

## تشکیل کنگره و تمدید دوره نمایندگی مجلس شورای ملی

مسئله فوق که امروز مورد بحث مجلسین است بر هیچکس پوشیده نیست و هنوز هم معلوم نیست که چه نمره ایرا بار خواهد آورد. قدر مسلم آنست که در یک چنین مواقعی بر مطلعین و علاقمندان بحفظ اصول است که موضوع را بقدر لزوم مورد بحث قرار داده و موشکافی نمایند تا چنانکه نقاط ابهام و تاریکی وجود داشته باشد از بین رفته و روشن گردد. از طرفی ممکن است اهمیت سیاسی موضوع برجسته قضائی آن بچربد ولی از آنجائیکه روش مجله مخالف ورود در بحث سیاسی بوده و منظور نگارنده هم غیر از آن نمیباشد اینست که بحث خود را صرفاً محدود به جنبه قضائی و تکنیک موضوع نموده پس از تشریح کلیاتیکه بصورت مقدمه تقدیم خوانندگان عزیز میدارد به تجزیه و تحلیل اصل موضوع پرداخته نتیجه حاصله را با اصول متداوله موجوده مورد بررسی قرار میدهیم.

### کلیات عمومی - منشاء و چگونگی قوانین اساسی

نظم قضائی «legal order» عبارت از یک سیستمی است که از «نرمهای» Norm<sup>۱</sup> مختلفه بوجود می آید. بنابراین باید دانست مبنای این سیستم که از اصول یا «نرمهای» مختلفه بوجود می آید چه بوده و چه چیز باعث میشود که این سیستم «نرم» بصورت قانون درمی آید.

قبل از اینکه وارد بحث شویم و از نقطه نظر تسهیل بررسی خود بهتر اینست بدو اعتبار قانونی یک «نرم» را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده سپس ملاحظه نمائیم که «اعتبار قانونی» آن بچه صورتی پیدا شده و بچه نحو بوجود می آید.

هنگامیکه بخواهیم «راست یا دروغ» بودن یک چیز را مورد سنجش قرار دهیم بدو آن چیز را در نظر گرفته و سپس نسبتی بین آن چیز و حقیقت محسوس تجربی آن در دنیای خارج - عینی یا تصویری - برقرار میسازیم. حال هرچه این نسبت بحقیقت محسوس تجربی آن چیز نزدیکتر باشد سنجش «راست» بودن و هرچه دور تر باشد سنجش «دروغ» بودن را نتیجه می گیریم. ولی برای یک اصل یا یک «نرم» قضائی

۱ - «نرم» قضائی عبارت از نتیجه ایست که از نفس ضمانت اجرای نسبت بشخص معین بلست می آید. مثلاً شخصی دزدی می کند. آن اصولیکه باعث محکوم شدن دزد میشود «نرم» می نامند بطور کلی هر اصل حقوقی که دارای ضمانت اجرا باشد «نرم است» ولی هر «نرمی» اصل حقوقی با ضمانت اجرا نمیباشد. در این مقال «نرم» اضطراراً بمعنی «اصل» گرفته شده است.

Kelsen. H. General Theory of law and State: Translated by A. wedberg. Combride Massachusetts: Harvard University Press 1949, P. 42-41.

## تشکیل کنگره و تمدید دوره نمایندگی مجلس شورای ملی

سنجش « راست » بودن و یا « دروغ » بودن صدق نموده بلکه سنجش « اعتباری » آن باید در نظر گرفته شود. مثلاً باید گفت که آیا این « نرم » اعتبار دارد و یا آنکه خالی از اعتبار میباشد. چنانکه از بررسی اصل *Locus régit actum* که بموجب آن اسناد از حیث صورت ظاهر مطیع قوانین محلی میباشد که در آن جانتظیم گشته اند و تحدیدیکه قانون ایران نسبت باین اصل قائل شده مبنی بر آنکه سند تنظیم شده در خارجه نباید مقادا مخالف با قوانین ایران باشد، باین نتیجه میرسیم که اصل یا « نرم » اولی دارای اعتبار بیشتری بوده و حال آنکه اعتبار « نرم » تحدیدی دومی بقوت اعتبار « نرم » اولی نیست در این صورت چرا میگوئیم که « نرم » اولی دارای اعتبار کلی است و حال آنکه این کلیت درباره « نرم » دومی صدق نمیکند.

سنجش اعتبار یک « نرم » عبارتست از درجه تأثیر یک عمل و یا یک چیز و مؤثر بودن آن در زمان و مکان معین<sup>۲</sup>. حال چرا یک عملی بایستی اتفاق بیافتد و بایک چیزی بوجود آید دایل آن هنوز بر ما معلوم نیست فقط چیزیکه ما میدانیم آنست که یک عملی « بایستی » اتفاق بیافتد و یا یک چیزی « بایستی » بوجود بیاید بطوریکه اگر این موضوع را در زندگی روزمره خودمان بررسی نمائیم خواهیم دید که مثلاً مادری به بچه مریضش میگوید: « باید پرهیز کنی » و یا آنکه بگوئیم هر شخص مسلمانی باید نماز خوانده و روزه بگیرد. حال اگر شخص مسلمان بگوید چرا من باید نماز بخوانم ممکن است جواب آن باشد که فرضاً پیغمبر اکرم فرموده است. اگر باز آن شخص بسؤال خود ادامه داده و پرسد چرا پیغمبر امر فرموده است ممکن است باز با جواب داده شود که پیغمبر اکرم از طرف خداوند مأموریت داشته است که بندگان او را هدایت نماید و نماز خواندن و روز گرفتن هم از دستورات اوست. با اینوصف چنانچه دنباله این سؤال را ادامه بدهیم بانجا میرسیم که دنباله آن بخدا ختم گردیده و وجود او قابل بحث نخواهد بود. از طرفی از یک طرف باین نتیجه میرسیم که فرمایش پیغمبر و گفته دکتر اعتبار دو « نرم » دیگر یعنی « هر مسلمانی باید روزه بگیرد و نماز بخواند » و هر « مریض باید پرهیز کند » برقرار میسازد چه دلیل نماز خواندن اطاعت از فرمایش پیغمبر و دلیل از پرهیز کردن اطاعت از دستور دکتر میباشد. حالا چنانچه اعتباری برای « نرم » اولیه قائل شویم « نرمهای » بعدی هم اعتبار خود را از دست داده و اصلاً نمیتوانند بوجود بیایند. در اینصورت وجود اعتبار یک « نرم » همیشه تابع وجود و اعتبار « نرم » دیگر میباشد. بنابراین یک رجعت اعتباری تسلسلی بین « نرمهای » مختلفه یک سیستم برقرار میشود که منشاء اعتبار آن « نرم » اصلی و ابتدائی خواهد بود که سایر « نرمها » از آن مشتق میشوند. از اینرو میتوان « نرم » اصلی و اولیه و یا بکلمه دیگر « نرم عالی » را که سایر « نرمها » از آن مشتق میشوند « نرم اساسی » نامید. نهجاً تمام « نرمهاییکه » در نتیجه رجعت تسلسلی به « نرم اساسی » مربوط میشوند جزو یک سیستم « نرمی » یا یک سیستم اصولی میباشد که ما آنرا قانون مینامیم.

از طرفی « نرم اساسی » شامل رابطه کلی و وجه مشترکی است که بین « نرمهای » مختلفه یک سیستم اصولی وجود دارد یا عبارت دیگر هر « نرم قانونی » تابع « نرم

## تشکیل کنگره و تمدید دوره نمایندگی مجلس شورای ملی

اساسی « میباشد که از آن مشتق شده و یا بوجود آمده است. از طرفی چون تبعیت «نرمهای» مشتق شده از «نرم اساسی» الزامی است لذا توافق و تطابق ماهیتی «نرمهای» مستعد نیز الزامی خواهد بود در اینصورت یک چنین «نرم اساسی» را قانون اساسی مینامند.

در اینجا یک سؤال پیش میآید و آن اینست که آیا «نرم اساسی» اصولاً قابل تغییر و تبدیل میباشد یا نه ؟

بطور کلی بنحویکه مذکور افتاد شأن نزول و منشاء اعتبار «نرم اساسی» چیزی جز یک فرضیه بیش نیست در مذهب منشاء و اعتبار «نرمهای» مربوطه را بوجود باری تعالی نسبت میدهند ولی در حقوق از آنجائیکه دکترین حقوق طبیعی *Natural law* اهمیت سابق خودش را از دست داده و تئوری *Positivism* جای آنرا گرفته است اینست که شأن نزول «نرم اساسی» را یک «نرم» فرضی و یا در بعضی موارد یک «نرم» تولیدی دیگری (که میتوان آنرا فرضاً بفرمان مشروطیت در مورد قانون اساسی تعبیر نمود) می دانند. بنا بر این «نرم اساسی» اعتبار خودش را از «نرم» مفروض یا «نرم» اولیه ای که بوسیله انسان بوجود آمده و وضع شده تحصیل مینماید. از اینرو وجود «نرم اساسی» بسته بوجود «نرم فرضی» یا «نرم» مقدم اولیه میباشد. و از طرفی چون «نرم» فرضی و یا «نرم» مقدم برای منظور و دسایس مشخصی بوجود آمده است بنابراین موجودیت خود را تا زمانی حفظ می کند که آن منظور و دسایس پایدار باشد. چه «نرم» اساسی» اولیه مادامی منشاء اعتبار خواهد داشت که سیستم کلی نظم قانونیکه آنرا بوجود آورده است پابرجا باشد. برای آنکه وجود سیستم کلی نظم قانونی یک شرط حتمی و ضروری برای اعتبار «نرم اساسی» میباشد *A conditio sine qua non* و بسا این «نرم اساسی» دارای اعتبار است نه برای آنکه سیستم کلی نظم قانونی آنرا بوجود آورده بلکه برای آن معتبر است که سیستم کلی نظم قانونی آنرا بخصوص بمنظور «نرم اساسی مطلق» بوجود آورده است. مثلاً اعتبار قانون اساسی ما نه برای آنست که فرمان مشروطیت آنرا بوجود آورده است بلکه برای آنست که بمنظور استقرار حکومت مشروطه و ایجاد «نرمهای» مربوطه باین طرز حکومت بوجود آمده است. حال چنانکه اگر در نتیجه فرمان مشروطیت یک قانون اساسی بوجود آید که بعوض حکومت مشروطه «نرمهای» حکومت مطلقه را تقویت نماید آنوقت آن «نرم» اعتبار قانونی خودش را از دست داده و در معنی نمیتوان دیگر آنرا قانون اساسی حکومت مشروطه نامید.

از طرفی «نرم اساسی» یا قانون اساسی یک سیستم کلی نظم قانونی بطور کلی صرفاً محصول افکار واضعین آن نبوده بلکه تابع تکامل حقیقی و تحول جامعه ایست که آنرا بوجود آورده است منتهی مغز حقوقدانها است که آنرا بصورت «نرم قانونی» در میآورد نتیجتاً محتویات یک «نرم اساسی» بر روی حقایق و سنویات خواسته شده ای بنشده که کلیه تحولات برای تحصیل آن بوجود آمده است. بدینجهت افراد آن جامعه بطریب خاطر اعمال خود را محدود و مقید بان «نرم» مینمایند تا بهتر بتوانند هدف و منظوراتی که بمناسبت فقدان آنها آن تحولات را بوجود آورده اند بدست آورند. لذا محتویات «نرم

## تشکیل کنگره و تمدید دوره نمایندگی مجلس شورای ملی

اساسی « باید کاملاً با سیستم نظم اجتماعی و اعمال افراد آن تطبیق نماید و درحقیقت اگر نواقصی در بین نباشد اعتبار « نرم اساسی » متزلزل شده و یک تمایل منفی نسبت بان ایجاد شده و رفته رفته ظاهر میشود.

بنابراین اعتبار قانون اساسی تابع میزان توافق حقیقی است که این « نرم » بشرایط زمان و مکان دارد یعنی تابع درجه اثری است که موثر آنرا بآندرجه قبول نموده و بپذیرد از طرفی بطوریکه ملاحظه نمودیم « نرمهای » یک سیستم حقوق بایستی دارای توافق حقیقی ماهیتی با « نرم اساسی » داشته باشند برای آنکه شان نزول « نرم تابعه » اعتبار « نرم اساسی » میباشد و این خود در اصل اعتبار « نرم اساسی » است که به « نرم مشتق شده » منتقل میشود لذا عدم توافق حقیقی ماهیتی یک « نرم » با « نرم » متبوع خود باعث میشود که اعتبار « نرم مشتق » مخدوش شده و متشاء اثر زمانی و مکانی آن از بین برود و درحقیقت آنرا از صورت « نرم قانونی » بیاندازد.

پس از ذکر این مقدمه اینکه ذهن خوانندگان را متوجه تطبیق این اصول باوضع موجوده حاضره و زمرمه ایکه درباره تشکیل کنگره و تغییر پاره از مواد قانون وجود دارد میسازیم.

## اصل الحاقی مصوبه ۲۸ اردی بهشت ۱۳۲۸

بوجود آمدن فرمان مشروطیت معلول یک سلسله تحولات عمیقی بوده که پیش از صدور فرمان مشروطیت برای تأمین خواسته ها و منویات ملت ایران صورت خارجی پیدا نموده است. در اینجا مقصود ما تشریح چگونگی صدور فرمان مشروطیت و بیان حقایق تاریخی نیست چه این خود جا و مکان شایسته ای داشته و از طرفی مورخین و مطلعین باندازه کافی درباره آن قلمفرسائی نموده اند. تنها اهمیتی که فرمان مشروطیت از نظر بحث ما دارد آنست که این فرمان « نرم اولیه » نظام کلی قانونی مملکت ما را تشکیل داده و از طرفی « نرم اساسی » یا قانون اساسی ما با متابعت از محتویات و مفاد کلی فرمان در تحت شرایط زمانی و مکانی که فعلاً ۰ ه سال از آن میگذرد بوجود آمده است.

از آنجائیکه بنا بر اصل تکامل هیچ کیفیتی بیک وضع ثابتی باقی نمانده و خواه و ناخواه قابل تبدیل و تغییر میباشد « نرم اساسی » نیز ( بطوریکه ملاحظه نمودیم ) از این قاعده مستثنی نبوده و بموازات تحولات پدید آمده تغییر و تبدیل مییابد منتهی هرچه کلیت یک « نرم » جامع تر باشد اثر تحولات را کمتر پذیرفته و کمتر تغییر مییابد. از طرفی هرچه تضاد منافع در یک جامعه ای کمتر بوده و هم آهنگی و هم فکری بیشتر باشد « نرم اساسی » کمتر تحت تأثیر تضاد قرار گرفته و بیشتر مداوم و تغییر ناپذیر خواهد بود. در اینصورت با آنکه ثبات و عدم تغییر « نرم اساسی » یکی از مختصات آن بوده و در معنی ثبات سیستم کلی نظم قضائی یک مملکتی را می رساند معذک لزم تغییرات « نرم اساسی » در جوامعی که احتیاج بیک تحولات سریع داشته و راه تکامل را می بیند و بیشتر محسوس میگردد قانون اساسی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و چندین مرتبه مورد تغییر و تبدیل

تشکیل کننده و تمدید دوره نمایندگی مجلس شورای ملی

قرار گرفته که مهمترین آن از نقطه نظر تأثیریکه در اساس و نحوه تشکیل « نرم اساسی » مملکت دارد اصل الحاقی مصوب ۱۸ اردیبهشت ۱۳۲۸ میباشد.

بموجب قسمت اول اصل الحاقی مزبور :

« در هر موقعی که مجلس شورای ملی و مجلس سنا هر یک جداگانه خواه مستقلاً خواه نظر به پیشنهاد دولت لزوم تجدید نظر در یک یا چند اصل معین از قانون اساسی یا متمم آنرا با کثرت دو ثلث کلیه اعضاء خود تصویب نمایند . اعلیحضرت همایون شاهنشاهی نیز نظر مجلسین را تأیید فرمایند فرمان همایونی برای تشکیل مجلس مؤسسان و انتخابات اعضاء آن صادر میشود. »

بموجب بند آخر اصل مزبور :

« در مورد اصول چهار پنج و شش و هفت قانون اساسی و تفسیر مربوط باصل هفتم و همچنین در اصل هشت قانون اساسی و اصل چهل و نه متمم آن با توجه بسابقه و قوانینی که نسبت ببعضی از این وضع شده است یکبار مجلس شورای ملی و مجلس سنا که پس از تصویب این اصل منعقد خواهد شد بلافاصله پس از اهمیت یافتن مجلس در اصول مزبور تجدید نظر خواهند نمود و برای این منظور مجلس واحدی تحت ریاست رئیس مجلس سنا تشکیل داده و اصلاحات لازم را با کثرت دو ثلث آراء کلیه اعضاء مجلسین بعمل خواهد آورد تا پس از آنکه از طرف اعلیحضرت همایون شاهنشاهی تأیید گردید بصحّه ملوکانه توشیح شده معتبر و مجری خواهد بود. »

صراحت قسمت اول اصل الحاقی کاملاً واضح و آشکار میباشد چه بموجب آن هنگامیکه یکی از مجلسین و یا دولت تجدید نظر در یک یا چند اصل معین از قانون اساسی یا متمم آنرا لازم بدانند با اکثریت پیشینی شده لزوم آنرا تصویب و اعلیحضرت همایونی شاهنشاهی نیز مجلسین را تأیید فرمایند فرمان همایونی برای تشکیل مجلس مؤسسان انتخابات اعضاء آن صادر میشود در اینجا نکته ای که دارای اهمیت بوده و ممکن است مورد سؤال قرار گیرد آنست که اصولاً چرا این اصل الحاقی شده و از طرفی برای چه قانونگذار تغییر مواد کلی را جزو صلاحیت مجلس مؤسسان قرار داده در صورتیکه تغییرات در اصل چهارم و پنجم و ششم و هفتم قانون اساسی و تغییر مربوط باصل هفتم و همچنین اصل ۸ قانون اساسی و اصل چهل و نهم متمم قانون اساسی را مطابق قسمت اخیر اصل مزبور جزو صلاحیت مجلسین شورای ملی و سنا در تحت شرایط معین قرار داده است ؟

بطوریکه بیان گردید اهمیت یک « نرم اساسی » آنست که خاصیت تغییری آن حتی المقدور کمتر باشد چه این موضوع بستگی تامی با تثبیت میستم نظم کلی قانونی یک مملکت دارد و از آنجائیکه بموجب اصل تکامل اصولاً تغییرات حاصله حتی الوجوب بوده « بایستی » بوجود بیاید اینست که غالباً در « تشکیل نرم اساسی » بنحوی جمع بین متضادین مینمایند که از یکطرف امکان تغییرات بعدی پیشینی شده و از طرفی فورمالیته و مقررات آنرا بوجهی محدود و متشکل مینمایند که امکان این تغییرات نیز بسهولت ممکن نباشد و در تحت شرایط فوق العاده استثنائی صورت گیرد. از اینرو چون یک چنین پیشینی قبلاً در قانون اساسی منظور گردیده بود قانون گذار وجود آنرا لازم دانسته و بآدرت بوضع آن نموده است.

## تشکیل کنگره و تمدید دوره نمایندگی مجلس شورای ملی

یکی از شرایط متشکله « نرم اساسی » و بوجود آمدن آن این بود که با متابعت از محتویات « نرم » اولیه یا « نرم مفروضه » بوجود آید. مثلاً مفاد فرمان مشروطیت قانون اساسی را مشروط بوجود آوردن « نرمهایی » نموده است که یک سیستم کلی نظم قانونی تولید نموده و یک حکومت دموکراسی را برقرار نماید. از طرفی یکی از مختصات حکومت دموکراسی آنست که مردم بر سرنوشت خود حکمفرما بوده و مطابق اصول خود بر خود حکومت نمایند. نتیجه این میشود که هر تغییر و تبدیل در قانون اساسی باید بتوسط خود مردم داده شود نه بانان تحمیل گردد. بهمین جهت است که قانونگذار با متابعت از این اصل مقرر داشته است که فرمان هامیونی برای تشکیل مجلس مؤسسان و انتخابات اعضاء آن صادر شود تا مطابق خواسته های مردم هر تغییر و تبدیل که مورد لزوم است بعمل آید. معذکک مفاد بند آخر اصل مزبور رویه دیگری را در مورد اصول چهارم، پنجم، ششم، هفتم قانون اساسی و تفسیر مربوط باصل هفتم و همچنین در اصل هشت قانون اساسی و اصل چهارم و نه متمم قانون اساسی مرعی داشته است.

بموجب این قسمت از اصل مزبور قانونگذار با توجه بسابقه و قوانینی که که نسبت ببعضی از اصول فوق الذکر وضع شده است مقرر میدارد که پس از تصویب اصل الحاقی بلافاصله مجلسین شورای ملی و سنا برای یکبار منعقد شده و پس از رسمیت یافتن در تحت ریاست مجلس سنا تشکیل جلسه داده در اصول مزبور تجدید نظر مینمایند با تبعیت از مفاد مزبور باین نتیجه میرسیم که اگر اجتماع مجلسین در آنموقع بلافاصله پس از تصویب اصل الحاقی صورت میگرفت ممکن بود تجدید نظر در اصول مزبور صورت گرفته و « نرمهای » قانونی بوجود آیند چه صلاحیت نمایندگان مجلسین بتوسط مجلسی که اصل مزبور را وضع نموده تشخیص داده شده بود و چون صلاحیت واضعین اصل مزبور هم بتوسط مردم تشخیص داده شده بوده بنابراین اعتبار قانونی « نرم » منظور محرز و هیچ اشکالی از نقطه نظر اصول برای آن پیش نیاید. چه « نرم اساسی » نوین اعتبارش را با متابعت از اختیاراتیکه عامه مردم از طریق انتخابات بواضعین آنها داده بودند کسب مینمود ولی چون در آنموقع از این اختیارات استفاده نگردیده است و مأموریت نمایندگان برای منظور مشخص منقضی گردیده اینست که بهیچوجه من الوجوه دیگر نمیتوان مستمرکی برای ادامه حیات یک « نرمیکه » برای مدت معین بوجود آمده و سپس از بین رفته است پیدا نمود چه نمایندگان فعلی فقط برای مدت دوسال آنهم بمنظور ایفاء وظیفه نمایندگی انتخاب شده اند نه برای تغییر دادن اصول اساسی بنابراین چون اختیاری از طرف عامه مردم بانها تفویض نشده که بتواند ملاک اعتبار تصمیمات متخذه آنان قرار گیرد حق تجدید نظر در قانون اساسی را ندارند و منتهی راهی که برای تمدید دوره نمایندگان باقی میماند آنست که یا مجدداً فرمان انتخابات مجلس مؤسسان بنحویکه در قسمت اول اصل الحاقی پیشبینی شده است صادر گردد و یا آنکه در فرمان انتخابات دوره نوزدهم لزوم تغییر در اصل مزبور و اینکه تمدید مدت نمایندگی شامل منتخبین فعلی هم خواهد گردید قید نمایند تا انتخاب کنندگان با علم باصل موضوع اعتبار قانونی تشکیل « نرم اساسی » یا قانون اساسی خود را بدین نحو مورد موافقت قرار داده و ضمانت اجرائی آنرا بطیب خاطر قبول نمایند.