



ارزیابی شیوه گهواره ای در تضمین قانونی بودن مصوبات مجلس:

نقد فرایند تصویب قانون برنامه چهارم توسعه

پروانه تیلا

مقدمه

جمهوری اسلامی ایران تا کنون اجرای سه برنامه توسعه پنج ساله و مدون را تجربه کرده است. با نزدیک شدن دوران خاتمه مدت اجرای برنامه سوم توسعه، دولت (به معنای قوه مجریه که در این نوشتار صرفاً بدین عنوان بکار خواهد رفت) درصدد تدوین برنامه چهارم برآمد. نهایتاً متعاقب بررسیهای متعدد کارشناسی و طرحهای ارائه شده از سوی نهادهای مختلف دولتی، پیش نویس برنامه چهارم در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهیه و جهت طی مراحل قانونی، به کمیسیون لوایح دولت تقدیم گردید. هیأت وزیران بر اساس چشم انداز توسعه بیست ساله کشور مصوب مقام معظم رهبری، برنامه مذکور را با عنوان «رشد پایدار اقتصاد دانایی محور» در اواخر سال ۱۳۸۲ تصویب و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمود.

بر اساس پیش بینی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور که در این لایحه نیز متبلور شد، این برنامه در سه سطح باید ارائه شود: سطح اول در قالب لایحه قانون برنامه چهارم توسعه، سطح دوم شامل سندهای توسعه بخشی و فرابخشی و استانی است که بر مبنای ارزیابی نیاز دستگامهای اجرایی به تصویب دولت خواهد رسید. سطح سوم نیز شامل آئین نامه اجرائی و مدیریت اجرای قانون برنامه است.

لایحه قانون برنامه چهارم توسعه که شامل هفت بخش و در ۱۴۹ ماده تنظیم شده بود پس از برخی اصلاحات، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و بر اساس مفاد اصل نود و چهارم قانون اساسی و ماده ۱۸۴ قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان متعاقب بررسی این لایحه، از جهات متعددی مفاد آن را مغایر با قانون اساسی و شرع دانست و جهت تجدیدنظر و بررسی مجدد و اقدامات اصلاحی مجلس، آن را اعاده نمود. نمایندگان مجلس شورای اسلامی که در آستانه خاتمه دوره

مدیر گروه مطالعات و پژوهشهای حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاعات
رسانی ریاست جمهوری

مأموریت قانونی خود (دوره ششم) بودند، ضمن بررسی ایرادهای شورای نگهبان، بدون آن که تغییر مهمی در لایحه مذکور به عمل آورند، مجدداً بر دیدگاههای خویش اصرار ورزیده و با فرض اینکه شورای نگهبان نیز بر دیدگاههای قبلی خود باقی خواهد بود و عملاً نیز این مجلس مجالی برای تحمل گردش گهواره ای آن میان مجلس و شورا را ندارد و شورا نیز لایحه مصوب را مجدداً رد خواهد کرد، با غنیمت دانستن فرصت بوجود آمده بویژه در پرتو خاتمه برنامه سوم توسعه و لزوم تسریع در تصویب این برنامه جایگزین، آن را به عنوان مقتضای مصلحت نظام، به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع دادند.

در شرایطی که مدت زمان چندینی از ارجاع لایحه مذکور به مجمع تشخیص مصلحت نظام نگذشته بود، اقدام مجلس ششم مورد نقد و ارزیابی های مختلف قرار گرفت. برخی از اعضای مجلس هفتم، اقدام مجلس پیشین را مغایر آئین نامه داخلی دانسته و اعاده آن به مجلس جدید را خواستار بودند. برخی نیز لزوم بازگشت مصوبه مذکور از مجمع به شورای نگهبان را خواستار شدند. در هر حال، با توجه به بی سابقه بودن این امر در رویه قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و روابط این مجلس با دیگر رکن قوه مقننه یعنی شورای نگهبان از یک سو و عدم صراحت قانون اساسی و قوانین عادی از سوی دیگر، مجال نقش آفرینی دکتترین حقوقی در کالبد شکافی این موضوع و ارائه راهکار فراهم شد. با این حال، متأسفانه حقوقدانان و دانشکده های حقوق کشور از ایفای نقش مورد انتظار قصور ورزیدند و نهایتاً لایحه قانون برنامه چهارم توسعه، پس از چندی گردش میان نهادهای حاکم، با نظریه تفسیری شورای نگهبان (که از لحاظ نظم حقوقی پوزیتیویستی، قاطع در بازنامی مدلول قانون اساسی است) مجمع اعاده آن به مجلس جدید را تصویب نمود.

در شرایط کنونی که جدال حاصل از این مسأله خاتمه یافته است، فرصتی دست داده تا با تمرکز بر اصول و آموزه های حقوق عمومی، اقدام نهادهای مختلف در این رابطه مورد نقد و ارزیابی قرار گیرد. در این نوشتار به تجزیه و تحلیل موضوعات زیر خواهیم پرداخت. آیا اقدام مجلس شورای اسلامی با اصول حقوق اساسی و اختیارات مجلس همساز است؟ تکلیف مجمع تشخیص مصلحت در قبال این مصوبه ارجاعی چگونه است؟ آیا شورای نگهبان حق دارد اعاده مصوبه به شورا جهت اعمال نظارت های مقرر در قانون اساسی را از مجمع درخواست نماید؟ آیا نمایندگان دوره جدید مجلس می توانند اقدام نمایندگان دوره قبل را لغو نموده و اعاده مصوبه به مجلس جدید را جهت اصلاح آن لایحه و تأمین نظر شورای نگهبان خواستار شوند و بدین ترتیب، اثر حقوقی اقدام مجلس را متوقف نمایند؟ در صورت تعامل مجلس جدید و شورای نگهبان، آیا ابتکار قانون از طریق ارائه طرح قانونی می تواند جایگزینی برای لایحه مورد اختلاف برنامه توسعه باشد؟ در این صورت اختیارات دولت در مقام ابتکار لایحه برنامه که خود بار اجرای آن را بر دوش خواهد کشید، چه خواهد شد؟ در این نوشتار با توجه به اصول قانون اساسی درخصوص اختیارات تقنینی مجلس شورای اسلامی، نظارت شورای نگهبان بر اعمال این اختیارات و همچنین دامنه صلاحیت دولت در ارائه پیشنهاد قانونی (ابتکار از طریق ارائه لوایح قانونی) به پرسش های مذکور پاسخ تحلیلی (در حد توان) خواهیم داد.

بند اول: مبانی حقوقی نظارت بر مصوبات تقنینی مجلس شورای اسلامی

قانون اساسی، منشور تأسیس هر نظام سیاسی از جمله جمهوری اسلامی ایران است، در رأس هرم سلسله مراتب قواعد حقوقی کشور قرار دارد و اصلی ترین منبعی است که حقوق اساسی بر آن بنا می شود. حاکمیت پارلمانی نیز مفهومی است که نقش مجلس (پارلمان) در ساخت و پرداخت سایر منابع حقوقی به ویژه وضع قوانین را بر دیگر اشخاص نقش آفرین در این حوزه، اولویت و تفوق می بخشد. پردازش جایگاه حاکمیت پارلمانی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و آثار آن بر صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، دستاورد این بخش از نوشتار حاضر است.

قانون در تعبیر عام به کلیه موازینی گفته می شود که از طرف یکی از سازمانهای صالح دولتی وضع شده^۲ و ضمن لازم الاجرا بودن در یک زمان و

مکان معین، دارای ضمانت اجرا باشد.^۳ قانون در مفهوم خاص آن به مصوبات مجلس یا نتایج همه‌پرسی تقنینی پس از طی سایر مراحل (تأیید، تشریح و انتشار) اطلاق می‌گردد.^۴ پیوستگی مفهوم قانون با نهاد واضح آن یعنی ملت یا مجلس - بعنوان تجمع سازمان یافته و منسجم نمایندگان ملت در شخص حقوقی واحد - چنان است که نمی‌توان هیچ شخص دیگری را صالح به وضع قواعدی بدین عنوان تلقی کرد.

در کلیه مطالبی که صاحب‌نظران پیرامون حقوق اساسی ایران به رشته تحریر در آورده‌اند، شرایط صوری و مفادی اعتبار مصوبات قوه مقننه به عنوان قانون را یادآوری شده‌اند. اینکه صلاحیت مجلس شورای اسلامی عام و انحصاری است ولی باید با رعایت اصول قانون اساسی و موازین اسلام باشد؛ تشریفات لازم برای اعتبار قانونی یافتن مصوبات مجلس شورای اسلامی الزامی است؛ تفویض اختیار قانونگذاری به صورت محدود و صرفاً در وضع قوانین آزمایشی یا تصویب دایمی اساسنامه مؤسسات عمومی توسط کمیسیونهای داخلی مجلس و در تصویب اساسنامه‌های مذکور توسط دولت مشروعیت دارد و نظایر آن، مهمترین نکات کلی این امر را منعکس می‌سازند.

در این میان، حدود صلاحیت کلی مجلس تابعی از اصل حاکمیت پارلمان است. این اصل یکی از اصول نظام حقوقی عرفی (کامن‌لو) می‌باشد که به تدریج به نظامهای پارلمانی و حتی ریاستی تابع نظام حقوق نوشته نیز تسری یافته است. اگر چه از این اصل تعاریف متفاوتی وجود دارد، گرایش غالب بر همان مفهومی است که به وسیله آلبرت ون‌دایسی، استاد مشهور دانشگاه آکسفورد ارائه شده است. وی در نوشته‌های خویش به ویژه کتاب درآمدی بر

بر اساس پیش‌بینی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور که در این لایحه نیز متبلور شد، این برنامه در سه سطح باید ارائه شود: سطح اول در قالب لایحه قانون برنامه چهارم توسعه، سطح دوم شامل سندهای توسعه بخشی و فرابخشی و استانی است که بر مبنای ارزیابی نیاز دستگاههای اجرائی به تصویب دولت خواهد رسید. سطح سوم نیز شامل آئین نامه اجرائی و مدیریت اجرای قانون برنامه است.

مطالعه حقوق اساسی^۵ در سال ۱۸۸۵ میلادی، پارلمان وست مینستر را برخوردار از حق ایجاد یا عدم ایجاد هر گونه قانون در هر زمان توصیف می‌کند و برای جلوگیری از هر گونه تردید، می‌افزاید که «حقوق انگلستان هیچ شخص یا نهادی را برخوردار از حق لغو یا کنار گذاشتن قانون این کشور نمی‌شناسد».^۶ تعریف دایسی هنوز در حقوق آنگلوساکسون، اساساً صحیح^۷ می‌باشد. زیرا محاکم انگلستان - به عنوان مرجع صالح کنترل مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی نانوخته این کشور - در طول سه قرن گذشته، صلاحیت پارلمان برای وضع هر گونه قانونی که در نظر دارند را زیر سؤال نبرده‌اند.^۸ از این دیدگاه، تنها قدرت و صلاحیت تقنینی پارلمان از وصف حاکمیت برخوردار است. پروفیسور دایسی ضمن تفکیک حاکمیت سیاسی از حاکمیت حقوقی اعلام می‌دارد که پارلمان در قلمرو حاکمیت سیاسی، به وسیله احتمال مقاومت عمومی محدود می‌شود ولی در گستره حاکمیت حقوقی، از قدرت فائقه و مطلق^۹ برخوردار است.^{۱۰}

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تردیدی نیست که قدرت فائقه قانونگذاری براساس خواست و اراده ملت، اصولاً به مجلس شورای اسلامی سپرده و اعطا شده است و از این رو، حاکمیت پارلمان که اصولاً ناظر بر قانونگذاری است^{۱۱} مورد پذیرش قرار گرفته است ولی مفهوم آن با آنچه توسط پروفیسور دایسی در حقوق انگلستان مطرح شده، تفاوت اساسی دارد.

گفته شده که بخشی از اصول حاکمیت پارلمان این است که پارلمان همیشه مجاز است هر قانونی را که می‌خواهد وضع نماید و این اصل، ویژگی بنیادین اغلب قوانین اساسی کشورها است.^{۱۲} ولی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این اصل از جمله به رعایت اصول قانون اساسی و شرع محدود شده است.^{۱۳} این امر مبنای حقوقی نظارت فرادستوری شورای نگهبان بر

مصوبات تقنینی مجلس می‌باشد.

۱- محدودیتهای تقنینی در اثر اصل برتری قانون اساسی

با توجه به تأکید قانون اساسی بر محدود بودن حاکمیت پارلمان و صلاحیت تقنینی آن به رعایت حدود قانون اساسی و احکام شرعی، حقوق اساسی ایران نیز همانند سیستم حقوقی ایالات متحده متکی بر اصل برتری قانون اساسی بوده است. وضعیت قانون اساسی ایالات متحده به عنوان نظم برتر حقوقی و مافوق و حاکم بر اختیارات قوه مقننه توسط ساموئل جیس،^{۱۴} قاضی دیوان عالی آن کشور در قضیه کالدر علیه باول^{۱۵} در سال ۱۷۸۹ به روشنی هر چه تمامتر عنوان گردید. وی اظهار داشت: نمی‌توانم با قدرت مطلق قوه مقننه موافق باشم و آن را مطلق و بدون کنترل بدانم. مصوبه قوه مقننه که با نخستین اصول مهم قرارداد اجتماعی مغایر باشد را نمی‌توان اجرای صحیح اقتدار تقنینی تلقی کرد.^{۱۶} در واقع، قانون اساسی، قانون تعهدات برتر است و در نتیجه اگر این قانون با مصوبه قوه مقننه در تعارض قرار گیرد، مصوبه اخیر را کنار خواهد گذاشت.^{۱۷}

گفته می‌شود که تفاوت برتری قانون اساسی و حاکمیت پارلمان در این است که اولی قوه مقننه را محدود و از آزادیهای اساسی شهروندان حمایت می‌کند. در حالیکه موارد اخیر، از قدرت نامحدود پارلمان سخن می‌گوید و از گسترش آزادیهای اساسی جلوگیری می‌کند. اما دیدگاه صحیح تر این است که آنها دو بخش و مظهر متفاوت از واقعیتی واحدند که هر یک درباره نحوه ارتباط قوه مقننه و قوای دیگر، نقطه نظرات متفاوتی را بیان می‌دارند.^{۱۸}

حاکمیت مردمی، اصل بنیادینی است که برتری قانون اساسی نیز زائیده و برآمد آن می‌باشد. مردم قانون اساسی را ایجاد می‌کنند و می‌توانند آن را نسخ یا اصلاح نمایند. قانون اساسی مخلوق خواست و اراده آنهاست که با توسعه اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی آنان پیوند ناگسستنی دارد.^{۱۹} این مخلوق حیاتی نسبی دارد و تنها اراده آنهاست که همیشه زنده است.^{۲۰} حاکمیت پارلمانی گر چه نهایتاً برآمد حاکمیت مردمی است ولی حدود آن مستقیماً از برتری قانون اساسی نشأت می‌گیرد.^{۲۱}

۲- محدودیت های تقنینی ناشی از قواعد فراقانون اساسی (موازین شرعی)

قانون اساسی بر اساس برتری موازین اسلام،^{۲۲} احکام اسلام^{۲۳} و موازین شرع^{۲۴} بر کلیه منابع حقوقی کشور، بین این منابع چینشی هرمی شکل را استوار و برقرار نموده است. قانون اساسی این منابع را به منزله بالاترین شاخص حقوقی تعیین کننده اعتبار سایر قواعد، تلقی کرده که حتی کنترل کننده اعتبار قانون اساسی نیز هست. از این جهت، این منبع، جلوه‌ای فراقانون اساسی دارد. با توجه به عدم تعریف مقصود از این منابع فراقانون اساسی از یک سو و تنوع و یکدست نبودن ادبیات بکار رفته در اصول مختلف آن، درکی روشن از ماهیت، دامنه و حدود و ثغور این منابع فراقانون وجود ندارد. از این رو، نامشخص بودن این مفهوم سبب می‌گردد که تضمین چینش هرمی شکل مذکور به آسانی مقدور نباشد و حتی به واسطه دیدگاههای شخصی تحت الشعاع قرار گیرد.

در هر حال، مصوبات مجلس باید بر اساس موازین اسلامی بوده و به عبارت صحیح تر، با آنها مغایرت نداشته باشد. از این جهت، برخلاف آنچه در مقدمات حقوقی مطرح می‌شود، کارکرد شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس، تأیید مطابقت نیست بلکه عدم اعلام مغایرت کافی خواهد بود. به همین دلیل است که اصول نود و یکم و نود و ششم قانون اساسی، صراحتاً به عدم مغایرت اشاره دارند.^{۲۵}

۳- لزوم پیروی مصوبات تقنینی مجلس از شرع و قانون اساسی

قانون اساسی به منظور تضمین رعایت اصل برتری قانون اساسی و موازین اسلامی در مصوبات مجلس، نهادی اختصاصی را به سبک فرانسوی آن (اما با چارچوب، بافت و ساختاری متفاوت) تعبیه کرده است. مسئولیت اصلی این شورا بررسی مصوبات تقنینی مجلس (آن دسته از این مصوبات که حاوی قواعد عام الشمول بوده و پس از طی مراحل قانونی، عنوان قانون خواهند یافت)

از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع (و حتی عدم مغایرت مصوبات دولت با شرع) متعاقب ارجاع از سوی دیوان عدالت اداری است.

با این حال، قانون اساسی دو مصلحت متضاد را در این عرصه شناسائی نموده است. با اینکه تضمین برتری شرع و قانون اساسی متضمن منفعتی حقوقی و همچنین نظم آفرین خواهد بود اما ممکن است منفعتی مهم تر از آن در پی اوضاع و احوال خاص جامعه وجود داشته باشد که اتخاذ رویکردی دیگر را در این خصوص ایجاب نماید. بنابراین، منفعت حقوقی مبتنی بر انتظام در میان اصول و قواعد از یک سو و مصلحت جامعه به تبع شرایط و رخدادها ممکن است چنان در مقابل همدیگر قرار گیرند که اعمال اشتغالات و کارکردهای مجلس در امر قاعده سازی و شورای نگهبان در پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی را متعارض نماید. قانون اساسی برای حل این موضوع، شیوه ای گهواره ای را برای تعمیق دو نهاد مذکور و نهایتاً حل آن از طریق داورى نهادی ثالث پیش بینی کرده است.

قبل از پردازش آئین حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان، تدقیق در نوع نگاه و رویکرد قانونگذار اساسی ضروری است. همانطور که پیدا است، پیشینه این مسأله به قبل از بازنگری قانون اساسی و اختلافات دو نهاد مذکور در مقاطع حساس نظام نوپای جمهوری اسلامی ایران باز می گردد. در شرایطی که هنوز پایه های نظام سیاسی جدید مستقر نشده بود و وقوع بحرانهای داخلی و خارجی نیز بر نابسامانی اوضاع می افزود، رویکرد و دیدگاه مجلس این بود که عدول از برداشت های جزمی از اصول قانون اساسی و حتی شرع موجب وخامت اوضاع کشور می گردد و مصلحت جامعه ایجاب می کند استثنائاً عدول از آن برداشت ها میسر گردد. اما شورای نگهبان همچنان بر لزوم اعمال اصل سلسله مراتب منابع حقوقی و پیروی مصوبات مجلس از قانون اساسی و شرع اصرار داشت. به همین دلیل، نهایتاً موضوع به تأسیس نهادی ثالث بدین منظور به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام و سپس درج آن در قانون اساسی بازنگری شده انجامید.

به نظر می رسد که پیدائی نهاد حل اختلاف در این حوزه جایگاهی ندارد.^{۲۶} تصور وجود دو نهاد متعارض در این حوزه به نام "منفعت حقوقی" و "مصلحت اجتماعی" قابل پذیرش نیست. در این میان، آنچه اصالت و برتری بلا منازع دارد، تضمین برتری قانون اساسی و شرع است. فواید ناشی از رعایت قانون اساسی و شرع توسط کلیه نهادهای حکومتی، نه تنها به انتظام قواعد حقوقی می انجامد بلکه پیامدهای سیاسی و اجتماعی مقرر در این دو منبع فرازین که در واقع تعیین کننده روابط حکومت-ملت و آئین رفتار در جامعه سیاسی هستند نیز قابل توجه است. از این رو، نمی توان با اصرار بر اینکه "مصلحت اجتماعی" مبتنی بر صلاحدید مجلس ایجاب می کند، بنیاد نظم حقوقی قانون اساسی و شرع" کنار گذاشته شود. هر چند عملکرد برخی نهادهای نظارتی ممکن است منطق مشروعیت چنین مقاومتی توسط مجلس را توجیه نماید اما نفس چنین تقابلی که بر نابرابری و جاهت و اهمیت دلایل و موجبات کارکرد استوار است، قابل انتقاد است. مصلحت اجتماع مسأله ای موقتی و ناپایدار است که نمی تواند در برابر مصالح پایدار و ثابت یک جامعه سیاسی (اعم از حکومت و ملت) که عمدتاً در قانون اساسی تدوین شده است، رقابت نماید و احتمالاً آنها را کنار بگذارد.

بند دوم: ناکفته ها در شیوه گهواره ای حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان

آئین اعمال این روش گهواره ای و نهایتاً رجوع به داورى ثالث، در قانون اساسی پیش بینی نشده و تنها قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است که به تبیین این موضوع پرداخته است. بر اساس این شیوه، موضوع مورد اختلاف باید دو بار توسط شورای نگهبان و سه بار توسط مجلس مورد بحث و بررسی قرار گیرد و نهایتاً نقش مجلس در ارجاع موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین کننده است.

آیاتی دو مرحله اظهار نظر شورای نگهبان الزامی است؟ آیا توافق آنها در این خصوص مؤثر خواهد بود؟ مجلس یا شورای نگهبان می تواند مراحل

مذکور را کم و زیاد نمایند؟ آیا ارجاع موضوع به مجمع الزامی است؟ نقش دولت در موردی که لوایح ابتکار شده آنها مبنای اصلی این اختلاف است، چگونه خواهد بود؟

۱- دو برداشت از قانون آئین نامه داخلی مجلس

مواد ۱۸۴ تا ۱۸۷ قانون آئین نامه داخلی مجلس به ارجاع مصوبات مجلس به شورای نگهبان و مراحل رسیدگی آنها اختصاص دارد. بر این اساس، مصوبات تقنینی مجلس رسماً به شورای نگهبان ارسال می شود. در صورتی که شورا ظرف مدت حداکثر ۲۰ روز مخالفت خود را اعلام نکند، مصوبات از طرف مجلس جهت امضا و ابلاغ به ریاست جمهوری ارسال می شود. مصوبات مجلس تا زمان اعلام نظر نهائی شورای نگهبان از دستور خارج نمی شود. شورا در صورت رد مصوبات مجلس، موظف است علت رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید. مصوبات عادی و یک فوریتی مجلس که از طرف شورا رد شده است به کمیسیون مربوطه ارسال می شود و با اعلام وقت قبلی با حضور نماینده شورا موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می گیرد. نظر کمیسیون و نمایندگانی که نظرشان در کمیسیون پذیرفته نشده است، در مجلس مطرح می شود و طبق معمول شور دوم مورد بحث و رأی قرار می گیرد. در این میان، دو نکته از قانون آئین نامه داخلی مجلس استنباط می شود: برتری نسبی نظر شورای نگهبان از یک سو و الزام به دو مرحله ای یا گهواره ای بودن بررسی مصوبات مورد اختلاف از سوی دیگر.

آیا اقدام مجلس شورای اسلامی با اصول حقوق اساسی و اختیارات مجلس همساز است؟ تکلیف مجمع تشخیص مصلحت در قبال این مصوبه ارجاعی چگونه است؟ آیا شورای نگهبان حق دارد اعاده مصوبه به شورا جهت اعمال نظارت های مقرر در قانون اساسی را از مجمع درخواست نماید؟

الف- برتری نسبی نظر شورای نگهبان در بررسی های کمیسیون ماده ۱۸۶ آئین نامه داخلی مجلس در خصوص وظائف کمیسیون ذیربط مجلس در بررسی مجدد مصوبه مورد ایراد شورای نگهبان، مقرر داشته که: در کمیسیون با اعلام وقت قبلی با حضور نماینده شورای نگهبان، موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می گیرد. در صورت عدم حضور نماینده شورای نگهبان در موعد اعلام شده، کمیسیون با ملحوظ نمودن نظر شورای نگهبان کار خود را انجام می دهد.

به عبارت دیگر، اولاً، اقدام کمیسیون و فلسفه تشکیل آن را انجام اقدامات اصلاحی در مصوبه مورد ایراد، تلقی نموده است. یک برداشت از آن می تواند این باشد که قانون مذکور به صورت تلویحی اصلاح مصوبه را الزامی نموده است اما به نظر می رسد که منظور ماده مذکور تنها بحث و بررسی برای اصلاح است و نه خود اصلاح. ضمن اینکه ماده ۱۸۷ با شناسائی حق مجلس بر ابقای نظر خود، این برداشت را تأیید نموده است. ثانیاً، کمیسیون باید قبلاً مراتب را به شورای نگهبان اطلاع داده و نماینده این شورا را برای حضور در جلسات دعوت نماید. با این حال، عدم حضور نماینده مذکور در جلسه موعود سبب تأخیر در کار کمیسیون نخواهد بود. انتهای بند مذکور بدون آن که بین عدم حضور نماینده شورا به دلیل وجود عذر موجه با سایر موارد تفاوتی قائل گردد، کمیسیون را موظف به ملحوظ نمودن نظر شورا نموده است.

از این جهت، ماده ۱۸۷ نوعی برتری را برای دیدگاههای شورا قائل شده است. اما این امر تنها ناظر بر کمیسیون بوده و شامل خود مجلس نمی شود. در نتیجه مجلس می تواند در هنگام بررسی موضوع و اتخاذ تصمیم در شور دوم، به نظارت ملحوظ شده در گزارش کمیسیون رأی منفی دهد.

ب- الزام رسیدگی دو مرحله ای شورای نگهبان به مصوبه مورد اختلاف

عبارت پردازی ماده ۱۸۷ آئین نامه داخلی مجلس به گونه ای است که مفید الزامی بودن طی دو مرحله رسیدگی توسط شورای نگهبان و سه بار رسیدگی مجلس در مورد مصوبات مورد اختلاف می باشد. بر اساس این ماده: پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می شود. اگر این مصوبه هنوز وافی نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می گردد. در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می دارد.

ماده مذکور بر اساس آئین نگارش حکمی تنظیم نشده و جلوه ای خبری دارد و با این حال، به نظر می رسد که اولاً، ارجاع مصوبه مورد اختلاف به شورای نگهبان برای بررسی مجدد الزامی است مگر اینکه مجلس با استفاده از مقررات آئین نامه داخلی، تعلیق بررسی مصوبه را تصویب نماید. با این حال، تبصره ماده ۱۸۵ نیز مقرر داشته که مصوبات مجلس تا زمان اعلام نظر نهائی شورای نگهبان از دستور خارج نمی شوند. ثانیاً، شورا نیز موظف است بر اساس اصل نود و پنجم قانون اساسی، در مورد مصوبه مذکور اعلام نظر مجدد نماید. ثالثاً، مجلس تنها پس از دریافت نظرات دوم شورای نگهبان و اصرار این شورا بر ایرادات مصوبه مورد نظر است که می تواند ضمن اصرار بر دیدگاههای خود (بار سوم)، موضوع را به مجمع نهاد برون قوه مقننه ارجاع دهد. رابعاً، ارجاع موضوع به مجمع، حق مجلس است و نه شورای نگهبان.

ملزم کردن دولت به تمهید مقدمات تقنین، نه تنها به معنای عدول مجلس از ایفای وظایف اختصاصی و تخصصی است بلکه موجب واداشتن قوه اجرائی به انجام اموری است که بر اساس نظریه تفکیک قوا، در زمره وظایف هسته ای آن قوه قرار نمی گیرد.

با این حال، ناگفته های زیادی در این ماده وجود دارد. بر اساس رویه موجود، مجلس در صورت دریافت ایرادات مجدد شورا می تواند آن را به مجمع ارجاع دهد. اما این ارجاع به صورت خود بخود نبوده و مستلزم تصویب مجلس و احراز مقتضیات حفظ مصلحت نظام است. بنابراین، ممکن است این موضوع به مجمع ارسال نشود. در این صورت بویژه در مواردی نظیر لوایح برنامه های توسعه یا لوایح بودجه که اتمام فرآیند قانونگذاری اهمیت اساسی و حیاتی برای ملت و حکومت دارد، تکلیف موضوع چه خواهد شد؟ آیا دولت می تواند مجدداً لایحه ای دیگر را با همان محتوا یا تغییرات جزئی به مجلس تقدیم نماید؟

۲- آثار حقوقی عدم رعایت دو مرحله رسیدگی به مصوبه مورد اختلاف

در هر حال، در صورتی که این دو مرحله ای بودن به هر دلیل از جمله خاتمه دوره نمایندگان مجلس تصویب کننده مصوبه مورد اختلاف یا احساس فوریت تعیین تکلیف نهائی موضوع، مراعات نشود، چه نتایجی از اقدام مذکور پدید می آید؟ آیا مجمع می تواند از رسیدگی به موضوع خودداری نماید؟ این اقدام می تواند حق درخواست اعاده موضوع به فرآیند دو مرحله ای معمول را برای شورای نگهبان یا مجلس جدید پدید آورد؟

الف- بررسی کارکرد مجمع در بررسی مصوبات مورد اختلاف

مجمع تشخیص مصلحت اساساً برای حل اختلاف هبان ایجاد شده است. از آنجاکه تا کنون موردی نظیر ارجاع سریع و یک مرحله ای لایحه قانون برنامه چهارم توسعه به آن مجمع رخ نداده تا رویه ای در مجمع نیز پدید آمده باشد، مجمع بسادگی نتوانست در خصوص برخورد حقوقی مناسب با این موضوع به نتیجه قطعی برسد. اما نهایتاً نظریه آن در پرتو تفسیر شورای نگهبان از

اصل یکصد و دوازدهم قانونی اساسی (پیرامون حدود اختیارات مجمع در حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان) چنین شد که مصوبه باید برای بررسی مجدد مجلس و سپس اظهار نظر دوم شورا، اعاده گردد و مجمع از اتخاذ تصمیم قطعی در مورد تقدم دیدگاه مجلس یا شورا خودداری ورزد.

با این حال، فارغ از اینکه نظریه تفسیری شورا به گونه لان قبلی تصویب و حتی ابلاغ آن، در جلسه مجمع قرائت شد، هنوز مجال تعمیق در ابعاد حقوقی این موضوع باقی است. در بررسی علمی این موضوع در پرتو نگرش های حقوق عمومی بویژه حقوق اساسی کشورمان، دیدگاهها و فروض متفاوتی قابل ارائه و تصور است.

برداشت اول این است که ماده ۱۸۷ آئین نامه داخلی مجلس بر دو مرحله ای بودن فرآیند رسیدگی به این دست از مصوبات مجلس تأکید نموده است. بر این اساس، به دلیل اینکه هنوز شورای نگهبان نظر خود را مجدداً اعلام ننموده است (هرچند فرض قوی بر ابقای ایرادات قبلی خواهد بود ضمن اینکه مجلس نیز هیچ یک از ایرادهای قبلی را اصلاح ننموده است)، لازم است موضوع از طرف مجمع به مجلس اعاده شود تا برای طی این مرحله به شورای نگهبان ارسال شود.

برداشت دوم که مبتنی بر اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی است این است که وظیفه مجمع حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان است. ارجاع مصوبه مورد اختلاف از سوی مجلس به مجمع آغاز فرایندی است که برای مجمع امکان اعمال این وظیفه را فراهم می کند. با اینکه ارجاع مجدد مصوبه مورد ایراد به شورای نگهبان یک فرایند عادی است اما به چند دلیل در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه، طی این فرایند ضرورت ندارد. اولاً، مجلس هیچ یک از ایرادات شورا را اصلاح ننموده و در نتیجه واضح و مبرهن است که شورا نیز بر نظرات اولیه خود باقی خواهد ماند. بنابراین، اعمال ماده ۱۸۷ در این خصوص، صرفاً تشریفاتی است و موجب تعویق و تطویل انجام وظایف قانونگذاری مجلس می گردد. ثانیاً، در شرایطی که توسعه نظام مند، هماهنگ و برنامه ریزی شده در کشور منوط به تدوین برنامه های پنج ساله است، قبل از خاتمه برنامه سوم باید برنامه جدید تصویب گردد. با توجه به اینکه اختلاف موجود میان مجلس و شورای نگهبان از طرق این سیستم گهواره ای حل نخواهد شد، باید فرصت را غنیمت شمرد و موضوع را به مرجع حل اختلاف (مجمع تشخیص مصلحت) ارجاع داد. ثالثاً فلسفه پیدائی سیستم گهواره ای این است که موضوع با تعامل مجلس و شورا حل و فصل گردد. در وضعیت موجود میان مجلس ششم و شورا، چنین تعاملی غیر کارآمد بوده و در نتیجه توسل به آن ماده بی فایده بوده است. رابعاً، مرجع ارجاع موضوع به مجمع، مجلس شورای اسلامی است و از این جهت، اقدام صورت گرفته موجه بوده است.

به نظر می رسد که نص ماده ۱۸۷ مانع از آن است که از طریق اجتهاد و استنباط بتوان کوتاه کردن فرآیند مقرر در آن ماده را بنا به تشخیص یکجانبه مجلس توجیه نمود. از این حیث، اقدام مجلس ششم در کوتاه کردن این فرایند، با ماده مذکور و همچنین رویه مسلم ناسازگار بوده است. در نتیجه، مجمع نمی توانست این مورد را به عنوان یکی از مصادیق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی تلقی نماید و بلکه به عکس، باید این قبیل موارد را به عنوان اینکه مراحل قانونی لازم را قبل از ارجاع به مجمع طی نکرده است، به مجلس بازگرداند، کما اینکه چنین هم شد.

ب- دامنه اشتغال مجلس در بررسی مجدد مصوبه مورد ایراد

با اعاده مصوبه به مجلس هفتم از سوی مجمع، مجلس می بایست بر اساس ماده ۱۸۷ آئین نامه داخلی آن را برای شورای نگهبان ارسال نماید چراکه فرصت مجلس برای بررسی نقطه نظرات شورا به پایان رسیده بود. از این جهت، مجلس نمی توانست قبل از ارسال آن برای شورا و اخذ نظرات آن، در مصوبه مجلس ششم تغییراتی ایجاد نماید. بلکه اقدام مجلس ششم در تصویب لایحه برنامه و همچنین اصرار بر نظرات خود و عدم تأمین نظر شورای نگهبان، موافق با موازین و اصول حقوقی بوده و تنها پس از ایراد مجدد شورای نگهبان می بود که مجلس هفتم در موقعیت سنجش بین دو راه حل قرار می گرفت: تأمین

نظرات شورای نگهبان و یا ارجاع عین مصوبه به مجمع جهت حل اختلاف. اما مجلس هفتم متعاقب اعاده مصوبه مذکور از مجمع، بدون توجه به این امر، به تغییر مصوبه مجلس برای تامین نظر شورا پرداخت در حالی که این بررسی، سومین بررسی آن مصوبه محسوب می شد و مازاد بر فرایند پیش بینی شده در قالب الگوی گهواره ای تضمین مطابقت مصوبات مجلس با قانون اساسی بود. با این حال، مجلس سعی کرد که از گسترش دامنه تغییرات به آنچه که به ایرادات و ابهامات شورای نگهبان مربوط می شود، خودداری نماید.

بند سوم: لوایح برنامه توسعه به منزله محدودیت ابتکار نمایندگان مجلس

در این شرایط، این نکته زمره می شد که برای رفع این بحران حقوقی، بهتر است که نمایندگان مجلس با تدوین طرحی قانونی، جایگزینی برای برنامه چهارم توسعه خلق نمایند. با اینکه چنین امری محقق نشد، این پرسش از نظر حقوقی باقی است که آیا قانون اساسی به نمایندگان صلاحیت چنین کاری را اعطا کرده است؟ آیا مجلس می تواند برای بی اثر کردن اقدام مجلس پیش از خود، ضمن ارائه طرحی قانونی در خصوص برنامه توسعه، آن را جایگزین لایحه مورد اختلاف نماید؟

بر اساس اصل تفکیک یا استقلال قوا، اعمال حاکمیت در سه حوزه اصلی متمرکز می گردد: حوزه تقنین، اجرا و قضا. هر یک از حوزه های مذکور توسط نهادی اختصاصی و مجزا اعمال می شود و از ترکیب آنها، قوای سه گانه شکل می گیرد. در حقوق اساسی تطبیقی، رابطه این قوا به سبک و الگوی تفکیک نسبی یا مطلق تنظیم شده است که در پرتو آن نظام همکاری قوا (پارلمانی یا نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی) یا نظام ریاستی شکل می گیرد.

بر اساس نگرش های نوین در حقوق اساسی، مرزبندی در اعمال مظاهر سه گانه اعمال حاکمیت در الگوی فوق، صرفاً مبتنی بر اصل صورت بوده و در عمل، ایجاد دیوارهای نفوذ ناپذیر میان قوای سه گانه امکان پذیر نمی باشد. زیرا اولاً، حاکمیت غیر قابل تقسیم بوده و تفکیک سه گانه آن چیزی بیش از یک اقدام تئوریک نیست. ثانیاً، هر یک از حوزه های تقنین، اجرا و قضا در کنار اشتغال ذاتی تقنینی، اجرائی و قضائی، گاه به حوزه های دیگر نیز مربوط می گردد که ممنوعیت ورود به آن حوزه ها، به تعطیل ماندن اعمال حاکمیت منجر می گردد. بر این اساس، وظایف و اشتغالات هر قوه به وظائف هسته ای و پیرامون تقسیم شده است. هسته ای بودن امور تقنین، اجرا و قضا برای هر یک از قوا مانع از آن نیست که نقش آنها در سایر حوزه های مربوط به همدیگر مورد اغماض قرار گیرد. با این حال، این همکاری در حوزه های مشترک قوا، در مورد نظامهای مبتنی بر الگوی ریاستی، کمتر و در نظامهای پارلمانی بیشتر است. بر همین اساس است که برای تبیین نوع روابط میان قوای حاکم، مفهوم تفکیک انعطاف پذیر و آنعطاف ناپذیر به جای تفکیک نسبی و مطلق وارد ادبیات حقوق عمومی شده است.

نوع روابط قوای سه گانه و اشتغالات آنها، با حیثه بندی صلاحیت ها و همچنین وظایفی که در جهت اعمال اقتدار عمومی بر عهده دارند، کاملاً در ارتباط است. از آنجاکه قانون اساسی در اصل پنجاه و هفتم و اصول دیگر، الگوی نظام همکاری قوا (یا تفکیک انعطاف پذیر) را برگزیده است، تبیین وظائف قانونی قوا را باید در گستره و در پرتو اصول حقوقی حاکم بر این الگو یافت.

در این میان، ابتکار یا پیشنهاد قانون به عنوان نخستین مرحله رسمی از طی فرایند قانون سازی در حقوق عمومی کشورمان، بین دولت و نمایندگان مجلس مشترک بوده و اصولاً هیچ محدودیتی در این خصوص وجود ندارد. اصولاً هر یک از دو نهاد مذکور می توانند به عنوان آغازگر این فرایند بکار گرفته شوند بدون آن که در این خصوص قانون اساسی تفاوتی بین آنها قائل گردد. با این حال، به دلایل زیر قانونگذار اساسی توجه اصلی را به ابتکار قانونی دولت مبذول داشته است. اولاً، ارائه لوایح قانونی حتی در صورتی که بار مالی داشته باشد، مجاز است ولی در ارائه طرحهای قانونی، باید شیوه های جبران هزینه های احتمالی اجرای این پیشنهادها نیز پیش بینی شده باشد. در غیر این

صورت، طرحهای مذکور قابل تصویب در مجلس نخواهند بود. بنابراین، در این خصوص، قانون اساسی اولویت را به ارائه لوایح دولت داده است. ثانیاً، قانونگذار اساسی، در موارد خاصی با تصریح به ارائه لوایح قانونی برای ابتکار قانون در برخی امور، به صورت تلویحی از شمول طرحهای قانونی در خصوص آنها ممانعت نموده و پیشنهاد دولت در این حوزه ها را انحصاری نموده است. در این خصوص می توان به ابتکار الزامی یا انحصاری دولت در ارائه لوایح بودجه سالیانه و همچنین لوایح برنامه توسعه اشاره کرد.

در هر حال، همانطور که گفته شد، اصولاً پیشنهاد قانون هم از طریق لوایح قانونی میسر است و هم طرحهای قانونی. با این حال، با توجه به اصولی از قانون اساسی و همچنین قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (به عنوان یک قانون ارگانیک) به نظر می رسد که پیشنهاد قوانین برنامه های توسعه صرفاً از سوی دولت ممکن است و نمایندگان مجلس نمی توانند در این خصوص اقدام نمایند. در توجه این امر می توان به اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی در خصوص محدودیت های مالی طرحهای قانونی نیز اشاره کرد. با این حال، به نظر می رسد که حتی اگر نمایندگان مجلس نحوه تأمین هزینه های ناشی از ابتکار برنامه توسعه را مشخص نمایند، باز هم نمی توانند بدون آن که لایحه دولت در این خصوص ارائه شده باشد، به نظر خود اکتفا نمایند.

در نتیجه، حتی اگر اقدام مجلس ششم در ارجاع مستقیم و یک مرحله ای لایحه برنامه چهارم توسعه به مجمع تشخیص مصلحت نظام، خلاف اصول حقوقی می بود، این امر موجب نمی شد که نمایندگان مجلس هفتم به ارائه طرح قانونی به عنوان جایگزین متوسل شوند. در نظام همکاری قوا، وظیفه هسته ای

مجلس هفتم متعاقب اعاده مصوبه مذکور از مجمع، بدون توجه به این امر، به تغییر مصوبه مجلس برای تامین نظر شورا پرداخت در حالی که این بررسی، سومین بررسی آن مصوبه محسوب می شد و مازاد بر فرایند پیش بینی شده در قالب الگوی گهواره ای تضمین مطابقت مصوبات مجلس با قانون اساسی بود.

مجلس، تقنین و قاعده مند کردن روابط جمعی است. هر چند بدین منظور ابتکارهای قانونی لازم می تواند از سه طریق لوایح قانونی دولت، طرحهای قانونی نمایندگان مجلس و طرحهای قانونی شورای عالی استانها صورت پذیرد، اما طرحهای قانونی نمایندگان مجلس، رکن اصلی و اساسی پیشنهاد قانون بوده و اساساً بار تمهید تقنین، بر عهده کسانی است که برای قانونگذاری انتخاب شده و قبول تعهد کرده اند. تنها استثنا در این خصوص، ارائه لوایح بودجه و برنامه توسعه است که بر اساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی تصریح شده که از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد.

اگرچه در نظامهای پارلمانی و نیمه ریاستی نیمه پارلمانی بر خلاف نظامهای ریاستی، دولت حق دارد از طریق ارائه لوایح قانونی وارد حیثه قانونگذاری گردد اما این امر مشارکت است و نه موضوعی مرتبط با وظیفه ذاتی و هسته ای دولت، برای دولت امور اجرا که وظیفه هسته ای است، امری و الزامی بوده و امور جنبی و پیرامونی نظیر مشارکت در قانونگذاری، جز اختیار ماهیت حقوقی دیگری ندارد.

هر چند دولت عملاً به دلیل توانمندیایی که دارد و همچنین نیازی که به قوانین در اجرای امور عمومی احساس می کند یا خلأهایی که در قانونمندی امور عمومی احساس می کند، بیشترین نقش را در تهیه پیش نویس قوانین ایفا می کند و به ندرت قانونی یافت می شود که ابتکار آن از طریق طرحهای قانونی بوده باشد. با این حال، این امر نتیجه صلاح حدید و استقلال نظر دولت بوده و از الزامی حقوقی نشأت نمی گیرد. بر اساس نص اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود. بنابراین، اعمال قوه مقننه (و تبعاً قانونگذاری) اصولاً و در

درجه اول بر عهده مجلس می باشد و مشارکت مستقیم مردم در اعمال قوه مقننه حالت استثنائی دارد و تنها به مسائل بسیار مهم محدود شده است. از آنجا که تقنین شأن اصلی مجلس می باشد، مجلس خود باید این فرایند را از ابتدا تا پایان دنبال نموده و به انجام رساند. ملزم کردن دولت به تمهید مقدمات تقنین، نه تنها به معنای عدول مجلس از ایفای وظایف اختصاصی و تخصصی است بلکه موجود داشتن قوه اجرائی به انجام اموری است که بر اساس نظریه تفکیک قوا، در زمره وظایف هسته ای آن قوه قرار نمی گیرد.

نتیجه گیری

قانون برنامه چهارم با امید به پیشبرد توسعه همه جانبه کشور و حصول مرحله ای جدید در تحقق اهداف نظام و ایفای تکالیف مقرر در اصل سوم قانون اساسی، تنظیم شد و وفق پنج سال مدیریت امور عمومی را در پرتو چشم انداز توسعه بیست ساله کشور تبیین نمود. وجود چنین برنامه هایی برای حرکت نظام مند به سوی توسعه همه جانبه کشور، مسأله ای است که مقبولیت و منطق نهفته در آن، مورد وفاق عمومی و بی نیاز به احتجاج است. بنابراین، تقابل برخی نهادهای حکومتی حتی زمانی که به صورت استیفای حقوق و صلاحیت های قانونی و نهادی جلوه گر می شود، نباید به پیشبرد برنامه های توسعه که چشم انداز آینده توسعه یافتگی امور عمومی را تضمین می کند، خللی وارد آورد. با توجه به بررسی فوق، کوتاه کردن یکجانبه فرایند تقنین و مراحل قانونی ناظر بر مصوبات مجلس، اقدامی غیرعادی و مغایر با چارچوب های مقرر در قوانین و همچنین عرف مسلم موجود است. بر این اساس، اختلافات احتمالی مجلس و شورای نگهبان در خصوص اولویت موازین حقوقی فرادستوری و یا مصلحت کشور بایستی از مجرای قانونی و به گونه ای حل و فصل شود که موجب تضعیف بنیادهای حقوقی نگردد. هرچند تقابل حفظ مصلحت اجتماع و منفعت حقوقی حفظ برتری

قواعد عالی بر موازین و هنجارهای تالی و جاهت و موضوعیت حقوقی چندانی ندارد، با این حال، مجمع تشخیص مصلحت نظام در اعمال اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی موظف است بررسی کند که آیا فرایند پیش از ارجاع، در مورد مصوبه مورد نظر رعایت شده است یا خیر؟ و در صورتی که این فرایند به صورتی که در مقررات قانونی آمده طی نشده باشد، آن را برای طی مراحل عادی و در واقع، رعایت پیش شرط های ارجاع یک مصوبه مورد اختلاف به مجمع، به مجلس بازگرداند.

در این صورت، مجلس جدید نیز بدون آن که مختار به دخل و تصرف در این مصوبه باشد، می بایست ضمن رعایت ماده ۱۸۷ آئین نامه داخلی آن را برای شورای نگهبان ارسال می کرد. متعاقب اظهار نظر شورا که به احتمال زیاد حاکی از تکرار ایراد های قبلی می بود، مجلس می بایست نسبت به رفع ایرادات اقدام و با توجه به اینکه لایحه مذکور مبنی بر برنامه ریزی دولت بود و تغییر یکجانبه آن موجب ناهماهنگی بین مجلس و دولت در اجرای آن می شد، از دخل و تصرف در سایر موارد خودداری می نمود. اما مجلس هفتم این امر را در نظر نگرفت. از طرف دیگر، بر اساس صدر ماده ۱۸۶ آئین نامه داخلی، مصوبه مورد اختلاف حتی متعاقب اظهار نظر دوم شورای نگهبان باید برای بررسی سوم به کمیسیون ذریع مجلس ارجاع گردد. دامنه اختیارات این کمیسیون صرفاً موارد ایراد شورای نگهبان است. بر این اساس، ظاهر ماده مذکور چنین است که مجلس هفتم نمی توانست مصوبات مجلس ششم را که مورد ایراد شورا نبوده، تغییر دهد اما نتیجه تغییرات برنامه چهارم بسیار بیشتر از موارد ابهام یا ایراد شورا بوده است. وقوع مسائل جدید، مستحدثه و موارد پیش بینی نشده، در طبع تحولات اجتماعی نهفته است. با این حال، قانونمندی نهادهای سیاسی ایجاب می کند که در استنباط احکام راجع به آنها، همواره موازین مسلم حقوقی مراعات شود.

پی نوشت

- ۱- اصول هفتاد و یکم و هفتاد و دوم قانون اساسی.
- 14- Supreme Court Justice Samuel Chase.
- 15- Calder v. Pull.
- 16- 3 U.S. (3 Dall. 1798), p. 386, quoted by Lord Irvine of Lairge, op.cit., p. 5.
- 17-Eaking v. Raub Case in Pennsylvania Supreme Court (1825), quoted by Ibid., p.6.
- 18- Lord Irvine of Lairge, op.cit., p. 7.
- 19- Okoth - Ogendo, H.W.O., "Constitutions Without Constitutionalism: Reflections on a African Political Paradox", in: Green, berg et al., (eds), Constitutionalism and Democracy: Transitions in Contemporary World, (1993), p. 80.
- 20-Chief Justice Marsshall Statement in Cohens v. Virginia Case, 19 U.S. (6 Wheet. 1821), p. 389.
- 21- Gordon, Ruth "Growing Constiturtions", Pennsylvania Journal of Constitutional, (vol. 1, No. 3, Spring 1999).
- ۲۲- اصول چهارم و نود و چهارم قانون اساسی.
- ۲۳- اصل نود و ششم قانون اساسی.
- ۲۴- اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی.
- ۲۵- با این حال، ظاهراً قانونگذار اساسی چندان توجهی به این موضوع نداشته زیرا در اصل نود و چهارم مقرر نموده که کارکرد و اشتغال شورا، بررسی مصوبات مجلس از نظر انطباق بر موازین اسلام است.
- ۲۶- این موضوع به تأسیس مجمع تشخیص مصلحت ارتباطی ندارد. اشتغالات دیگری برای این مجمع مقرر شده که حتی امروزه بسیار مؤثرتر و نافذتر از حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان است. تدوین سیاستهای کلی نظام و مشاوره با مقام معظم رهبری از جمله این اشتغالات است.
- 1-Sectoral-approach
- ۲- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، (تهران، برنا، ۷۱)، ص. ۲۲.
- ۳- ابوالحمید، عبدالحمید، حقوق اداری، (تهران، توس، ۱۳۷۴)، چاپ چهارم، ص. ۴۷۰.
- ۴- کاتوزیان، ناصر، پیشین، ص. ۱۲۲، ش. ۹۴
- 5- Barendt, Eric, an Introduction to Constitutional Law, p. 33.
- 6- Dicey, A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constution, Editid by Wade, E.C.S., (1956), 4 th ed., p. 40.
- 7- Golds Worthy, Jeffrey, The Sovereignty of Parliament, (1999), Note 15, p. 11.
- 8- Lord Irvine of Lairg, "Soverignty in Comparative Prespective: Constitutionalism in Britain and American", New York Un.L.Rev., (vol. 76, No.1., Apr. 2001), p.4.
- 9- Omnipotence and Opnicompetence.
- 10- See Dicey, A.V., op.cit., 8th ed., p. 76: and also Kinely, David, "Constitutional Broderage in Australia: Constitution and Doctrines of Parliamentary Supermacy and Rule of Law", The Federal L. Rev., (vol. 22, 1995), www.uniserue.edu.au/Law, p.2.
- ۱۱- حاکمیت پارلمان که برگرفته از حاکمیت ملت و تجلی گسترده آن در پارلمان در پرتو اعمال حاکمیت غیرمستقیم و نماینده سالار می باشد، ضمن آن که صلاحیت قانونگذاری را به این قوه اختصاص می دهد، صلاحیت نظارت بر برخی اعمال و عملکردهای سایر قوا و نهادهای حکومتی را نیز برای پارلمان به ارمغان می آورد. این نظارتها که مکمل صلاحیت تقنینی است حتی در نظامهای تفکیک انعطاف ناپذیر قوا نیز کم و بیش پذیرفته شده است.
- 12- Barendt, Eric, op.cit., p.1.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی