

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم - مرجع تشخیص و نظارت

بیژن عباسی^{۱*}، علی سهرابلو^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۵/۹/۱۲

دریافت: ۱۳۹۵/۶/۱۸

چکیده

مفهوم و مصادیق ضرورت در موارد متعددی در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی و مقرر شده است. این مصادیق را می‌توان بر مبنای مرجع تشخیص ضرورت، در سه دسته ضرورت تقنینی، اجرایی و خاص که نهاد ذیصلاح تشخیص ضرورت در آن‌ها به ترتیب عبارت‌اند از: مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه و نهادهایی به جز دو نهاد پیشین دسته‌بندی و مطالعه کرد. بر این اساس، تشخیص ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور و ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس مقرر در اصل ۸۵ قانون اساسی در صلاحیت مجلس است (ضرورت تقنینی). نظارت در دو ضرورت مذکور در صلاحیت شورای نگهبان است. ضرورت برقراری محدودیت در مواقع اضطراری و ضرورت استخدام کارشناسان خارجی مندرج در اصول ۷۹ و ۸۲ قانون اساسی نیز توسط قوه مجریه تشخیص داده می‌شوند (ضرورت اجرایی). نظارت بر این ضرورت‌ها نیز بر عهده مجلس شورای اسلامی است. در نهایت، تشخیص ضرورت تعیین نماینده ویژه مندرج در اصل ۱۲۷ در صلاحیت رئیس‌جمهور (صرفاً) و نظارت بر تشخیص ضرورت تعیین نماینده ویژه نیز بر عهده هیأت وزیران است (ضرورت خاص). بنابراین، نوشتار حاضر با شمول موارد مذکور به بررسی جامع مفهوم ضرورت در اصول قانون اساسی و مراجع تشخیص و نظارت بر آن می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: امور اجرایی، امور خاص، امور تقنینی، ضرورت، مرجع تشخیص.

* E-mail: Babbasi@ut.ac.ir

E-mail: Asohrablu@yahoo.com

** نویسنده مسئول

مقدمه

حقوق اساسی عرصه‌ی تقابل و کشاکش میان آزادی و قدرت است. میل آزادی به اطلاق و قدرت به همه‌گیری می‌بایست از طریق ابزارهایی کنترل شود. بر این اساس است که قانون اساسی با پیش‌بینی و تعبیه‌ی ابزار و راهکارهایی تعادل و تناسب را بین این دو برقرار و مستقر می‌سازد و این‌گونه است که نهادها و مراجعی عهده‌دار صلاحیت‌ها و اختیاراتی در این زمینه می‌شوند. در این میان، تنسيق و ساماندهی این صلاحیت‌ها و اختیارات براساس متون قانونی اهمیت بسزایی دارد، به‌نحوی که اختلاف بر سر تفاسیر این متون به‌ویژه در اموری که به اعطای صلاحیتی مشخص به نهادی خاص منجر شود، از مباحث چالش‌برانگیز در حوزه‌ی مطالعات قانون اساسی محسوب می‌شود.

در برخی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مفهوم ضرورت مطرح شده است. اصولی همانند اصل ۸۵ قانون اساسی که از تفویض جزئی قانونگذاری مجلس به کمیسیون‌های داخلی و همچنین دولت در موارد ضروری بحث می‌کند؛ یا اصل ۷۹ که از حق دولت در برقراری محدودیت‌های ضروری در مواقع اضطراری با تصویب مجلس سخن به میان می‌آورد. در این‌جا این پرسش مطرح می‌شود که این ضرورت در اصول مزبور در قانون اساسی به چه معناست و چه نوع ضرورتی را شامل می‌شود؟ پرسش مهم‌تر دیگری که مطرح می‌شود این است که مرجع تشخیص این ضرورت، کدام نهاد و مرجع نظارت بر این ضرورت و تشخیص آن چه شخصی است؟ این مسئله یکی از موضوعات مبتلابه نظام حقوقی ماست، به‌نحوی که چالش‌هایی در این زمینه در میان نهادهای ذی‌ربط وجود دارد. برای نمونه، شورای نگهبان با استناد به اصل ۸۵ قانون اساسی و اینکه این نهاد عهده‌دار تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری مجلس به کمیسیون‌های داخلی است، در مواردی از تأیید مصوبه‌ی مجلس خودداری کرده است؛ درحالی‌که مجلس خود را در تشخیص ضرورت تفویض تقنین به کمیسیون‌های داخلی خود ذی‌صلاح می‌داند و همین مسئله ضرورت پرداختن به این موضوع را خاطر نشان می‌سازد که با وجود اهمیت آن تاکنون مورد عنایت محققان قرار نگرفته است. بر این اساس، در مقاله‌ی حاضر با رویکردی تحلیلی-توصیفی و با بهره‌گیری از منابع موجود و به‌ویژه نظرهای شورای نگهبان و قوانین اساسی و عادی، نخست مفهوم ضرورت و انواع آن بررسی و مطالعه شده (گفتار نخست)، سپس در خصوص ضرورت در قانون اساسی بحث می‌شود. بدین صورت که مفهوم این واژه در اصول قانون اساسی، مرجع تشخیص ضرورت در اصول مربوط و مرجع نظارت بر این ضرورت و تشخیص آن، از نظر خواهد گذشت (گفتار دوم).

۱. مفهوم و اقسام ضرورت

پرداختن به ضرورت و مصادیق آن در قانون اساسی، مستلزم روشن شدن مفهوم این واژه و انواع آن خواهد بود که در مبحث حاضر، شرح داده خواهد شد.

۱-۱. مفهوم لغوی

معنای لغوی ضرورت را باید در ضرر و زیان حاصل از امری جست‌وجو کرد. دهخدا این واژه را به نیاز، حاجت، درماندگی و بیچارگی معنا می‌کند (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۶۱۶۵). معین نیز در فرهنگ فارسی علاوه بر این موارد، اجبار و الزام را نیز در محدوده‌ی معانی ضرورت وارد می‌داند (معین، ۱۳۸۸: ۷۸۶). ابن‌منظور ضرورت را بدین نحو تعریف می‌کند: «ریشه واژه ضرورت، ضرر می‌باشد. ضرر فلانا او بفلان؛ یعنی به او ضرر و زیان زد. ضرر الی کذا یعنی او را به چیزی مجبور کرد و ناچار ساخت. ضرورت اسم برای مصدر اضطرار می‌باشد» (ابن‌منظور، بی‌تا: ۴۶). جرجانی نیز در تعریف این واژه می‌نویسد: «ضرورت از واژه ضرر مشتق شده و ضرر عبارت است از آنچه بر انسان وارد آید و انسان گریزی از آن نیابد» (به نقل از: زحیلی، ۱۳۸۸: ۹۵). پس ضرورت را می‌توان بدین صورت تعریف کرد: نیاز و الزام برآمده از ضرر و زیان حاصل از امری. در واقع، ضرر و به عبارتی ترس از ورود ضرر، موجب حالتی است که ضرورت نام می‌گیرد، و باید میان ورود ضرر و حالتی دیگر که ضرر در آن وجود ندارد، انتخاب صورت گیرد.

۱-۲. مفهوم تخصصی - حقوقی

در بیان مفهوم ضرورت، برخی فقها نیاز به رفع گرسنگی و نجات جان فرد را عنصر و مؤلفه‌ی تعریف دانسته‌اند. برای نمونه، بیان شده است ضرورت به معنای ترس از دست دادن جان یا اندام بدن در نتیجه‌ی خودداری از خوردن است (جصاص، بی‌تا: ۱۵۰؛ البزدوی، ۱۳۰۷: ۱۵۱۸). ولی بی‌شک نمی‌توان ضرورت را منحصر و محدود به ترس از ضرر و زیان جسمی ناشی از گرسنگی دانست. آنچه در فقه شهرت دارد، «الضرورات تبيح المحظورات» است که بنابر اطلاق قاعده، تمامی ضرورات ناشی از ضرر و زیان‌های مادی و معنوی بر اشخاص و جامعه را شامل می‌شود و منحصر کردن آن به مبحث اطعمه و اشربه صحیح نخواهد بود. وهبه زحیلی با توجه به این نکته در تعریف ضرورت می‌نویسد: عارض شدن حالتی از خطر یا مشقت زیاد، به گونه‌ای که ترس پیش آمدن زیان، آزار و آسیب به جان، اعضا، آبرو، عقل، مال و توابع آن‌ها باشد، در نتیجه مباح یا لازم گشتن احتراز از این حالت (زحیلی، ۱۳۸۸: ۹۷). صبیحی محمصانی نیز ضرورت را به حالتی که شخص

برای صیانت از دین، جان، مال، عقل یا اولاد خود به آن پناه می‌برد (محمصانی، ۱۳۵۸: ۲۶۲)، تعریف کرده است. این تعاریف در مقایسه با تعاریف پیشین جامع‌تر می‌نماید، ولی محدود به ضرر و زیان وارده بر انسان است. درحالی‌که ضرر و زیان وارده بر جامعه، ضرورتی اقوی را موجب می‌شود. بنابراین، باید ضرورت را بدین صورت تعریف کرد: حالت ترس یا نیاز و الزام حاصل از ضرر بر شخص یا جامعه یا به‌طور کلی، موقعیتی که ایجاب‌کننده‌ی انتخاب میان دو ضرر یا منفعت باشد. یا به‌عبارتی، ضرورت عذری است که به موجب آن ارتکاب پاره‌ای از امور ممنوعه مجاز است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ۱۶).

۳-۱. انواع ضرورت

بحث در اقسام و انواع ضرورت اغلب در فلسفه و کلام مطرح می‌شود. چنانکه فلاسفه ضرورت را دارای اقسامی به شرح ذیل می‌دانند: ضرورت ازلی، ضرورت ذاتی، ضرورت وصفی، ضرورت وقتی و ضرورت به شرط محمول (صدرالمتلهین شیرازی، ۱۳۸۰، ج ۴: ۲۸۰)، یا تقسیم ضرورت به منطقی و تجربی (صانعی دره‌بیدی، ۱۳۸۷: ۴۹-۶۱). ولی از آنجا که مفهوم ضرورت محدود و منحصر به علم فلسفه نیست و در دیگر علوم نیز موضوعیت دارد، بررسی اقسام ضرورت از دیدگاه علم حقوق لازم است. در بیان اقسام ضرورت می‌توان از دسته‌بندی‌های مفاهیم مشابه ضرورت یاری گرفت. همانند تقسیم‌بندی منفعت و مصلحت به عمومی و خصوصی. بر این اساس، و از دیدگاه حقوقی می‌توان ضرورت را به دو دسته‌ی ضرورت خصوصی و ضرورت عمومی تقسیم کرد. ضرورت خصوصی بدین معنا که منفعت افراد و اشخاص در آن نهفته است و ضرورت عمومی بدین معنا که منفعت عمومی شاکله‌ی آن را تشکیل می‌دهد. همچنین می‌توان ضرورت را بر مبنای شدت ضرر و زیانی که ممکن است حاصل شود، به ضرورت اساسی و ضرورت عادی تقسیم کرد. در ضرورت اساسی، ترس از ایراد ضرر و زیان اساسی و جبران‌ناپذیری می‌رود و در ضرورت معمولی یا عادی، ترس از ضرر و زیان وجود دارد، ولی این ضرر قریب‌الوقوع نیست. تقسیم‌بندی دیگری که می‌توان در این زمینه ارائه کرد و در این نوشتار مدنظر ما خواهد بود، تقسیم ضرورت به ضرورت تقنینی، اجرایی و خاص به اعتبار مرجع تشخیص ضرورت در قانون اساسی است که در گفتارهای مربوط بیان و بررسی خواهد شد.

۲. ضرورت در قانون اساسی ج. ا. ا، مرجع تشخیص و نظارت

با عنایت به تقسیم‌بندی ضرورت به تقنینی، اجرایی و خاص؛ مصادیق این ضرورت‌ها، مرجع تشخیص و نظارت بر آن‌ها در اصول قانون اساسی، در گفتار پیش‌رو تشریح خواهد شد.

۲-۱. ضرورت تقنینی در قانون اساسی، مرجع تشخیص - مرجع نظارت

در ضرورت تقنینی، مرجع و نهاد ذیصلاح تشخیص ضرورت، مجلس شورای اسلامی است. با تدقیق در اصول قانون اساسی، نتیجه‌ی حاصله این است که ضرورت تقنینی در دو اصل ۴۳ و ۸۵ قانون اساسی پیش‌بینی و مقرر شده است؛ این امری است که در بند زیر تبیین خواهد شد. افزون‌بر این موضوع، مرجع تشخیص ضرورت و نهاد ذیصلاح ناظر بر این ضرورت و تشخیص آن نیز در اصل تحلیل می‌شود.

۲-۱-۱. اصل ۴۳ قانون اساسی^(۱)

در این قسمت، مفهوم و نوع ضرورت، مرجع تشخیص ضرورت و مرجع نظارت بر این تشخیص بررسی خواهد شد.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

پیش‌نویس اصل ۴۳ قانون اساسی مقرر می‌داشت: «تأمین شرایط و وسائل کار برای همه کسانی که توانایی کار دارند، ولی قادر بر تهیه وسایل کار خود نیستند. ضوابط و کیفیت این تأمین را با رعایت مصالح جامعه و برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور، قانون معین می‌کند» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۴۴۸). در پیش‌نویس این اصل، نامی از واژه‌ی ضرورت به میان نیامده بود و در اصلاح پایانی این واژه به اصل مزبور افزوده شد. این بند در مقام بیان یکی از ضوابط اقتصاد اسلامی برای نیل به استقلال اقتصادی، مقرر می‌دارد که تأمین شرایط و امکانات کار برای کسانی که قادر به کارند، ولی امکانات آن را ندارند، باید با توجه به ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور صورت پذیرد. شایان ذکر است برنامه‌ریزی‌ها در کشور ما، در حوزه‌ی اقتصاد، فرهنگ، اجتماع و دیگر حوزه‌ها، تحت عنوان برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط دولت تهیه و توسط مجلس تصویب می‌شود. این برنامه‌ها با در نظر داشتن شرایط و نیازهای جامعه در هر دوره‌ی زمانی، به صورت پنج‌ساله تهیه و تنظیم می‌شوند. در زمینه‌ی اقتصادی نیز، برنامه‌ریزی‌ها باید با عنایت به شرایط و موقعیت اقتصادی کشور تنظیم شوند. به عبارتی، هر دوره‌ی زمانی، برنامه، سیاست و ضرورت خاصی را در طرح‌های کلی توسعه ایجاد می‌کند. بنابراین، دولت باید با در نظر داشتن این ضرورت‌ها، برنامه‌های اقتصادی کشور را تهیه و مجلس نیز با عنایت به این ضرورت‌ها، برنامه‌های مذکور را تصویب کند.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

در پیش‌نویس اصل ۴۳ مشاهده می‌شود که تشخیص ضرورت مندرج در آن اصل

(ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد) به قانون مصوب مجلس واگذار شده است. با تصویب نهایی این اصل نیز آنچه از منطوق این بند مستفاد می‌شود، این است که تشخیص «ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد»، از حوزه‌ی اختیارات قوه‌ی مجریه که محدود به حوزه‌ی امور اجرایی است، خارج می‌شود و در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد که وضع و تصویب قوانین در همه‌ی زمینه‌ها را بر عهده دارد و باید با توجه به این اختیار در وضع قوانین در عموم زمینه‌ها، این قوانین را به‌گونه‌ای هماهنگ تصویب کند. بنابراین، تشخیص ضرورت مقرر در این بند از اصل ۴۳ قانون اساسی از نوع ضرورت تقنینی بوده و بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است. براساس نقش دولت در زمینه‌ی تهیه‌ی برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، شاید این امر به ذهن متبادر شود که ضرورت حاکم بر این برنامه‌ها نیز توسط دولت تشخیص داده می‌شود. همچنین می‌توان از ذی‌صلاح بودن مقام رهبری برای تشخیص این ضرورت بر مبنای مرجعیت این نهاد در وضع سیاست‌های کلی نظام سخن گفت. ولی با تدقیق در موضوع مشخص می‌شود که دولت هرچند عهده‌دار تهیه‌ی برنامه‌های توسعه است، لوایح مربوطه با ارسال به مجلس، تحت بررسی نهاد مزبور قرار می‌گیرند و این مجلس است که ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور را تشخیص می‌دهد. تشخیص ضرورت مقرر در بند ۲ اصل ۴۳، در مرحله‌ی رسیدگی مجلس (که وظیفه‌ی قاعده‌گذاری و تصمیم‌گیری در امور مختلف جامعه را بر عهده دارد) موضوعیت می‌یابد و نه در اقدام‌های قوه‌ی مجریه که محدود به امور اجرایی است. در زمینه‌ی ذی‌صلاح بودن مقام رهبری برای تشخیص ضرورت مقرر در این اصل بر مبنای وضع سیاست‌های کلی نظام نیز باید متذکر شد که رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور برای نیل به هدف مقرر در این بند از اصل ۴۳، در تطبیق قوانین با برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور موضوعیت می‌یابد. مقام رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت، سیاست‌های کلی نظام را وضع می‌کند و مداخلیتی در جزییات که تشخیص ضرورت در آن‌ها اتفاق می‌افتد، ندارد.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

در مورد مرجع و نهاد ذی‌صلاح برای نظارت بر ضرورت تشخیص‌داده‌شده از سوی مجلس شورای اسلامی فروضی مطرح می‌شود که تدقیق در آن‌ها، یاریگر ما در نیل به مرجع صالح خواهد بود.

فرض نخست: مرجع صالح برای نظارت بر ضرورت مندرج در بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی که توسط مجلس شورای اسلامی تشخیص داده شده، شورای نگهبان است. بدین

ترتیب که طرح یا لایحه‌ای که ضرورت مندرج در اصل ۴۳ قانون اساسی در آن مندرج شده است، باید به تأیید شورای نگهبان برسد^(۲). بنابراین، همان‌گونه که کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید از نظر انطباق و عدم مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسد، مصوباتی که نیز ضرورت مذکور در آن‌ها تشخیص داده شده است، از لحاظ تطابق با شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان بررسی خواهد شد. ضرورت مندرج در این اصل نیز یکی از قواعد مقرر در قانون اساسی است و مطابقت قوانین با این قاعده (رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در تأمین شرایط و امکانات کار برای همه) باید به تأیید شورای نگهبان برسد.

فرض دوم: این فرض مرجع تشخیص ضرورت مندرج در این اصل را قوه‌ی مجریه و مرجع نظارت بر این تشخیص را مجلس شورای اسلامی بیان می‌کند؛ بدین صورت که فرض مرجعیت نظارت مجلس شورای اسلامی تنها در زمینه‌ی طرح‌ها می‌تواند مورد قبول باشد. ولی در خصوص لوایح ارسالی از سوی قوه‌ی مجریه در حقیقت این هیأت دولت است که ضرورت مندرج در موضوعی را تشخیص می‌دهد و نظارت بر این تشخیص ضرورت باید توسط مجلس شورای اسلامی که لایحه را بررسی و تصویب می‌کند، صورت پذیرد و در این حالت، نظارت شورای نگهبان در این زمینه نظارت ثانوی است و بی‌معنا خواهد بود.

برخلاف استدلال مندرج در فرض دوم باید گفت که مرجع صالح برای تشخیص ضرورت مندرج در بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی است. بنابراین با توجه به لزوم جدایی مرجع تشخیص و مرجع نظارت (که اجتماع آن‌ها امری لغو و بی‌فایده خواهد بود)، این شورای نگهبان است که صلاحیت نظارت بر ضرورت مندرج در این اصل را بر عهده دارد. همچنین، این سخن که در خصوص لوایح، قوه‌ی مجریه مرجع تشخیص ضرورت است، صحیح نیست، چراکه این ضرورت از نوع ضرورت تقنینی بوده و مرجع تشخیص آن مجلس است.

۲-۱-۲. اصل ۸۵ قانون اساسی^(۳)

در این قسمت مفهوم و نوع ضرورت مندرج در اصل ۸۵، مرجع تشخیص این ضرورت و مرجع نظارت بر آن بررسی و مطالعه می‌شود.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

ضرورت مقرر در این اصل، اختیار تفویض قانونگذاری توسط مجلس به کمیسیون‌های داخلی آن است. مجالس قانونگذاری در برخی موارد، به دلایلی امکان رسیدگی و تصویب قانون در آن زمینه را ندارند یا اینکه، رسیدگی توسط کمیسیون‌ها از ترجیحاتی همچون سرعت

و دقت رسیدگی، تخصص در رسیدگی و تصویب و موارد دیگری برخوردار است که موجب واگذاری اختیار تصویب قانون در آن زمینه به کمیسیون مربوطه در مجلس می‌شود. در زمینه ضرورت مندرج در این اصل، باید گفت با عنایت به اینکه تنها مرجع ذیصلاح برای تقنین، مجلس شورای اسلامی است و مطابق قسمت نخست اصل مذکور مبنی بر اینکه مجلس می‌تواند در موارد ضروری اختیار وضع برخی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، که به صراحت اختیار و صلاحیت تفویض را بر عهده‌ی مجلس قرار داده است، مرجعیت تشخیص ضرورت این تفویض نیز بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است و بر این اساس، ضرورت مقرر در این اصل از نوع تقنینی بوده و این مجلس است که تشخیص می‌دهد در چه مواردی، ضرورت تفویض قانونگذاری وجود دارد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

چنانکه بیان شد ضرورت مقرر در اصل ۸۵ از نوع تقنینی است و بر این اساس، مرجع تشخیص آن، مجلس شورای اسلامی خواهد بود. اما مرجعیت شورای نگهبان در تشخیص این ضرورت نیز از فروضی است که در این زمینه مطرح است. این شورا نیز بر همین اساس، در برخی موارد، با استناد به عدم ضرورت در تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون، از تأیید قانون مصوب مجلس خودداری ورزیده است. از دلایل ذیصلاح بودن شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس، این است که این شورا مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی^(۴)، تشخیص مغایرت قانون مصوب مجلس با موازین شرعی و اصول قانون اساسی را بر عهده دارد و بر همین مبنا، ضرورت مقرر در اصل ۸۵ را نیز به‌عنوان یکی از قواعد مندرج در قانون اساسی در نظر داشته و قانون مصوب کمیسیون داخلی مجلس را که بدون ضرورت مقرر در قانون اساسی به آن کمیسیون تفویض شده است، مغایر قانون اساسی اعلام می‌کند. اما در پاسخ باید گفت مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس بر عهده‌ی این شورا است، و با توجه به قید آن شامل مصوبات مجلس می‌شود. درحالی‌که تشخیص ضرورت یک امر مقدماتی است و مجلس عهده‌دار تشخیص آن است.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

همان‌طور که گفتیم نوع ضرورت مقرر در اصل ۸۵ تقنینی و مرجع تشخیص ضرورت مقرر در این اصل، مجلس شورای اسلامی است. حال این پرسش مطرح می‌شود که مرجع نظارت بر ضرورت مندرج در این اصل و تشخیص آن، کدام نهاد است؟ در پاسخ باید گفت با توجه به نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و مطابقت مصوبات با موازین شرع و اصول قانون اساسی، این شورا ضرورت مزبور را نیز بررسی کرده و از باب نظارت بر آن،

تصمیم‌گیری می‌کند. شاید برخی بر این اعتقاد باشند که مجلس هم تشخیص ضرورت این اصل را بر عهده دارد و هم مرجع نظارت بر آن است که این امر با توجه به یکی بودن مرجع تشخیص و نظارت، بی‌معنا و خارج از منطق حقوقی است. این موضوع را می‌توان در نظرهای استدلالی شورای نگهبان در خصوص بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۹/۷/۲۱ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی مشاهده کرد که مرجعیت مجلس در تشخیص ضرورت تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی اذعان می‌شود و نقش شورای نگهبان را در این زمینه، نظارت بر این تشخیص و مطابقت آن با موازین مقرر در قانون اساسی (همچون خارج نشدن از روال عادی قانونگذاری توسط مجلس) می‌داند.^(۵)

شورای نگهبان نظراتی در این زمینه بیان کرده است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها در زمینه‌ی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۹/۷/۲۱ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی است که شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۸۹/۳۰/۴۱۲۳۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۸ در مورد این قانون بیان می‌دارد: با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری دارای قانون دائمی است و امور آن به‌صورت طبیعی جریان دارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به‌صورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست، تصویب این قانون توسط کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۱۹). از دیگر موارد می‌توان به نظرهای شورای نگهبان به شماره‌ی ۳۶۹۷ مورخ ۱۳۷۱/۷/۱۲ در زمینه‌ی لایحه هزینیه‌ی قطعی منظور نمودن پرداخت حقوق ایام بلا تکلیفی کارگران کارگاه‌های تعطیل‌شده بر اثر جنگ تحمیلی مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۱ مصوب کمیسیون امور اقتصادی و دارایی (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۴۴-۴۵) و اظهار نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۲۸۵۲ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۳ شورای نگهبان در خصوص طرح نظام جامع دامپروری کشور مصوب ۱۳۸۸/۲/۳۰ مجلس شورای اسلامی (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۱۵) اشاره کرد.

۲-۲. ضرورت اجرایی در قانون اساسی، مرجع تشخیص- مرجع نظارت

در ضرورت اجرایی، مرجع و نهاد ذی‌صلاح تشخیص ضرورت، قوه‌ی مجریه است. با تدقیق در اصول قانون اساسی مشهود است که در مواردی همچون استخدام کارشناسان خارجی یا برقراری محدودیت‌های ضروری در شرایط اضطراری، مقنن اساسی قوه‌ی مجریه را نهاد صلاحیت‌دار برای تشخیص ضرورت مقرر، بیان کرده است که در مبحث حاضر، مرجع تشخیص و نظارت بر این نوع ضرورت (ضرورت اجرایی) مطالعه و بررسی می‌شود.

۲-۲-۱. اصل ۷۹ قانون اساسی^(۶)

در خصوص اصل ۷۹ قانون اساسی نیز مفهوم و نوع ضرورت، مرجع تشخیص و نظارت بر ضرورت بررسی می‌شود.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

اصل ۷۹ قانون اساسی از جمله اصولی است که تاکنون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران موضوعیت نیافته و اعمال نشده است. ضرورت مقرر در این اصل عبارت است از «برقراری برخی محدودیت‌ها در حالت‌های اضطراری از سوی قوهی مجریه با تصویب مجلس». در خصوص این ضرورت باید گفت که در برخی مواقع، موقعیت سیاسی و اجتماعی کشورها شرایط خاصی را ایجاد می‌کند که از آن به حالات فوق‌العاده تعبیر می‌شود. در گذشته اغلب ابزار حکومت نظامی، حاکم بر این موقعیت بود که البته به تضييع حقوق و آزادی‌های شهروندان منجر می‌شد. مقنن اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنایت به این امر، در اصل ۷۹ با بیان ممنوعیت مطلق برقراری حکومت نظامی سخن از برقراری برخی محدودیت‌ها در شرایطی مانند جنگ سخن به میان آورده است. این اصل به‌صراحت از حق برقراری محدودیت‌ها توسط دولت می‌گوید که البته موکول به تصویب مجلس خواهد بود، اما بی‌شک قوهی مجریه تصمیم‌گیر اصلی و اولیه در این زمینه است. بنابراین، این اصل در عداد ضرورت‌های اجرایی جای می‌گیرد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

همان‌طور که در مبحث پیشین اشاره شد، ضرورت مندرج در اصل ۷۹ از نوع اجرایی است که مرجع تشخیص آن قوهی مجریه است. مقنن اساسی در اصل مذکور، به‌صراحت اختیار قوهی مجریه در این زمینه را بیان کرده است. هرچند با توجه به‌صراحت متن اصل ۷۹، مرجعیت قوهی مجریه در تشخیص ضرورت مندرج در این ماده قطعی به‌نظر می‌رسد، فرض دیگری که در این زمینه مطرح است، مرجعیت مجلس شورای اسلامی در تشخیص ضرورت مقرر در این اصل است. این فرض را می‌توان در مذاکرات اعضای مجلس بررسی قانون اساسی نیز مشاهده کرد (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۸۲-۸۸۳). اما باید گفت وظیفه‌ی مجلس در این زمینه، نظارت بر اقدام قوهی مجریه و تأیید یا رد لایحه‌ی پیشنهادی دولت در برقراری محدودیت خواهد بود. در این زمینه می‌توان به ماده‌ی ۲۱۰ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که بیان می‌دارد دولت باید متن کامل محدودیت‌هایی را که قصد اعمال آن‌ها را دارد، با دلایل توجیهی طی لایحه‌ای به مجلس تقدیم کند و مجلس نیز آن را بررسی خواهد کرد^(۷).

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

در زمینه‌ی مرجع نظارت بر ضرورت مندرج در اصل ۷۹ قانون اساسی می‌توان از مرجعیت مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان سخن گفت. قوه‌ی مجریه ضرورت مقرر در این اصل را تشخیص می‌دهد و مجلس بر آن نظارت می‌کند و این امر به‌صراحت در اصل ۷۹ مقرر شده است. اما ممکن است مرجعیت شورای نگهبان به‌سبب اینکه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به تأیید شورای نگهبان برسد، مطرح شود و مرجع نهایی نظارت بر ضرورت مندرج در اصل ۷۹ قانون اساسی، شورای نگهبان دانسته شود. اما باید خاطر نشان کرد که نظارت بر نظارت در زمانی که کشور دچار شرایط اضطراری است، چندان با عقل و منطق سازگار نیست. همچنین فرض نظارت اولیه و نهایی در این‌جا موضوعیت نخواهد داشت. بنابراین، مرجع نظارت بر تشخیص ضرورت مندرج در این اصل، مجلس شورای اسلامی است.

۲-۲-۲. اصل ۸۲ قانون اساسی^(۸)

ابتدا مفهوم و نوع ضرورت مندرج در این اصل بررسی و سپس مرجع تشخیص و نظارت بر آن مطالعه خواهد شد.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

اصل مذکور از ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی توسط دولت بدون تصویب مجلس سخن می‌گوید. دولت که بر مبنای اصل استقلال قوا عهده‌دار امور اجرایی است، در برخی موارد نیازمند استخدام کارشناسان خارجی برای پیشبرد امور است. اما به دلایل امنیتی، سیاسی و اقتصادی (هاشمی، ۱۳۹۱، ج ۲: ۱۹۶)، این امر ممکن است برای کشور زیانبار باشد. ضرورت مندرج در این اصل: «استخدام کارشناسان خارجی» است که بر عهده‌ی قوه‌ی مجریه قرار دارد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

استخدام کارشناس بی‌شک از جمله امور اجرایی است و در حیطه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه قرار می‌گیرد. بر این اساس، تشخیص ضرورت استخدام این کارشناسان نیز که از لوازم صلاحیت دولت در این زمینه است، بر عهده‌ی او قرار دارد. فرض دیگر این است که مرجع تشخیص ضرورت، مجلس شورای اسلامی است که دلایلی از این فرض را می‌توان در مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی نیز مشاهده کرد که مجلس را مرجع تشخیص ضرورت می‌داند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۹۳). اما به‌نظر می‌رسد منظور نظارت مجلس در این زمینه است و بر همین اساس ذیل این اصل بیان می‌شود که مجلس ناظر بر اقدام دولت در زمینه‌ی استخدام کارشناس خارجی است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۹۳). شورای نگهبان که نظر

به مرجعیت مجلس در تشخیص این ضرورت دارد، در نظر شماره‌ی ۴۱۰۰ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۳ در زمینه‌ی لایحه‌ی اجازه‌ی به کار گماردن متخصصان رشته‌های پزشکی خارجی به وزارت بهداشتی مصوب ۱۳۶۰/۹/۳۰ مجلس شورای اسلامی، تشخیص موارد ضرورت مندرج در اصل ۸۲ را به صراحت در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌داند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۵۴۶-۵۴۷). در این زمینه همچنین می‌توان به بند ۷ نظر شماره‌ی ۱۶۵۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۵ در خصوص لایحه‌ی برنامه‌ی اول توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۱۹ مجلس شورای اسلامی (موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۵۵) اشاره کرد. اما برخلاف نظر شورای نگهبان باید گفت قائل بودن به مرجعیت مجلس در تشخیص ضرورت استخدام کارشناس خارجی، براساس منطق حقوقی تخطی از اصل استقلال قوا و دخالت در صلاحیت‌های دیگر قواست و وظیفه و صلاحیت این نهاد در این زمینه، نظارت بر ضرورت استخدام کارشناسان خارجی است.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

با مشخص شدن این امر که قوه‌ی مجریه تشخیص ضرورت استخدام کارشناسان خارجی را بر عهده دارد، این سؤال مطرح است که کدامین نهاد مرجع نظارت بر این تشخیص خواهد بود. در این زمینه دو نهاد مجلس و شورای نگهبان مطرح‌اند که مشابه استدلال‌ات پیشین در مباحث پیرامون اصل پیشین، شورای نگهبان صلاحیتی در این زمینه ندارد و مجلس شورای اسلامی مطابق مفاد اصل ۸۲ قانون اساسی و همچنین مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی ذیل این اصل و با توجه به مرجع تشخیص بودن دولت، عهده‌دار نظارت بر این تشخیص خواهد بود. بند ۲ ماده‌ی ۲۱۲ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیز به این موضوع اشاره دارد^(۹).

۲-۳. ضرورت‌های خاص در قانون اساسی، مرجع تشخیص - مرجع نظارت

در برخی اصول قانون اساسی، مواردی وجود دارد که تشخیص ضرورت مندرج در آن به عهده‌ی برخی نهادها همچون رئیس‌جمهوری یا رهبری نهاده شده است که در عداد ضرورت خاص جای می‌گیرند. بدین منظور، در بند زیر اصول ۱۲۷ و ۱۷۷ قانون اساسی تبیین و تشریح خواهند شد.

۲-۳-۱. اصل ۱۲۷ قانون اساسی^(۱۰)

با بررسی مفهوم ضرورت مقرر در این اصل، مرجع تشخیص و نظارت بر آن نیز تبیین می‌شود.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

اصل ۱۲۷ که به تعیین نمایندگان ویژه‌ی دولت و به قولی رئیس‌جمهور اختصاص یافته است،

این تعیین را منوط به تصویب هیأت وزیران می‌داند. ضرورت مندرج در این اصل، «ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه» است. هدف از وضع این اصل چاره‌اندیشی در وقوع برخی بحران‌ها و مسائل اقتصادی یا امنیتی و ... بوده است که به طرق عادی حل‌شدنی نیست (جهان‌بین، ۱۳۶۸: ۵). انتصاب نماینده‌ی ویژه بر مبنای این اصل در مواقع ضروری و به‌صورت موقت صورت می‌پذیرد. در مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی ذیل این اصل در خصوص «موارد خاص» هیأت وزیران مرجع تشخیص موارد مزبور تلقی شده است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۱۳۲)، اما این موضوع جدای از ضرورت مقرر در این اصل (تعیین نماینده‌ی ویژه) است که تشخیص آن بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار گرفته است. این امر به‌وضوح در اصل ۱۲۷ مشهود است که در ذیل تبیین خواهد شد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

در زمینه‌ی مرجع تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه می‌توان قائل به دو فرض بود: فرض نخست، مرجع تشخیص رئیس‌جمهور است. براساس منطوق اصل ۱۲۷ که مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور می‌تواند ... برحسب ضرورت ...»، رئیس‌جمهور مرجع ذی‌صلاح برای تشخیص ضرورت مندرج در این اصل است و با توجه به منوط گردیدن آن به تصویب هیأت وزیران نهاد مزبور نقش نظارتی در این زمینه دارد و لا غیر. بنابراین، تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه صرفاً بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است. فرض دوم، مرجع تشخیص رئیس‌جمهور و هیأت وزیران است. با توجه به اینکه مقنن اساسی در اصل ۱۲۷ رئیس‌جمهور و هیأت وزیران را به‌صورت مشترک عهده‌دار تعیین نماینده‌ی ویژه ساخته است، بنابراین، تشخیص ضرورت تعیین نیز با هر دو خواهد بود. اما با عنایت به دلالت صریح منطوق و مفهوم اصل ۱۲۷ باید گفت که مرجعیت تشخیص این ضرورت صرفاً بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار گرفته است. عبارت «رئیس‌جمهوری می‌تواند ... برحسب ضرورت ...» به‌روشنی مرجعیت این مقام در تشخیص ضرورت را بیان می‌کند و عبارت «با تصویب هیأت وزیران» حاکی از نقش نظارتی هیأت وزیران در تشخیص ضرورت مزبور است.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

با توجه به فروض مطرح‌شده در مرجع تشخیص ضرورت مقرر در اصل ۱۲۷ قانون اساسی می‌توان قائل به فروضی در زمینه‌ی مرجع نظارت نیز شد. در صورت قائل بودن به مرجعیت رئیس‌جمهور و هیأت وزیران در تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه باید قائل به نظارت رئیس‌مجلس از باب نظارت بر مصوبات هیأت (اصل ۱۳۸ قانون اساسی) وزیران بود. اما در صورتی که عقیده بر مرجع تشخیص بودن صرفاً رئیس‌جمهور باشد، با توجه به قید

تصویب در اصل مزبور مرجع نظارت را باید هیأت وزیران دانست و نظارت رئیس مجلس از باب نظارت ثانوی بی معنا خواهد بود. همچنین می توان از مرجعیت رئیس جمهور در نظارت بر این ضرورت مطابق اختیارات وی در نظارت بر هماهنگ ساختن کار وزرا سخن گفت. در زمینه نظر نخست که قائل به نظارت رئیس مجلس بر این ضرورت است، باید گفت که نظارت رئیس مجلس بر ضرورت تعیین نمایندگان ویژه توسط دولت، با عنایت به اصل ۱۳۸ قوت می گیرد. اما با توجه به اینکه تشخیص ضرورت تعیین نماینده ویژه امری موضوعی و در حیطه امور اجرایی است و صلاحیت رئیس مجلس در نظارت امری حکمی و منحصر به تطبیق مصوبات با قوانین عادی است، نظارت این مقام بی مفهوم خواهد بود. همچنین با توجه به نظارت هیأت وزیران بر این موضوع نظارت ثانوی معنایی نخواهد داشت. در زمینه نظارت رئیس جمهور نیز باید گفت رئیس جمهور خود مرجع تشخیص ضرورت تعیین نمایندگان ویژه است و بی شک نمی تواند مرجع نظارت بر آن نیز باشد. بنابراین با توجه به مرجعیت رئیس جمهور در تشخیص ضرورت مقرر در این اصل، مرجع نظارت بر تشخیص این ضرورت هیأت وزیران است که مطابق اصل مزبور، با تصویب تعیین نماینده ویژه بر این امر نظارت می کند.

نتیجه‌گیری

ضرورت مفهومی است که عنصر اساسی آن احتراز از ورود ضرر و زیان است. بنابراین، در این میان امر انتخاب اهمیت بسزایی دارد. در برخی از اصول قانون اساسی ایران که کلیدواژه و مفهوم ضرورت مطرح شده است، این پرسش مطرح می‌شود که مرجع انتخاب و تشخیص ضرورت مزبور و نظارت بر آن کدام نهاد و مرجع است که با تدقیق در خصوص این موضوع نتایج زیر حاصل شد:

الف) تشخیص ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور مندرج در بند ۲ اصل ۴۳ و ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر در اصل ۸۵ قانون اساسی، در عداد ضرورت‌های تقنینی قرار می‌گیرند که تشخیص آن‌ها بر عهده مجلس قرار دارد. مرجعیت مجلس در زمینه قانونگذاری و برنامه‌ریزی در امور مختلف این امر را ایجاب می‌کند.

ب) ضرورت‌های مندرج در اصول ۷۹ و ۸۲ قانون اساسی که به ترتیب عبارت‌اند از: ضرورت برقراری محدودیت در شرایط اضطراری و ضرورت استخدام کارشناسان خارجی، در ذیل ضرورت اجرایی قرار می‌گیرند که نهاد ذی‌صلاح در تشخیص ضرورت در آن‌ها، قوه‌ی مجریه به‌شمار می‌رود. در خصوص اصل ۷۹ مفاد اصل مربوطه و مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی در این زمینه، صراحت دارد. اما در زمینه‌ی اصل ۸۲ قانون اساسی، شورای نگهبان، مرجع تشخیص ضرورت مقرر در آن را مجلس می‌داند که به‌نظر نمی‌رسد صحیح باشد. استخدام کارشناس در حیطه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه است و مرجعیت مجلس در تشخیص ضرورت استخدام کارشناس خارجی مخالف صریح اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی است و مقنن اساسی با عنایت به این امر، در اصل ۸۲، صرفاً نظارت مجلس شورای اسلامی را در این زمینه اراده کرده است.

ج) اصل ۱۲۷ قانون اساسی نیز با عنایت به ضرورت مقرر در آن (ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه)، ذیل ضرورت خاص دسته‌بندی می‌شود. تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه با توجه به موقعیت و جایگاه رئیس‌جمهور در رأس قوه‌ی اجرایی و وظیفه‌ی این مقام در ریاست و هماهنگی امور قوه‌ی مجریه، بر عهده‌ی مقام مزبور قرار می‌گیرد و این ضرورت مورد نظارت هیأت وزیران قرار می‌گیرد. در نهایت باید گفت که تفسیر ضرورت‌های مندرج در قانون اساسی باید با توجه دقیق به همه‌ی جوانب موضوع از جمله هدف و قصد قانونگذار اساسی و اصول و قواعد حاکم بر ساختارهای حقوقی و سیاسی کشور، صورت پذیرد.

بی توجهی به این موضوعات، بی شک به تخطی از اهداف مقرره توسط مقنن اساسی در استقرار صلاحیت برای نهادهای مقرر در قانون اساسی منجر خواهد شد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

یادداشت‌ها

۱. بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی: «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.»
۲. اصل ۹۴ قانون اساسی: «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 تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»
۳. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص بوده 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، ... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه‌ی 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 به‌ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است ...»
۴. اصل ۹۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»
۵. با این بیان که: «هرچند تشخیص «ضرورت» مورد اشاره در اصل ۸۵ برای واگذاری اختیار قانونگذاری مجلس به کمیسیون‌های داخلی، در درجه اول، مجلس شورای اسلامی است، لیکن شورای نگهبان نیز در حیطه مسئولیت خویش، باید به تشخیص مزبور برسد و آن را تأیید کند؛ زیرا شورای نگهبان مسئول بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی؛ از جمله عدم مغایرت مصوبات با اصل ۸۵ است...» (نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۳).
۶. اصل ۷۹ قانون اساسی: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همینان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.»

۷. ماده‌ی ۲۱۰ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی: «براساس اصل هفتادونهم (۷۹) قانون اساسی، در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آنکه دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی محدودیت‌های ضروری برقرار نماید، قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری با دلایل توجیهی لازم، همراه با لایحه قانونی جهت بررسی تقدیم مجلس می‌شود.»
۸. اصل ۸۲ قانون اساسی: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی.»
۹. ماده‌ی ۲۱۲ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی: «براساس اصول ...، هشتاد و دوم قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد: ... ۲- استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضروری، ... در تمام موارد مذکور، دولت موظف است متن تفصیلی آن‌ها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید تا به‌صورت یک شوری مورد رسیدگی قرار گیرد ...»
۱۰. اصل ۱۲۷ قانون اساسی: «رییس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رییس‌جمهور و هیأت وزیران خواهد بود.»

منابع و مأخذ

- ابن منظور، محمدبن مکرم (بی تا)، لسان العرب، بیروت: دار احیاء التراث العربی.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج. ا. ا، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱- ۳.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ج. ا. ا، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲.
- البزدوی، علی بن محمد (۱۳۰۷ق)، کشف الاسرار، بی جا: مکتب الصنایع.
- جصاص، احمدبن علی (بی تا)، احکام القرآن، بیروت: دارالفکر.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۶)، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش.
- جهان‌بین، عبادالله (۱۳۹۲)، سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸: بررسی اصل یکصد و بیست و هفتم، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷)، لغت نامه، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- زحیلی، وهبه (۱۳۸۸)، نظریه‌ی ضرورت در فقه اسلامی، ترجمه‌ی حسین صابری، قم: مؤسسه‌ی بوستان کتاب.
- صانعی دره‌بیدی، منوچهر (۱۳۸۷)، «ضرورت و دوام از دیدگاه ابن سینا و ارسطو»، حکمت سینوی، ش ۳۹، صص ۴۹-۶۲.
- صدرالمتالهین شیرازی، ملاصدرا (۱۳۸۰)، اسفار اربعه، ترجمه‌ی محمد خواجوی، تهران: انتشارات مولی.
- محمصانی، صبحی (۱۳۵۸)، فلسفه‌ی قانونگذاری در اسلام، ترجمه‌ی اسماعیل گلستانی، تهران: امیرکبیر.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره‌های اول، سوم و چهارم)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: نشر اشجع - میکایل.
- موسی زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران: اصول

قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۸۹-۱۳۵۹، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

هاشمی، محمد (۱۳۹۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ بیست و سوم، ج ۲.
نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://www.shora-rc.ir/Portal/Home/>

