



نگرشی بر استقلال قوه مقننه در تعامل با نهادهای سیاسی حاکم در جمهوری اسلامی ایران

(تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۰۳/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۷/۰۷/۱۵)

سحر ملک*^۱

کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائمشهر

سید قاسم میر نبی**

کارشناسی ارشد حقوق بین الملل، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائمشهر

فخرالدین رضی پور***

دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد ساری

چکیده

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که بر مبنای «استقلال قوا» در اصل ۵۷ قانون اساسی استوار است دارای مدلی خاص و منحصر به فرد از ارتباط میان قوای حکومتی است. در این میان، قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) به عنوان یکی از قوای حاکم در کشور، متصدی سه کارکرد مهم یعنی قانونگذاری، تفسیر قوانین عادی و اعمال نظارت بر حسن اجرای قانون است. و این قوه در کنار رئیس جمهور منتخب مردم و شوراهای محلی، یکی از مظاهر اصلی تبلور اصل ششم قانون اساسی است. به دنبال کاوش آسیب شناسانه در ساختار و عملکرد قوه مقننه، روابط آن با قوا و نهادهای سیاسی دیگر و چگونگی ایفای صلاحیت های آن، برخی ضعف ها و محدودیت هایی وجود دارد که توجه به آنها راهکار مفیدی برای افزایش کارایی درجه استقلال این قوه محسوب می شود. و یکی از بنیادی ترین ایراد وارده در این خصوص، در کنار فقدان تعریف روشن و جامع و عدم تعیین دقیق ساختار و اجزای آن، عدم صراحت کافی در تعیین الگوی تفکیک قوا و در نتیجه، تعیین جایگاه و نقش این قوه به خصوص در ارتباط و تعامل با قوای دیگر می باشد.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، قوه مقننه، استقلال قوا، نهادهای سیاسی، قانونگذاری

^۱ نویسنده مسئول



بخش اول: کلیات

مهم‌ترین ویژگی قانون اساسی، تعریف قدرت و نحوه توزیع آن در ساختارهای قانونی است. تنظیم روابط نهادهای قدرت، تعریف مناسبات، بخش‌های تابعه آن، بیان محدودیت‌ها و امکانات قدرت عمومی، در واقع بخش عمده‌ای از فلسفه وجود قوانین اساسی مدرن را در سراسر جهان تشکیل داده است و در دنیا قوانین اساسی متعددی همراه با تنوع در چینش نهادها و قوا یافت می‌شود. به طور کلی در نظام حقوقی معاصر، عناصر حکومت میان قوا و نهادهای اساسی تقسیم می‌شود. و هر یک از آنها قلمرو خاصی از اقتدارات حاکمیتی را اعمال می‌کنند. اصل ۵۷ قانون اساسی نیز به این امر می‌پردازد:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: «قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت است و بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردد. این قوا مستقل از یکدیگرند».

البته پیداست که قانون اساسی استقلال مطلق قوا را نپذیرفته است؛ چه اینکه بر اساس قانون اساسی قوا «در برخی موارد نسبت به یکدیگر حق تداخل و حق نظارت دارند و به یکدیگر نیازمندند و موظف به تعاملند» و وجود این تعاملات «انفکاک و استقلال مطلق آنها را بر هم می‌زند» (غمامی و دیگران، ۱۳۹۲، ص ۶۲).

افزون بر این، امروزه نظم حاکم در همه کشورها مرهون قانون و قانونگذارانی است که در ارکان نظام‌های سیاسی، قدرت برتر و مدیریت کلان اجتماعی را برعهده دارند تا مسیر جامعه را به جهتی که صلاح جامعه را در آن می‌دانند، هدایت نمایند. نظم حقوقی رایج در نظام‌های سیاسی متعدد در جهت پذیرش قواعد متعددی است که از میان آنها، یکی به طور خاص مسئول اصلی قانونگذاری است. این نهادها، بسته به نوع نظام و اینکه تفکیک قوا نسبی یا مطلق است، به وضع قانون با عناوین مختلف عام و بعضاً خاص می‌پردازند. در جمهوری اسلامی ایران، همانند دیگر کشورها، استقلال قوا پذیرفته شده و قوه‌ای تحت عنوان «قوه مقننه» به رسمیت شناخته شده و وظیفه عمده و اصلی آن، قانونگذاری و تصمیم‌سازی است (الهام و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۸). در عین حال، نهاد قانونگذاری مدرن در ایران، که پس از انقلاب



مشروطه ۱۲۸۵ تشکیل شد، از ویژگی‌هایی خاص برخوردار است که به نظر می‌رسد این ویژگی‌ها به طور عمده برای نهاد مشابیه، که پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ به وجود آمد، در نظر گرفته شده است. مطالعه گذرای زمینه‌های قانون اساسی مشروطه نشان می‌دهد که متفکران و طراحان نظام حقوقی بسیاری از کارکردهای مربوط به حاکمیت قانون و مانند آن را از مجلس نمایندگان مردم انتظار داشتند. نه تنها وظیفه سیاست‌گذاری و وضع قانون، به منزله کارکرد اصلی، برعهده این قوه نهاده شد، بلکه اختیاراتی وسیع برای نظارت جامع، تحقیق و تفحص، سوال، استیضاح، رسیدگی به شکایات مردم و ... به آن اعطا شد (راسخ، ۱۳۹۵، ص ۵۰). قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، از دو نهاد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تشکیل می‌شود. مجلس از نمایندگان مردم شکل می‌گیرد (اصل ۵۸ قانون اساسی) که بدون شورای نگهبان (متشکل از فقهای مصوب رهبر حقوقدانان منتخب مجلس شورا) (اصل ۹۱) اعتبار قانونی ندارد. (اصل ۹۳). اصل نود و سوم قانون اساسی مقرر می‌دارد: مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر از اعضای شورای نگهبان (جلالیان، ۱۳۹۶، ص ۲۷). باری، اگر میان این دو نهاد نسبت به «مصلحت» یک مصوبه اختلاف بروز نماید، نهاد سومی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی ۱۳۶۸ در نظر گرفته شده است (اصل ۱۱۲) که، در صورت تصمیم مجلس برای ارجاع اختلاف به مجمع، می‌تواند در خصوص «به مصلحت بودن یا نبودن» این مصوبه داوری نماید. ناگفته نماند که مقصود از قوه مقننه در این نوشتار صرفاً مجلس شورای اسلامی است و نهاد شورای نگهبان را دربر نمی‌گیرد. در مجموع، قوه مقننه یکی از ارکان اساسی ساختار حکومت در یک نظام سیاسی است. در حقیقت پارلمان به عنوان اصلی‌ترین نهاد قانونگذاری دارای کارکردهای مهمی است این کارکردها عبارتند از: وضع قانون، نظارت و نمایندگی در تصمیم‌گیری ملی کار قانونگذاری را شکل می‌دهند. امری که پارلمان را در میان سایر قوا از موقعیت ممتازی برخوردار می‌سازد. این پژوهش در صدد است ضمن بررسی زوایا و حوزه‌های کارکردی قوه مقننه طبق قانون اساسی به این سوال پاسخ گوید که جایگاه و صلاحیت این نهاد عام قانونگذاری تا چه حد به مفهوم استقلال قوا نزدیک



است و چگونه می‌توان تعامل مجلس شورای اسلامی را با دیگر قوا و نهادهای سیاسی حاکم کارآمدتر ساخت؟

بند اول: مفهوم استقلال قوا و جایگاه قوه مقننه در چارچوب آن

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک قوا را به صورت استقلال ساختاری و کارکردی قوا طراحی نموده است و به موجب آن هر یک از قوای سه‌گانه با عنایت به تقسیم مسئولیت‌ها، در قلمرو اختیارات و وظایف یکدیگر دخالت نداشته و سازمان‌های تخصصی متناسب با وظایف محوله را تشکیل داده‌اند. قانون اساسی ضمن تصریح به استقلال سه قوه، ضرورت همکاری و تعامل آنها برای انجام صحیح وظایف و تامین اهداف نظام را از نظر دور نداشته و ارتباط و پیوند متقابل آنها را برقرار کرده است (حیب‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۹۴). در عین حال، این امر نشانگر این مطلب است که هدف از استقلال قوا، تسهیل در امور حکومت و تقسیم شئون مختلف و تخصص‌گرایی بوده است (نجفی اسفاد و دیگران، ۱۳۸۶، ص ۱۳۹). به عبارت دیگر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که «نهی هرگونه ستم‌گری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری» را یکی از پایه‌های نظام جمهوری اسلامی اعلام داشته است (اصل دوم ق. ا. ج. ۱) نمی‌توانست به تمرکز قدرت و بیم سوء استفاده از آن بی تفاوت باشد. اما با توجه به اینکه ترتیبات دیگری در نظام اسلامی برای جلوگیری از استبداد و حکومت وجود دارد، تفکیک قوا در اصل ۵۷ قانون اساسی بیشتر به صورت تقسیم کار و استقلال اندامی قوا نمود یافته است.

با این وجود، ممتاز و منفصل بودن قوا نسبت به یکدیگر در چارچوب نظریه تفکیک قوا معنا و مفهوم می‌یابد. اگرچه نظریه تفکیک قوا خود به حد کافی پیچیده و برخوردار از مفاهیم گوناگون است، اما بین مفهوم استقلال قوا یا ممتاز و منفصل بودن قوا خارج از حوزه این نظریه امری ناممکن است؛ چرا که در این صورت مفهوم استقلال را به مفهومی غیر شفاف و غیرقابل بهره‌برداری در عمل تبدیل می‌کند. پس، سوال از اینکه منظور از استقلال قوا در قانون اساسی چیست، تنها در چارچوب نظریه تفکیک قوای مورد نظر حقوقدانان و صاحب‌نظران علوم سیاسی سوالی معنادار است (صنعی منفرد، ۱۳۸۰، ص ۵۲). در مجموع استقلال قوا از مفاهیم کلیدی



مطرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که دارای آثار بسیار مهمی بر کارآمدی نظام سیاسی است و در مورد چگونگی تقسیم قدرت در سازمان‌های سیاسی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی تعامل قوا با یکدیگر دلالت می‌کند.

افزون بر این، استقلال قوا به عنوان مفهومی مطرح در حوزه حقوق و علوم سیاسی دارای آثار و ابعادی در حوزه نظریه سازمان و مدیریت سیستم‌ها است که تعامل بین این حوزه‌ها مورد نظر ما در این پژوهش است. دو بعد حقوقی و مدیریتی استقلال قوا را می‌توان به صورت دو بعد تاسیسی و عملیاتی در نظر گرفت، به طوری که از نظر تاسیسی، استقلال قوا به چگونگی تقسیم قوا و پرهیز دادن از تمرکز قوا و حفظ تعادل و توازن در میان ارکان و نهادهای حکومتی می‌پردازد، در حالی که از نظر عملیاتی استقلال قوا را باید در چارچوب وظایف و اختیارات نهادها و ارکان حکومتی و چگونگی تنظیم و تعادل قوا و سازماندهی لازم جستجو کرد (همان: ۸۲). در عین حال، با آن که اصل ۵۷ قانون اساسی تصریح دارد که سه قوه مستقل از یکدیگرند، میان آنها پیوند و تداخل بسیار است. به عبارت دیگر، تفکیک و استقلال مزبور نسبی است و اینکه قوا در انجام وظایف خود استقلال دارند نافی حق نظارت آنها بر یکدیگر نیست. بر همین اساس قوه مقننه افزون بر حق قانونگذاری، از ابزارهای کنترلی و نظارتی نیز برخوردار است (فلاح زاده، ۱۳۹۱، ص ۹۸). قانون اساسی نیز بیش از یک سوم اصول خود را به قوه مقننه اختصاص داده و در این اصول به تبیین جایگاه و وظایف و چگونگی ارتباط آن با سایر قوا اهتمام شده است. برای مثال، رئیس جمهور و معاونان و وزیران، به اجتماع یا به صورت انفرادی می‌توانند در جلسات علنی مجلس شرکت کنند و حتی مشاوران خود را همراه داشته باشند. آنها هرگاه تقاضا کنند، دیدگاه‌هایشان در مجلس استماع می‌شود و می‌توانند تشکیل جلسه غیر علنی مجلس را درخواست کنند. رئیس جمهور مصوبات مجلس را پس از تایید شورای نگهبان امضاء و برای اجرا ابلاغ می‌کند. قوه مجریه بخشی از مقررات کشور را با عنوان تصویب نامه و آیین نامه تدوین و تنظیم و تصویب می‌کند و با اجازه مجلس می‌تواند اساسنامه سازمان‌های دولتی را نیز تصویب نماید. همه این موارد، به نوعی دخالت



قوه مجریه در حوزه صلاحیت قوه مقننه به شمار می‌آید و بدون شک با استقلال مطلق قوا در تباین است (جلالیان، پیشین، ص ۲۷۳).

بند دوم: صلاحیت و اختیارات قوه مقننه در چارچوب استقلال قوا

قانونگذاری وظیفه و رسالت اصلی همه مجالس دنیا است. توجه به هدف های قانون و قانونگذاری، ضرورت نهاد قانونگذاری و اهمیت آن را بیش از پیش روشن می‌سازد؛ چه آن که افزون بر تبیین حق و تکلیف و تامین عدالت و امنیت، وظیفه مهم تر راهگشایی و هموار ساختن راه رشد و تعالی و تکامل انسانی در گرو قانون و قانونگذاری است. بر همین اساس، برخی صاحب نظران جایگاه قوه مقننه در کشور را به جایگاه فکر در مکانیسم بدن انسان در زندگی، مانند کرده اند که بدون آن، نه تنها دچار رکود می‌شود، بلکه در معرض نابودی قرار می‌گیرد (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، صص ۲۳۰-۳۲۹). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با درک اهمیت و جایگاه این نهاد و در راستای ایجاد نظام مطلوب خویش مبتنی بر آموزه های اسلامی، با پیش بینی این قوه در کنار قوای مجریه و قضاییه، تحقق «مردم سالاری دینی» را وجهه همت خویش قرار داده و با اختصاص سهم عمده ای از اصول قانون اساسی، به تبیین جایگاه و صلاحیت های ویژه این نهاد در ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخته است. قانونگذار اساسی در اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، به طور خاص، قانونگذاری را به عنوان کارویژه این نهاد مورد تصریح و تبیین قرار داده و افزون بر اعطای صلاحیت وضع قانون، حق واگذاری این صلاحیت به دیگری را نیز از قوه مقننه-مگر در موارد خاص و جزئی-سلب کرده است (کوهی اصفهانی، ۱۳۹۱، ص ۹۵). نکته قابل ذکر در مورد صلاحیت قانونگذاری قوه مقننه نسبت به دیگر نهادها، اینکه قوه مزبور برخلاف دیگر نهادها که به صورت جزئی و موردی و یا در یک موضوع و زمینه خاص صلاحیت وضع مقررات الزام آور را دارند، از صلاحیت عام قانونگذاری در همه مسائل و زمینه ها، در حدود مقرر در قانون اساسی برخوردار است. هر چند ممنوعیت هایی نیز در باب قانونگذاری برای این قوه می‌توان در قانون اساسی ملاحظه کرد. با وجود اهمیت این نهاد در نظام های حقوقی، حیطه صلاحیت اعطایی به این قوه، در قوانین اساسی جوامع مختلف با رویکردهای متفاوتی انجام پذیرفته



است. برخی از نظام‌های پارلمانی مانند انگلستان، پارلمان را به عنوان نهاد قانونگذاری با اختیارات نامحدود به رسمیت شناخته و حتی صلاحیت دخل و تصرف در قانون اساسی و قوانین بنیادی را نیز به این نهاد داده‌اند. در مقابل کشورهایی همچون فرانسه، آلمان و سوئیس، برای پارلمان اختیار محدودی در قانونگذاری قائل شده و به احصای حیطه مجاز تقنین برای پارلمان پرداخته‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۱۳۸). همچنین، محدوده صلاحیت قوه مقننه، به عنوان نهاد قانونگذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، از جمله مباحثی است که اخیراً در محافل سیاسی و حقوقی مورد توجه قرار گرفته است. در این خصوص، یکی از مسائل اصلی این است که حدود صلاحیت قانونگذار در امر تقنین از حیث موضوعی تا کجاست: مطلق است یا مقید؟ و آیا قانونگذار می‌تواند وارد هر قلمرو موضوعی بشود و راجع به هر چیز قانون وضع نماید؟ و یا دامنه حقوق و آزادی‌ها را به هر شکل تضییق کند یا گسترش دهد. به هر حال، فارغ از اینکه نظام حقوق اساسی کشوری پارلمانی باشد یا نباشد، قانونگذاری کارویژه اصلی مجالس در کشورهای گوناگون است. یکی از رسالت‌های قانونگذار بررسی ضرورت‌ها و نیازهای کشور و وضع قوانین متناسب با نیازها و ضرورت‌ها است. البته در همه نظام‌های قانونگذاری رعایت سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی-یعنی تبعیت فرودست از قواعد فرادستی و از جمله تبعیت قوانین عادی از قانون اساسی یک اصل است (همتی، کیانپور، ۱۳۹۴، ص ۷۴). قوه مقننه یکی از قوای مهم در نظام جمهوری اسلامی است که به نظر می‌رسد قانونگذار اساسی نسبت به این قوه اعتماد بیشتری داشته و عملاً کوشیده است تا فرایند قدرت سیاسی را با برتری آن مستقر سازد. اصل هفتاد و یکم صلاحیت قانونگذاری مجلس را در عموم مسائل به رسمیت شناخته است. و آن گونه که از منطوق آن بر می‌آید به سختی می‌توان جز شرع و قانون اساسی محدودیتی بر این اصل متصور شد. مشروح مذاکرات این اصل از معدود جلساتی است که سخنی پیرامون آن گفته نشده و گویا این اصل چنان بدیهی می‌نمود که هیچ پرسشی را ایجاد نکرده است (صورت مشروح مذاکرات، دوم، ص ۵۳۵). فارغ از وظیفه هسته‌ای و ذاتی مجلس که قانونگذاری است، قانون اساسی وظایف و اختیارات دیگری را برای مجلس به رسمیت شناخته که نظارت و تحقیق و تفحص در تمام امور (اصل ۷۶) از



جمله آنهاست (فاضلی، ۱۳۹۱، ص ۲۵). البته با عنایت به اصل ۷۱، در نگاه اول، ممکن است عده ای نتیجه بگیرند که مجلس در موضوعات قانونگذاری مبسوط الید است و صلاحیت عام دارد، اما اصل هفتاد و دوم به عنوان تکمیل کننده این اصل مقرر می دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع نماید که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد». در عین حال، اصل هفتاد و یکم قانون اساسی از حیث صلاحیت موضوعی برای قانونگذاری، مقید به دو شرط شده است: یکی انطباق با شرع و دیگری با قانون اساسی. در اصل هفتاد و یکم عبارت «عموم مسائل» از حیث قلمرو، موضوعی است و شامل عموم مسائل اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی می شود (همان، ص ۸۶). برخی معتقدند که قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» در اصل هفتاد و یکم، دو کارکرد دارد: یکی اینکه ممکن است به طور کلی، مصوبه را بی اعتبار نماید، و دیگر اینکه با نوعی تخصیص و تقیید برای صلاحیت عام مجلس محدودیت ایجاد کند (ره پیک، ۱۳۸۹، ص ۷). اما اولین شرط مذکور در اصل هفتاد و دوم، عدم مغایرت قوانین مصوب با احکام شرعی است. در واقع قسمت اول اصل تاکید مجددی بر اصل چهارم قانون اساسی است. اصل چهارم قانون اساسی اشعار می دارد:

«کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر عموم و اطلاق همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده شورای نگهبان است.»

این که قوانین باید مطابق موازین اسلامی باشد، یکی از محدودیت های اصلی قانونگذاری است، هم از حیث موضوعی و هم حکمی. همان گونه که ملاحظه می شود، در اصل چهارم، مطابقت با موازین شرع آمده است و در اصل هفتاد و یکم، از عدم مغایرت با اصول و احکام مذهب رسمی سخن گفته است. در این خصوص، مباحثات زیادی بین اندیشمندان و فقها صورت گرفته که در قالب این نوشتار نمی گنجد. در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز بحث زیادی در مورد این اصل شد؛ اما جان کلام و هدف قانونگذار اساسی از این اصل در پاسخ نایب رئیس مجلس به یکی از نمایندگان متبلور می شود که این چنین می گوید: «ما نمی



توانیم بگوییم همه قوانین و مقررات باید متخذ از قرآن و سنت باشد. ما باید بگوییم با رعایت خطوط کلی کتاب و سنت و در محدوده آنها بوده و مخالف آنها نباشد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱، ص ۳۱۶).

بخش دوم: تعامل و تداخل صلاحیت و اختیارات قوه مقننه با دیگر قوا و نهادهای سیاسی

حاکمیت قانون به مفهوم احترام به اصول قانون اساسی از سوی هر یک از قوا است به نحوی که هیچ یک نتواند به تفسیر و توسعه صلاحیت های خویش بپردازد و صرفاً موارد مصرح در قانون اساسی را به عنوان معیار تمیز و تفکیک صلاحیت ها قرار دهند. از یک سو قانونیت از لحاظ نظری به این مفهوم است که «حاکمیت قانون، مبین موقعیتی است که در آن، شهروندان و مقامات، رفتار خود را با قواعد شناخته شده عمومی که پذیرفته شده و بر همگان الزام آور است تنظیم و کنترل می کنند و از سوی دیگر، حاکمیت قانون در عمل و به طور موثر، با میزان اطمینان و باور شهروندان نسبت به دموکراتیک بودن فرایند قانونگذاری مرتبط است (دیرنیا، ۱۳۹۳، ص ۱۳۳). در این بین، نظام پارلمانی (مجلس محوری) مهم ترین نماد تفکیک نسبی قوا یا همکاری قوا است و همان گونه که از نامش پیداست، پارلمان نخستین سرچشمه اعمال حاکمیت از جانب مردم است و از مجرای پارلمان است که حاکمیت در قوا و نهادهای دیگر جامه عمل می پوشد. همراهی نزدیک قوا در امر اجرا و نظارت، نوعی همبستگی اندام وار بین قوا و نهادهای آن به وجود آورده است. وزرا در مقابل مجلس مسئولند و دولت نیز توان انحلال پارلمان را دارد (فاضلی، ۱۳۹۱، ص ۳۰). اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی تفکیک قوا را به طور نسبی مطرح کرده است که هر یک از قوا متصدی امری از امور زمامداری و اعمال کننده بخشی از حاکمیت اند. با اینکه مبنا و فلسفه تمایز و استقلال سه قوه در جمهوری اسلامی متفاوت از تفکیک قوای مرسوم در دنیا است، ولی اصل تفکیک قوا هم پذیرفته شده است (هاشمی، ۱۳۸۰، ص ۱۵۴). علیرغم تصریح قانون به استقلال قوا موارد متعددی از تداخل قوا وجود دارد که نمایانگر تفکیک قوای نسبی در نظام حقوقی ایران است. بر این اساس، اصل بر این است که قوه مقننه دارای وظیفه قانونگذاری و قوه مجریه وظیفه



انجام امور اجرایی کشور را دارد و قوه قضاییه وظیفه اجرای عدالت و قضاوت کردن را بر عهده دارد که هر کدام از این اصول دارای استثنائاتی است که مسئله تداخل قوا و تفکیک نسبی را فراهم می‌آورد (رشیدی و دیگران، ۱۳۹۲، ص ۳۲).

بند اول: تعامل و تداخل صلاحیتی بین قوه مقننه و مجریه

منظور از استقلال قوا این است که هیچ یک از قوا نتواند مستقیم و راساً در امور دیگری دخالت نماید. بدیهی است در مقایسه میزان اقتدار و حاکمیت در میان قوای سه گانه، قوه مقننه از قدرت و ابزار قانونگذاری و به تبع آن، نسبت به سایر قوا اقتدار بیشتری دارد؛ ضمن این که فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی در برابر قوای مجریه و قضاییه است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، صص ۲۷۵-۲۷۲). این بدان معنا نیست که قوه ظاهراً برتر بتواند وارد حوزه اختیارات ذاتی و اختصاصی قوه دیگر شود. برخورداری از قدرت نظارت مقننه بر مجریه نمی‌تواند مجوزی قانونی برای دخالت یک قوه در امور قوه دیگر شود و مفهوم استقلال قوا با عنایت به تفاوت در جایگاه‌ها و صلاحیت‌ها مورد توجه قانون اساسی است (دبیرنیا، ۱۳۹۳، ص ۱۲۶). در کشور ما برای رعایت تفکیک قوای مقننه و مجریه، دو نهاد ناظر در نظر گرفته شده است: شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری. شورای نگهبان تفکیک کارکردی قوه مقننه و مجریه را عمده‌تاً با تمسک به اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی نگاهبانی می‌کند. به استناد اصل هشتاد و پنجم، شورای نگهبان حق قانونگذاری را مختص مجلس شورای اسلامی می‌داند و اجازه نمی‌دهد تا مراجع دیگر این حق انحصاری را مخدوش نمایند. با استناد به اصل یکصد و سی و هشتم این قانون نیز شورای نگهبان حدود حوزه وضع مقررات اجرایی را برای قوه مجریه تعیین می‌کند تا نه تنها قانونگذار متعرض آن نشود، بلکه دیگر مراجع نیز در قالب وضع مقررات اجرایی، هنجارهایی را به نظام حقوقی وارد نکنند (ویژه، ۱۳۸۸، ص ۴۰). اما در خصوص تعامل و تداخل صلاحیت می‌توان به دادن رای اعتماد به وزیران بر مبنای اصل ۱۳۳ قانون اساسی، اختیار سوال از رئیس جمهور و سوال، استیضاح و عزل وزیران به استناد اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی، استیضاح رئیس جمهور و اعلان رای عدم کفایت سیاسی وی طبق اصل هشتاد و نهم، نظارت مالی بر اساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، اجرای



قوانین مصوب مجلس توسط دولت طبق اصل یکصد و بیست و سوم، رسیدگی مجلس به شکایات مردم از قوه مجریه بر اساس اصل نودم، تطبیق آیین نامه های دولت با قانون اساسی طبق اصل یکصد و سی و هشتم، تحقیق و تفحص در امور قوه مجریه توسط مجلس بر اساس اصل هفتاد و ششم قانون اساسی اشاره کرد. همه این موارد ذکر شده در واقع اثرپذیری قوه مجریه را از اقدامات و نظارت های قوه مقننه یعنی همان مجلس شورای اسلامی نشان می دهد. البته موارد بالعکس هم وجود دارد از جمله: تقدیم لوایح به مجلس برای تصویب با توجه به اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی، تصویب آیین نامه های مستقل اجرایی بر اساس اصل یکصد و سی و ششم قانون اساسی، و پیشنهاد توقف انتخابات در زمان جنگ توسط رئیس جمهور طبق اصل شصت و هشتم، تعیین بودجه کل کشور به استناد اصل پنجاه و دوم قانون اساسی اشاره کرد که نفوذ قوه مجریه را بر قوه مقننه نشان می دهد (رشیدی و دیگران، پیشین، صص ۳۴-۳۵). افزون بر این، موضوع تمایز تقنین از اجرا و لزوم وجود نهادهای مشخص برای انجام هر کدام از آنها همواره مورد توجه حکومت ها بوده است. در جمهوری اسلامی ایران نیز برداشت های متفاوت از اصول قانون اساسی در خصوص تقنین و اجرا، ضرورت تبیین معیارهای تشخیص این دو حیظه از یکدیگر را بیش از پیش مشخص می نماید. به گونه ای که طبق رویه اظهار نظر شورای نگهبان از مجلس اول تا انتهای مجلس هشتم مواردی مانند تضییق و یا توسعه موضوع حکم، تعیین ضوابط و حدود قانون، تعیین میزان معافیت و استثناء قوانین، تصمیم گیری در خصوص حقوق و آزادی های شهروندان، تهیه، تدوین و تعریف اصطلاحات، تعیین میزان جرایم و مجازات ها و ... را می توان به عنوان معیارهای امور تقنینی شناخت و مواردی نظیر نصب و عزل مقامات اجرایی، تخصیص و مصرف بودجه، تهیه آیین نامه اجرایی، تقدیم لایحه مجلس، برگزاری انتخابات، تعیین جزئیات امور اجرایی و ... را می توان به عنوان معیارهای امور اجرایی استنباط کرد. البته در این موارد که شورای مزبور برخلاف رویه خود نظر داده باشد نیز قابل مشاهده است (راجی و دیگران، ۱۳۹۲، ص ۹۹).

پس، با وجود تعاملات و همکاری بین قوا، روابط آنها باید به گونه ای سازمان یابد که چرخش امور و ایفای وظایف توسط هر قوه ای در پناه همکاری و نظارت متقابل دیگر قوا



سامان پذیرد، و نظارت‌های متقابل قوا بر یکدیگر موجب نفی استقلال ذاتی آنها نگردد (ملکوتی هشجین، ۱۳۹۱، ص ۶۶۳).

بند دوم: نظارت و تعادل بین قوه مقننه و مجریه

«نظارت» و «تقنین» مکمل یکدیگر بوده و حسن اجرای امور به واسطه انجام دقیق این دو مسئله تضمین می‌گردد. در واقع حیات تقنین پس از وضع، با نظارت استمرار می‌یابد و در این رابطه یکی از حساس‌ترین و خطرناک‌ترین وظایف نمایندگان قوه مقننه مسئولیت نظارت بر جریان صحیح امور کشور و احقاق حقوق ملت است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت‌های نظارتی مجلس در اصول مختلف مورد پیش‌بینی قرار گرفته است (اسماعیلی و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۱۰). و در اینجا هدف اساسی از نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه نیز پاسخ‌گویی قوه مجریه در اختیارات تفویض شده به آن است. فارغ از انتخاب رئیس کشور، که برای نمونه، در جمهوری چهارم فرانسه توسط نمایندگان مجلس انتخاب می‌شد، یا در قانون اساسی ۱۹۴۷ ایتالیا، نمایندگان جزو هیأت انتخابی‌ای بودند که این مقام را انتخاب می‌کردند، نظارت قوه مقننه بر مجریه در انتخاب و روی کار آمدن اعضای هیأت دولت نمود پیدا می‌کند. هیأت دولت تا زمانی که رای اعتماد مجلس را داراست، به کار خود ادامه می‌دهد و در حین انجام کار خود نیز از طریق ابزارهایی همچون تذکر، سوال، استیضاح از سوی قوه مقننه بر کارش نظارت می‌کند. اما اگر اعتماد مجلس را از دست بدهد باید از کار برکنار گردد، مانند حق ساقط کردن دولت توسط نمایندگان مجلس ملی در نظام فرانسه. از سوی دیگر، مجلس میدان باز و آشکاری است که هرگونه اطلاعاتی به آن وارد می‌شود و با به کارگیری برخی شیوه‌ها، همکاری قوا در آن تسهیل می‌گردد و زمینه برای اعمال هرگونه نظارت سازنده فراهم می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۱۶۵). این اختیار نظارتی در بیشتر نظام‌ها به صورت سوال از مسئولان اجرایی و حق تحقیق و تفحص برای مجلس به رسمیت شناخته شده است. در نظام‌های مبتنی بر «تفکیک نسبی» مسائلی وجود دارد که به علت حساسیت و اهمیت آنها، قوه مجریه تحت نظارت شدید مجلس قرار می‌گیرد، به گونه‌ای که پیش از انجام آن، موظف به کسب اجازه از مجلس است، بدون اینکه این امور متوقف شوند. مبنای نظارت مجلس بر پایه



منافع و مصالح عمومی قرار دارد (همان: ۱۸۰)؛ همانند تصویب قراردادهای بین‌المللی. نکته مهم و تاثیرگذار دیگر، نظارت بر دخل و خرج دولت از طریق تصویب و نظارت بر اجرای بودجه است. فارغ از مرحله تصویب بودجه، که برعهده مجلس قرار دارد نظارت بر اجرای بودجه در بیشتر نظام‌های حقوقی از وظایف مجلس به شمار می‌رود که مستقیماً و یا از طریق نهاد مورد نظر خویش بر آن اعمال نظارت می‌نماید.

افزون بر این، نظارت تقنینی ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به رئیس مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. مصوبه هیئت وزیران، هم‌زمان با ابلاغ به دستگاه‌ها، باید به اطلاع رئیس مجلس برسد. البته آن‌چه حائز اهمیت است دامنه اختیار رئیس مجلس و سازوکار این نوع نظارت بر مصوبات مذکور است. اصولاً قوه مقننه به وضع کلیات قوانین و تعیین چارچوب قواعد می‌پردازد و به دلیل کثرت موضوعات و ناآشنایی کامل با مسائل تخصصی و فنی، معمولاً از ذکر جزئیات خودداری می‌کند، اما چنین قواعدی بدون این جزئیات قابل اجرا نیست. بنابراین دولت، که خود را مجری می‌داند، به تشخیص خود یا به تجویز قوه مقننه، به تکمیل قوانین مورد نظر از طریق وضع آیین‌نامه‌های فنی و اجرایی می‌پردازد (Debbasch, ۲۹۳, p. ۱۹۶۹). هیات وزیران، به منزله بزرگ‌ترین مرجع وضع آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی، نقش بسیار مهمی در اداره امور کشور ایفا می‌نماید و در این زمینه اختیارات فراوانی دارد، اما، با توجه به وسعت اختیار هیات وزیران در این زمینه و اهمیت بسیار آن در سرنوشت کشور و به منظور جلوگیری از هر نوع بی‌قانونی و سوء استفاده از قدرت، باید بر این مصوبات نظارت دقیقی اعمال شود. این مسئله در راستای انسجام نظام حقوقی و حاکمیت قانون است. اصل حاکمیت قانون کلیه مقام‌های دولتی را ملزم می‌کند تا در چارچوب قانون تصمیم اتخاذ نمایند و اصطلاحاً «قانونگذار» باشند (مالمیری، ۱۳۸۵، ص ۲۰۴؛ Chris, ۲۰۱۰, p. ۴۵۷). از جمله مهم‌ترین این نظارت‌ها نظارت تقنینی است. نظارت تقنینی حفظ چارچوب‌های قانونی توسط مصوبات هیات وزیران را تضمین می‌کند و مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی این اختیار نظارتی برعهده رئیس مجلس است. هر چند حدود اختیار رئیس مجلس، بر مبنای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، بر اساس استقلال قوا، از یک سو، و لزوم نظارت موثر



تقنینی بر مصوبات هیات وزیران، از سوی دیگر، حساسیت این موضوع را بیشتر کرد و اختلافات بسیاری در پی داشته است (پروین و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۶۴).

بند سوم: تعامل و تداخل صلاحیت و اختیارات بین قوه مقننه و قضاییه

«قوه قضاییه» نهادی است که به علت اهمیت و خطیر بودن کارویژه قضایی اش، بر استقلال آن تاکید زیادی می شود و مداخله دیگر قوا در آن محدود می شود تا استقلال این نهاد حفظ شود و در نتیجه، عدالت برقرار و ثابت گردد. اصولاً قوه قضاییه در نظام های معاصر، تحت نظارت قوای دیگر قرار نمی گیرد، ولی نمونه هایی وجود دارد که نظارت هایی بر آن اعمال می شود. برای نمونه در بحث بودجه، در اکثریت قریب به اتفاق نظام ها، تهیه بودجه برعهده قوه مجریه و تصویب آن برعهده مجلس قرار دارد که می تواند به ابزاری برای تاثیرگذاری بر قوه قضاییه تبدیل گردد و استقلال آن را به نحوی متاثر سازد (میرزاده و دیگران، پیشین، ص ۵۳). در عین حال، قوه قضاییه به مقتضای وظیفه و ماهیت خویش، که همانا حل و فصل اختلافات، دعاوی و برقراری عدالت است، تاثیر شگرفی بر نهادهای دیگر دارد. جدای از کارویژه اصلی قوه قضاییه، این قوه به شیوه های گوناگون در دو قوه دیگر تاثیرگذار است. از جمله این نمونه ها، می توان به تاثیرگذاری بر دیگر قوا با قضاوت در جرایم سیاسی اشاره کرد این قضاوت در برخی کشورها مانند انگلیس و آمریکا، برعهده مجلس شورا قرار دارد. در برخی کشورها نیز نقش مجلس شورا محدود به تعقیب متهم است و قضاوت برعهده نهادی خاص از قوه قضاییه قرار دارد؛ مانند دیوان «عالی عدالت» در فرانسه. در دیگر کشورها نیز این امر کاملاً برعهده قوه قضاییه نهاده شده است؛ همانند ایران که به اتهامات اعضای قوه مجریه و مقننه در دادگاه های دادگستری رسیدگی می شود و توسط دو نهاد «دیوان عدالت اداری» و «سازمان بازرسی» بر عملکرد دستگاه های اجرایی نظارت می کند و این می تواند ابزاری تاثیرگذار بر دیگر قوا باشد (همان، ص ۵۴).

در خصوص تاثیر قوه مقننه بر قوه قضاییه می توان به صدور رای مستند به قوانین توسط قضات بر اساس اصل یکصد و ششم قانون اساسی، رسیدگی قوه مقننه به شکایات مردم از قوه قضاییه بر اساس اصل نودم قانون اساسی و تحقیق و تفحص در امور قوه قضاییه



توسط مجلس طبق اصل هفتاد و ششم قانون اساسی اشاره کرد. و بالعکس در رابطه با نفوذ قوه قضاییه بر قوه مقننه می توان به رسیدگی جرایم عادی نمایندگان مجلس به استناد اصل هشتاد و ششم قانون اساسی با وجود مصونیت پارلمانی که دارند اشاره کرد. و حتی بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخه ۸۰/۱۰/۲۰، در مورد مصونیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نمایندگان در صورت ارتکاب جرایم عادی، مانند سایرین تحت تعقیب قضایی قرار می گیرند. و از موارد دیگر می توان به تهیه لوایح قضایی بر اساس اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی اشاره کرد که جزو شرح وظایف رئیس قوه قضاییه است.

بند چهارم: نقش نظارتی ولایت مطلقه فقیه بر قوه مقننه

ولایت فقیه به عنوان مهم ترین و اصلی ترین نهاد در نظام جمهوری اسلامی ایران مطابق قانون اساسی در اعمال مستقیم و غیر مستقیم قدرت سیاسی نقش بسیار مهمی دارد. اصلی ترین کارویژه های ولایت فقیه در جمهوری اسلامی ایران، نظارت عالیه آن بر کلیه ارکان نظام و از جمله قوای سه گانه و هماهنگ کننده، تنظیم کننده روابط و حل اختلاف میان آنها است که به طرق مختلف انجام می شود (سایبانی و دیگران، ۱۳۹۶، ص ۳۴). علت پیش بینی یک قوه برتر ناظر بر روابط قوای دیگر در ایران و عدم وجود آن در نظام های سیاسی دیگر را باید در مبحث مشروعیت حاکمیت جستجو کرد. در نظام های سیاسی این سوال اساسی مطرح است که منشا مشروعیت حاکمیت چیست؟ اگر منشا مشروعیت را مردمی محض بدانیم. در نظام تفکیک قوا وجود قوه برتر را نفی می کنیم، اما در صورتی که مشروعیت حاکمیت را الهی و دینی فرض نماییم، پذیرش حاکمیت دین چیزی جز التزام به نظارت نهاد دینی بر قوای سه گانه نخواهد بود. به دیگر سخن، در نظام ولایی قوای سه گانه و نهادهای دیگر حکومت در مرحله اعمال ولایت قرار می گیرند و در صورتی که ولایت انتصابی پذیرفته شود، لازمه غیرقابل تفکیک آن توقف مشروعیت همه قوا بر تنفیذ ولی فقیه خواهد بود (جوان آراسته، ۱۳۸۶، صص ۲۶۰-۲۵۸). از آنجا که ولایت فقیه مفهومی نهادینه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، در این اصل ۵۷ نیز متبلور شده است. بر اساس اصل صد و دهم قانون اساسی،



تنظیم روابط قوای سه گانه از وظایف و اختیارات رهبری است. لذا، ولایت فقیه نقطه اتصال قوا است و سیاست‌ها و ابتکارات عملی وی جهت‌گیری این قوا را تعیین می‌کند. با وجود این، به نظر می‌رسد، نقش رهبری و نظارت او بر قوه مقننه، یک نقش غیر مستقیم است. ولی فقیه به دو صورت بر قوه مقننه نظارت می‌کند:

الف) نحوه شکل‌گیری مجلس: آنچه نقش رهبری را در این زمینه هویدا می‌کند، تایید صلاحیت نمایندگان برای ورود به مجلس توسط شورای نگهبان است. شورای نگهبانی که با ترکیب ۱۲ نفره، شش نفر از آنها فقهای هستند که مستقیماً توسط رهبری انتخاب می‌شوند و حتی ۶ نفر دیگر هم حقوقدانانی هستند که توسط رئیس قوه قضاییه (که خود منتخب رهبری است) به مجلس پیشنهاد می‌شوند (اصل ۹۱ قانون اساسی) پس از این طریق، رهبری در نحوه شکل‌گیری مجلس شورای اسلامی نظارت دارد (رشیدی و دیگران، پیشین، ص ۴۰).

ب) نظارت بر مصوبات: شیوه نظارت دیگر رهبری بر قوه مقننه بر مصوبات این قوه است. قوه مقننه سوای مجلس شورای اسلامی دو رکن دیگر را هم شامل می‌شود: اول، شورای نگهبان و بعد، مجمع تشخیص مصلحت نظام که بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی اعضای ثابت و متغیر آن را مقام رهبری تعیین می‌کند. همان‌طور که در قانون اساسی نیز تاکید شده (اصل ۹۳ قانون اساسی) مجلس بدون شورای نگهبان اعتبار ندارد و حتماً، باید مصوبات توسط شورای نگهبان تایید شود و همان‌طور که گفته شد، شورای نگهبان بازوی رهبری برای نظارت بر مجلس شورای اسلامی است، اما گاهی نمایندگان مجلس بر مصوبه خود اصرار می‌ورزند که در صورت حل‌نشدن این بحث بین مجلس و شورای نگهبان مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود (اصل ۱۱۲ قانون اساسی) که در این صورت، نیز با توجه به نقش رهبری در تعیین اعضای مجمع رهبری به صورت غیر مستقیم نظارت دارد. نکته حائز اهمیت این است که چرا رهبری نمی‌تواند برخلاف دو قوه دیگر مستقیماً بر مجلس نظارت داشته باشد؟ این نکته زمینه را برای تردید بیشتر در باب اصل تفکیک قوا در نظام حقوقی فراهم می‌آورد و احتمال الگوی جدیدی در این باب را متصور می‌سازد.



افزون بر این، با وجود اینکه در جمهوری اسلامی ایران، همانند سایر نظامات سیاسی جهان، اصل بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری است، اما به جهت ماهیت انقلاب و نظام سیاسی و نوع ویژه دغدغه‌ها و آرمان‌هایش، نهادهای دیگری نیز تا حدودی مجاز به تصویب مقررات الزام آور هم وزن قانون عادی و یا برتر از آن و یا وضع قانون در موضوع و موارد خاص و مشخص شده‌اند. به عبارت دیگر، قانونگذاری و مقرره گذاری با مشخصات فوق، در برخی زمینه‌های خاص به برخی نهادها واگذار شده است. از جمله نهادهایی که دارای حق مقرره گذاری بوده و نظام جمهوری اسلامی ایران را دارای ویژگی تعدد مراجع مقرره گذار نموده‌اند، افزون بر مجلس شورای اسلامی، می‌توان از فرامین رهبری، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی نام برد. مطالعه موارد فوق بیانگر این است که مصوبات نهادهای یاد شده، مقررات در حکم قانون بوده و لازم الاجرا است. به همین دلیل آثاری را می‌تواند بر نظام حقوق اساسی وارد سازد. البته این آثار، افزون بر جنبه‌های منفی، آثار مثبتی نیز به همراه داشته، ظرفیت‌های مناسبی را برای حقوق اساسی ایجاد نموده است (الهام و دیگران، پیشین، ص ۲۱).

بند پنجم: نقش نظارتی ولایت فقیه بر قوه مقننه از طریق شورای نگهبان

همان‌طور که پیش‌تر توضیح داده شد نقش رهبری به عنوان ولی فقیه حاکم بر جامعه اسلامی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر عملکرد و تصمیمات قوه مقننه آشکار است. قانون اساسی در فصل ششم و تحت عنوان قوه مقننه به صورت تفصیلی جایگاه مجلس شورای اسلامی و حیطه صلاحیت آن در امر قانونگذاری را بیان کرده است. بر این اساس اولاً بر مبنای اصل ۷۱ مجلس شورای اسلامی که اعضای آن نمایندگان منتخب مردم هستند، می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع نمایند و صلاحیت عام قانونگذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد؛ ثانیاً مطابق با اصل ۷۲، مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین و مقررات با دو محدودیت روبرو است و نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی جمهوری اسلامی مغایرت داشته باشد. اصل ۷۲ قانون



اساسی، با به کار بردن الفاظ عام (عموم مسائل)، صلاحیت قانونگذاری در تمام مسائل و حوزه های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... را به قوه مقننه، به عنوان مرجع قانونگذاری خاص در نظام جمهوری اسلامی ایران اعطا کرده است. منطوق و مدلول این اصل، بر اساس اصول لفظی، عمومیت مذکور را تایید می کند. النهایه، با وجود قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» در این اصل، صلاحیت عام و مطلق واگذار شده به قوه مقننه، مشروط به عدم مغایرت مصوبات این نهاد با شرع و قانون اساسی (اصل ۷۲) است. تخطی قوه مقننه از صلاحیت خویش در قانونگذاری، به دلیل عدم انطباق مصوبات فاقد شرایط و ویژگی های قانونی، به معنای دقیق کلمه، شورای نگهبان را به عنوان نهاد کنترل کننده مصوبات قوه مقننه، محق می سازد تا با استناد به مغایرت مصوبه با اصل ۷۱ قانون اساسی (با تاکید بر عبارت «وضع قانون»)، اقدام به رد مصوبات مزبور کند (کوهی اصفهانی، پیشین، ص ۱۱۱). در کنار اصل ۴ قانون اساسی، اصول ۹۱ تا ۹۶ قانون اساسی نیز در تبیین صلاحیت شورای نگهبان در رسیدگی به مصوبات مجلس، مجلس شورای اسلامی را بدون وجود شورای نگهبان از نظر قانونی بی اعتبار می داند. و بیان می کند همه مصوبات مجلس باید برای نظارت به شورای نگهبان ارسال شود. همچنین نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با شریعت اسلام را به فقهای شورای نگهبان واگذار کرده است. در نتیجه مبتنی بر قانون اساسی صلاحیت عام قانونگذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد و شورای نگهبان مصوبات مجلس را صرفاً از نظر «عدم مغایرت» با موازین اسلامی و قانون اساسی مورد بررسی و نظارت قرار می دهد (کعبی و دیگران، پیشین، ص ۱۱۳).

بند ششم: نقش نظارتی ولایت مطلقه فقیه بر قوه مقننه از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف خود به هدفمندی و آمان مداری نظام حقوقی و سیاسی ایران تصریح کرده است. در عین حال از آن جا که تحقق اهداف تعیین شده در هر حکومتی مستلزم ثبات در تصمیم گیری های کلان و وحدت جهت می باشد، قانونگذار این مسئولیت را به واسطه چارچوب هایی قانونی تضمین نموده است که حرکت منسجم قوای



حکومتی به سمت اهداف مذکور از وضوح بیشتر و جهت گیری صحیح برخوردار گردد و همچنین این مهم را برعهده نهادی قرار داده که بیش ترین کارآمدی را از نظر قدرت سیاسی و حقوقی داراست. توضیح بیشتر آن که تاسیس چنین نهادی مبتنی بر اصل عقلایی در تدبیر امور جامعه است (موسی زاده، ۱۳۸۷، ص ۱۵۷). برداشت های مختلف از قانون اساسی، ناپایداری مجالس مقننه و دولت ها، تاثیرپذیری نهادهای مزبور از سلايق متفاوت سیاسی و ... عواملی هستند که حکومت را به تعیین سیاست های کلی و کلان سوق می دهند و جلوگیری از اعمال سلیقه و قوانین مقطعی و متعارض و از همه مهم تر حرکت هدفمند در مسیر مشخص لزوم وجود سیاست های کلی را غیر قابل اجتناب می نمایند. لذا بر همین مبنا نهاد سیاست های کلی نظام در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ در قالب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ایجاد می گردد و ذیل اختیارات مقام رهبری قرار می گیرد. پس قانون اساسی وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی را به عهده شورای نگهبان قرار نداده است و مجمع تشخیص مصلحت نظام با تفویض اختیار از سوی رهبر به این مهم باید پردازد. توضیح آن که طبق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی این امر از وظایف و اختیارات رهبری است و از سوی دیگر طبق همین اصل نیز رهبر می تواند برخی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض نماید؛ بر همین اساس مجمع تشخیص مصلحت به قائم مقامی از سوی رهبر این مهم را انجام داده و نتیجه نظارت مزبور را به رهبری گزارش می دهد (اسماعیلی و دیگران، پیشین، ص ۱۱). سیاست های کلی نظام به عنوان راهبردها و خط مشی های کلان نظام جمهوری اسلامی ایران که توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می شود، در جایگاه والایی از سلسله مراتب هنجارهای حقوقی قرار دارد و قواعدی لازم الاجرا برای کلیه مقامات حکومتی الزام آور تلقی می شود. بر این اساس مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص هر یک از موضوعات کلان و کلی، خط مشی و سیاست هایی را ابلاغ می کند که مبتنی بر منابع شرعی و با بهره گیری از دستگاه اجتهاد وضع شده است؛ شایان ذکر است که در حال حاضر بر مبنای اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام که از اختیارات مقام رهبری است که ایشان نیز این اختیار را



مستند به مقررات نظارت بر سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند. بر همین اساس مقررات نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در سال ۱۳۸۴ به تأیید مقام رهبری رسید. بر اساس ماده ۱ این مقررات به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، نظارت بر سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌گیرد. و بر اساس ماده ۲، قوانین و مقررات کشور نباید در هیچ موردی مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی مربوط باشد. به منظور نظارت بر این موضوع نیز کمیسیونی به نام کمیسیون نظارت، بررسی مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام را برعهده دارد. بر این اساس در صورتی که پس از اعلام مغایرت توسط مجمع، در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق با نظر مجمع، نظر خود را بیان می‌دارد (کعبی و دیگران، پیشین، ص ۱۱۴). این در حالی بود که تا پیش از اصلاح این مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام از اهرم‌های کافی برای نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی برخوردار نبود و بسیاری از قوانین مجلس بدون مطابقت با سیاست‌های کلی نظام لازم‌الاجرا تلقی می‌شد. به منظور رفع این معضل مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه دبیر شورای نگهبان، اختیار نظارت بر مصوبات مجلس را در موضوعاتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص آن اظهار نظر نکرده است، به شورای نگهبان واگذار کردند. افزون بر این، مجلس شورای اسلامی نیز باید در همه موضوعاتی که سیاست‌های کلی مرتبط با آن به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، متناسب با این سیاست‌ها قانونگذاری نماید.

بند هفتم: چالش‌های موجود و ارتقا کارآمدی استقلال قوه مقننه در تعامل با قوا و نهادهای دیگر

قوه مقننه یکی از سه قوه حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران است که دارای رسالت‌های مهم قانونگذاری، تفسیر قوانین عادی و نظارت‌های گوناگون بر اعمال حکومت و نحوه اداره عمومی جامعه است. قوه مزبور در نظام جمهوری اسلامی ایران جایگاه خاصی در بین قوای سه‌گانه دارد و به عنوان مظهر حاکمیت ملی نقش نظارتی بارزی بر قوای دیگر دارد. همچنین قوه



مقننه در راس امور بوده و قوه مجریه بر آن اقتدار و نفوذ خاصی ندارد. افزون بر این، در عین نظارت و کنترل بین قوا، روسای سه قوه در برخی موارد به صورت مشترک تصمیم می‌گیرند. از جمله در شورای عالی امنیت ملی، شورای بازنگری قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و (مدنی، ۱۳۷۳، ص ۱۵۹). البته با کاوش آسیب شناسانه در ساختار قوه مقننه خصوصاً روابط آن با قوا و نهادهای سیاسی دیگر و چگونگی ایفای صلاحیت‌های آن، برخی ضعف‌ها و محدودیت‌ها در ساختار و کارکرد این قوه از حیث صلاحیت احصاء و ارائه شده است که جزئیات آن در ارتباط با دیگر قوا و نهادهای سیاسی مورد بررسی قرار گرفت، که توجه به آنها می‌تواند راهکار مفیدی برای افزایش کارآمدی قوه مقننه محسوب گردد. در عین حال، با وجود رفع ایرادها و اشکالاتی که در خصوص نظام روابط بین قوا قبل از سال ۱۳۶۸ وجود داشت. لیکن کیفیت تنسيق و تنظیم روابط قوا همچنان با چالش‌هایی همراه است. برخی از این مشکلات در روابط بین دولت دهم و مجلس هشتم به ویژه در سال ۱۳۹۰ به خوبی خود را نشان داد، به گونه‌ای که مقام معظم رهبری نیز از احتمال بازنگری در قانون اساسی و ایجاد نظام پارلمانی در جمهوری اسلامی سخن به میان آورده‌اند (حبیب زاده و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۹۸).

شاید بنیادی‌ترین ایراد وارده که همواره بسیار کم اهمیت از آن گذشته ایم، سوای فقدان تعریف روشن و جامع از قوه مقننه و عدم تعیین دقیق ساختار و اجزای این نهاد، عدم صراحت کافی در تعیین الگوی استقلال قوا و در نتیجه، تعیین جایگاه و نقش قوه مزبور به خصوص در ارتباط با قوای دیگر است. به نظر می‌رسد در کنار ارائه تعریف جامع و مانع با نگاه حقوقی از قوه مقننه و از رفتار نمایندگان و تامین ساختار مناسب با این تعریف بتواند بسیاری از خطاهای مجلس و نمایندگان را کنترل نماید چرا که وجود برخی نارسائی‌ها و ابهامات در آیین نامه داخلی مجلس و سازکارهای درونی مجلس از جمله نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان، یکی از چالش‌های قوه مقننه است. قبل از هر چیز باید تعریف حقوقی در قالب آیین نامه از رفتار حرفه‌ای نمایندگان احصاء و ارائه شود و سپس از الگوی ترکیبی نظارت درون و برون پارلمانی برای کنترل استفاده نمود.



نتیجه گیری

توجه به اصل استقلال قوا به عنوان یکی از مهم ترین ابزارهای حفاظت از حقوق اساسی و حاکمیت قانون مورد توجه و تاکید قانون اساسی قرار گرفته است به نحوی که با ابزار قانون نیز نمی توان محدودیت یا تعرضی بر شیوه حاکمیت مردم-مطابق با آن چه خود تبیین کرده اند، ایجاد کرد. و تعرض هر یک از قوا به حوزه اختیارات قوه دیگر به منزله تضعیف حاکمیت مردم و قوای ناشی از آن محسوب می شود. تضعیف یک قوه توسط قوه دیگر، به منزله تقابل با اصول مندرج در فصل پنجم قانون اساسی است. تنظیم و تصویب برخی اصول قانون اساسی و پیش بینی جزئیات و نحوه اعمال قدرت سیاسی از طریق استقلال قوا بر این فرض اجماعی استوار است که این روش به بهترین صورت، منافع و حاکمیت مردم را تامین می کند. بنابراین تعیین اقتدار عالی برای یک قوه و تحلیل قوه دیگر نسبت به سایر قوا مطلقاً مورد نظر قانون اساسی نیست. مهم ترین کارکرد قانون اساسی، تنظیم روابط قدرت و ساختارهای ناشی از آن و همچنین تضمین حقوق مردم از جمله حاکمیت قانون است و اصول قانون اساسی وقتی به مرحله عمل در خواهد آمد که ابتدا محدودیت های قانونی در حوزه اختیارات قوا مشخص شود. پس هیچ یک از قوا به دلیل انتساب به آرای مردم نمی تواند از روش و مجرای تعیین شده در راستای اعمال قدرت سیاسی عدول نماید یا حوزه صلاحیت خود را توسعه دهد یا تغییری در آن ایجاد کند که مورد نظر قوه مؤسس نبوده است.

امروزه، قوه مقننه به عنوان رکن قانونگذاری در کلیه نظام های حقوقی از یک سو، و نماد تحقق مردم سالاری در کشورها از سوی دیگر، جایگاه والایی را به خود اختصاص داده است. در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی، استقلال قوای حکومتی زیر نظر مقام رهبری به رسمیت شناخته شده است. هر یک از قوا، صرفاً یکی از صلاحیت های تقنینی، اجرایی و قضایی را برعهده داشته و نمی تواند در وظایف سایر قوا دخالت کنند. البته مواردی از تداخل صلاحیت ها و ارتباط میان قوای حکومتی حتی توسط برخی از نهادها در قانون اساسی پذیرفته شده است و جهت هماهنگی بیشتر قوای حکومتی برخی نهادها وظایفی چند سویه دارند و این وظایف مختلط آنها مورد پذیرش نظام حقوقی



جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است. اگرچه در قانون اساسی با توجه به اهمیت اصل استقلال قوا، به مصادیق اجرایی، تقنینی و قضایی اشاره ای نشده است. اما در شرح وظایف هر یک از قوا مهم ترین صلاحیت ها را تبیین کرده است. با توجه به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، نمی توان پذیرفت که صلاحیت های قوا در قانون اساسی بیش از آن چیزی است که به آن تصریح شده و اگر این ادعا پذیرفته شود، دیگر مفهوم استقلال قوا از درون تهی خواهد شد و هر یک از قوا به فراخور نیاز و قدرت خویش، همواره در راستای افزایش اختیارات خویش و کاهش صلاحیت دیگری اقدام خواهد کرد. شناسایی تعادل و استقلال در وظایف و صلاحیت های هر یک از قوا، منوط به پیش بینی ابزارهای قانونی موثر است تا اراده مقنن اساسی در تعادل قوا تضمین شود. به عبارت دیگر، برای جلوگیری از تعارض در صلاحیت ها و اختیارات هر یک از قوا ضرورت دارد تا اعمال هر یک از قوا مستند به اصول مصرح در قانون اساسی باشد. از یک سو شناسایی صلاحیت های قوا از سوی یکدیگر می تواند ابزاری موثر در تضمین اجرای قانون اساسی تلقی شود و از سوی دیگر، تعرض هر یک از قوا به اختیارات دیگری یا عدم شناسایی حوزه اختیارات آنها توسط سایر ارکان قدرت سیاسی، حاکمیت قانون را با تزلزل جدی مواجه خواهد کرد و از اعتماد مردم به سازمان های اعمال کننده حاکمیت و قدرت می کاهد. در صورتی که ساختارهای قدرت سیاسی، از حاکمیت قانون، تمکین موثر نکنند، دیری نخواهد پایید تا تفسیر هر دستگاه یا شهروند از قانون، شخصی و سلیقه ای شود. پس بهتر است که در این رابطه برخی از مراجع صالح برای نمونه شورای نگهبان به شفاف سازی و تعیین محدوده صلاحیتی قوه مقننه اقدام کرده که افزون بر ضابطه مند نمودن این قوه در امر تقنین، فرصت کافی برای نظارت کارآمد آن بر طرز کار قوای اجرایی و نهادهای دیگر در راستای عمل بهینه به ضوابط مقرر شده در قوانین را فراهم آورد. همچنین، موجبات از بین رفتن بسیاری از مناقشات فی مابین این قوه با قوا و نهادهای سیاسی دیگر در خصوص تعرض به حیطه صلاحیتی را در خلال قانونگذاری مرتفع سازد.



منابع و ماخذ

۱. غمامی، سید محمد مهدی، خلف رضایی، حسین، «سازو کارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران (با مطالعه تطبیقی دیگر نظام های حقوقی)»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵، ۱۳۹۲.
۲. الهام، غلام حسین، نورایی، مهدی، «وحدت یا تعدد مراجع مقررہ گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تاثیر آن بر نظام حقوق اداری»، فصلنامه اندیشه های حقوق عمومی، سال چهارم، شماره ۲، پیاپی ۷، ۱۳۹۴.
۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک، چاپ سوم، ۱۳۹۵.
۴. حبیب زاده، توکل، برومند، محمد، «جایگاه نظام ریاستی یا پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق دولت اسلامی، سال اول، شماره ۱، ۱۳۹۱.
۵. نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر فرادفر، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۶. صنیعی منفرد، محمد علی، «استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله حکومت اسلامی، سال ششم، شماره ۴، ۱۳۸۰.
۷. جلالیان، عسگر، «کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راهکارهای ارتقای آن در حقوق داخلی»، فصلنامه راهبرد، سال بیست و ششم، شماره ۸۲، ۱۳۹۶.
۸. شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات اطلاعات، چاپ بیست و سوم، ۱۳۸۵.
۹. همتی، مجتبی، کیانپور، علیرضا، «تاملی بر محدودیت های صلاحیت تقنینی نهاد قانونگذار از حیث موضوعی در نظام های حقوق اساسی (انگلستان، فرانسه، عراق، لبنان و ایران)»، فصلنامه اندیشه های حقوق عمومی، سال چهارم، شماره ۲، پیاپی ۷، ۱۳۹۴.
۱۰. ره پیک، سیامک، قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ایران، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹.



۱۱. رشیدی، یاسر، نورآبادی، علیرضا، «الگوی تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه رهاورد سیاسی، شماره ۱۴، ۱۳۹۲.
۱۲. راجی، سید محمد هادی، برومند، محمد، «معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آراء شورای نگهبان»، فصلنامه بررسی های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۲، ۱۳۹۲.
۱۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۱۴. مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۱۵. مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، شماره ۱۹۷، ۱۳۸۸.
۱۶. سایبانی، علیرضا، حمزه ئی ماشاری، صالح، «نقش و جایگاه ولایت فقیه و ارتباط آن با تفکیک قوا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ماهنامه پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۱۶، ۱۳۹۶.
۱۷. جوان آراسته، حسین، مبانی حکومت اسلامی، قم، بوستان کتاب، چاپ دوم، ۱۳۸۶.
۱۸. مدنی، جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر همراه، ۱۳۷۴.
۱۹. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی تطبیقی: حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی، تهران، انتشارات میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۲۰. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی