

آسیب‌شناسی فصل ششم قانون اساسی؛ قوه مقننه

قاسم رضانی^۱

چکیده

تبیین حق و تکلیف و تأمین امنیت از اهداف عمده قانون و قانونگذاری است. راهگشایی و هموار نمودن راه رشد و تعالی انسان مهمترین وظیفه قانون است جایگاه قوه مقننه مثل جایگاه فکر در مکانیسم بدن انسان در زندگی و جایگاهی تدبیری است. علیرغم صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری، به لحاظ حاکمیت قانون و اصل استقلال قوا و تقسیم وظایف و توزیع اختیارات، مجلس مانند سایر قوا با ضعف‌هایی مواجه است که ریشه در عوامل مختلفی دارد. غالباً این محدودیت‌ها یا ناشی از محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون و در تنظیم مناسبات‌اش با سایر قواست و یا طبق اصل برتری قانون اساسی و ضرورت انطباق قوانین فرودست با قوانین فرادست و یا به خاطر محدودیت ساختاری آن و گاهی نیز به خاطر صلاحیت اختصاصی مراجع دیگر برای وضع قانون در موارد خاص است. یکسری از اصول قانون اساسی با توجه به پیشرفت جوامع از کار افتاده می‌شوند و قابلیت اجرا نخواهند داشت. بعضی از این اصول در زمان تصویب قابلیت اجرا داشته‌اند و الان نیز کهنسال نیستند، اما اجرا نشده‌اند. بعضی از این اصول به خاطر اینکه ساختار نظام و جامعه عوض شده باید اصلاح شوند. در بعضی موارد اساساً نگرش حاکمیت و ملت به سمتی حرکت خواهد کرد که مستلزم ایجاد تغییراتی در آن می‌شود. روش تحقیق به شیوه توصیفی-تحلیلی می‌باشد که هدف از تحقیق حاضر بررسی آسیب‌شناسی موردی قوه مقننه در اصول قانون اساسی است و در انتها نتیجه بعنوان دستاورد تحقیق حاضر مورد توجه نگارنده بوده است.

واژگان کلیدی: آسیب‌شناسی، قوه مقننه، مجلس، قانونگذاری، قانون اساسی

^۱ دانشجوی دکتری علوم سیاسی گرایش مسائل ایران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد زاهدان ghasemramezani0098@gmail.com

مقدمه

قوه مقننه دارای وظایف بسیار مهم و ویژه‌ای مانند: وضع قانون، تصویب بودجه کشور، تصویب معاهدات و ... می‌باشد، بنابراین نحوه مدیریت و چگونگی اعمال این قوه اهمیت بسزایی در حاکمیت نظام خواهد داشت بگونه‌ای که مدیریت صحیح آن و وضع قوانین درست و مورد نیاز جامعه، باعث پیشرفت و تعالی افراد و مدیریت ناصحیح آن موجب نتیجه معکوس می‌گردد. مجلس شورای اسلامی که متشکل از نمایندگان مردم است می‌بایست قوانین و مقرراتی وضع کند که علاوه بر تأمین معاش و رفع نیازهای دنیوی مردم، زمینه‌های رشد و تعالی معنوی آنان را نیز فراهم سازد. وجود شورای نگهبان بعنوان یکی از ارکان اساسی قوه مقننه، باعث می‌شود قوانین موضوعه مجلس شورای اسلامی، مطابق موازین شرعی و قانونی باشد که این امر موجب می‌شود قوانین در راستای احکام و آموزه‌های وحیانی دین مبین اسلام باشند و این نقطه قوتی برای قوه مقننه محسوب می‌گردد.

نکته مهم دیگر اینکه در میان انواع نظام‌های مجالس قانونگذاری، نظام تک‌مجلسی از همه عادلانه‌تر و منصفانه‌تر است زیرا در این نوع مجالس، افراد از طریق انتخابات و با رأی مستقیم اما مخفی اقبال مختلف ملت انتخاب شده و انجام وظیفه می‌کنند، نظام جمهوری اسلامی ایران از این نوع مجلس برخوردار است که عین دموکراسی بوده و نقطه قوت آن بشمار می‌رود. مجلس شورای اسلامی به خاطر مهمترین کارکردش؛ یعنی قانونگذاری، قوه مقننه نامیده می‌شود. به مقتضای اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت مجلس در این امر، عام است و می‌تواند در عموم مسائل، قانون وضع کند. قانون اساسی هر کشور بعنوان عالی‌ترین قانون در هر کشور است و قوانین عادی باید بگونه‌ای وضع شوند که مغایرتی با قانون اساسی نداشته باشند. قانون اساسی ایران محتوای بسیار خوبی دارد اما بعضی از اصول آن به لحاظ سپری شدن مدت و پیشرفت‌های ایجاد شده قابلیت اجرایی شدن ندارند. همچنین تعدادی از اصول قانون اساسی با اینکه باید اجرا می‌شدند، از زمان تصویب قانون اساسی مغفول و بلااجرا مانده‌اند و اجرا نشدن برخی از اصول قانون اساسی به این دلیل است که اجرای این اصول اموری آنی نبوده و برای به اجرا درآمدن نیاز به گذشت زمان دارند. در دموکراسی نو، نظام اداره یک مملکت باید بر چند رکن اساسی شامل مساوات، مشارکت عمومی، حکومت اکثریت بدون تضییع حقوق اقلیت، برخورداری همگان از آزادی و بالاخره حاکمیت عقل در حکومت مبتنی باشد. اعمال این دموکراسی بطور مستقیم از جانب همه مردم، عملاً غیرممکن یا در حد غیرممکن است، از این‌رو جوامع، این حکومت مردمی را با دادن وکالت و نمایندگی به عده‌ای از داخل خودشان که مستخدم و کارگزار آنها محسوب خواهند شد، اعمال می‌کنند و این همان چیزی است که انتخاب قوه مقننه نامیده می‌شود و ما هم آن را داریم. کشورهای مختلف با رعایت این اصول برای قانون اساسی خود شکل‌هایی را انتخاب کرده‌اند که حاصل جمع‌بندی و بررسی اجزای آنها ما را به دو سیستم ریاستی و پارلمانی می‌رساند که در هر دو به هر حال

تفکیک قوا وجود دارد، اما گفته‌اند که نتیجه تفکیک مطلق قوا، نظام ریاستی و حاصل تفکیک نسبی قوا روش پارلمانی است که البته این استنباط و استنتاج چندان صحیح نیست.

نظام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چیزی بین نظام ریاستی و نظام پارلمانی و در واقع، امر بین امرین است؛ به این معنا که یک رئیس‌جمهور و نمایندگان مجلس با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و دوره تصدی هر دو نیز محدود است. هیچ مقامی از جمله رئیس‌جمهور حق انحلال مجلس را ندارد، اما مجلس در شرایطی می‌تواند رئیس‌جمهور را عزل کند.

قوه مقننه

علاوه بر ساختار ظاهری حاکمیت که شاخصه‌های مردسالاری را پذیرفته و اعمال کرده است، محتوای نظام-نامه حقوقی جامعه (قانون اساسی) نیز ارکان قدرت را به شکل مردم‌سالار و به نفع حاکمیت مردم سامان داده است؛ بگونه‌ای که از میان ارکان حاکمیت، رهبری، فرماندهی کل قوا، نظارت کلی بر سه قوه، هماهنگی و حل اختلاف آنها و نیز تعیین سیاست‌های کلان و هدایت کلی نظام را برعهده دارد و حاکمیت از طریق قوای سه‌گانه اعمال می‌شود. از بین قوای سه‌گانه نیز قوه مقننه واجد بیشترین اقتدار و اعمال حاکمیت است و قابل تعطیل و انحلال از سوی قوه مجریه نیست و در همه امور مربوط به مردم (به شرط عدم نقش موازین اسلامی و قانون اساسی) حق ورود، قانونگذاری و نظارت دارد. قوه مجریه کاملاً مسئول، و تحت نظارت چندجانبه مردم، مجلس و رهبری و حتی قوه قضائیه است و نسبت به سایر دموکراسی‌های دنیا نیز از اقتدار کمتری، در مقایسه با سایر قوا، برخوردار است که همه این موارد به منزله سازوکارهایی برای ایجاد حاکمیت پارلمان بر دولت است و محدودیت‌های عمده‌ای بر ظرفیت عمل دولت تحمیل می‌کند. قوه قضائیه هم از استقلال لازم برخوردار است، و خارج از نفوذ دو قوه دیگر، مقید به قانون و مکلف به دادرسی و انجام علنی محاکمات شده است.

۱- حاکمیت قوه مقننه و سازمان آن

مقصود از حاکمیت قوه مقننه صلاحیت این قوه در وضع قانون است. در کشورهایی که قانون اساسی مدون دارند نه تنها صلاحیت قانونگذاری قوه مقننه، بلکه سایر اقتدارات حکومت نیز، از قانون اساسی است و در غیر این صورت، قانون اساسی در یک اصل خلاصه می‌شود و آن حاکمیت عام قوه مقننه است یعنی این قوه می‌تواند هر اصل حقوقی را به صورتی که خواست، بدون هیچ محدودیتی تکمیل، نسخ یا ابطال کند فقط نمی‌تواند از حق حاکمیت خود صرف‌نظر نماید زیرا بدون حق حاکمیت، قانون اساسی خود را نقض و اساس مشروعیت خود را ابطال می‌کند (بوشهری، ۱۳۷۶: ۷۳).

۲- وظایف قوه مقننه

الف) وضع قانون: مهمترین وظیفه مجلس قانونگذاری است. تشریفات وضع قانون و مراحل آن معمولاً وسیله قانون اساسی، مشخص شده است. پیشنهاد لوایح قانونی، ارجاع به کمیسیون مربوطه، مذاکرات در جلسه علنی تصویب یک یک مواد و اگر مجلس دوم هم باشد ارجاع مصوبه مجلس دوم، رفع اختلاف بین دو مجلس، توضیح و ابلاغ (مدنی، ۱۳۸۸: ۱۵۷).

ب) تصویب بودجه: از جمله قوانینی که مجلس تصویب می‌کند و حائز کمال اهمیت است تصویب لایحه بودجه است و تنها قانونی است که برای یکسال تصویب می‌شود. تمام اقدامات دولت همه دریافت‌ها و پرداخت‌ها در لایحه بودجه مورد بحث قرار می‌گیرد. تهیه لایحه بودجه در چندین ماه از طرف دولت صورت می‌گیرد (همان، ۱۵۹).

ج) تصویب معاهدات: برای تصویب معاهدات بین‌المللی قوانین اساسی کشورها تدابیر خاص اتخاذ کرده‌اند. در بعضی کشورها تمامی قراردادهای با خارج باید تصویب قوه مقننه را داشته باشند. بعضی کشورها فقط معاهداتی که تعهدات مالی برای دولت ایجاد می‌کنند تصویب پارلمان را لازم دارد.

د) تفسیر قوانین: مسئله تفسیر قانون هم غالباً مورد توجه قوانین اساسی است اصولاً قانون باید روشن، قاطع و صریح باشد بنحویکه نیاز به تفسیر نداشته باشد ولی هر قانونی پس از مدتی ممکن است کلماتش نارسا شود و ابهام‌آور باشد و به هر حال باید مرجعی برای تفسیر داشته باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی تفسیر قوانین عادی را به عهده مجلس شورا گذاشته و تفسیر قانون اساسی را با شورای نگهبان دانسته است. در بعضی کشورها امر تفسیر به دیوان عالی واگذار شده است. در اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطیت تصریح شده بود شرح و تفسیر قوانین از وظایف مختصر مجلس اسلامی است (همان، ۱۶۰).

ه) نظارت در اعمال وزراء: از جمله اقدامات نظارتی مجلس که در بسیاری از قوانین مطرح شده سوال و استیضاح وزراء و تشکیل کمیسیون تحقیق و تفتیش دیوان محاسبات است (همان، ۱۶۱).

و) رسیدگی به شکایات کلی مردم: اصولاً رسیدگی به شکایات و حل‌وفصل اختلافات از وظایف قوه قضائیه است مع‌الوصف در بعضی از قوانین اساسی به مردم حق داده شده که اعتراض و شکایات کلی خود را به مجلس ملی که مظهر اراده عمومی تلقی می‌شود تسلیم نمایند و جواب بخواهند این طرح شکایت و اقدام متعاقب آن از جانب مجلس رسیدگی قضایی نیست بلکه ناشی از همان حق نظارتی است که مجلس نسبت به امور مملکت دارد (همان، ۱۶۳).

در نظام جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری و اعمال قوه مقننه در حوزه امور عمومی مربوط به مردم قرار گرفته است که اصل بر صورت غیرمستقیم آن از طریق مجلس شورای اسلامی است (اصل ۵۸)؛ ولی طرق استثنایی و فوق‌العاده هم دارد که مشهورترین آن، روش مستقیم همه‌پرسی و مراجعه به آرای مردم در مسائل

بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی (اصل ۵۹) است. وضع قوانین مربوط به مجلس خبرگان رهبری توسط خود آن مجلس، وضع قوانین موقت و آزمایشی و نیز تصویب اساسنامه‌ها توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت از جانب دولت نیز برخی از طرق فوق‌العاده قانونگذاری است که نمایندگی مستقیم یا غیرمستقیم مردم پشتوانه آن است. مجمع تشخیص مصلحت نیز علاوه بر تدوین سیاست‌های کلان نظام تحت نظر رهبری، گهگاه در داوری بین مجلس و شورای نگهبان وارد حوزه تقنین شود.

بر این اساس، قوه مقننه با اشتراک مساعی مجلس و ملت اعمال می‌شود (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۲۹۳)، و به لحاظ استمرار قوه مقننه و حق مجلس برای قانونگذاری در تمام مسائل کشور (اصل ۷۰) تاکنون نیاز چندانی به اعمال مستقیم قوه مقننه احساس نشده است و تجربه‌ای در جمهوری اسلامی نداشته‌ایم؛ ولی قانون اساسی، توسل به آرای عمومی را بعنوان یک راه‌حل سیاسی در امور مهم از نظر دور داشته که نمادی از شرکت عموم مردم در تصمیم‌گیری است (هاشمی، ۱۳۷۸: ۸۶؛ مدنی، پیشین: ۱۶۲). قوه مقننه در جمهوری اسلامی، مبتنی بر نظام تک‌مجلسی و دو رکنی (عمید زنجانی، پیشین: ۲۹۳)، مرکب از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان می‌باشد. با این وجود، این دو رکن هم‌عرض و مساوی نیستند و حتی در قانون اساسی، فصل یا مبحث خاصی با عنوان «شورای نگهبان» به چشم نمی‌خورد و قانونگذار این شورا را کاملاً در دل ۵۹ مجلس و ذیل مبحث «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» قرار داده است (مدنی، پیشین: ۱۶۸)، از این دیدگاه شورای نگهبان جزء مکمل و جدانشدنی مجلس است که ابتکار قانونی ندارد و صرفاً نگهبان قانون اساسی و شرع است و در حقوق اساسی سایر کشورها نیز معادل‌هایی دارد. انتخاب نظام تک‌مجلسی همراه با انتخابات عمومی نشان می‌دهد که مطلق ملت، صرف‌نظر از هرگونه تمایزات صنفی، طبقاتی، قبیله‌ای و نژادی (اصل ۱۹) مدنظر قانون اساسی است و قبول این نظام را باید ناشی از التزام به اراده ملت، یکپارچگی آن و حقوق مساوی مردم دانست (همان).

مجلس شورای اسلامی رکن اصلی قوه مقننه است که نمایندگی مستقیم مردم را دارد. نمایندگی یکی از طرق اعمال حاکمیت ملی است و مجلس غیر از موارد استثنائی و محدود، حق انحصاری وضع قانون را دارد؛ ضمن اینکه نمایندگان مجلس هم حق اظهارنظر در همه مسائل داخلی و خارجی را دارند (اصل ۸۴) و در جهت تسهیل انجام چنین وظیفه‌ای، مطابق اصل ۸۸، دارای مصونیت پارلمانی‌اند تا با آزادی و بدون هرگونه پروا، پرهیز و ملاحظه‌کاری به ایفای وظایف خود در دفاع از منافع مردم بپردازند؛ اما مصونیت از تعرض و چشم‌پوشی نسبت به جرائم نمایندگان در قانون اساسی نیامده و امتیازی زاید برای نماینده خلاف موازین

اسلام تلقی شده است (فرمانی جامع، ۱۳۹۷: ۶۱)، بر این اساس، نمایندگان هم مثل آحاد افراد جامعه مسئولیت مدنی و کیفری دارند و باید نسبت به اعمال خود پاسخگو باشند.

قوه مقننه علاوه بر اینکه به طرق گوناگون بر موجودیت و فعالیت قوه مجریه نظارت تأسیسی، اطلاعی، استصوابی، مالی و قانونگذاری دارد، قوه قضائیه را هم بطور نسبی تحت نظارت دارد و با قوانین خود آن را هدایت می‌کند؛ ضمن اینکه شکایات مردم از قوه قضائیه (از طریق کمیسیون اصل ۹۰) نیز رسیدگی می‌کند و می‌تواند از قوه قضائیه پاسخ کافی بخواهد و پس از رسیدگی، نتیجه را اعلام کند. گرچه نظر مجلس، جنبه اخلاقی و سیاسی دارد؛ ولی آثار نظارتی آن غیر قابل انکار است.

از این جهت، مجلس در مقابل قوای دیگر از حاکمیت لازم برخوردار است و اراده قانونگذار، بر ایجاد حاکمیت پارلمان بر قوای دیگر و اعمال محدودیت بر ظرفیت عمل دولت بوده است؛ اما برای تأمین حاکمیت مردم بر مجلس هم تمهیداتی وجود دارد؛ مذاکرات مجلس باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود (اصل ۶۹).

با اینکه جلسات غیرعلنی به دلایل امنیتی محتمل است؛ اما حضور شورای نگهبان و نیز اعتبار مصوبات این جلسات با سه چهارم مجموع نمایندگان و حتی تصویب خود جلسه غیرعلنی با دو سوم نمایندگان، باعث می‌شود جلسات غیرعلنی اصولاً تشکیل نشود و زمینه برای برخی مصلحت‌گرایی‌های سیاسی و در نتیجه قطع رابطه مردم با دستگاه زمامداری فراهم نشود. صرف نظر از این سازوکارها، عمده پاسخگویی مجلس به مردم در هنگام انتخابات بعدی مجلس قابل اعمال است و مردم می‌توانند آنها را انتخاب نکنند. با وجود اقتدار و صلاحیتی که مجلس شورای اسلامی دارد، یک محدودیت برای آن وجود دارد که شاید در دموکراسی‌های دیگر دنیا کمتر سابقه و مشابه داشته باشد؛ مجلس نمی‌تواند از دایره احکام اسلامی خارج شود و قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد (اصل ۷۲).

گرچه کنترل قوانین از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی در دموکراسی‌های غربی هم مرسوم است؛ ولی کنترل عدم مغایرت با شرع پدیده جدیدی است که شاید نوعی محدودیت برای مجلس تلقی شود؛ اما به لحاظ مبنای دینی نظام جمهوری اسلامی، مطابقت کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلامی، جزء اصول حاکم قانون اساسی (اصل ۴) است؛ ضمن اینکه اکثریت قریب به اتفاق مردم و نمایندگان مجلس با پذیرش دین اسلام و مذهب شیعه پیشاپیش این تکلیف را پذیرفته‌اند و قانونگذاری مجلس نمی‌تواند به احکام و موازین شرعی تسری یابد. در واقع، قانون اساسی بعنوان قانون برتر، مورد توجه قانونگذار بوده است. بر این اساس، در اداره امور کشور در تمام موارد و مراتب، قانون اساسی باید مبنا قرار گیرد و برای تحقق این امر، مجلس شورای اسلامی هم لزوماً در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند (اصل ۷۱). بدین لحاظ، حاکمیت اسلام و قانون اساسی بر مصوبات مجلس، امری محرز به نظر می‌رسد (آشوری، ۱۳۷۹: ۱۰۹).

ارکان قوه مقننه

۱- مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی مهمترین و اصلی‌ترین رکن قانونگذاری و نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران است که نمایندگان‌اش به صورت مستقیم و با رأی مخفی مردم انتخاب می‌شوند دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال و دوره نمایندگی نمایندگان نیز همزمان با دوره مجلس شورای اسلامی است. مجلس شورای اسلامی تعطیل‌بردار نیست و به همین منظور انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود بطوریکه کشور هیچ زمانی بدون مجلس نباشد (اصل ۶۳ قانون اساسی). بنابراین هیچ عاملی نمی‌تواند مانع انتخابات و تشکیل مجلس گردد مگر جنگ و اشغال نظامی کشور که در این صورت با پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب دو سوم نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، انتخابات مناطق اشغال شده یا تمام کشور برای مدت معینی متوقف می‌شود در این صورت مجلس سابق بکار خود ادامه خواهد داد (نظرپور، ۱۳۸۱: ۷۴).

۲- ساختار درونی مجلس شورای اسلامی

تشکیلات سازمانی مجلس قانونگذاری معمولاً دارای سه رکن است:

الف) هیأت رئیسه: براساس اصول قانون اساسی، ترتیب انتخاب رئیس و هیأت رئیسه مجلس و شمار ۶۱ کمیسیون‌ها و دوره آنها و دیگر امور مجلس به وسیله آئین‌نامه داخلی مجلس که به تصویب نمایندگان می‌رسد مشخص می‌گردد.

- هیأت رئیسه سنی: آئین‌نامه براساس ماده‌های ۲ و ۳ نوع هیأت رئیسه پیش‌بینی کرده است. پس از تشکیل و افتتاح مجلس شورای اسلامی و قبل از اقدام به هر کاری نخست دو تن از مسن‌ترین نمایندگان براساس شناسنامه بعنوان رئیس و نائب رئیس و دو نفر از جوان‌ترین نمایندگان حاضر بعنوان منشی معین می‌شوند و در جایگاه هیأت رئیسه قرار می‌گیرند. وظایف هیأت رئیسه سنی عبارت است از: اداره جلسه افتتاحیه، انجام مراسم سوگند و برگزاری انتخاب هیأت رئیسه موقت.

- هیأت رئیسه موقت: اعضای هیأت رئیسه موقت دوازده نفر که شامل یک رئیس، دو نائب رئیس، سه کارپرداز و شش منشی است و با رأی مخفی و با اکثریت نسبی و در جلسه علنی از میان نمایندگان انتخاب می‌شوند. دو وظیفه عمده هیأت رئیسه موقت، تصویب اعتبارنامه نمایندگان منتخب و انتخابات هیأت رئیسه دائم مجلس است.

- هیأت رئیسه دائم: ترکیب هیأت رئیسه دائم مجلس همانند هیأت رئیسه موقت است یعنی یک رئیس، دو نائب رئیس، سه کارپرداز و شش منشی است که برای یکسال به وسیله نمایندگان انتخاب می‌شوند (نویمان، ۱۳۷۳: ۷۶).

ب) سازمان اداری مجلس: هر مجلسی علاوه بر تشکیلات قانونگذاری دارای یک سازمان اداری است که امور خدماتی، پشتیبانی، حقوقی و مالی و نیازهای دیگر مجلس و نمایندگان را رسیدگی می‌نمایند. این تشکیلات زیر نظر رئیس مجلس است و معمولاً در مجالس دنیا دارای چندین اداره به شرح زیر است: ۱- واحد اداری؛ ۲- واحد کارگزینی؛ ۳- واحد امور مالی؛ ۴- واحد حسابداری؛ ۵- واحد حمل و نقل؛ ۶- واحد انتشارات؛ ۷- واحد حفاظت؛ ۸- واحد کتابخانه؛ ۹- واحد پژوهش‌ها؛ ۱۰- واحد ساختمان‌ها.

ج) کمیسیون‌های قانونگذاری: برای تقسیم کار و تسهیل در قانونگذاری و جلوگیری از اتلاف وقت و بررسی همه‌جانبه طرح‌ها و لوایح در مجلس کمیسیون‌های مختلفی تشکیل می‌گردد که معمولاً این کمیسیون‌ها در مجالس دو نوع هستند:

۱- کمیسیون عادی؛ ۲- کمیسیون تخصصی.

کمیسیون عادی نیز به دو دسته تقسیم می‌شوند: یکی کمیسیون شعب که مسائل عمومی را بررسی و به هیأت رئیسه گزارش می‌نماید و دیگری کمیسیون کامل یعنی شامل کلیه نمایندگان که معمولاً به امور اعتبارنامه نمایندگان می‌پردازند که همه نمایندگان مجلس مشارکت دارند. کمیسیون تخصصی مجلس نیز به دو دسته تقسیم شده است: یکی کمیسیون‌های موقتی که در مورد مسائل خاصی موقتاً تشکیل می‌شوند مثل تحقیق و تفحص از سازمان یا نهادی خاصی، آنها نیز بعد از تهیه و گزارش برای هیأت رئیسه مأموریت‌شان پایان می‌یابد و دیگری کمیسیون تخصصی دائمی مجلس که برای یک دوره کار مجلس تشکیل می‌شوند این کمیسیون‌ها وظیفه تخصصی دارند تا در مورد لوایح و طرح‌های رسیده به مجلس با بررسی کارشناسی اظهارنظر تخصصی نمایند در برخی مجالس نیز کمیسیون تحقیق تشکیل می‌گردد که وظیفه رسیدگی به تخلفات نمایندگان مجلس را دارد و همچنین کمیسیون‌های مشترک که معمولاً در کشورهایی که نظام قانونگذاری دو مجلسی دارند بین نمایندگان دو مجلس کمیسیون مشترک تشکیل می‌گردد (همان، ۷۷).

برپایه دستور اصل ۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که اعلام داشته «مجلس شورای ملی» حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد، قوه مقننه می‌تواند در همه زمینه‌هایی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفحص و تحقیق را در آن برای او مجاز دانسته است و شورای نگهبان قلمرو این اصل را به شماره ۳۳۴۴ تفسیر کرده، و اعلام داشته که مساله‌های مربوط به رهبری، شورای نگهبان و مجلس خبرگان از قلمرو دخالت قوه مقننه بیرون است و نمی‌تواند در این زمینه‌ها دخالت کند. یکی از راه‌های تحقیق و

تفحص در امور کشور، تذکر، سوال و استیضاح نمایندگان قوه مقننه از هر یک از وزیران یا هیأت وزیران است. چگونگی تذکر، سوال و استیضاح در مواد ۱۴۴ تا ۱۵۹ آ. د. م. ش آمده است.

۳- شورای نگهبان

رکن دیگر قوه مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان است. فلسفه وجودی شورای نگهبان، حفظ اسلامیت نظام و معایر نبودن قوانین موضوعه با مقررات اسلامی و قانون اساسی است. شورای نگهبان دارای دوازده نفر عضو است که ۶ نفر از آنان باید فقیه و ۶ نفر دیگر حقوقدان باشند. حضور اعضای شورای نگهبان در مجلس به سه صورت اختیاری، الزامی و تشریفاتی است که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است (نظرپور، پیشین: ۶۳).

بند اول: شورای نگهبان و نظارت بر انتخابات

طبق اصل ۹۹ قانون اساسی نظارت برعهده شورای نگهبان گذاشته شده است. اعمال این وظیفه نیاز به قانون داشت که در مهرماه سال ۱۳۵۹ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب کمیسیون امور داخلی مجلس شورای اسلامی رسید، که مدت اجرای آزمایشی آن شش ماه تعیین شده بود در تاریخ ۰۵/۰۶/۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی طبق مصوبه‌ای اجرای آزمایشی ۶۳ به مدت ۴ سال تمدید کرد. در جریان قانونگذاری و نظارت شورای نگهبان بر قوانین اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان بروز کرد که منجر به دو راهکار از جانب حضرت امام گردید. راهکار دوم، مرجع حل اختلاف را خود مجلس به شرط تصویب ۳/۲ نمایندگان قرار داد. ولی این راه‌حل به دلیل نقض بعضی از مواد قانونی نتوانست جوابگو باشد که در نهایت در سال ۱۳۶۶ به دستور امام (ره) مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل گردید. با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت مساله نظارت شورای نگهبان بر قوانین و عدم مغایرت آنها با شرع و قانون اساسی تکمیل گردید ولی جنجال نظارت شورای نگهبان بر انتخابات به قوت خود باقی ماند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۳: ۷۸).

بند دوم: آسیب‌شناسی نهاد شورای نگهبان

چالش‌هایی که شورای نگهبان با آن روبروست دارای حوزه‌های داخلی و خارجی است که هرکدام از حوزه‌ها از چند محور قابل بررسی است.

الف) چالش‌های دسته اول (خصوصیت ذاتی با شورای نگهبان)؛ از لحاظ تاریخی در سده اخیر به دوران مشروطیت بر می‌گردد. از آنجا که قدرت‌های سلطه‌گر حضور علما را مانع نفوذ و استیلای خود در ایران می‌دانستند و در گذشته استقلال و توانمندی علما را در دفاع از خواسته‌های بحق خود یعنی دفاع از اسلام

و احکام متوفی اسلام به عینه دیده و لمس کرده و می‌دانستند اگر علما در مصدر امور قرار گیرند، به استناد قاعده نفی سبیل دست آنها از تمام منافع در ایران کوتاه خواهد شد، لذا از همان ابتدا شروع به مخالفت صریح با حضور علما، از جمله جلوگیری از اجرای ماده دوم متمم قانون اساسی مشروطه نمودند.

ب) چالش‌های دسته دوم (منتقدین شورای نگهبان)؛ دسته دوم که به عملکرد شورای نگهبان انتقاد دارند مستنداتی را مطرح می‌کنند که اساساً آن نظارت را یک نظارت ابداعی قلمداد می‌کنند عمده این استنادات، شامل عباراتی نظیر عدم تصریح نظارت استصوابی در قانون اساسی، تعارض نظارت استصوابی، اصل صحت و برائت، محدود شدن حق انتخاب مردم، و مغایرت تفسیر شورای نگهبان از اصل ۹۹ با روح قانون اساسی می‌باشد که این دسته را در یک جبهه‌گیری آشکار بر علیه شورای نگهبان قرار داده است (همان، ۷۲).

۴- صلاحیت عام مجلس در امر قانونگذاری

نظام حقوقی و سیاسی و ساختار حکومت ایران «جمهوری اسلامی» است (قانون اساسی، اصل ۱) و به همین دلیل، امور کشور باید به اتکای آراء عمومی اداره شود (همان، اصل ۶) و براساس قانون اساسی حق مالکیت ملی، یک حق خدادادی است (همان، اصل ۵۶) که هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان، سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را به شیوه‌های معین در قانون اعمال می‌کند. براساس اصل ۵۷ به منظور تقسیم کار و توزیع قدرت، اداره امور در سه بخش تقنین، اجرا و قضاء بنحوی به نهادهای برخاسته از آراء مردم؛ یعنی مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه و قوه قضائیه واگذار شده است. «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت برطبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». در این بین، جایگاه ویژه قوه مقننه در بین سه قوه روشن است؛ زیرا قوه مقننه مقرراتی را وضع می‌کند که قوه مجریه، موظف به اجرای آن است و قوه قضائیه باید آن مقررات را مبنای صدور احکام خود قرار دهد. در حکومت‌های دموکراتیک، پارلمان مظهر حاکمیت ملی شناخته می‌شود. به همین جهت در جمهوری اسلامی ایران اعمال قوه مقننه جز در موارد خاص، بطور انحصاری از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد» (ترابی، ۱۳۷۲: ۹۶).

مجلس شورا، وظایف متعددی دارد، اما مهمترین نقش آن قانونگذاری است. لذا از آن به «قوه مقننه» تعبیر شده است؛ اما مسأله مهم، تعیین حدود اختیار مجلس در وضع قانون است. طبق اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». ظاهر واژه «عموم مسائل»، بیانگر صلاحیت عام مجلس در وضع قانون است. بنابراین، می‌تواند در هر موضوعی؛ اعم از فرهنگی، سیاسی،

اقتصادی و ... قانون وضع کند. این امر بیانگر صلاحیت عام مجلس در وضع قانون است؛ البته در این راستا محدودیت‌هایی وجود دارد. برای مثال در سیاست‌های کلی فرهنگی با وجود مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به لحاظ تقدم حکم ولایی و نیز تفوق و نظارت رهبری بر همه قوا طبق اصل ۵۷، در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی، ورود پیدا کرد یا به حسب فرمان رهبری برعهده اوست که ورود پیدا کند، مجلس حق ورود ندارد (اسماعیلی و نامی، ۱۳۹۲: ۷۳).

امروزه به دلایل گوناگون اجتماعی، سیاسی و ... دامنه اموری که به وسیله قانونگذاری تمشیت می‌شود بسیار گسترده‌تر از گذشته است. مجلس شورای اسلامی، اختیارات تقنینی خود را یا رأساً از طریق ارائه طرح‌های قانونی نمایندگان مجلس و یا از طریق بررسی لوایح قانونی دولت (همان، اصل ۷۴) شامل لوایح فراهم شده از سوی قوه قضائیه (همان، بند ۲ اصل ۱۵۸) یا طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها - مستقیماً یا از طریق دولت - به مجلس اعمال می‌کند (همان، اصل ۱۰۳). علاوه بر صلاحیت عام مجلس، طبق اصل ۷۲ در بعضی اصول قانون اساسی اتخاذ تصمیمات کلان یا تأیید آن به عهده مجلس است. از این‌رو، موارد خاصی که با عباراتی نظیر: «تفصیل آن را قانون معین می‌کند»، یا «شرایط ... و کیفیت ... را قانون معین خواهد کرد»، موقوف به نظر مجلس شورای اسلامی شده است، بدان معنا نیست که قوه مقننه در سایر زمینه‌ها حق وضع قانون و اتخاذ تصمیم ندارد، بلکه منظور این بوده که پاره‌ای از امور، فقط محتاج رأی و تأیید مجلس ۶۵ است و در اینگونه امور که اصطلاحاً جزء صلاحیت‌های تکلیفی مجلس به شمار می‌آید، قوه مجریه در آن حیطة تا زمانیکه قانون وضع نشده، فاقد اقتدار است. از آن جمله، موارد ذیل را می‌توان برشمرد:

- تصویب عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (همان، اصل ۷۷)؛
- تصویب اصلاحات جزئی در خطوط مرزی با رعایت مصالح کشور و با شرایط خاص (همان، اصل ۷۸)؛
- تصویب برقراری حکومت نظامی در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن (همان، اصل ۷۹)؛
- تصویب گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی از طرف دولت (همان، اصل ۸۰)؛
- تصویب استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت در موارد ضرورت (همان، اصل ۸۲)؛
- تصویب انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی هستند به غیر؛ در صورتی که منحصر به فرد نباشد (همان، اصل ۸۳).

در غیر این امور، مجلس صلاحیت‌های اختیاری دارد. نظیر چنین وضعی در قانون اساسی بعضی کشورهای دیگر نیز مشاهده می‌شود. در لسان حقوق عمومی به این دسته از قوانین، قوانین بنیادی گفته می‌شود؛ مثل قانون اساسی فرانسه که در اصل ۲۵ آن مقرر شده است که قانون بنیادی، مدت اختیارات هر مجلس، تعداد اعضای آن و حقوق آنها، شرایط انتخاب، موارد عدم صلاحیت و موارد مغایرت را مشخص می‌کند ... یا در اصل

۳۴، پس از ذکر موارد قانونگذاری توسط پارلمان در ذیل آن مقرر داشته است: «مفاد اصل حاضر، توسط قانون بنیادی بطور دقیق تعیین و تکمیل می‌شود». یا مثلاً در قانون اساسی هلند، مواردی اعلام گردیده است که تعیین تکلیف آنها جز از طریق قانون ممکن نیست، لکن هدف این نبوده که پارلمان نتواند در سایر موضوعات، اتخاذ تصمیم نماید (بوشهری، پیشین: ۱۲۰).

توضیح بیشتر آنکه قوانینی که در مجلس به تصویب می‌رسد به دو گونه‌اند:

۱- قوانین معمولی که قانون اساسی اجازه وضع آن را به مجلس داده است و براساس اصل ۷۱ «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». از آنجا که احتیاجات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به قدری گسترده است که نمی‌توان آنها را از پیش تعیین کرد، مجلس بعنوان مقامی منبعث از سوی ملت، موظف است، متناسب با نیازهای جامعه قانونگذاری نماید.

۲- قوانین خاص سازمان دهنده که به خاطر بنیادی بودن اینگونه قوانین، جهت کلی آن در قانون اساسی مشخص شده است، اما تصویب جزئیات آن برعهده مجلس شورای اسلامی نهاده شده است. از آنجا که اینگونه قوانین، بعنوان اصول حیاتی جامعه مدنظر قانونگذار اساسی قرار گرفته، صلاحیت مجلس نسبت به تصویب آنها، صلاحیت تکلیفی است (حمیدیان، ۱۳۸۹: ۵۴-۵۳). همه قوانین مصوب مجلس در مورد هر اصلی که قانون اساسی تفصیل آن را با ذکر «به موجب قانون خواهد بود و نظایر آن» به قوانین عادی و مصوبات مجلس، واگذار کرده است، از این قبیل است که شامل موارد ذیل می‌شود:

- ۳- تصویب قانون مربوط به موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها، مندرج در اصول ۷ و ۱۰۰.
- ۴- تصویب قانون مربوط به شرایط و حدود و کیفیت امر به معروف و نهی از منکر، مندرج در اصل ۸.
- ۵- تصویب قانون در مورد اصول ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۶ و ۳۸ از فصل سوم قانون اساسی در رابطه با حقوق ملت.
- ۶- تصویب قانون در مورد اصول ۴۴، ۴۵، ۴۷، ۴۹، ۵۱، ۵۲، ۵۳ و ۵۶ از فصل چهارم قانون اساسی در رابطه با امور مالی و اقتصادی کشور.
- ۷- تصویب قانون در مورد اصول ۵۲، ۶۲ و ۶۴ در مورد قوه مقننه و همچنین تصویب آئین‌نامه داخلی مجلس.
- ۸- تصویب قانون در مورد اصول ۱۱۶، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۳۳، ۱۳۹، ۱۴۰ و ۱۴۲ در مورد بخش اداری قوه مجریه و تصویب قانون در مورد اصول ۱۴۹ و ۱۵۰ مربوط به بخش نظامی قوه مجریه.
- ۹- تصویب قانون در مورد اصول ۱۵۹، ۱۶۱، ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۸، ۱۷۲، ۱۷۳ و ۱۷۴ مربوط به قوه قضائیه.
- ۱۰- تصویب قانون در مورد فصل دوازدهم قانون اساسی؛ یعنی اصل ۱۷۵.
- ۱۱- تصویب قانون در مورد فصل سیزدهم قانون اساسی؛ یعنی اصل ۱۷۶.

۱۲- تصویب قانون در مورد فصل چهاردهم قانون اساسی؛ یعنی اصل ۱۷۷.

همانطور که ملاحظه می‌شود، اساسی‌ترین وظیفه مجلس شورای اسلامی «قانونگذاری» است و قوانین مصوب آن در این بخش، تکمیل‌کننده حقوق اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران خواهد بود (هایک، ۱۳۸۲: ۱۰۲).

آسیب‌شناسی و محدودیت‌های قوه مقننه در قانون اساسی

پس از اثبات اصل محدودیت مجلس در امر قانونگذاری برخلاف برداشت بعضی از حقوقدانان از اصل ۷۱ قانون اساسی که مجلس را دارای اقتدار مطلق و صلاحیت عام و نامحدود دانسته‌اند، بیان حد و مرزها و اصول حاکم بر آن است. بی‌تردید، منظور از تشکیل قوه مقننه و فلسفه انتخابات به دنبال قرن‌ها حکومت مطلقه و استبداد این نبوده که مجلس جای سلاطین مطلق‌العنان را بگیرد و اقتدارات غیرمحدودی را اعمال نماید. لذا اتکاء به اصل تفکیک قوا به خاطر توزیع قدرت براساس قانون اساسی بوده است؛ گرچه مدونین قانون اساسی کشورها به ندرت محدوده پارلمان را مشخص کرده‌اند مع‌الوصف به صور مختلف، محدودیت پارلمان احساس می‌شود (همان). بحث استبداد پارلمانی، همواره مطرح بوده است؛ چنانکه، «ژان ژاک روسو» در کتاب «قرارداد اجتماعی» خود آن را مطرح کرده است و نگرش رایج گذشته که کنترل اعمال اختیارات قوه مقننه، برخلاف دیگر قوا، مستلزم پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی نیست و پارلمان، خود به دلیل ویژگی‌های خاص نهادی، به ۶۷ مقولاتی از قبیل حقوق و آزادی‌ها در قانونگذاری توجه دارد، امروزه دستخوش تغییرات بسیار گردیده است؛ چنانکه به تدریج، محدودیت بر اعمال اختیارات قوه مقننه، رویه‌ای ضروری برای حاکمیت قانون محسوب می‌شود. این تغییر نگرش تا حدود زیادی به تجربه تاریخی نشأت گرفته از انقلاب فرانسه و هراس از قدرت مطلقه تجلی یافته در اراده اکثریت مردم باز می‌گردد. تأکید بر اصل آزادی و حقوق اقلیت در آثار متفکرانی چون «جان استوارت میل»، حاکی از دغدغه آنان از پدیده «استبداد اکثریت» است که از بطن نظریه‌های دموکراسی، نمایندگی حکومت اکثریت متولد می‌شود.

به دلیل توسعه فراوان دامنه قانونگذاری نسبت به گذشته، حقوق و آزادی‌های فردی عمومی به شدت متأثر از این حوزه فربه اختیارات و صلاحیت‌ها است. به بیان «مدیسون»، اختیارات قوه مقننه گسترده‌تر شده و در مقایسه با قوای دیگر که ضرورتاً تا حدودی به وسیله تصمیمات این قوه نیز هدایت می‌شوند در مقابل محدودیت‌های پیش‌بینی شده در نظام‌های رایج حقوقی و سیاسی، کمتر آسیب‌پذیر است. این وضعیت بدین معناست که مسأله اصلی که قوانین اساسی مدرن با آن مواجه‌اند، نه اعمال خودسرانه قدرت به وسیله پادشاهان مطلقه، بلکه تمرکز و تجمیع اختیارات بدون کنترل و نظارت در قوه مقننه و برخورداری از بیشترین اختیارات حکومتی است. از نظر «هایک» نمی‌توان هر آنچه را که به وسیله پارلمان وضع شد، «قانون» نامید،

بلکه قانون باید موصوف به ویژگی‌هایی از قبیل عام و غیر تبعیض‌آمیز بودن به سود یا زیان گروه‌های خاص باشد و این ویژگی‌ها ضامن اعمال حاکمیت قانون بر پارلمان محسوب می‌شود (هایک، ۱۳۸۲: ۲۳۲). اگر قوه مقننه، حق اختیار وضع قوانینی عام و قابل اعمال بر همگان به نحو برابر را داشته باشد و توسل به زور به وسیله قوه مجریه، صرفاً برای اجرای قوانینی با ویژگی‌های پیش‌گفته باشد، اعمال حقوق و آزادی‌های عمومی و فردی ممکن خواهد شد؛ اما اگر به جای محدود کردن قوه مقننه به قانونگذاری در حوزه مزبور، هر مصوبه اعلام شده به وسیله آن قوه را «قانون» بنامیم، اختیاراتی نامحدود برای پارلمان تعریف کرده‌ایم که مغایر با اصل حاکمیت قانون به حساب می‌آید (همان).

مجلس شورای اسلامی، شئون گوناگون و صلاحیت‌های متعدد و به دنبال آن محدودیت‌هایی دارد، اما موضوع بحث ما فقط محدودیت‌های آن در امر قانونگذاری است. محدودیت‌های قانونی، بر مبنای قانون شکل گرفته و در اسنادی از قبیل قانون اساسی، جلوه‌گر شده‌اند. از این رو، مبنای ارزیابی ما قانون اساسی جمهوری اسلامی است.

۱- آسیب‌شناسی و اختیارات در وضع قانون

مجلس هر کشور، بخشی از نهادهای حکومتی است و به همین دلیل اولاً: اختیارات و حوزه صلاحیت‌ها بر اساس ایدئولوژی حاکم بر آن کشور تعیین می‌شود و ثانیاً: به مقتضای ولایی بودن نظام جمهوری اسلامی، مجلس در حوزه صلاحیت‌ها و عملکردهای خود، تحت نظارت ولایت فقیه عمل می‌کند. این دو باعث محدودیت ذاتی حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات مجلس شورای اسلامی می‌گردد. طبق اصل اول قانون اساسی، حکومت ایران، جمهوری اسلامی و بر اساس اعتقاد دیرینه ملت ایران به حکومت حق و عدل قرآن است و طبق اصل دوم، جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به خدای یکتا و اختصاص حاکمیت و تشریح به او و لزوم تسلیم در برابر امر او و وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین و ...

از این رو، اولین محدودیت برای مجلس شورا در تقنین، محدودیت ذاتی برخاسته از ماهیت نظام سیاسی جمهوری اسلامی و ساختار کلی نظام است. به همین دلیل در اصل چهارم مقرر شده است: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است و در اصل ۷۲ به این محدودیت مجلس شورا، تصریح شده است: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است». با همین منطبق در اصل ۶۷ قانون اساسی مقرر شده است که نمایندگان باید در نخستین

جلسه مجلس در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال، سوگند یاد کنند و با تکیه بر شرف انسانی خویش، تعهد کنند که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشند. به لحاظ ساختار کلی نظام نیز، مجلس شورا همانند سایر قوا تحت نظارت ولی فقیه، عمل می‌کند و باتوجه به مطلقه بودن ولایت فقیه و استصوابی بودن نظارت، بالطبع مجلس در همه شئون اقدامات خود از جمله قانونگذاری باید فرامین و ملاحظات رهبر انقلاب را مراعات کند. در اصل پنجم به ولایتی بودن نظام اسلامی تصریح می‌کند: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر(ع)، در جمهوری اسلامی ایران، ولایت امر و امامت امت برعهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدبر و مدبر است» و در اصل ۵۷، لزوم نظارت رهبری در همه شئون حکومت بیان شده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت برطبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». بنابراین، ولی فقیه بعنوان مقام حاکم بر کل امور کشور، نظارت و سلطه تشریحی، تنقیدی و قضایی دارد (هاشمی، پیشین: ۸-۷). علاوه بر آنکه خصیصه عمده تعدیل قوا در جمهوری اسلامی ایران، سیستم هدایت از بیرون است که به وسیله رهبر و ولی فقیه منتخب اکثریت قاطع مردم - از طریق خبرگان منتخب آنها در مجلس خبرگان رهبری در مورد قوای سه‌گانه اعمال می‌گردد که باتوجه به اوصاف و شرایط رهبری؛ یعنی فقاقت، عدالت، تقوا و بینش سیاسی و اجتماعی، هم اسلامی بودن مصوبات تضمین ۶۹ می‌شود و هم دغدغه سوءاستفاده از قدرت منتفی می‌شود (عمید زنجانی، پیشین: ۲۹۲-۲۹۱).

۲- آسیب‌شناسی در راستای اصل برتری قانون اساسی

احترام به قانون اساسی به معنای ضمانت ثبات، تداوم و استحکام چارچوب‌های دولت کشور و رژیم سیاسی مستقر در هر جامعه است. اهمیت ویژه قانون اساسی در میان سایر قوانین به دلیل ارتباطش با ساختار کلی حقوقی - سیاسی هر کشور است. از این‌رو، در کشورهایی که اداره امور برپایه قانون اساسی استوار است، نظام حقوقی و مشروعیت کلیه نهادها و صحت اعمال آنها مبتنی بر قانون اساسی است و این اصول، قاعده بنیادی محسوب می‌گردند. قانون اساسی، صلاحیت ارگان‌ها و قدرت‌ها را مشخص می‌سازد و به همین علت، برتر از همه قدرت‌ها و نهادهاست. به گفته یکی از حقوقدانان فرانسوی، به محض اینکه هریک از نهادهای مملکتی اقدامی برخلاف قانون اساسی انجام دهند، خود به خود از قدرت، خلع می‌شوند.

اصل برتری قانون اساسی بر قوانین عادی و نیز بر عملکرد قوای سه‌گانه مملکتی دارای نتایج زیر است:

(الف) بی‌اعتباری عمل خلاف قانون اساسی: همانطور که عمل خلاف قانون افراد در یک جامعه، بی‌اعتبار است، اعمال قوای سه‌گانه؛ اعم از مقننه و مجریه و قضائیه که خلاف قانون اساسی باشد نیز فاقد اعتبار شناخته می‌شود.

ب) غیر قابل انتقال بودن اختیارات: اصل برتری قانون اساسی موجب می‌شود اختیاراتی که به موجب قانون اساسی به ارگان‌ها و نهادها و افراد تفویض می‌گردد قابل انتقال به دیگران نباشد. بنابراین، می‌توان گفت اصل ۸۵ قانون اساسی که سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته و مجلس را از واگذار کردن اختیار قانونگذاری به شخص یا هیأت دیگر ممنوع ساخته، ناشی از همین اصل است.

ج) برتری بر قانون عادی: هر قانونی که ناقض اصول قانون اساسی باشد، فاقد اعتبار است؛ زیرا اگر بتوان بدون برخورد به یک ضمانت اجرای قاطع، اصول قانون اساسی را با تصویب قوانین عادی زیر پا گذاشت این برتری، خالی از مفهوم و معنای حقیقی می‌شود. شکل‌گیری سلسله مراتب قواعد حقوقی برحسب اهمیت آن با سنجش آنها یا با معیار اهمیت واضع آنها (قاضی شریعت پناهی، پیشین: ۳۳-۳۰)، و یا اهمیت محتوای آنها به این منظور است که شبکه قواعد و احکام موجود باید در ارتباط با یکدیگر از خط‌مشی واحدی پیروی کنند و بین آنها هماهنگی لازم که جزء لاینفک احترام به اصول کلی است به وجود آید (همان، ۲۹-۲۸). در تنظیم سلسله مراتب حقوقی و انطباق محتوای قواعد فروتر با قواعد برتر، قانون اساسی، مقدم بر قوانین عادی و مصوبات مجلس است. اصل انطباق هرگونه تصمیم‌گیری قانونی با تصمیمات بالاتر و همچنین سازگاری هنجارهای فرودین با هنجارهای فرازین، نتیجه منطقی اصل قانونی بودن است که امروزه مورد قبول همه مکاتب حقوقی است و تأسیس شورای نگهبان، طبق اصل ۹۱ با هدف پاسداری از قانون اساسی به منظور تضمین برتری قانون اساسی است.

د) تفسیر قانون اساسی: اصلاح قانون اساسی و تکمیل آن در صورتی که قانون اساسی در مسأله معینی ساکت باشد و یا به اندازه کافی، حاوی مقررات لازم نباشد، منحصراً باید توسط مجلس خبرگان و یا مجلس موسسان منتخب مردم به عمل آید. بدیهی است قوه مقننه که یک نهاد برپا شده طبق قانون اساسی است، حق وضع قانون اساسی و یا وضع قوانینی را که تشریح آنها در شأن مجلس موسسان است، ندارد (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۴۳).

۳- آسیب‌شناسی ساختاری در وضع قانون

نظریه تفکیک قوا بیانگر ساختار حکومتی با امکان‌پذیری قانون‌مداری و اعمال چارچوب‌بندی شده اختیارات و صلاحیت‌های مقامات عمومی است. بدین ترتیب، بنیاد تئوریک این نظریه «شیوه سازماندهی سیاسی به منظور حفاظت از آزادی به وسیله جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت» و دربردارنده اصولی است که بیانگر چگونگی توزیع یا تقسیم قدرت بر مبنای کارکردهای متنوع حکومت در سه بخش تقنینی، اجرایی و قضایی است. نحوه ارتباط و تعامل میان هریک از قوای مقننه، مجریه و قضائیه و نیز سازوکار این تعامل، بدون آنکه منجر به اختلاط میان حدود اختیارات ویژه هریک از قوا گردد، موضوع بسیار حساسی است. با استقلال یا

تفکیک قوا، صلاحیت‌ها و اختیارات میان دستگاه‌های مختلف حکومت با اهداف و منافع متفاوت و بعضاً متعارض، بنحوی توزیع می‌شود که هیچ شاخه‌ای از حکومت قادر به اعمال آن بخش ویژه اختیارات خود بدون هماهنگی با دیگر گروه‌ها نباشد، بلکه هریک از قوا در نظام «نظارت و تعادل»، اعمال قدرت به وسیله قوای دیگر را مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌دهد. با این شیوه، هم اصل تفکیک قوا و امتیازات آن تحقق می‌یابد و هم از مضرات ناشی از عدم ارتباط و تعامل قوا در اعمال حاکمیت کاسته می‌شود. در اندیشه اسلامی با قطع نظر از مسأله سوءاستفاده از قدرت در تمرکز قدرت که با اعتبار شرایط عصمت یا عدالت در حد اعلا در رهبری، منتفی یا بسیار بعید است و با اشتراط تقوا و عدالت، نظارت پیشینی برای مهار خودخواهی و سوءاستفاده احتمالی منظور شده است، مسأله تخصصی بودن کارها و حجم انبوه آن مقتضی تقسیم قدرت و تسریع در انجام امور است. از این‌رو، جمهوری اسلامی ایران به لحاظ ولایی بودن نظام اسلامی، بنحوی تمرکز قدرت را در رأس هرم قدرت پذیرفته است، ولی به منظور اجتناب از استبداد و خودکامگی، براساس آموزه‌های اسلامی با در نظر گرفتن شرایط و صلاحیت‌های ویژه برای رهبری، نظارت پیشینی برای مهار قدرت را لحاظ نموده است و از سوی دیگر با نهادهای حقوقی و سیاسی؛ مانند امر به معروف و نهی از منکر و مجلس خبرگان رهبری، نظارت پسینی را نیز از نظر دور نداشته است. به همین دلیل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که منبعث از شریعت اسلامی است به جای اصل تفکیک قوا از اصل استقلال قوا یاد شده است که البته همه قوا تحت نظارت عالی‌ه ولی فقیه عادل، با تقوا، شجاع، مدیر و مدبر اعمال حاکمیت می‌کنند. در این نظام در تنظیم مناسبات قوه مقننه با سایر قوا همانند نظام سیاسی، پاره‌ای از کشورهای اروپایی، پارلمان دارای صلاحیت عام در وضع قانون و نقش اساسی در نظارت بر اعمال قوه مجریه است. با وجود این، امروزه علمای حقوق اساسی در این زمینه، اتفاق نظر دارند که برای حفظ دموکراسی و حسن اجرای اصول قانون اساسی، نه دولت و نه پارلمان نباید به یک برتری و تفوق درازمدت دست یابند و باید تعادل میان دو قوه مزبور بطور دائمی توسط افکار عمومی کنترل گردد. بر همین اساس، از نظام پارلمانی به «حکومت افکار عمومی» تعبیر شده است. از جمله اصولی که می‌تواند به برقراری این تعادل کمک کند، برابری قوه مجریه و قوه مقننه است. قوه مجریه به صورت ابراز قوه مقننه نبوده و استقلال آن تضمین گردد. تحقق این هدف، منوط به آن است که قوه مجریه بتواند در امور اجرایی نقش موثری ایفا کند و مجلس با عدم ورود به مدیریت اجرایی کشور، استقلال قوه مجریه و قضائیه را رعایت کند و این قوا نیز شأن تقنینی و نظارتی مجلس را محترم شمارند؛ زیرا تداخل بی‌جا در حیطه اختیارات و صلاحیت‌های قوای دیگر به اخلال در امور خواهد انجامید، نه اصلاح آن (همان، ۷۴).

با همین منطق، اولاً: در اصل ۷۴ مقرر شده است: «لوائح قانونی، پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود». ثانیاً: طرح‌های قانونی که به ابتکار مجلس است نباید بار اضافی برعهده دولت بگذارد و از این راه در امور اجرایی دولت مداخله یا اخلال نماید. حسب اصل ۷۵ قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوائح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». باتوجه به اطلاق اصل ۷۴ که مقرر داشته است: «لوائح قانونی، پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود»، لوائح قضایی نیز باید از طریق قوه مجریه به مجلس ارسال شود. به موجب ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۰۸، دولت موظف است لوائح قضایی را که توسط رئیس قوه قضائیه، تهیه و تحول دولت می‌شود حداکثر ظرف مدت ۳ ماه تقدیم مجلس نماید. دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس ارسال نماید. البته با غمض نظر از اصل ۷۱ و صلاحیت عام مجلس در وضع قانون، اصل ۵۱، مجلس شورای اسلامی را مسئول رسیدگی و تصویب بودجه دانسته است، نه صرفاً تصویب آن تا فقط صلاحیت تأیید یا رد آن را داشته باشد. افزون بر تصریح ذیل این اصل که «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود» و مقصود از قانون، قانون عادی مصوب مجلس است، اعتبار قانون بودجه سالانه در همان فاصله زمانی است و پس از آن خود به خود منقضی می‌شود، مگر با اعتباربخشی مجدد توسط خود مجلس.

۷۲

با وجود این، باتوجه به تعریف بودجه به «پیش‌بینی هزینه و درآمد یکساله کشور» مجلس نمی‌تواند به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی آن چنان تغییرات بنیادین در لایحه بودجه ایجاد کند که به گفته بعضی اساتید علم حقوق «گاهی مجلس اولویت‌های دولت، تأمین منابع دولت، نحوه تحصیل منابع جدید و خلاصه کل بودجه را زیر و رو می‌کند» و دولت را در اجرای برنامه‌های خود ناکام می‌گذارد. این همان معضلی است که در سالیان اخیر، همواره موجب چالش در رابطه بین دولت و مجلس می‌شده است. بنابراین، گرچه ظاهر اصل ۷۱، صلاحیت عام است، اما روح اصل ۷۵ و ماهیت لایحه بودجه، مانع چنین تغییرات گسترده‌ای در اولویت‌ها و برنامه‌های دولت خواهد بود؛ زیرا به راستی «این دولت است که می‌داند ظرفیت جامعه برای اخذ عوارض چقدر است، مالیات‌ها چقدرند و مطالب دیگری که دولت بر آنها اشراف دارد. دولت است که می‌داند اگر مالیات حساب نشده‌ای را بر مردم تحمیل کند، مشکل اجتماعی ایجاد می‌شود. اینها ابزارهای نرم هستند. حالا برای این برنامه‌ای که توسط نهادی غیر از دولت به هم می‌ریزد، دولت باید پاسخگو باشد و این مسأله است که در تعاملات، مشکل ایجاد می‌کند. اگر مجلس بخواهد کل بودجه را زیر و رو کند، دولت می‌تواند بگوید من چرا بودجه بنویسم و مجلس چرا منتظر دریافت لایحه بودجه از طرف دولت است؟ خودش بودجه

بنویسد و بدهد تا دولت اجرا کند و خودش هم پاسخگو باشد. وقتی اینطور نیست، چالش به وجود می‌آید» (حمیدیان، پیشین: ۹۷).

۴- آسیب‌شناسی و محدودیت‌های شکلی مجلس در قانونگذاری

این محدودیت‌ها بگونه‌های مختلفی در قانون اساسی آمده است که اهم موارد آن عبارتند از: الف) اعتباری قانونی مجلس، منوط به وجود شورای نگهبان: مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی، بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان». بنابراین، جزء در دو مورد یاد شده، وقتی اصل وجود مجلس و تشکیل جلسات آن بی‌اعتبار باشد، روشن است که بدون وجود شورای نگهبان، مصوبات مجلس، اعتبار قانونی ندارد.

ب) رسمیت یافتن جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع نمایندگان: طبق اصل ۶۵ قانون اساسی «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد». این نصاب برای رسمیت یافتن جلسات، لازم است و بدون حضور این تعداد، مصوبات مجلس اعتبار قانونی ندارد.

ج) اعتبار جلسات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی با حضور شورای نگهبان: طبق اصل ۶۹ قانون اساسی «مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد».

د) نصاب خاص برای تصویب برخی قوانین یا تصمیمات قانونی: اینکه پس از رسمیت یافتن جلسات، برای تصویب موضوعات مطرح، چه میزان از رأی لازم است، بسته به موضوعات مختلف، متفاوت است. اصل ۵۹ قانون اساسی، در مورد درخواست قانونگذاری مستقیم با مراجعه به آراء عمومی، تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس را لازم می‌داند، اما این نصاب در مورد مصوبات غیرعلنی مجلس، طبق اصل ۶۹ قانون اساسی، سه چهارم مجموع نمایندگان است. بعنوان یک اصل کلی، طبق اصل ۶۵: «تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آئین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد، مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد»؛ چنانکه در اصل ۶۸ قانون اساسی آمده است: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان از انتخابات نقاط اشغال شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود...».

ه) نحوه ارائه طرح و لایحه قانونی: طبق اصل ۷۴ «لوائح قانونی، پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی، قابل طرح است» (مونتسکیو، ۱۳۶۲: ۸۵).

۵- صلاحیت اختصاصی و استثنایی مراجع دیگر برای وضع قانون

در دوران مشروطیت بارها مجلس چنین اختیاری را به دیگران واگذار نموده بود و مدونین قانون اساسی با تصویب اصل ۸۵ از خود، عکس‌العمل نشان دادند. مع‌الوصف موارد استثنایی را هم پیش‌بینی کرده‌اند. حقوقدانان در این خصوص، نظرات مختلفی باتوجه به اصل تفکیک قوا و میزان علاقه به آن ابراز نموده‌اند. بعد از تحولات جنگ جهانی دوم، کم‌کم گرایش‌هایی به سوی انتقال قدرت قانونگذاری از مجلس به دولت دیده می‌شود. در انگلستان، کابینه که ابتدا در چهارچوب متون قانونی، حق وضع آئین‌نامه داشت به تدریج در زمینه‌های صرفاً قانونی هم اتخاذ تصمیم می‌نماید. گاهی در قانون اساسی کشورها مراجع دیگری غیر از پارلمان برای تصویب نوع خاصی از قوانین پیش‌بینی شده‌اند و گاهی محدوده‌ای برای مراجعه به آراء عمومی یا همه‌پرسی در نظر گرفته می‌شود که طبعاً پارلمان نمی‌تواند در آن قلمرو قانون وضع کند. اصل ۷۱ قانون اساسی که می‌گوید «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل ... می‌تواند قانون وضع کند»، مبین آن است که صلاحیت انحصاری مجلس در وضع قانون، یک صلاحیت عام است و شامل عموم مسائل می‌شود.

۷۴

الف) تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های مجلس، طبق اصل ۸۵: «سمت نمایندگی، قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت، این قوانین در مدتی که مجلس، تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود».

ب) تفویض اختیار قانونگذاری به دولت و کمیسیون‌های دولت، طبق ذیل اصل ۸۵: «مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذریبط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور، باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». علاوه بر مورد فوق که اختیارات دولت در وضع قوانین

خاصی ناشی از اجازه قوه مقننه می‌باشد، در دو مورد ذیل نیز دولت اختیار وضع مقرراتی بعنوان تصویب‌نامه یا آئین‌نامه دارد: مورد اول: اختیار قانونگذاری دولت، مبتنی بر اجازه قوه مقننه:

قوه مقننه در بعضی موارد، به دلایل خاصی؛ مثل جلوگیری از اتلاف وقت قوه مقننه، فنی و تخصصی بودن برخی قوانین و لزوم تصویب فوری بعضی از مقررات، اجازه تهیه قانون موسوم به «آئین‌نامه» در عرف اداری را به قوه مجریه می‌دهد. آئین‌نامه‌های مزبور یا آئین‌نامه اجرایی است که به منظور تأمین اجرای قانون وضع می‌شود و یا به منظور تعیین جزئیات و متفرعات قانون می‌باشد که آئین‌نامه ماهوی یا مستقل خوانده می‌شود. مورد دوم: اختیار قانونگذاری دولت، ناشی از صلاحیت اعطایی قانون اساسی به دولت.

صلاحیت عام و اختیارات وسیع مجلس شورای اسلامی برای تصویب قوانین مورد نیاز جامعه، باعث این نگرانی می‌شود که مبادا خود را تنها نماینده ملت و حاکمیت دانسته و با مطلق تلقی کردن اختیارات خود، در قوای دیگر دخالت داشته و براساس همین تصور از حدود مقرر خود در قانون اساسی تجاوز نماید و به عمد یا سهو و یا به خاطر برداشت غلط از اصول قانون اساسی، قوانینی را وضع کند که برخلاف اصول این قانون و آرمان‌های حاکمیت اسلامی باشد (حمیدیان، پیشین: ۵۸-۵۵). از این‌رو، اصل ۵۷ قانون اساسی، این قوه را تحت نظارت ولایت مطلقه فقیه قرار داده است و در اصل ۷۲، تصریح کرده است: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع نماید که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد

۷۵

...». برای تضمین معیارهای مذکور، قانونگذار اساسی، نهاد حقوقی مستقلی را به نام شورای نگهبان قانون اساسی با وظایف و اختیارات خاص خود پیش‌بینی کرده است؛ چنانکه در اصل ۹۱ مقرر شده است: شورای نگهبان بعنوان نهادی با مسئولیت مراقبت از قانون اساسی و شریعت اسلامی، موظف است تمام هم‌خویش را بکار گیرد تا مجلس شورای اسلامی، تحت هیچ شرایط و یا عنوانی به تصویب قوانین مغایر با موازین اسلامی یا قانون اساسی اقدام ننماید و در راستای این مسئولیت عظیم، هیچ مصلحتی را به جزء پاسداری از شریعت اسلامی و قانون اساسی، مدنظر خویش قرار ندهد. از این‌رو، براساس اصل ۹۴: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان، موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی، مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت، مصوبه قابل اجرا است» (مدنی، پیشین: ۷۹). از آنجا که شورای نگهبان در این نقش خود دو وظیفه دارد؛ یکی انطباق مصوبات با شریعت اسلامی و دیگری انطباق مصوبات با قانون اساسی، طبق اصل ۹۶ اگر کنترل و نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، در رابطه با عدم مغایرت قوانین عادی با موازین اسلامی باشد، باید به تصویب اکثریت فقهای شورای نگهبان برسد و اما از نظر عدم تعارض آن با قانون اساسی نیز اکثریت همه اعضای شورای نگهبان، ملاک عمل قرار گرفته و

براساس آن تصمیمی اتخاذ می‌شود. اصول قانون اساسی نیز بگونه‌ای تدوین گردیده است که حجت را هم بر مجلس شورای اسلامی و هم بر شورای نگهبان تمام نموده است؛ زیرا اولاً: طبق نص صریح اصل ۹۳ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان» و ثانیاً: کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی، تحت هر شرایطی اعم از اضطراری و غیراضطراری، علنی و غیرعلنی، و فوری و عادی، در صورتی معتبر است که با حضور و تأیید شورای نگهبان باشد» (قانون اساسی، اصل ۶۹).

جامع نبودن برخی اصول فصل ششم برای صیانت از قانون اساسی

مکانیزمی که در اصل نود و چهارم برای انطباق قوانین عادی با قانون اساسی طراحی گردیده است، متکی بر سه پیش‌فرض است که متأسفانه هیچ یک با واقعیت سازگار نیستند: اولاً: اجرای اصل در فرضی مطلوبیت کامل دارد که هیچ قانونی قبل از تشکیل شورای نگهبان وجود نداشته باشد، زیرا مغایرت قوانین گذشته با قانون اساسی کاملاً محتمل است. ثانیاً: باید فرض کرد که قانون اساسی هیچگاه در آینده اصلاح نخواهد شد، زیرا هر اصلاح ممکن است موجب آن گردد که قوانین عادی مقدم، انطباق خود را با قانون اساسی اصلاح شده از دست بدهد. ثالثاً: اصل نود و چهارم مبتنی بر این پیش‌فرض است که تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی هیچگاه تغییر نخواهد یافت و یک‌بار تشخیص عدم مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی برای همیشه کافی است.

ذکر چند مثال به روشن‌تر شدن مسئله و اثبات ادعا کمک می‌کند: اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی، اشتغال به وکالت را برای دارندگان سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و موسسات تحقیقاتی مجاز شمرده است و حال آنکه ماده ۱۰ لایحه قانونی استقلال وکلای دادگستری مصوب ۱۳۳۳ این جواز را منحصر به سمت‌های آموزشی در دانشکده‌های حقوق و اشتغال به تدریس در یکی از شعب حقوق نموده است. مقصود از ارائه این مثال، اثبات قطعی وجود مغایرت با قانون اساسی نیست، بلکه صرفاً اثبات این نکته موردنظر است که در قوانین عادی تصویب شده قبل از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، وجود قوانین مغایر قانون اساسی، به هیچ‌وجه دور از انتظار نیست و اصل نود و چهارم در این زمینه حکمی ندارد (فرمانی جامع، پیشین: ۶۳).

۱- دلایل عدم دستیابی طراحان قانون اساسی به راهکاری جامع

مسئله‌ای که می‌توان انتظار داشت که مقنن همه وجوه یک مسئله را پیش‌بینی کرده و احکام جامعی را صادر نماید. اصل نود و چهارم قانون اساسی نیز مستثنی از این قاعده نیست، معذالک قبول این واقعیت مانع

از آن نیست که برای یافتن مناسب‌ترین راه‌حل، عوامل پیدایش خلاءهای موجود در اصل نود و چهارم را بررسی نمائیم:

ابتدا می‌توان حدس زد که طراحان قانون اساسی، قصد احیای اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه را داشته‌اند. این اصل مقرر می‌داشت که همه مصوبات مجلس شورای ملی از جهت انطباق با احکام شرعی تحت نظارت فقها قرار گیرد. به این منظور نهاد شورای قانون اساسی فرانسه مورد اقتباس قرار می‌گیرد، اما به منظور برآورده شدن هدف اصل مذکور در قانون اساسی مشروطه، شورای دولتی فرانسه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نهادی تبدیل می‌گردد که دو هدف انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی را توأم انجام می‌دهد. در نتیجه، به تبع ضرورت نظارت بر همه مصوبات مجلس از حیث مطابقت با احکام شرعی، همه مصوبات از نظر مطابقت با قانون اساسی نیز تحت نظارت این شورا قرار می‌گیرد، هرچند که در اصل شصت و یکم قانون اساسی فرانسه فقط نظارت بر قوانین بنیادی الزامی دانسته شده و سایر قوانین فقط در صورت درخواست برخی از مقامات از حیث انطباق با قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرند. چه بسا طراحان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گمان کرده‌اند که این اصلاح کاملاً موافق با احتیاط بوده و به پاسداری کامل از قانون اساسی می‌انجامد. اما به نظر دقیق، این احتیاط اگرچه واجد نکاتی مثبت است، اما متقابلاً مکانیزم نظارت را غیر معطف ساخته و تأثیر زمان را نادیده می‌انگارد (بوشهری، پیشین: ۷۳).

۲- فروض مختلف راجع به تکلیف اشخاص در برابر قوانین مغایر قانون اساسی

در این بحث تکالیف متصور برای سه نهاد شورای نگهبان، ریاست جمهور و قوه قضائیه در مورد حذف یا اصلاح قوانین مغایر قانون اساسی مطرح می‌گردد:

الف) فروض مرتبط با شورای نگهبان

به نظر می‌رسد که چگونگی مواجهه شورای نگهبان با قوانین مغایر قانون اساسی به سه فرض زیر منحصر است:

فرض اول: عدم اختیار و تکلیف شورا نسبت به اینگونه قوانین: اگر بخواهیم به ظاهر اصل نود و چهارم که اختیار و وظیفه شورای نگهبان را به رد یا تأیید مصوبات مجلس شورای اسلامی محدود نموده است، تمسک جوئیم. نتیجه این خواهد بود که شورای نگهبان هیچگونه اختیار و تکلیفی نسبت به قوانین مغایر قانون اساسی نداشته و بعنوان تنها مرجع پاسداری تقنینی از قانون اساسی، باید فقط نظاره‌گر اینگونه قوانین باشد! متأسفانه عملکرد شورای نگهبان نیز تاکنون به همین صورت بوده و هیچ قانونی مغایر با قانون اساسی اعلام نگردیده است (همان، ۷۸).

فرض دوم: شناختن اختیار و وظیفه تشخیص قوانین مغایر قانون اساسی برای شورای نگهبان: از آنجاکه در قانون اساسی مرجع انحصاری پاسداری تقنینی از قانون اساسی، شورای نگهبان است، طرح این فرضیه محتمل است که هرچند ظاهراً وظیفه رد و تأیید مصوبات مجلس شورای اسلامی، به عهده این شورا نهاده شده است، اما این ظهور، نافی وظیفه شورا نسبت به سایر قوانین نبوده و شورا مکلف است که به تشخیص و اعلام قوانین مغایر قانون اساسی بپردازد.

فرض سوم: شناسایی اختیار و وظیفه تشخیص و الغای قوانین مغایر قانون اساسی، برای شورای نگهبان: این فرض مبتنی بر پذیرش وسیع‌ترین اختیار برای شورای نگهبان است. به این معنا که شورا علاوه بر تشخیص مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی، اختیار و وظیفه الغای آنها را نیز داراست. این فرض با عملکرد شورا نسبت به الغای قوانین مغایر شرع، شباهت و هماهنگی دارد. توضیح اینکه شورای نگهبان در مواجهه با قوانین مغایر شرع لاقلاً به سه صورت مختلف عمل نموده است: بعضاً قوانینی را «مغایر شرع» اعلام نموده است، اما نسبت به اثر این اظهار نظر سکوت اختیار کرده است.

در مواردی نیز برای رفع شبهات احتمالی، مبادرت به «الغای» قانون نموده است و بالاخره در پاره‌ای موارد، از اصطلاح «ابطال» استفاده شده است.

هرچند بکارگیری این اصطلاحات موجب تفاسیر و برداشت‌های مختلفی می‌گردد که در جای خود باید مورد مطالعه قرار گیرد، اما لاقلاً مبین این معناست که شورای نگهبان وظیفه و اختیار خود را نسبت به قوانین مغایر شرع، صرفاً محدود به تشخیص مغایرت ندانسته است.

۳- آسیب‌شناسی بودجه در نظام کنونی حقوق اساسی

به نظر می‌رسد ممنوعیت تقدیم طرح‌های قانونی یا اصلاحات لوایح قانونی که منجر به کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی باشد، قابل تعمیم به سال‌های مالی آتی نیست. هدف قانونگذار اساسی از اصل هفتاد و پنجم جلوگیری از تشتت در بودجه همان سال و انضباط بخشی به بودجه سال مالی جاری است. مفهوم درآمد عمومی یا هزینه عمومی تنها با وجود سند بودجه قابل تعریف است و بودجه در نظام کنونی حقوق اساسی، سندی سالیانه است. در حالیکه قانونگذار در اصل هفتاد و یکم به مجلس صلاحیت وضع قانون در همه مسائل کشور را داده است، در اصل هفتاد و پنجم نخواست تا این صلاحیت عام را محدود به تصویب قوانین فاقد حکمت می‌شود. آیا می‌توان مصوبه‌های قانونی را شناسایی کرد که فاقد هرگونه بار مالی برای دولت باشد؟ تأسیس حق برای شهروندان یا گسترش صلاحیت نهادهای دولتی یا اموری از این دست نیز لاجرم سازوکاری برای اجرای قانون می‌طلبد که خود منجر به افزایش هزینه‌های دولت می‌شود. بعنوان مثال «طرح اصلاح موادی از قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» که در مرداد ۱۳۹۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی

رسیده است، مورد ایراد ناشی از مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قرار نگرفته است،^۱ در حالیکه در ماده الحاقی ۱۸ مکرر آمده است: «نگهداری، عرضه یا فروش کالا و ارز قاچاق موضوع ماده ۱۸ این قانون حسب مورد توسط واحدهای صنفی تخلف محسوب می‌شود» آیا شناسایی این تخلف جدید، مستلزم انجام اقدامات اجرایی بیشتر و لاجرم افزایش هزینه‌های دولت نیست؟ اما اینگونه قوانین مورد ایراد قرار نمی‌گیرند. چنانکه برخی نویسندگان به درستی اشاره می‌کنند بررسی‌های شورای نگهبان به احراز «عدم مغایرت ظاهری» محدود می‌شود. چراکه این شورا ابزاری برای محاسبه هزینه‌های ناشی از تصویب یک طرح قانونی یا درآمدهایی که برای اجرای یک طرح قانونی پیش‌بینی می‌شود، در اختیار ندارد (نظرپور، پیشین: ۳۷).

قانونگذار اساسی از بی‌انضباطی در تنظیم امور مالی دولت هراسناک بوده است. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی نیز به همین منظور تهیه بودجه را موکول به انطباق با قانونی پیشینی^۲ و حتی تغییر ارقام بودجه را موکول به شرایط مقرر در قانون می‌کند. النهایه دقت به این گزاره پاسخ تنها پرسش باقی مانده را روشن می‌کند: حدود اختیار قانون بودجه چه قدر است؟ به نظر چنین قانونی می‌تواند علاوه بر تشریفات تهیه بودجه، تا حدودی در محتوای آن نیز دخالت کند. اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی اجرای طرح‌های قانونی دارای بار مالی را از سال مالی جاری به تعویق انداخته و دولت را مکلف کنند که بار مالی اجرای آن را در سال‌های بعد پیش‌بینی کنند یا اینکه مجلس در خلال مصوبه جدید خود حکمی راجع به نحوه تدوین بودجه ۷۹ در سال‌های آتی قرار دهد، هیچگونه مغایرتی با قانون اساسی ندارد. جمع میان اصول قانون اساسی نشان می‌دهد از یکسو صلاحیت عام تقنینی به مجلس داده شده است و از سوی دیگر اصل هفتاد و پنجم بر آن است که نمایندگان در ارائه طرح‌ها و یا در زمان بررسی لوایح تقنینی تا جایی امکان ایجاد بار اضافی هزینه‌ای یا کاهش درآمدی برای دولت دارند که آن پیشنهادها یا اصلاحات مربوط به سال‌های بودجه‌ای آتی بوده و در بودجه بعدی مورد لحاظ قرار گیرد، نه اینکه موجب تغییر در بودجه سال جاری شوند (همان).

^۱ نظریه شورای نگهبان، ۱۴ مرداد ۱۳۹۴، شماره ۹۴/۱۰۲/۲۲۵۶.

^۲ چیزی که در حقوق اساسی فرانسه از آن به قانون ارگانیک تعبیر می‌شود و به‌رغم تصویب توسط پارلمان، مرتبه‌ای بالاتر از قوانین عادی دارد. البته قانون ارگانیک به کیفیتی که در فرانسه وجود دارد، در نظام قانونی ما چندان موجه به نظر نمی‌رسد.

نتیجه‌گیری

سه قوه با وظایف مشخص و جداگانه داریم که در بعضی نقاط با یکدیگر اصطکاک و امکان تاثیرگذاری بر یکدیگر را دارند. اولاً قوه مجریه با دادن لوایح قانونی و همچنین تصویب آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها می‌تواند در امور دو قوه دیگر تاثیر بگذارد ثانياً قوه مقننه با تغییر دادن و جرح و تعدیل لوایح دولت و همچنین تدوین و تصویب طرح‌های قانونی در امور قوه مجریه و قضائیه دخالت مجاز می‌کند و نیز با تحقیق و تفحص بر این دو قوه نظارت دارد. بگذریم که در مورد میزان امکان تحقیق و تفحص مجلس در قوه قضائیه بحث و مناقشه وجود دارد. در نظام حقوق اساسی ما قوه مقننه پاسخگوی مردم و هیات دولت پاسخگوی مجلس است، در نظام ما نیز دو رکن اجرایی مستقل از یکدیگر وجود دارد که این حالت مختص نظام پارلمانی است و در نهایت انتخاب یکی از این دو رکن مستقیم و دیگری غیرمستقیم است. در نظام ما مجلس این امکان را دارد که با سوال و استیضاح و همچنین از طریق دیوان محاسبات قوه مجریه را کنترل کند. همچنان که گفته شد در نظام قانون اساسی ما امکان انحلال پارلمان به هیچ وجه وجود ندارد و این نقطه قوت این نظام حقوق اساسی است. در نظام سیاسی ما برخی نهادها وجود دارند که داخل در نظام قانونگذاری تعریف نشده‌اند مانند شورای انقلاب فرهنگی یا برخی از روش‌های پیش‌بینی شده برای قانونگذاری در قانون اساسی در مورد آنها رعایت نمی‌شود مثل شورای امنیت ملی و بدیهی است در اصلاح احتمالی قانون اساسی یکی از مواردی که باید به آن پرداخته شود همین است. درست است که براساس اصل چهارم قانون اساسی یا اصل ۹۴ همان قانون، شورای نگهبان ایجاد شده تا مصوبات مجلس را با شرع و قانون اساسی تطبیق دهد ولی ما باید یک موضوع را در کنار این مساله موردنظر قرار دهیم و آن این است که نه تنها مصوبات مجلس باید مغایر با شرع و قانون اساسی نباشد بلکه همچنین نباید تضییقاتی علاوه بر آن چیزی که قانون اساسی تصریح کرده در قوانین عادی باشد و این را هم باید در اصل ۹۴ پیش‌بینی کرد. در آن بخشی که قانونگذار در خصوص تقنین آورده، اصلی ایجاد کرده‌ایم که طبق آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام این اختیار را داده‌ایم که علاوه بر اینکه اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان را رفع می‌کند، عملاً در برخی موارد دیده‌ایم که راساً وارد شده و قانون نوشته است و در نظر گرفتن اختیار قانون‌نویسی برای مجمع تشخیص مصلحت نظام با روح قانون‌نویسی موافق نیست. ضمن اینکه در موضوع اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام بیشتر باید در مقام یک داور باشد که رفع اختلاف می‌کند یعنی یا به نظر مجلس پایبند باشد یا نظر شورای نگهبان، ولی اینکه راساً فارغ از تصمیمات مجلس و ایرادات شورای نگهبان، نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام بعنوان نظر ثالث مطرح شود با فلسفه تدوین قوانین مخالفت دارد. بدیهی است قانون اساسی ما حتی پس از اصلاحات ۱۳۶۸ مانند سایر تراوشات ذهن بشر، بی‌نقص نیست و در عمل ابهامات و اشکالاتی در مورد آن ظاهر شده است، اما در مجموع گمان نمی‌رود تحول آن به سوی ریاستی یا پارلمانی مطلق، مفید و مثبت

باشد. یکسری از اصول قانون اساسی باتوجه به پیشرفت جوامع از کار افتاده می‌شوند و قابلیت اجرا نخواهند داشت. بعضی از این اصول در زمان تصویب قابلیت اجرا داشته‌اند و الان نیز کهنسال نیستند، اما اجرا نشده‌اند. بعضی از این اصول به خاطر اینکه ساختار نظام و جامعه عوض شده باید اصلاح شوند. در بعضی موارد اساساً نگرش حاکمیت و ملت به سمتی حرکت خواهد کرد که مستلزم ایجاد تغییراتی در آن می‌شود. با وجود این به مقتضای اصل بنیادی حاکمیت قانون و لزوم محدودیت قوای سه‌گانه، قوه مقننه در انجام این نقش با محدودیت‌هایی مواجه است که در اصل مختلف قانون اساسی مقرر شده است. اهم عوامل این محدودیت‌ها عبارتند از:

- ۱- اصل محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون به مقتضای لزوم اسلامی بودن تمام قوانین و مقررات و ولایی بودن نظام سیاسی - حقوقی جمهوری اسلامی؛
- ۲- اصل برتری قانون اساسی به مقتضای سلسله مراتب قوانین؛
- ۳- اصل محدودیت ساختاری مجلس در وضع قانون باتوجه به مناسبات آن با سایر قوا؛
- ۴- محدودیت‌های شکلی برای مجلس در قانونگذاری از لحاظ رسمیت یافتن جلسات و نصاب آراء لازم برای تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی؛
- ۵- صلاحیت اختصاصی و استثنایی مراجع دیگر برای وضع قانون.

فهرست منابع

- ۱- آشوری، محمد (۱۳۷۹)، *آئین دادرسی کیفری*، ج ۲، تهران: انتشارات سمت.
- ۲- اسماعیلی، محسن و نامی، محسن (۱۳۹۲)، «ماهیت کارکرد فرامین رهبری در حقوق اساسی»، *فصلنامه مطالعات حقوقی دولت اسلامی*، س ۲، ش ۴.
- ۳- بوشهری، سید جعفر (۱۳۷۶)، *حقوق اساسی تطبیقی*، تهران: انتشارات گنج دانش.
- ۴- ترابی، غلامرضا (۱۳۷۲)، *آئین دادرسی کیفری*، تهران: انتشارات گنج دانش.
- ۵- حمیدیان، حسن (۱۳۸۹)، *نظارت بر قانونگذاری در ایران و ایالات متحده*، تهران: نشر دادگستر.
- ۶- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۳)، *فقه سیاسی*، ج ۱، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- ۷- فرمانی جامع، رضا (۱۳۹۷)، «بررسی نقش ضابطین در احقاق حقوق عمومی و شهروندی»، *مجله بین‌المللی پژوهش ملل*، دوره ۳، ش ۳۱.
- ۸- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر یلدا.
- ۹- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸)، *مقدمه علم حقوق*، چ ۶۹، تهران: انتشارات مه‌ران.

- ۱۰- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۸)، کلیات حقوق اساسی، ج ۲۲، تهران: انتشارات پایدار.
- ۱۱- منتسکیو، شارل (۱۳۶۲)، روح القوانین، مترجم: علی‌اکبر مهتدی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- ۱۲- نظرپور، مهدی (۱۳۸۱)، آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران: معاونت آموزش نیروی مقاومت بسیج.
- ۱۳- نویمان، فرانتس (۱۳۷۳)، آزادی و قدرت و قانون، مترجم: عزت‌اله فولادوند، تهران: انتشارات خوارزمی.
- ۱۴- هاشمی، سید محمد (۱۳۷۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱ و ۲، تهران: نشر دادگستر.
- ۱۵- هایک، فردریش (۱۳۸۲)، دموکراسی به کجا می‌رود؟، مترجم: عزت‌اله فولادوند، تهران: انتشارات لوح فکر.

