میان می‌آید (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۰۸). مبتنی بر این موضوع، قانون اساسی با وضع قواعد سازمان‌دهنده، ضمن ایجاد تعادل میان قوای متعدد، حدود صلاحیت هر یک از آن‌ها و روابط میان آن‌ها را مشخص می‌کند. در این میان، بسیاری از جلوه‌های ارتباط میان قوا وجود دارد که در قانون اساسی ذکری از آن‌ها به میان نیامده است، اما قانون عادی با وضع قاعده در آن مورد، نسبت به ساماندهی روابط موجود اقدام کرده است. در ادامه ضمن بررسی تعدادی از این موارد، سعی می‌شود با تنقیح مناط از آن‌ها، ملاک مناسبی جهت سنجش میزان انطباق موارد مذکور با قانون اساسی نیز استنباط شود.

۲-۳-۱. الزام رئیس‌جمهور و وزیر به دادن پاسخ تذکر: به موجب ماده ۲۲ «طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۸۷/۷/۲۱ نمایندگان مجلس اختیار پیدا کرده بودند در خصوص اقدامات برخلاف قانون رئیس‌جمهور و

وزرا و همچنین سوء جریان اداره در هر یک از دستگاه‌های زیر نظر آن‌ها، به این مقام‌ها تذکر بدهند و این مقام‌ها نیز ملزم می‌شدند پاسخ کتبی خود را مستقیماً به نماینده ابلاغ کند.<sup>۱</sup> شورای نگهبان در هنگام تطبیق مصوبه مذکور با قانون اساسی، در بند (۱۴) اظهار نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ خود، الزام وزیر و رئیس‌جمهور به جواب دادن به تذکر نمایندگان را خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی (استقلال قوه مجریه) دانست. در خصوص تحلیل اظهارنظر شورا باید گفت در اینجا به دلیل اینکه پیش‌بینی سازوکار تذکر در روابط موجود میان قوای مقننه و مجریه تغییر خاصی ایجاد نمی‌کند، شورای نگهبان نفس تصویب این موضوع را پذیرفته و آن را مغایر با قانون اساسی ندانسته است، اما از آنجاکه ایجاد الزام برای رئیس‌جمهور و وزرا در راستای پاسخگویی به تذکر نمایندگان مجلس روابط میان قوای مقننه و مجریه را متأثر می‌سازد و تعادل موجود را به نفع قوه مقننه به هم می‌زند، شورای نگهبان به درستی مصوبه مزبور را مغایر با قانون اساسی شناخته است.

بنابراین مبتنی بر توضیحات فوق، این گزاره کلی قابل استنباط است که وضع قاعده در حوزه تنظیم روابط میان قوا تا آنجا که تعادل موجود را بر هم نهد، مغایرتی با قانون اساسی ندارد. معکوس این رابطه نیز صادق است؛ یعنی اگر قاعده‌ای تعادل موجود در روابط میان قوا را بر هم زند، شورای نگهبان قاعده مذکور را مغایر با قانون اساسی تشخیص خواهد داد. البته شورای نگهبان در این زمینه رویه واحدی اتخاذ نکرده است و در برخی موارد، علی‌رغم اینکه مصوبه مجلس باعث تغییر در تعادل موجود میان قوا

۱. ماده ۲۲ طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۲۱:

اصلاحات ذیل در ماده (۱۹۲) انجام می‌شود:

الف - در ماده (۱۹۲) عبارت «هیأت رئیسه» جایگزین عبارت «رئیس مجلس» و کلمات «اولین» و «آتی» حذف می‌شود.

ب - تبصره زیر به ماده (۱۹۲) الحاق می‌شود:

تبصره - رئیس‌جمهور و هر یک از وزیران موظفند به ترتیب حداکثر ظرف سی و پانزده روز به تذکر هر یک از نمایندگان، شخصاً یا توسط معاون امور مجلس به صورت کتبی پاسخ دهد.

به نفع یکی از آن‌ها شده است، اما موضوع مورد مخالفت شورای مزبور واقع نشده است. به‌عنوان نمونه، در این زمینه می‌توان به قانون الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۷/۴/۵ اشاره کرد. به‌موجب این قانون، رئیس‌جمهور مکلف شده است در مردادماه هر سال بر اساس برنامه‌های ارائه‌شده در زمان تشکیل دولت و اخذ رأی اعتماد وزرا، اسناد و قوانین بالادستی و شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود که هیئت‌رئیس مجلس تعیین می‌کند، گزارش عملکرد سال گذشته خود را به مجلس ارائه بدهد و با حضور در مجلس از عملکرد خود دفاع کند. علی‌رغم اینکه قانون مزبور با پیش‌بینی یک سازوکار نظارتی جدید علاوه بر اختیاراتی مصرح در قانون اساسی، باعث ایجاد برتری نسبی مجلس بر رئیس‌جمهور در این حوزه شده است، اما شورای نگهبان موضوع را مغایر با قانون اساسی تشخیص نداد.<sup>۱</sup>

۲-۲-۳. امکان عزل نماینده مجلس: موضوع امکان عزل نمایندگان مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی مسکوت است و سازوکاری برای آن پیش‌بینی نشده است. در این شرایط سؤالی که ایجاد می‌شود این است که مطابق نظام حقوق اساسی ایران آیا می‌توان سازوکاری پیش‌بینی کرد که تحت شرایط خاص (به‌عنوان نمونه، از دست دادن صلاحیت‌های نمایندگی) قابلیت عزل افراد از سمت نمایندگی مجلس وجود داشته باشد؟ در این خصوص دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد؛ برخی از حقوقدانان از غیرقابل عزل بودن نماینده دفاع می‌کنند و آن را مغایر با قانون اساسی می‌دانند (هاشمی، ۱۳۸۷: ۱۲۲). یکی از مبانی ضمنی این سخن را این‌طور می‌توان در نظر گرفت که با توجه به ساختارهای موجود در نظام‌های نمایندگی در کشورهای مختلف، مهم‌ترین و محوری‌ترین راه اظهارنظر شهروندان نسبت به عملکرد نمایندگان مجلس برگزاری انتخابات است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۷۱). از این‌رو، عزل نماینده پیش از پایان دوره نمایندگی

۱. جهت مطالعه بیشتر در این موضوع ر.ک: (ابریشمی راد و تقی‌نژاد ۱۳۹۸).



و در هنگامی که هنوز موعد انتخابات بعدی فرا نرسیده باشد، با نظام‌های رایج نمایندگی سازگار نبوده و قابلیت اجرا ندارد. علاوه بر این، بررسی سوابق قانون‌گذاری در این زمینه نیز نشان می‌دهد، مجلس در برخی موارد سازوکارهایی را برای عزل نماینده مجلس پیش‌بینی کرده که از سوی شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی اعلام شده است. به‌عنوان نمونه، در بند «ر» ماده ۶ طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۰/۷/۶ در صورت وقوع تخلف از سوی نمایندگان «لغو اعتبارنامه» به‌عنوان یکی از مجازات‌ها در نظر گرفته شده بود که شورای نگهبان در بند (۵) اظهارنظر شماره ۴۴۲۵۹/۳۰/۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۷/۳۰ خود، آن را مغایر احکام و تکالیف مقرر در قانون اساسی برای مجلس و نمایندگان و خلاف اصول متعدد قانون اساسی دانست.

اما در مقابل دیدگاه دیگری نیز وجود دارد که با ارائه ادله متعدد، عزل نماینده مجلس در نظام حقوق اساسی ایران را امکان‌پذیر و موافق با قانون اساسی می‌داند؛ از جمله آنکه وجود مسئله تصویب اعتبارنامه نمایندگان در قانون اساسی نشان می‌دهد همچنان که نمایندگان در ابتدا این اختیار را دارند تا در مورد اعطای عنوان نمایندگی به فردی تصمیم بگیرند، می‌توانند این صلاحیت تصمیم‌گیری در خصوص استمرار عنوان نمایندگی را نیز داشته باشند و سکوت قانون اساسی در این زمینه، نمی‌تواند به منزله نفی این صلاحیت تلقی شود. علاوه بر این، بند «۱۳» سیاست‌های کلی انتخابات نیز می‌تواند به‌عنوان یکی دیگر از منابع توجیه‌کننده تأسیس نهاد عزل نماینده تلقی شود.<sup>۱</sup> در تأیید دیدگاه اخیر باید به این نکته نیز توجه داشت که حالتی از برکناری غیرارادی نماینده مجلس که به‌نوعی عزل یا انعزال محسوب می‌شود، در ماده ۸۶ آیین‌نامه داخلی مجلس با عنوان «از دست دادن شرایط نمایندگی» تحت شرایط خاصی نظیر غیبت

۱. جهت مطالعه بیشتر در این باره ر.ک: (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۶).

غیرموجه، بیماری و عجز از ایفای وظایف نمایندگی پیش‌بینی شده که با مخالفت شورای نگهبان نیز مواجه نشده است. توجه به این اظهارنظر شورای نگهبان نشان می‌دهد مسئله برکنار شدن غیرارادی نماینده از سمت خود به‌عنوان یک موضوع مسکوت در قانون اساسی نمی‌تواند فی‌نفسه با قانون اساسی مغایرت داشته باشد و چه‌بسا در برخی موارد پیش‌بینی چنین سازوکاری برخاسته از الزامات قانون اساسی باشد و در صورت عدم توجه به آن، منجر به نقض برخی از اصول قانون اساسی شود؛ اما نکته مهمی که باید مورد توجه قرار بگیرد این است که شیوه یا سازوکار عزل نباید به‌گونه‌ای باشد که زمینه رقابت‌های جناحی و سوءاستفاده‌های ناروا را فراهم بیاورد یا اینکه با ایجاد اختیارات قانونی بیشتر برای برخی قوا و افزایش تسلط آن‌ها بر قوه مقننه، تعادل موجود میان قوا را به هم بزند. یقیناً در چنین وضعیتی سازوکار عزل نماینده مغایر با قانون اساسی خواهد بود و اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص بند «ر» ماده ۶ طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان را نیز در همین راستا باید تحلیل کرد.

**۳-۲-۳. نظارت بر رفتار نمایندگان:** مبتنی بر اصل حاکمیت قانون، نظارت باید تا حد امکان جنبه مطلق داشته باشد و همه نهادهای سیاسی و زمامداران باید تحت حاکمیت سازوکارهای نظارتی قرار گیرند (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۵: ۷۲۷). مبتنی بر این مطلب، اگرچه برای نظارت بر رفتار نمایندگان سازوکاری در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است، اما سکوت مذکور به‌هیچ‌عنوان ضرورت وجود چنین سازوکاری را نفی نمی‌کند. بر همین اساس، قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ به‌منظور ایجاد سازوکاری برای نظارت بر رفتار نمایندگان مجلس به تصویب رسید. قانون مزبور قبل از دریافت تأیید نهایی از سوی شورای نگهبان، چندین مرتبه میان مجلس و این شورا رفت‌وبرگشت داشت و در هر مرحله، شورای نگهبان مغایرت‌های قانون اساسی و شرعی این مصوبه را اعلام می‌کرد؛ اما در نهایت پس از رفع ایرادهای مذکور، مصوبه مذکور به

تأیید شورای نگهبان رسید و به قانون تبدیل شد.<sup>۱</sup> نکته‌ای که در این خصوص قابل توجه است این است که علی‌رغم سکوت قانون اساسی نسبت به مسئله نظارت بر رفتار نمایندگان، شورای نگهبان به درستی کلیت این مسئله را پذیرفته و تصویب سازوکاری برای نظارت بر رفتار نمایندگان را مغایر قانون اساسی ندانسته است، زیرا این مسئله تعادل موجود در قواعد سازمان‌دهنده قوای عمومی را بر هم نمی‌زند.

### فرجام سخن

علی‌رغم اینکه مجلس شورای اسلامی به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی از صلاحیت عام قانون‌گذاری برخوردار است، اما سابقه تعارض‌های میان مجلس و شورای نگهبان در زمینه قانون‌گذاری پیرامون موضوع‌های مسکوت در قانون اساسی نشان‌دهنده این موضوع است که حدود صلاحیت قانون‌گذاری مجلس در این حوزه روشن نبوده و با ابهام‌هایی مواجه است؛ بنابراین، در گام نخست ارائه یک تصویر روشن از اینکه مندرجات قانون اساسی نسبت به موضوع‌های مختلفی که در دستورکار قوه مقننه قرار می‌گیرد، چگونه احکام خود را مطرح کرده است و نسبت به موضوع‌های مختلف چه موضعی دارد، برای ابهام‌زدایی ضروری بود. مبتنی بر این امر در گام نخست مطابق یک دسته‌بندی منطقی مشخص شد فروض مختلف قانون‌گذاری نسبت به مندرجات قانون اساسی از سه حالت کلی خارج نیست؛ در حالت نخست قانون اساسی نسبت به پاره‌ای از مفاهیم اساسی به‌طور کامل قصد و اراده خود را بیان کرده است. در این موارد قانون‌گذار اساسی یا خود جزئیات موضوع را مشخص کرده یا اینکه به‌صراحت نهاد تصویب‌کننده این جزئیات را تعیین کرده و یا اینکه به‌منظور تعیین تکلیف جزئیات در قانون عادی، از بیان جزئیات خودداری کرده است. حالت دوم شامل مواردی است که

۱. سوابق مربوط به رفت‌وبرگشت این مصوبه میان مجلس و شورای نگهبان در اظهار نظرات این شورا به شماره ۹۰/۳۰/۴۵۸۹۸ و شماره ۱۳۹۰/۷/۳۰ و شماره ۹۰/۳۰/۴۵۸۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۴ قابل مشاهده است.

هرچند قانون اساسی در آن موضوع به‌طور سلبی یا ایجابی موضع‌گیری داشته، ولی تمامی ابعاد و حالات آن را مشخص نکرده است. در این موارد نمی‌توان از سکوت قانون اساسی لزوماً معنای نفی موضوع از سوی قانون‌گذار اساسی را برداشت کرد. چه بسا آنکه بتوان با دلایل متعددی سکوت مزبور را خارج از قصد قانون‌گذار اساسی مبنی بر نفی موضوع تفسیر کرد. حالت سوم نیز مربوط به مفاهیم متعددی است که قانون اساسی نسبت به آن‌ها نه به‌طور سلبی و نه به‌طور ایجابی موضع‌گیری کرده است. در کلیه حالات فوق به جز موردی که قانون‌گذار اساسی خود کلیات و جزئیات مربوط به موضوعی را مشخص ساخته است، مجلس می‌تواند صلاحیت عام قانون‌گذاری خود را اعمال کند و سکوت قانون اساسی در این موارد لزوماً به معنی نفی صلاحیت قانون‌گذاری مجلس تلقی نمی‌شود.

در پژوهش حاضر به‌عنوان گام دوم، نسبت به اهمیت روش فهم قانون اساسی در پذیرش یا عدم پذیرش صلاحیت ورود مجلس برای قانون‌گذاری در حوزه سکوت قانون اساسی تأکید شد؛ بر این اساس اثبات شد دست یافتن به یک فهم صحیح از قانون اساسی، مستلزم توجه به‌تمامی مفاد آن به‌صورت یک مجموعه و به‌طور ساختارمند است. همچنین اثبات شد که در استنباط‌های فرامتنی و مفهوم‌گیری از الفاظ قانون اساسی - قطع نظر از اینکه چه روشی برای تفسیر و فهم قانون اساسی اتخاذ شود - توجه به این موضوع که استنباط‌های مزبور با مبانی مورد پذیرش و اصول مسلم حقوقی مغایرت نداشته باشد، ضروری است.

همچنین با توجه به اینکه عمده موضوع‌هایی که در قانون اساسی بازتاب یافته است، تحت دو عنوان کلی «حقوق سازمان‌دهنده قوای عمومی» و «حقوق و آزادی‌های افراد» قابل دسته‌بندی است، در گام سوم برای تعیین ضوابط حاکم بر قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در موارد سکوت قانون اساسی، دو معیار کلی «عدم تضعیف قواعد حمایت‌کننده از حقوق و آزادی‌های افراد» و «تغییر ندادن تعادل موجود در قواعد سازمان‌دهنده قوای عمومی» اعلام شد که جهت سنجش مصوبات مجلس در حوزه

سکوت قانون اساسی قابل استفاده است. مطالعه نظرهای شورای نگهبان در این زمینه نیز نشان داد شورای مزبور در برخی موارد به هنگام اظهارنظر پیرامون انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی، به صورت ضمنی ضوابط فوق را مورد توجه قرار داده است. در انتها نیز لازم به یادآوری است که نوشتار حاضر صرفاً درآمدی بر موضوع مهم حدود صلاحیت مجلس برای قانون‌گذاری در حوزه سکوت قانون اساسی است و رفع ابهام‌های گسترده موجود در این زمینه بدون شک مستلزم ارائه ملاک‌های دیگر و همچنین ارائه بررسی‌های بیشتر در خصوص مصادیق چالشی موجود در این حوزه است؛ بنابراین انجام امور مزبور در پژوهش‌های بعدی در تکمیل و تکمیل این بحث کمک بسیاری خواهد کرد.

### منابع

- ابریشمی راد، محمدامین؛ تقی‌نژاد، علی (۱۳۹۸) «نقد الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس»، *مطالعات حقوقی*، دوره یازدهم، شماره ۲، صص ۱-۲۲.
- اردان، فلیپ (۱۳۸۹) *نهادهای سیاسی و حقوق اساسی*، ترجمه رشید انصاریان، اهواز: انتشارات دانشگاه شهید چمران اهواز.
- بابایی مهر، علی (۱۳۸۸) «تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی»، *حقوق خصوصی*، سال ششم، شماره ۱۴، صص ۱۶۷-۱۹۶. *رهن جامع علوم انسانی*
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰) *مقدمه عمومی علم حقوق*، چاپ ششم، تهران: انتشارات گنج دانش.
- جعفری، محمدحسین (۱۳۹۲) *اصول حاکم بر تفسیر قانون اساسی در ایران و آمریکا*، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
- جمعی از پژوهشگران (۱۳۶۴) *مشروح مذاکرات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، جلد ۱ و ۳.

حبیب‌نژاد، سید احمد؛ عامری، زهرا (۱۳۹۶) «امکان‌سنجی عزل نمایندگان مجلس در نظام حقوق اساسی ایران»، دانش حقوق عمومی، سال ششم، شماره ۱۸، صص ۶۷-۸۹  
 خسروی، احمد، عامری، زهرا، مقدسی، محمداقرا (۱۳۹۷) «همه‌پرسی تقنینی؛ تجلی مردم‌سالاری در عرصه قانون‌گذاری»، علوم سیاسی، سال بیست و یکم، شماره ۸۳، صص ۷-۳۸.

خلف رضایی، حسین (۱۳۹۳) «رویکردهای تفسیر قانون اساسی؛ با نگاهی به نظریات شورای نگهبان»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره ۷، صص ۷۳-۹۳

رفیعی علوی، سید احسان (۱۳۹۹) «بررسی فقهی حقوقی اصل ۲۷ قانون اساسی در پرتو طرح تقنینی نحوه برگزاری راه‌پیمایی‌ها و تجمعات»، دانش حقوق عمومی، سال نهم، شماره ۳۰، صص ۵۱-۷۴.

طحان‌نظیف، هادی، ممتازنیا، سعید (۱۳۹۸) «همه‌پرسی تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، دوفصلنامه پژوهش حقوق اسلامی، دوه بیستم، شماره ۲، پیاپی ۵۰، صص ۴۲۱-۴۴۸.

عباسی، بیژن (۱۳۹۴) مبانی حقوق اساسی، چاپ چهارم، تهران: انتشارات جاودانه جنگل. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات میزان.

قافی، حسین و سعید شریعتی (۱۳۹۲) اصول فقه کاربردی، جلد اول، تهران: انتشارات سمت. قیاسی، جلال‌الدین (۱۳۷۹) روش تفسیر قوانین کیفری، چاپ اول، انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵) فلسفه حقوق، جلد دوم، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳) فلسفه حقوق، جلد سوم، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار.

کیوان‌فر، شهرام (۱۳۹۰) مبانی فلسفی تفسیر قانون، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار.

گرگی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵) حقوقی‌سازی سیاست، تهران: انتشارات خرسندی.

مظفر، محمدرضا (۱۳۸۵) اصول فقه، ترجمه محسن غرویان، جلد اول، قم: انتشارات دارالفکر.

موسی‌زاده، ابراهیم، منصوریان، مصطفی (۱۳۹۳) «رویکرد منشأگرایی در تفسیر قانون اساسی و آثار آن در رویه شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره ۸، صص ۱-۲۱.  
واعظ حسینی بهسودی، محمد سرور (۱۳۷۵) مصباح الاصول (تقریرات درس سید ابوالقاسم خویی)، چاپ پنجم، انتشارات مکتبه الداوری.

وکیلان، حسن (۱۳۹۰) «مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان»، مجلس و راهبرد، سال هجدهم، شماره ۶۸، صص ۶۳-۱۰۷.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات دادگستر.

یاوری، اسدالله؛ مرادی برلیان، مهدی؛ مهرآرام، پرهام (۱۳۹۶) اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی، چاپ اول، تهران: انتشارات قوه قضاییه.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی