

تأملی بر ده برداشت از جایگاه قوه مقننه در اندیشه خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸

علی دارایی^۱
علی مشهدی^۲
صدیقه قارلقی^۳

چکیده

در سال ۱۲۸۵ به هنگام تحقق انقلاب مشروطه در ایران، مجلس شورای ملی نخستین قوه قانون‌گذاری و در عین حال قوه مؤسس بود که در تاریخ این سرزمین تأسیس شد. با وقوع و تبلور انقلاب اسلامی، قوه مقننه در سال ۱۳۵۸ با صلاحیت تقنینی عادی و نظارتی خویش از سوی خبرگان قانون اساسی ابقا شد و پس از مدتی از طرف مجلس شورای ملی و سپس شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ به مجلس شورای اسلامی تغییر نام داد. بر پایه این مبانی، از نظر نویسندگان این مقاله، شناخت دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ از قوه مقننه، کارکردهای تقنینی و نظارتی آن و نیز نمایندگانی مجلس بسیار مهم است. پرسش اساسی در این مقاله این است که خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ چه برداشته‌ها و تلقی‌هایی از قوه قانون‌گذاری کشور که نهادی فروتر از نهاد تقنینی بود، داشته‌اند؟ در مقاله حاضر تلاش بر این است که با تکیه بر روش توصیفی-تحلیلی پس از تشریح مبانی تئوریک قوه مقننه، نگرش‌های گوناگون خبرگان قانون اساسی درباره ده موضوع و برداشت در بوته بررسی و ارزیابی قرار گیرد. نتیجه پژوهش حاضر این است که خبرگان قانون اساسی با وجود پذیرش قوه مقننه و تصویب اصول ساختاری و کارکردی آن به همراه تحدید قانون‌گذاری مجلس از سوی شورای نگهبان قانون اساسی، تلقی یکسانی از مفهوم و کارکردهای قوه مقننه نداشتند، لذا تعدد و تشتت از برداشته‌های یادشده در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مشهود است.

واژگان کلیدی: خبرگان قانون اساسی، قانون‌گذاری، قوه مقننه، مشروح مذاکرات قانون اساسی، نظارت.

مقدمه

جوامع از دیرباز و روزگاران کهن خود را بی‌نیاز از وضع قوانین نمی‌دیدند، لکن وضع قوانین عمدتاً به صورت مستقیم^۱ یا از سوی نهادهای حاکم و اجرایی انجام می‌گرفت، لذا نهادی خاص و متعلق به امر قانون‌گذاری به مفهوم نوین امروزی وجود نداشت.^۲ به همین سبب تحولات مدرن چند قرن اخیر به یاری طرح دیدگاه‌های جدید اندیشمندان و روشنفکران، سبب‌ساز طرح تأسیس قوه قانون‌گذاری در جوامع شد. در این میان الگوی دموکراسی غیرمستقیم یا نماینده‌سالار^۳ در تأسیس مجالس قانون‌گذاری نقش بسیار مهمی داشته است.^۴ نخستین جرعه‌های چنین امر مهمی در کشورهای غربی به ثمر نشست و سپس به تدریج در جوامع شرقی جلوه‌گر شد. منظور از نهاد قانون‌گذاری در این مقاله، قوه مقننه به معنای پارلمان است که صلاحیت وضع و تصویب قوانین عادی و امر نظارت را برعهده دارد و نه قوه قانون‌گذاری مؤسس. نخستین پارلمان در کشور ایسلند و سپس در انگلستان تأسیس شد که خاصیت مشورتی داشت و به تدریج در سایر کشورها تشکیل و متبلور گردید.^۵

در کشور ما با وقوع انقلاب مشروطه در تاریخ ۱۲۸۵، نخستین پارلمان به معنای نوین از سوی مشروطه‌خواهان بنیان نهاده شد و علاوه بر تصویب قوانین عادی و نظارت بر سلطنت و صدراعظم، قانون اساسی مشروطه را نیز از تصویب گذراند و نظامی پارلمانی از سوی مجلس شورای ملی تشکیل شد.^۶ در دوران نظام پادشاهی پهلوی دوم مجلس سنا نیز تأسیس گردید و برای نخستین بار ساختار قوه مقننه ایران عملاً دومجلسی شد.^۷ با وقوع انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، تدوین‌کنندگان قانون اساسی جدید، صلاحیت پارلمانی مجلس

1. démocratie directe

2. Bernard, Voutat, "À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique". Gestion de proximité et démocratie participative, Paris, La Découverte, (2005), p. 197.

3. Démocratie représentative

4. Dominique, Leydet, "Représentation et présence: la démocratie représentative en question", Politique et sociétés 21.1, (2002), pp. 67-88.

۵. جعفر، بوشهری، مسائل حقوق اساسی، (تهران: نشر دادگستر، چ ۱، ۱۳۷۶)، ص ۷۶.

۶ محمد، سلماسی‌زاده، و محمد، امین‌نژد نجفیان، «مجلس اول شورای ملی و تلاش برای تبیین حقوق اساسی»، تاریخ اسلام و ایران، ش ۱۰۱ (۱۳۹۱)، ص ۱۲۴.

۷. فاطمه، ترکچی، «شش سال از تاریخ سنا»، کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، ش ۱۶۳ (۱۳۹۰)، ص ۱۴۰.

شورای ملی را (وضع و تصویب قانون عادی و نظارت) در چارچوب نظام سیاسی - حقوقی جمهوری اسلامی ابقا کردند، لکن پس از یک سال نمایندگان مجلس شورای ملی با اقدامی ابتکاری و خارج از قواعد تغییر ساختار نظام سیاسی (انجام بازنگری قانون اساسی) در راستای اسلامی‌سازی کلیه نهادهای رسمی کشور، نام این نهاد تقنینی را به موجب ماده واحده به تاریخ ۳۱ تیر ۱۳۵۹ به مجلس شورای اسلامی تغییر دادند. نکته قابل توجه آنکه یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (حجتی کرمانی) در اثنای مذاکرات پیشنهاد تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی را مطرح نمود، ولی توجهی به پیشنهاد وی نشد.^۱ با این حال، در بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ شورای بازنگری قانون اساسی در اصلاح قانون اساسی نوین تغییر نام مجلس را هم گنجانده^۲.

قوه مقننه یکی از نهادهای بنیادین نظام سیاسی کشور محسوب می‌شود که در قلمرو حقوق اساسی و در زمره اصل تفکیک قوا^۳ و تنظیم محدوده صلاحیت‌های آن، جزئی جدایی‌ناپذیر از محتوای قانون اساسی قلمداد می‌شود.^۴ بر این اساس، از منظر نگارندگان این اثر، دستیابی به پاسخ این پرسش مهم می‌نماید که خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ چه دیدگاه‌هایی نسبت به قوه مقننه نوپا، کارکردهای تقنینی و نظارتی آن و نیز نمایندگان مجلس داشتند؟ هدف نویسندگان از نگارش مقاله، بررسی و ارزیابی کلیت نهاد قوه مقننه (قانون‌گذاری، انواع صلاحیت‌های قوه مقننه، نظارت، مصونیت نمایندگان و...) در اندیشه خبرگان قانون اساسی است، چراکه در این خصوص به‌طور ویژه تحقیق مستقل و جامعی به روش تحلیلی و جامع به‌نگارش درنیامده تا بتوان نگرش‌های گوناگون خبرگان قانون اساسی را درباره کلیت قوه مقننه دریافت و بیشتر و بهتر نهاد قانون‌گذاری کشور را بازساخت.

فرضیه نویسندگان تحقیق بر این اساس مطرح شده است که در خصوص موضوعات

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۶۴)، ص ۷۹۲.

۲. سید جواد، ورعی، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (تهران: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، چ ۱، ۱۳۸۵)، ص ۳۷۳.

۳. ابوالفضل، قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، (تهران: میزان، چ ۱۸، ۱۳۸۳)، ص ۲۸۴.

۴. سید محمد، هاشمی، «حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی»، تحقیقات حقوقی، ش ۱۳۱ (۱۳۸۲)، ص ۷۷.

اصول پیشنهادی قوه مقننه اغلب برداشت‌های متفاوت و متعددی میان خبرگان قانون اساسی وجود داشته است. به این اعتبار، ده موضوع از درون صورت نهایی مشروح مذاکرات استخراج شده و برداشت‌های خبرگان قانون اساسی از آن‌ها مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. علت انتخاب ده برداشت در مشروح مذاکرات به میزان گستره دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی نسبت به قوه مقننه برمی‌گردد. در واقع، نویسندگان با سراسرخوانی متن مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ده گونه برداشت خبرگان قانون اساسی در مورد قوه مقننه را از درون این متن تفسیری بیرون کشیده، تبیین کرده‌اند. پژوهش پیش رو می‌تواند افزون بر شناخت دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی نسبت به قوه مقننه، ما را در فهم و هضم دیدگاه‌های امروز صاحب‌نظران و پژوهشگران حقوق اساسی یاری رساند. از این منظر می‌توان دریافت که چه میزان رویه‌های حقوقی و سیاسی نگرش آنان با برداشت‌های تدوین‌کنندگان قانون اساسی سازگار یا ناسازگار است.

منابع تاریخی حقوق عمومی ایران درباره بررسی دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی در مورد اصول مربوط به قوه مقننه، صلاحیت‌های این قوه و کارکرد تقنینی و نظارتی مجلس بسیار فقیر می‌نماید. تنها منبع در قلمرو موضوعی این مقاله، تحقیق حامد نیکونهاد درباره مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس است که در این پژوهش از آن بهره برده‌ایم. همچنین چند تن از محققان پژوهشکده شورای نگهبان قانون اساسی اصول فصل ششم (قوه مقننه) را به شرح و تفسیر مفصل گذاشته‌اند و از این طریق به بررسی مشروح مذاکرات منتهی به تصویب اصول یادشده پرداخته‌اند.^۱

بر این اساس، ساختار کلی پژوهش به این صورت پی‌ریزی شده است که ابتدا تاریخچه مختصری از نهاد پارلمان در جهان و ایران تشریح شده، سپس بُعد مفهومی و تئوریک کارکردهای قوه مقننه مورد ارزیابی قرار گرفته است. به این ترتیب، پس از تحلیل مبانی نظری کارکردهای اصلی قوه مقننه در جهان امروز به‌عنوان اصول پژوهش، به تبیین و ارزیابی ده برداشت خبرگان قانون اساسی درباره قوه مقننه می‌پردازیم و از این طریق، مسیر

۱. محمدرضا اصغری و همکاران، شرح قانون اساسی؛ فصل ششم - قوه مقننه، زیر نظر عباسعلی کدخدایی، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۶)، ص ۸۸ و ۱۵۲.

بررسی و ارزیابی دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی را درباره قوه مقننه هموار نموده، به بحث و توصیف و نقد درباره این موضوع خواهیم پرداخت. مقاله حاضر بر پایه روش توصیفی-تحلیلی و با رویکردی انتقادی نگاشته شده و همچنین روش جمع‌آوری اطلاعات با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای انجام گرفته است.

۱. مبانی نظری کارکردهای قوه مقننه

مطابق مفهوم حداقلی حاکمیت قانون کلیه رفتارها و تصمیمات حاکمیت بایستی در چارچوب قانون باشد.^۱ از این رو، وجود مرجع اصلی قانونی (قوه قانون‌گذاری یا مجلس شورا) که صلاحیت وضع قانون را داشته باشد و بر قوه اجرایی نظارت کند و از استقلال حداکثری برای انجام رسالت‌های خود برخوردار باشد، کاملاً بدیهی است.^۲ منظور از «قانون»، به معنای کلان و عام آن اطلاق دارد و عمدتاً شامل امور اجرایی و جزئی نمی‌شود. بر این اساس، وضع این نوع قوانین به وسیله اراده ملت که در قالب برگزیدن نمایندگان پارلمان متبلور می‌شود، انجام می‌گیرد.^۳ افزون بر این، جدا از کارکرد تقنینی، قوه مقننه کارکرد نظارتی نیز دارد؛ نظیر رأی اعتماد و عدم اعتماد به کابینه و تصویب بودجه و قراردادهای بین‌المللی.^۴

از دیگر سو، برای اینکه استقلال قوه مقننه خدشه‌دار نشود، قانون‌گذاران نباید محدودیت‌های خود را در وضع قانون خارج از مواردی که قاعداً در نظر دارند و نیز با فراتر رفتن از قانون اساسی به‌عنوان هنجار برتر گسترده نمایند.^۵ در غیر این صورت، استقلال پارلمان به تدریج با گستردگی پهنای محدودیت‌ها و درتنگ‌نار قرار گرفتن این قوه و دخالت سایر قوا و نهادها از بین می‌رود. با وجود این، قوه مقننه به دلایلی همچون استبداد اکثریت بر اقلیت‌ها ناشی از اقتدار مطلقه نمایندگی، و نقض حق‌ها و آزادی‌های مردم به سبب

۱. محمدرضا، اصغری و همکاران، شرح قانون اساسی، فصل ششم- قوه مقننه، زیر نظر عباسعلی کدخدایی، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۶)، ص ۸۸ و ۱۵۲.

۲. محمد، راسخ، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، ش ۵۱ (۱۳۸۵)، ص ۱۲۳.

۳. سید محمد، هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، (تهران: میزان، چ ۱۹، ۱۳۸۶)، ص ۱۳۰.

۴. سید محمد، هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، (تهران: میزان، چ ۱۹، ۱۳۸۶)، ص ۱۳۰.

۵. محمدرضا، ویژه، مبانی نظری و ساختاری دولت حقوقی، (تهران: جنگل، چ ۱، ۱۳۹۰)، ص ۲۱۸.

گسترده‌گی قانون‌گذاری در حوزه و مسائلی که به آنها می‌پردازد، لازم است کنترل شود و اقتدارش تحدید گردد. این خطر آنجا از تأثیرگذاری منفی برخوردار است که دریا بیم به‌طور نسبی اختیارات و کارکردهای قوای اجرایی و قضایی از صلاحیت و کارکردهای قوه مقننه تأثیر می‌پذیرد و در عین حال، هرکدام از قوا به‌ویژه مقننه اعمال‌کننده بخشی از کلیت حاکمیت ملی هستند و نه همه آن^۱. نمایندگان قوه مقننه با انتخاب مردم بر کرسی نمایندگی تکیه می‌زنند و با این مشروعیت انتخابی در راستای انجام رسالت خویش از مصونیت کیفی برخوردارند. مطابق این مصونیت نمی‌توان نمایندگان را در چارچوب انجام وظایف در دوره نمایندگی مورد تعقیب کیفی قرار داد^۲.

۲. بررسی و ارزیابی برداشت‌های خبرگان قانون اساسی نسبت به قوه مقننه

با آنکه تعداد قابل‌توجهی از خبرگان قانون اساسی موافق قانون‌گذاری و وجود پارلمان در کشور و نیز وضع آن در قانون اساسی و کارکرد تقنینی و نظارتی آن بودند، اما برخی از آنان بنابر دلایلی که خود مد نظر داشتند، با قانون‌گذاران و نظارت قوه مقننه به‌طور کلی یا جزئی مخالف بودند. با خوانش و تحقیق در مشروح مذاکرات، ده موضوع و برداشت از دل این منبع پر رمز و راز در مورد جایگاه قوه مقننه استخراج و تفکیک شده است که در ادامه تبیین و توصیف و نقد می‌شود.

۲.۱. برداشت نخست، عدم صلاحیت قانون‌گذاری از سوی بشر

دستغیب در زمره نمایندگان مخالف قانون‌گذاری از جانب بشر است. وی معتقد بود قانون تنها در صورت تأیید مجتهدان و فقها مشروعیت حقوقی و اسلامی پیدا می‌کند، در غیر این صورت، بشر، هر شخصی و در هر مقام و تخصصی می‌خواهد باشد، صلاحیت قانون‌گذاری را ندارد، چون قانون‌گذاری از سوی خدا پیش از این‌ها صورت گرفته است. مطابق سخن وی: «در اسلام اگر مجتهدین و فقها در مجلس نباشند و قانون‌هایی که

۱. علی‌اکبر، گرجی از ندریانی، حقوقی‌سازی سیاست، (تهران: خرسندی، ج ۱، ۱۳۹۵)، ص ۷۴۴.

۲. محمدجعفر، حبیب‌زاده و سید درید موسوی مجاب، «مصونیت پارلمانی در حقوق کیفری»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ش ۴ (۱۳۸۲)، ص ۴۹.

تصویب می‌شود آقایان امضا نکنند، قانونیت و لزوم اجرا ندارد؛ یعنی بشر حق قانون‌گذاری برای بشر دیگر ندارد. اگر بشری ولو ضد باشد با هر مغز متفکر و قانون‌دانی جمع شوند و بخواهند قانونی برای ملتی جعل کنند، عقلاً این حق را ندارند. اصلاً بشر حق جعل قانون برای بشر دیگری را ندارد. قانون‌گذاری کار خدا است. عقل می‌گوید که تو و او مساوی هستید. هیچ بشری بر بشر دیگر حق حاکمیتی ندارد. حق فرمان ندارد. هرکس می‌خواهد باشد. فیلسوف باشد، حقوق‌دان باشد، هر که باشد، هر نوع قانونی را که جعل کند، قوه اجرائیه ندارد، مگر با سرنیزه و اعمال دیکتاتوری»^۱.

ربانی املشی دیگر مخالف صلاحیت قانون‌گذاری از سوی قوه مقننه است، اما ظاهر و استدلال وی متفاوت است. وی بر این عقیده است که نهاد تقنینی نباید داشته باشیم، اما مطابق آنچه خداوند در قرآن فرموده است، تنها با مجلس مشورت می‌کنیم؛ از این رو، کار مجلس قانون‌گذاری نیست، بلکه مشورت و استخراج مقررات از شرع است. البته حاکم با مشورت این مجلس قانون وضع می‌کند و نیز نمایندگان این مجلس بایست اهل مشورت و درک این کار باشند، چون در غیر این صورت نمی‌توان با آنان مشورت کرد. وی این‌گونه بیان می‌دارد: «آیا حاکم و والی خودش و به‌تنهایی فکر می‌کند و قانون وضع می‌کند یا با مشورت؟ و «شاورهم فی الامر». اینجاست که مسئله دیگری پیدا می‌شود که آیا در اسلام و جمهوری اسلامی مجلس مقننه یا مجلس شورا داریم؟ ظاهراً مجلس مقننه نباید داشته باشیم. مجلس، مجلس شورا است. مجلس مشورت است ... از آنجایی که نمی‌شود با تمام مردم مشورت کرد، با منتخبان مردم مشورت می‌شود؛ اما کدام منتخبان؟ منتخبانی که اهل مشورت باشند، اهل درک باشند، اهل تجزیه و تحلیل باشند، اهل استخراج قوانین موسمی از قوانین اسلامی باشند»^۲. با وجود این برداشت‌ها، دیدگاه یادشده در مجلس خبرگان قانون اساسی مقبول نیفتاد و اصل ۵۸ پس از اظهار نظرها و ذکر پیشنهادهای نمایندگان مختلف، با رأی موافق و ۳ رأی مخالف و نیز پنج رأی ممتنع به تصویب قانون‌گذاران اساسی رسید. به موجب این اصل، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و

روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱، ۱۳۶۴)، ص ۹۲.

۲. همان، ص ۶۲.

نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌شود.

۲.۲. بررسی و نقد برداشت نخست

پیش‌تر گفته شد که برخی از خبرگان قانون اساسی به این دلیل که به تنظیم و تقریر قوانین در قرآن معتقد بودند و بیان می‌داشتند هر تر و خشکی در آن (کتاب مبین) ذکر شده است، موافق تأسیس قوه مقننه با صلاحیت تصویب قانون نبودند. از همین رو، به گمان اینان چون اسلام دین کاملی است، باید حکومت عدل اسلامی را به‌جای جمهوری اسلامی تأسیس کنیم، چون قوانین اسلام در دسترس است و حاکم اسلامی نیز وجود دارد. با این حال، عده‌ای از علمای حقوق بر این باورند که منظور از «کتاب مبین» قرآن نیست، بلکه همان لوح محفوظ خداوند است. بر این مینا، اگر ما گمان کنیم که هر تر و خشکی در قرآن آمده، بایستی در مورد امور و مسائل حقوقی مثل اسناد تجارتي، قوانین راهنمایی رانندگی، حقوق بین‌الملل نیز مقرراتی ذکر شده باشد، درحالی که چنین نیست. به این ترتیب، اگر معیار ما کتاب مبین و همه تر و خشک در قرآن باشد که نباید قوه مقننه و حتی جامعه امروز را تشکیل دهیم^۱. بنابراین، از نظر ایشان چنین استدلالی برای مخالفت با قوه قانون‌گذاری صحیح نیست و نهاد تقنینی در کشور از ضروریات است. پرواضح است که برداشت نخست، نگرشی بنیادگرایانه به قوه مقننه دارد و تأسیس قوه مقننه نوین را در جهان کنونی نمی‌پذیرد؛ نگرشی که امروزه مدافعان چندانی ندارد. با وجود این، برخی از محققان حقوق اساسی معتقدند که در نظام قانون‌گذاری اسلامی، مجلس کارکردی مبتنی بر برنامه‌ریزی و امکان‌سازی تحقق اهداف و اصول شریعت و تنظیم مدیریت‌ها بر مبنای موازین اسلامی دارد^۲. با این حال، همان‌طور که در میانی تئوریک مشاهده کردیم، رویکرد کلاسیک به قوه مقننه، قانون‌گذاری مستقل است. در مجموع، می‌توان ادعا نمود که رویکرد خبرگان قانون اساسی به قوه مقننه هر دو قرائت پیش‌گفته را در خود جای داده، زیرا از یک سو تأیید شورای نگهبان را در قانونی دانستن مصوبات مجلس و مطابقت با شرع لازم دانسته است و

۱. ناصر، کاتوزیان، گامی به سوی عدالت، ج ۱ (تهران: میزان، چ ۲، ۱۳۹۴)، صص ۲۲۲-۲۲۴.
 ۲. عباسعلی، عمید زنجانی، حقوق اساسی ایران، (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ ۱، ۱۳۸۵)، ص ۲۹۷.

از سوی دیگر طبق نص قانون اساسی، قوه مقننه صلاحیت عام در تصویب قوانین لازم جامعه را دارد؛ بنابراین، رویکرد خبرگان در این خصوص تلفیقی به نظر می‌رسد.

۳.۲. برداشت دوم، یکسان‌نگاری قلمرو مجلس شورا و شورای نگهبان در قوه مقننه

برداشت دوم، قوه مقننه را شامل مجلس شورا و شورای نگهبان می‌انگارد. به تعبیری، هر دو نهاد متفاوت یادشده را یکسان و جزئی از قلمرو و پیکره قوه مقننه قلمداد می‌کند. در مجلس خبرگان قانون اساسی، «شورای نگهبان قانون اساسی» پیش‌بینی شده بود که مطابق آن صلاحیت تطبیق قوانین مصوب مجلس با احکام شرع را برعهده دارد. همچنین این مهم نیز پیش‌بینی گردید که مجلس بدون وجود شورای نگهبان قانونی نیست. موافقان این اصل دلایل خاص خود را داشتند. بهشتی در مقام موافق اصل یادشده دلایل خویش را چنین اقامه کرد: «یک اصلی لازم بود که نشان بدهد مجلس شورای ملی و شورای نگهبان باید باهم باشند تا قوه قانون‌گذاری کاملی باشد». از سوی دیگر، دلیل دوم بهشتی برای موافقت با این اصل این بود که «باید شورای نگهبان حتماً باشد که بتواند تشخیص انطباق و عدم انطباق مصوبات آن را با قانون اساسی و موازین اسلامی بدهد»^۱.

سبحانی در مقام مخالفت با اصل یادشده با این استدلال نقد خود را ابراز نمود: مجلسی که باید شش حقوق‌دان عضو شورای نگهبان را مطابق اصل تعیین شده تأیید نماید، چگونه بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد؟ «اگر ما بگوییم مجلس شورای ملی بدون شورای نگهبان قانونی نیست، چگونه مجلسی که خودش قانونی نیست، شش نفر را برای شورای نگهبان انتخاب می‌کند؟ یک مقامی که قانونی نیست، چگونه می‌آید عده‌ای را انتخاب می‌کند؟ مگر آنکه مسئله نسبت پیش بیاید که قانون نسبی باشد. یک مرتبه می‌گوییم نسبت به انتخاب آن‌ها و بار دیگر می‌گوییم نسبت به مصوبات قانونی آن‌ها. درباره قسمت اول اشکالی ندارد ولی درباره مصوبات بی‌اعتبار است. اگر این تعبیر عوض شود و عبارت مفهوم را برساند بهتر است»^۲. به همین دلیل در تصویب نهایی این اصل، اعتبارنامه

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ج ۲، ص ۱۰۷۸.

۲. همان.

نمایندگان و شش نفر حقوق‌دان از اعتبار قانونی مجلس استثنا شد، لکن بی‌اعتباری مجلس شورا بدون وجود شورای نگهبان به قوت خود باقی ماند.

۴.۲. بررسی و نقد برداشت دوم

به نظر می‌رسد، چنانچه دو نهاد با سازمان و کارکرد متفاوت قوه مقننه کشور را بسازند، مفهوم استقلال پارلمان و فلسفه وجودی آن مخدوش می‌شود، چون تأسیس و عملکرد مجلس ارتباط و ملازمه‌ای با کنترل و ملزوم کردن قانونیت یک قوه با نهادهای دیگر ندارد. در مواردی که نهاد ناظری مثل دادرسی اساسی که در قانون اساسی به‌طور نسبی شورای نگهبان است و صلاحیت‌های خاصی غیر از امر تقنین را داراست^۱، بر قوه‌ای پیش‌بینی می‌شود^۲، این کنترل و نظارت مشروط به تشکیل و فعالیت اجرایی نهاد دیگر نمی‌شود. همچنین، قوه مقننه غیر از نهاد ناظر یا دادرسی اساسی است و بر این پایه، یکسان انگاشتن دو نهاد تقنینی و دادرسی اساسی به‌عنوان قوه مقننه منشأ حقوقی موجهی ندارد. افزون بر این‌ها، صلاحیت مطابقت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی مجوز ممنوعیت قانونی به فعالیت مجلس بدون وجود شورای نگهبان را نمی‌دهد، زیرا دادرسی اساسی می‌تواند به وظیفه خود بپردازد و پس از وضع و تصویب مصوبه مجلس را بررسی کند، پس لزومی ندارد که اساس فعالیت مجلس با وجود شورای نگهبان پیوند ارگانیک داشته باشد. با این حال، برخی از محققان به تأسی از قرائت یادشده در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، عقیده دارند که قوه مقننه ایران تک‌مجلسی اما دو رکنی است و شورای نگهبان رکن دوم قوه مقننه محسوب می‌شود.^۳

۵.۲. برداشت سوم، اعطای صلاحیت قانون‌گذاری به دو نهاد غیر قانون‌گذار

همان‌طور که آمد، قانون‌گذاری عام و کلان قاعداً از سوی قوه مقننه صورت می‌گیرد. با وجود این، در پیش‌نویس قانون اساسی مقرر شد، تعیین شرایط انتخابات و تعداد اعضای

۱. علی‌اکبر، گرجی از ندریانی، *دادگاه‌های قانون اساسی*، (تهران: جنگل، چ ۱، ۱۳۹۴)، ص ۱۰۸.

۲. منشأ عدم اعتبار مجلس بدون وجود شورای نگهبان به تجربه تلخ مشروطه که اجازه ندادند هیچ‌گاه هیئت طراز در دوران مشروطه شکل بگیرد، برمیگردد. نتیجه آنکه ادوار مختلف مجلس شورای ملی تشکیل شد، بدون نظارت هیئت طراز و هیچ‌کس نیز به مصوبات این مجلس اعتراض نکرد که بدون تأیید هیئت طراز اعتبار قانونی ندارد. تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی برای جلوگیری از تکرار این تجربه، اعتبار مجلس را به تشکیل شورای نگهبان قانون اساسی گره زدند.

۳. مهدی، نظریور، *آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران*، (تهران: معاونت آموزش نیروی مقاومت بسیج، چ ۱، ۱۳۸۱)، ص ۶۳.

مجلس خبرگان رهبری در نخستین دوره تشکیل این مجلس از سوی شورای نگهبان و در سایر دوره‌ها به وسیله خود مجلس خبرگان انجام می‌شود. بنی‌صدر انتقاداتی بر این اصل مطرح کرد: «من می‌خواهم ببینم شما به شورای نگهبان چطور اختیار قانون‌گذاری داده‌اید؟ اقلاً می‌نوشتید آئین‌نامه، یک چیزی بود. خب ایشان راست می‌گویند. این یک سابقه‌ای می‌شود و معلوم می‌شود که ما دو مجلس قانون‌گذاری داریم».^۱

بنی‌صدر در راستای دیدگاه‌های خود پیشنهادی درباره تعیین تکلیف این اصل ارائه داد. پیشنهاد او مجلس شورای ملی به جای شورای نگهبان بود، چون وظیفه‌اش قانون‌گذاری است. پیشنهاد او در جای خود محل تأمل است. وی در این خصوص گفت: «می‌خواستم جواب بدهید که چرا این را در اختیار مجلس اول نگذاشتید؟ اگر احتمال این بوده است که مجلس در روزهای اول این را تصویب نکند، می‌شود در اینجا قید کرد، در اولین روز رسمیتش این را تصویب بکند، چون تعبیرش این است که سوءظن به نمایندگان مردم ممکن است باشد».^۲ پس از اینکه پیشنهاد او با مخالفت نایب رئیس مواجه شد، ادامه استدلال‌های خود را چنین مطرح کرد: «زیرا آئین‌نامه نوشتن و قانون نوشتن از شئونات مجلس شورای ملی است و این هم که از جمله قوانین الهی نیست که بگوییم فقها فقط می‌توانند بفهمند. نظامنامه نوشتن کار مجلس است. این را باید برعهده مجلس گذاشت و این جور تعبیر نشود که شما همه چیز را خاصه می‌کنید».^۳

پیشنهاد مشابه بنی‌صدر از سوی مقدم مراغه‌ای هم ابراز شد. وی معتقد بود که نهادی برآمده از مجلس منتخب مردم باشد. پیشنهاد وی به این صورت بیان شد: «به اولین مجلس منتخب این اختیار داده شود که گروهی که می‌خواهد این‌گونه وضعی را با چنین اختیاراتی تعیین کند، لااقل از طرف مردم نمایندگی داشته باشد».^۴ از دیگر سو، نماینده‌ای دیگر (فاتحی) در میانه مباحث بنی‌صدر و بهشتی موافقت خود را با اصل یادشده بیان کرد. وی بر این عقیده بود که فرقی ندارد که دو نفر مجتهد یا چند نفر حقوق‌دان این صلاحیت را انجام

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، صص ۱۱۰۰-۱۱۰۱.

۲. همان، صص ۱۱۰۲-۱۱۰۳.

۳. همان، ص ۱۱۰۳.

۴. همان، ص ۱۱۰۰.

دهند و به همین علت هیچ اشکالی در این قانون‌گذاری نمی‌بیند. البته به نظر کرمی در اینجا فقط منظور این است که فقیه شورای نگهبان چنین اقدامی را ترتیب دهد، چون حقوق‌دان شورای نگهبان هیچ سختی با خبرگان فقه ندارد. در نهایت، نایب رئیس دلیل تفویض صلاحیت تقنین به شورای نگهبان قانون اساسی را بیان داشت. از سخنان ایشان می‌توان پی برد که این کار از روی اضطرار انجام شده است. مطابق سخنان وی، به سبب اینکه اگر به شورای انقلاب (همان‌طور که قانون انتخابات قوه مؤسس را تصویب کرد) واگذار شود، ممکن است سال‌ها به درازا بکشد و چون ساختار و ترکیب اعضای شورای نگهبان و مجلس خبرگان مشابه است، در اولین دوره قادر است چنین مقرراتی وضع کند؛ از این رو نباید بر کار حل‌نشده‌ای مشکل دیگری بیفزاییم و همین اصل را پیشنهاد کرده‌ایم.^۱

۶.۲. بررسی و نقد برداشت سوم

مطابق قواعد بنیادین حقوق اساسی صلاحیت قانون‌گذاری نیز نباید به مجلس خبرگان واگذار شود. تصریح اعطای صلاحیت تقنینی به دو نهاد اساسی و نظارتی، آشکارا در تعارض با صلاحیت قانون‌گذاری مجلس قرار دارد؛ زیرا از سویی، صلاحیت قانون‌گذاری به شورای نگهبان که نهاد ناظر انتخابات شمرده می‌شود، واگذار شده است، در صورتی که این مرجع، دادرسی اساسی محسوب می‌شود و صلاحیت قانون‌گذاری درباره انتخابات و مقررات داخلی سایر مراجع را ندارد. به همین علت، به باور برخی محققان، دادرسی اساسی صلاحیت ندارد که در جایگاه قانون‌گذار قرار بگیرد. از منظر حقوقی نیز بهتر است که نهاد تقنینی اصلی چنین صلاحیتی را داشته باشد، زیرا افزون بر اینکه صلاحیت مقررات‌گذاری برای شورای نگهبان با اصول حقوق عمومی منافات دارد، قانون‌گذاران اساسی نیز خود تمایل چندانی به مقررات‌گذاری این شورا نداشتند.^۲ همچنین با مینا قرار دادن نظر یادشده می‌توان اعطای صلاحیت به مجلس خبرگان رهبری را نیز نقد کرد، زیرا علاوه بر اینکه صلاحیت اصلی تقنین برعهده قوه مقننه است، تصویب مقررات داخلی نهادی که قرار است از سوی مردم برگزیده شود، از جانب خود آن نهاد، با تخدیش نهاد قانون‌گذاری، انتخابات و نظارت مواجه

۱. همان، ص ۱۱۰۳.

۲. جواد، تقی‌زاده و همکاران، «امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان»، فقه و حقوق اسلامی، ش ۱۵ (۱۳۹۶)، ص ۸.

می‌شود. از سوی دیگر، قانون‌گذاری در صلاحیت خاص پارلمان است. افزودنی است که این مسئله در مورد هر مرجعی ممکن است پیش آید و ارتباطی به مرجع خاص ندارد؛ چه در درون نظام حقوقی ایران و چه در بیرون از آن. همچنین به باور برخی از محققان، اعطای چنین صلاحیت‌های تقنینی به نهادهای غیرتقنینی، مشروطیت نظام سیاسی ایران را با ابهام مواجه کرده و از معیار مشروطیت آن عدول شده است.^۱ با همه این مباحثات در مجلس خبرگان قانون اساسی و ایرادات حقوقی که مطرح شد، اصل پیش‌گفته با اکثریت مطلق حضار به تصویب رسید.

در مقام مبنای استدلالی برداشت یادشده، می‌توان از کلیت دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی که اکثراً از فقها بودند، این استنباط را داشت که اساساً تنها مدل مطلوب برای قانون‌گذاری، تک پارلمانی بودن نیست. از نظر برخی از آنان مدل مطلوب این بود که در موضوعات مختلف به تناسب مجلس قانون‌گذاری متعددی داشته باشیم. در حوزه اقتصاد، سیاست، فرهنگ، امور نظامی و مانند این‌ها اگر مجالس قانون‌گذاری متعدد داشته باشیم به مراتب قوانین بهتر و واقع‌بینانه‌تری وضع خواهد شد؛ شبیه آنچه در عمل با تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اقتصاد، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی دفاع و ... رخ داد. در واقع، مبنای واگذاری امر تقنین درباره مجلس خبرگان رهبری به شورای نگهبان این بود که مجلس خبرگان رهبری، نهادی تخصصی است و تقنین درباره این نهاد منحصرأ از عهده فقیهان برمی‌آید و نهاد موجود با این ویژگی، صرفاً شورای نگهبان قانون اساسی بود.

۷.۲. برداشت چهارم، اعطای مصونیت کیفی به اعضای قوه مقننه در موارد خاص

افزون بر طرح و بیان مذاکرات گفته‌شده در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸، اعضای آن در مورد تصویب اصل مصونیت نمایندگان با یکدیگر اختلاف نظر جدی و مبنایی داشتند که در خاتمه نظر طرف‌داران مصونیت پارلمانی در موارد خاص بر نظر دیگران برتری یافت. از همین رو، بیان این مسئله می‌تواند در تنویر دیدگاه‌های خبرگان قانون اساسی به قوه مقننه مؤثر باشد. افزون بر ارائه پیشنهادهایی پیرامون مصونیت پارلمانی که اغلب آن‌ها

۱. علی‌اکبر، گرجی ازندریانی، و محمدشهاب، جلیوند، «بررسی معیار «مشروطیت» در دولت مدرن و جمهوری اسلامی ایران»، دولت‌پژوهی، ش ۱۶ (۱۳۹۷)، صص ۱۶۴ و ۱۷۱.

نزدیک به اصل پیشنهادی اولیه بود، اصل اخیر طی دو دوره مذاکره به تصویب رسید که جمع‌بندی همه دیدگاه‌ها در ادامه می‌آید.

اصل پیشنهادی ۷۱ شامل اصل ۸۶ کنونی به‌اضافه عبارات پیش رو بود: اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایت مشهود شود، مورد تعقیب قرار می‌گیرد، ولی جریان دستگیری او باید فوراً به آگاهی مجلس برسد و تحقیق و دادرسی باید با حضور نماینده مبعوث مجلس انجام پذیرد. در صورتی که نماینده به ارتکاب جرم غیرمشهود متهم شود، توقیف و بازداشت او قبل از محکومیت در دادگاه، مشروط به سلب مصونیت از طرف مجلس است، ولی محاکمه او در دادگاه صالح به‌صورتی که مزاحم ایفای وظایف نمایندگی او در اثنای دادرسی نباشد و اجرای حکم قطعی دادگاه درباره او به سلب مصونیت نیازی ندارد. مطابق اصل پیشنهادی، روشن است که خبرگان قانون اساسی مصونیت کیفری برای نمایندگان مجلس را مفروض گرفته‌اند، لکن قسمت دوم اصل پیشنهادی (از قسمت «اگر نماینده‌ای مرتکب جنحه یا جنایت مشهود شود...») که در جلسه دوم حذف شد، به‌نظر می‌رسد مصونیت را برای نمایندگان در نظر نگرفته و تنها شرایط ویژه‌ای برای دادرسی آنان قرار داده است. در واقع، مطابق این اصل می‌توان استنباط کرد که اصل پیشنهادی اعطای مصونیت را به‌طور نسبی برای نمایندگان مجلس در نظر گرفته است. با این حال، حذف بخش دوم اصل اخیر اماره‌ای مبنی بر اعطای مصونیت کیفری در موارد خاص، یعنی بخش نخست اصل پیشنهادی است که در جلسه دوم وضع شد. بخش اخیر اصل ۷۱ به علت آرای مخالف بسیار به صورت جداگانه مطرح شد، اما رأی کافی را کسب نکرد و به تصویب نرسید.^۱

منتقدان اعطای مصونیت پارلمانی استدلال‌های خود را این‌گونه بیان کردند: برخی از خبرگان (خزعلی) با طاغوتی دانستن مصونیت آن را نوعی امتیاز به حساب آوردند که با اصل برابری افراد در مقابل قانون مغایرت دارد. سبحانی با پیش کشیدن موضوعات اساسی دینی، یعنی مصونیت نداشتن پیامبر، به طریق اولی مصونیت برای نمایندگان را فاقد اعتبار تلقی کرد. برخی از خبرگان قانون اساسی با تمسک به اصل ممنوعیت تعطیلی حکم قاضی و بی‌اعتباری دلیل استناد به عناوین ثانویه، مخالفت خود را با مصونیت پارلمانی ابراز داشتند. استدلال یکی دیگر از مخالفان (کرمی) این بود که باید روشن شود که آزادی اظهار نظر

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ص ۹۳۸.

نماینده سیاسی است یا ترویج عقاید و انحرافات کمونیستی و غیر کمونیستی که اولی مانعی ندارد، اما دومی ممنوع است. در مقابل، یزدی پاسخ داد: اظهار عقیده برخلاف اسلام، برخلاف اسلام نیست. در طرف دیگر میدان، موافقان مصونیت حضور داشتند با بیان استدلال‌های خویش. یکی از دیدگاه‌ها (بهشتی) این بود که برای جلوگیری از توطئه‌چینی نسبت به نمایندگان، اصل مصونیت نماینده را باید تصویب کرد و این مسئله امتیاز نیست، بلکه دور نگه داشتن نمایندگان از تعرضات توطئه‌آمیز است. استدلال بعدی در این خصوص این بود که نه تنها مصونیت نماینده با اصل برابری منافات ندارد، بلکه برای پیشگیری از بروز خطرهای نمایندگی لازم است. طاهری اصفهانی مراد از مصونیت را همان محتوای موجود در اصل پیشنهادی دانست که بر پایه آن نمی‌توان نماینده را از اظهار رأی ممنوع کرد، مگر موقعی که دیگر نماینده نباشد. در مقابل، طی طرح اصل پیش گفته در جلسه بعدی، موسوی اردبیلی اذعان داشت که کلمه مصونیت را در گروه حذف کردیم. نوربخش دیدگاه منتقدان مصونیت کیفری را با اعطای مصونیت به نمایندگان مجلس خبرگان طبق ماده ۳۰ آیین‌نامه مجلس خبرگان قانون اساسی به چالش کشید. بنی‌صدر نیز به عنوان موافق مصونیت معتقد بود که وکیل بدون مصونیت چگونه می‌تواند وکالت کند؟ برداشت موافق دیگر، دوره مصونیت و عدم تعقیب نماینده را موقتی دانست که پس از اتمام دوره نمایندگی همانند سایر متهمان قابل پیگرد قانونی است. نایب رئیس با تأکید بر عدم وجود همه قوانین در اسلام، مثل مقررات راهنمایی و رانندگی، خلاف شرع بودن مصونیت پارلمانی را نیز مردود شمرد.^۱

با وجود این‌ها، قرشی بر این باور بود که می‌توان موضوع مصونیت را در اینجا مسکوت گذاشت تا نمایندگانی که بعداً می‌آیند، برای خود آیین‌نامه داخلی تنظیم کنند؛ باوری که از سوی نایب رئیس مورد تأیید قرار گرفت. اندکی بعد مرادزهی نیز دیدگاهی مشابه قرشی بیان کرد که مجدداً مورد موافقت بهشتی واقع شد و وی تأکید کرد که بخش دوم اصل پیشنهادی در آینده به نمایندگان مجلس واگذاشته می‌شود.^۲

۱. حامد، نیکونهاد، «مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانون‌گذار اساسی»، دانش حقوق عمومی، ش ۲ (۱۳۹۱)، صص ۷۸-۸۴.

۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، صص ۹۳۵ و ۹۳۸ و ۹۳۹.

۸.۲. بررسی و نقد برداشت چهارم

گرچه مصونیت پارلمانی نمایندگان به‌طور غیرمستقیم و در موارد خاص - اظهار نظر در مقام ایفای وظایف نمایندگی - از سوی خبرگان قانون اساسی پذیرفته شد، اما گستره دقیق مصونیت از جنبه کیفری یا مدنی یا هر دو، یا تعقیب و بازداشت و یا صدور حکم محکومیت و نیز در قلمرو انتخابات و مسئولیت‌های بین‌المللی آن، از طرف خبرگان قانون اساسی روشن نشد و با ابهام مواجه است.^۱ با وجود این، می‌توان از طریق فهم اصل وضع‌شده مرتبط با مصونیت نمایندگان و نیز اماره قرار دادن دیدگاه خبرگانی که به اصل یادشده نزدیک و موافق است، نظیر طاهری اصفهانی و وضع نشدن بخش دوم اصل پیشنهادی، به برداشت مصونیت کیفری از سوی خبرگان قانون اساسی در موارد خاص پی برد. مطابق اصل ۸۶، ممنوعیت تعقیب یا توقیف نمایندگان مجلس در مقام اظهار نظر در مجلس یا بیان دیدگاه‌هایشان در ایفای وظایف نمایندگی (در خارج از مجلس) تجویز شده است و نه در کلیه موارد. به این ترتیب، به‌نظر می‌رسد در سایر موارد هم از جنبه حقوقی و هم از جنبه کیفری نماینده قابل تعقیب یا توقیف باشد. به تعبیری بهتر، خبرگان قانون اساسی در جهت اعطای نوعی آزادی بیان برای نماینده در داخل و خارج مجلس برای ایفای کارآمد وظایف نمایندگی مصونیتی به او بخشیده‌اند، همان‌طور که برخی از خبرگان نظیر نایب رئیس به این مسئله اذعان نمودند. همچنین می‌توان افزود که عدم تعقیب یا توقیف نمایندگان مجلس در مقام اظهار نظر یا ایفای وظایف نمایندگی، می‌تواند تلویحاً دال بر تعقیب یا توقیف افرادی غیر از نمایندگان مجلس در هنگام ارتکاب جرایمی نظیر توهین، افترا و نشر اکاذیب در شرایط عادی باشد. بر این پایه می‌توان محتوای اصل ۸۶ را نوعی اعطای مصونیت کیفری به نمایندگان مجلس در موارد خاص دانست. با این همه، این ادعا دور از ذهن نیست که وضع نهایی اصل پیشنهادی به صورت کنونی، اقناع نظر هر دو گروه موافقان اعطای مصونیت در مقام آزادی بیان نمایندگان مجلس و مخالفان مصونیت به‌طور وسیع باشد. در حقیقت با تصویب اصل پیشنهادی به صورت یادشده، برداشت هر دو طیف موافق و مخالف تأمین شده است.

۱. سید یاسر، ضیایی و مراد، جلیلی، «قلمرو شکلی و ماهوی مصونیت پارلمانی در نظام حقوقی ایران»، حقوق اسلامی، ش ۴۱ (۱۳۹۳)، ص ۷۹.

۹.۲. برداشت پنجم، صحیح نبودن همه‌پرسی از طریق قوه مقننه

یکی از اصول پیشنهادی قانون اساسی در خصوص قوه مقننه رجوع به همه‌پرسی در موارد مهم سیاسی، اقتصادی و... بود که با انتقادات و موافقت‌های خبرگان قانون اساسی به چالش کشیده شد. منتقدان معتقد بودند که امور مهم از غیرمهم نسبی و در نوسان است. به همین علت تشخیص آن دشوار است. برخی دیگر امور مهم را مبهم می‌دانستند. عده‌ای نیز بر این باور بودند که با وجود این پیشنهاد ما به قوه مقننه احتیاجی نداریم. مکارم شیرازی در مقام مخالفت با اصل پیشنهادی و نه اصل همه‌پرسی، انتقادات قابل توجهی را ابراز نمود. وی گفت: همه‌پرسی حق طبیعی است و احتیاجی به قانون ندارد و نه می‌توانیم محدودش کنیم و نه نفی‌اش کنیم و نه اثباتش کنیم. برای اینکه اساس قانون ما بر اساس مراجعه به آرای عمومی است و شما مقیدش به مهم کرده‌اید که مفهومی این است که غیرمهمش را نمی‌توانیم. درحالی که مراجعه به آرای عمومی همیشه راهش باز است. موسوی تبریزی به شیوه متفاوتی با اصل همه‌پرسی مخالفت کرد. به باور او، ما خط سیر مسائل مهم را در کلیات قانون اساسی معین کرده‌ایم و مجلس شورای ملی با حفظ روح قانونیت در خصوص آنها نقشه می‌کشد. در مقابل، از منظر موافقان، رجوع به همه‌پرسی از سوی مجلس راه فرجی است که از تصمیم‌گیری‌ها وحشت نداشته باشند و ناسزا نشنوند. آنان اعتقاد داشتند که پیشنهاد یادشده برای آن است که مجلس نتواند در مسائل مهم مداخله کند و نیز اگر در مواردی به بن‌بست برسد و نتواند نظر بدهد ناچار است به نظر مردم رجوع کند. با این حال، پیشنهاد همه‌پرسی به تصویب اکثریت مطلق قانون‌گذاران رسید.^۱

سایر گفتگوهای مطرح‌شده در مجلس خبرگان قانون اساسی اغلب در قالب تذکر و تفسیر اظهار شد و به‌جز انتقادات پیش‌گفته مخالفت‌های بنیادین با اصل همه‌پرسی وجود نداشت. هاشمی‌نژاد در قالب تذکری که نشان از موافقت او با همه‌پرسی داشت، اظهار داشت که مسائل مملکت مربوط به مجلس شورای ملی است، حالا اگر خود مجلس بگوید این مسئله خیلی مهم است و به فراندوم بگذاریم، چه می‌شود؟ طاهری گرگانی نیز معتقد بود

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ج ۳، صص ۱۸۰۰ و ۱۷۹۹، ۱۷۹۶-۱۷۹۶.

در مسائل مهم که نیاز به همه‌پرسی است، نباید به‌دست خود مجلس شورای ملی باشد و خودشان قضاوت کنند. ایشان در مقام دفاع از همه‌پرسی از طریق قوه مقننه اذعان داشت که گاه مشکلاتی پیش می‌آید و نمایندگان نمی‌خواهند اعتبار خودشان را از دست بدهند و ممکن است به همه‌پرسی راضی شوند. فاتحی با پیشنهادی که حاکی از جرح و تعدیل اصل پیشنهادی بود و البته به تأیید خبرگان نرسید، دیدگاه خویش را به صورت مشروط چنین بیان کرد: اگر کشور رهبر دارد، بایستی همه‌پرسی با اجازه و تقاضای رهبر باشد و نیز مجلس نیز از حل آن عاجز باشد. مقدم مراغه‌ای ضمن موافقت با رجوع به آرای مردم در خصوص بروز اختلافات میان مجلس و قوه مجریه و انتخاب نظر هرکدام از قوا از سوی مردم، اصل پیشنهادی یادشده را ضروری ندانست. با وجود همه موافقت‌ها و مخالفت‌ها، همه‌پرسی در پیشنهاد مجدد به تصویب اکثریت مطلق قانون‌گذاران رسید.^۱

۱۰.۲. بررسی و نقد برداشت پنجم

با وجود تصویب همه‌پرسی از سوی خبرگان قانون اساسی و نیز تصویب قانون عادی همه‌پرسی، ابعاد و زوایای اجرایی همه‌پرسی همچنان مسکوت مانده است. در حقیقت، قانون‌گذاران اساسی بیش از حد به کلیات اکتفا کرده و به بسیاری از موارد نظیر انواع همه‌پرسی، هموارسازی مسیر اظهار نظر مردم و نخبگان درباره همه‌پرسی و... نپرداخته‌اند. گرچه برخی از پژوهشگران، به استثنای حوزه امنیتی و نظامی، به همه‌پرسی معتقدند، لکن اطلاق اصل مصوب و سکوت قانون‌گذار اساسی از نشانه‌های مطلق بودن برگزاری همه‌پرسی در کلیه حوزه‌ها در محدوده اصل ۱۷۷ قانون اساسی (موارد غیرقابل تغییر در قانون اساسی) محسوب می‌شود.^۲ افزون بر نقد عام یادشده، می‌توان بر منتقدان همه‌پرسی انتقاداتی را مطرح نمود؛ زیرا از یک طرف، اعمال همه‌پرسی از طریق قوه مقننه با همه‌پرسی کلان و عام ناسازگاری ندارد و می‌تواند اجرا شود و حتی بعضی مواقع ضروری و لازم است. از طرف دیگر، رجوع به همه‌پرسی بی‌تردید بر ریشه‌های مقبولیت نظام سیاسی - حقوقی نوپا در میان مردم می‌افزاید.

۱. همان، صص ۱۷۹۹ و ۱۷۹۱-۱۷۹۴.

۲. هادی، طحان نظیف و محمدسعید ممتازنیا، «همه‌پرسی تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۵۰ (۱۳۹۸)، ص ۴۴۳.

۱۱.۲. برداشت ششم، دومجلسی بودن قوه مقننه

عده‌ای از قانون‌گذاران اساسی (از جمله رحمت‌الله مقدم مراغه‌ای) با اصل پیشنهادی مربوط به شرایط و تعداد نمایندگان مجلس مخالفت کردند. آنان بر این نظر بودند که با توجه به ساختار اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه ایران، قوه مقننه باید از دو مجلس شورای ملی و مجلس ایالات تشکیل شود. به باور آنان، مجلس ایالتی از هر استان به تعداد مساوی نماینده در مجلس دارد و به این طریق عدالت اجتماعی محقق می‌شود. ایشان در راستای توجیه و تفسیر پیشنهاد خود با این استدلال که ما ۵۷ سال حکومت متمرکز داشتیم و این تمرکز عکس‌العملی ایجاد کرده است و البته با حالت هیجانی عکس‌العمل باید مبارزه کرد، گفت: بایستی خواست تشکیل دو مجلس را از جانب مردم تشویق کرد تا با رعایت خواسته‌های مردم، استحکام ملیت خود را بیشتر بخواهیم. وی با اشاره به مسکوت ماندن انجمن‌های ایالتی و ولایتی در سیستم حقوقی سابق، به سبب منظور نشدن پیشنهاد مجلس ایالتی و ولایتی در گروه، از هیئت رئیسه انتقاد کرد. در مقابل، به نظر بنی‌صدر پیشنهاد تشکیل شورای عالی استان‌ها عیناً برای همان وظایفی است که آقای مراغه‌ای گفته‌اند. به باور وی، چون کار شورای عالی استان‌ها تنظیم برنامه‌های رشد عمومی کشور متناسب نیاز استان‌ها است، در قانون شوراها می‌گذاریم و این نیت را برآورده می‌کنیم. ایشان در ادامه، استدلال خود را به این صورت ادامه داد که نظام دومجلسی در کشورهایی تأسیس شده است که شکل حکومت آنان نیز با شکل حکومت ما متفاوت است. با وجود طرح این پیشنهاد، برداشت اخیر در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی رد شد.^۱

۱۲.۲. بررسی و نقد برداشت ششم

به نظر می‌رسد، پیشنهادکننده فوق به تشکیل نظام ایالتی یا گونه‌ای از اداره فدرالیستی اعتقاد داشت. با این حال، عده‌ای از محققان حقوق عمومی از نظر یادشده برای جامعه ایران استقبال نکردند، زیرا جامعه ایران ساختار خاص خود را دارد و باید نسخه‌ای همخوان با آن طرح شود، لذا لازم است از کاربرد الگوهای خارجی که سنخیتی با جامعه ایران ندارند پرهیز

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ج ۱، صص ۷۹۱-۷۹۲.

کرد^۱. با این حال، گرچه نفس تشکیل دو مجلس ملی و ایالتی می‌تواند در چارچوب سرزمین ایران از منظر بیان خواست مردم به‌طور جامع مفید و کارا واقع شود، لکن همیشه این‌گونه نیست که در هر کشوری تشکیل دو مجلس بتواند پاسخگوی نیازهای مردم هر استان یا منطقه باشد، زیرا گاهی مشکلات ریشه در مسائل دیگری نظیر ضعف نمایندگی و کمبود منابع اقتصادی و حقوقی دارد.

۱۳.۲. برداشت هفتم، علنی و غیرعلنی بودن مذاکرات مجلس

یکی دیگر از اصول پیشنهادی قوه مقننه این بود که مذاکرات مجلس علنی باشد و در شرایط اضطراری استثنائاً غیرعلنی برگزار شود. پیشنهاد اخیر با انتقاد برخی خبرگان روبرو شد. استدلال آنان این بود که برگزاری مذاکرات غیرعلنی خطرناک است، به این علت که ممکن است نمایندگان سوءنیت داشته باشند یا دولت تحت تأثیر قرار گیرد یا جلسه خام بشود. بر همین مبنا، مقامات عالی نظیر شورای رهبری باید بر آن نظارت داشته باشند تا حقوق مردم تضییع نشود. در همین راستا، عده دیگر معتقد بودند که سیاست اسلام از روی فداکاری است، نه کتمان روابط دیپلماسی. ممکن است نمایندگان مورد تهدید و تطمیع قرار گیرند و جلسات غیرعلنی خوراک سازمان‌های چریکی، سیاسی و نظامی شود تا از این طریق نمایندگان تحت فشار اقتصادی و اختناق واقع شوند. همچنین نایب رئیس کلیه مذاکرات نمایندگان مجلس به‌ویژه مذاکرات کمیسیون‌ها را علنی می‌دانست، اما یکی از قانون‌گذاران با این نظر موافق نبود و تنها مذاکرات صحن علنی را مشمول این اصل به‌شمار می‌آورد. با این حال، همچنان نایب رئیس بر فراگیر بودن کلیه مذاکرات اصرار می‌ورزید. دیدگاه‌های مخالف یادشده موجب رد این پیشنهاد نشد^۲ و با اکثریت لازم در جلسه شصت و پنجم در عصر روز ۲۰ آبان ۱۳۵۸ به تصویب رسید^۳.

۱۴.۲. برداشت هشتم، توسیع و تضییق صلاحیت تقنینی قوه مقننه

پیشنهاد صلاحیت قانون‌گذاری به مجلس، صلاحیتی وسیع و عام را به قوه مقننه اعطا

۱. محمدرضا، خویروی پاک، تقلدی بر فدرالیسم، (تهران: پردیس دانش، چ ۱، ۱۳۹۱)، ص ۱۸۳.

۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، صص ۸۱۵-۸۱۹.

۳. همان، ج ۳، ص ۱۸۰۳.

می‌کرد، زیرا به موجب این پیشنهاد، مجلس می‌تواند در همه مسائل در حدود مقرر در قانون، قانون‌گذاری کند. پیشنهاد یادشده با یک اختلاف نظر از تصویب قانون‌گذاران اساسی گذشت، لکن همین اختلاف نظر مهم بود و مفهوم آشکاری را برمی‌تاباند. نوریخس پیشنهاد داد که به جای «حدود مقرر در قانون اساسی» عبارت «در چارچوب قانون اساسی نوشته شود»، اما نایب رئیس بیان داشت: دایره اختیارات مجلس را تضییق می‌کند. همچنین وی در هنگام طرح و تصویب اصل ۶۳، بر این نظر بود که نباید دایره فعالیت نمایندگان را تنگ کرد.^۱ تصویب و برداشت‌های گفته‌شده حاوی این مفهوم است که قانون‌گذاران اساسی صلاحیت تقنینی گسترده‌ای را به قوه مقننه اعطا کردند. در حقوق اساسی تطبیقی نیز در سراسر دوران پس از انقلاب کبیر فرانسه، شاهد مطرح نمودن این دکترین بودیم که بیشتر از سوی احزاب چپ مطرح، و در آن بر ضرورت وجود یک مجلس قانون‌گذار دمکراتیک و تمام‌عیار تأکید می‌شد که به دکترین حکومت مجلس^۲ یا هژمونی پارلمان^۳ مشهور است.^۴ در همین راستا برخی با نقد آن از ایده «پارلمانی‌سازی مجدد»^۵ جمهوری پنجم فرانسه صحبت کردند.^۶

۱۵.۲. بررسی و نقد برداشت هشتم

عده‌ای از محققان ایرادی بر این اصل وارد کردند. به باور آنان ممکن است گستردگی صلاحیت تقنینی قوه مقننه به مداخله در بسیاری از امور مردم منتهی، و حتی به حریم خصوصی مردم تعرض شود.^۷ با وجود پذیرش صلاحیت وسیع قوه مقننه از سوی قانون‌گذاران اساسی، عبارت «در حدود مقرر» گستره قانون‌گذاری مجلس را محدودتر نشان می‌دهد؛ حدودی نظیر تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی (مخصوصاً حقوق ملت) از سوی شورای نگهبان، صلاحیت‌های تقنینی در امور اجرایی و سایر موارد از جانب

۱. همان، ج ۲، ص ۸۲۵.

2. Gouvernement d'assemblée

3. Hégémonie du Parlement

4. Berstein, S. O. Rudelle, (1992), Le Modèle républicain, Paris, PUF, 3.

5. Reparlementarisation.

6. Dord, Olivier. (2009) "Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement". Revue française de droit constitutionnel 1, 99.

۷. ناصر، کاتوزیان، «حکومت قانون و جامعه مدنی»، ماهنامه کانون، ش ۷۲ (۱۳۸۶)، ص ۲۸۶.

قوه مجریه و رئیس قوه قضائیه و سایر نهادهای اساسی خاص^۱. از سوی دیگر، با وجود زمینه‌های الگوی مبتنی بر همکاری قوا در جمهوری اسلامی ایران در پرتو اصول متعدد قانون اساسی، قوه مقننه با تمرکز و تقویت وجوه پارلمانی، در برخی وقایع آن را به سمت نوعی پارلمانتاریسم حقوقی و کاستن از رویکرد همکاری‌گرایانه، محدود کردن نقش و عملکرد دولت سوق داده است^۲. به همین سبب در برخی از نظام‌های حقوق اساسی، نظیر فرانسه، آلمان و ایتالیا برای تعدیل چنین وضعیتی و جلوگیری از ایجاد بحران، الگوی پارلمان عقلانی شده یا «پارلمانتاریسم عقلانی شده» پیشنهاد شده است^۳.

۱۶.۲. برداشت نهم، قانون‌گذاری مستقیم بدون وکالت در توکیل و استثنای آن

اصل ۸۵ پیشنهادی سمت نمایندگی را قائم به نماینده برگزیده می‌داند و در موارد ضروری اختیار وضع برخی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی تفویض کرده است. نایب رئیس فلسفه استثنای فوق را ناشی از سنت‌های سیئه دانست؛ با این توضیح که سوابقی در تجربه قانون‌گذاری وجود داشته و قوه مقننه به دولت اختیار تقنین اعطا نموده است. به همین دلیل می‌خواهیم با این استثنا از این سنت پیشگیری کنیم. علاوه بر نایب رئیس، سبحانی بیان داشت: در موارد ضروری وکالت در توکیل نیست، بلکه کار تصویبی است، اما در مقابل، محمد خامنه‌ای از جمله خبرگانی بود که منتقد استثنای وکالت در توکیل بود. به گفته ایشان، تنها وظیفه کمیسیون تهیه گزارش است نه قانون‌گذاری و اگر صلاحیتی نیز بخواهند داشته باشند، بایستی وکالت در توکیل داشته باشند که ندارند. همچنین موسوی تبریزی بر این اعتقاد بود که از نظر شرعی در موارد ضروری نیز بایستی وکالت ابطال شود. از دیگر سو، فوزی نماینده را دارای صلاحیت وکالت در توکیل نمی‌دانست. با وجود مخالفت‌های یادشده، استثنای تقنین از سوی قوه مقننه به تصویب اکثریت لازم خبرگان رسید^۴.

۱. سید ابراهیم حسینی، «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)»، حکومت اسلامی، ش ۶۶ (۱۳۹۱)، ص ۱۹۰.

۲. علی، مشهدی، «نقدی بر رویکرد تحدیدی قانون‌گذار بر اختیارات دولت، اطلاع‌رسانی حقوقی»، ش ۲۳ و ۲۴ (۱۳۸۹)، ص ۸.

۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ج ۲، صص ۸۴۳-۸۴۶.

۴. ناصر، کاتوزیان، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، (تهران: میزان، چ ۱۸، ۱۳۸۷)، صص ۴۳۸-۴۳۹.

۱۷.۲. بررسی و نقد برداشت نهم

به نظر می‌رسد، انتقاد پیش‌گفته قابل پذیرش نباشد، زیرا اعضای کمیسیون‌های مجلس همان نمایندگان برگزیده هستند و از حیث نمایندگی توکیلی به خارج از اعضای مجلس صورت نگرفته و تنها ایراد استثنای یادشده، اعطای اختیار قانون‌گذاری به عده کمی از قانون‌گذاران مجلس است و نه همه آنان. همچنین، موسوی تبریزی به جنبه شرعی و فقهی وکالت در توکیل جهت ابطال آن استناد نموده، اما طبق قواعد عام وکالت و نیز قانون مدنی ایران که از شرع و فقه تشیع استخراج شده است، در مواردی که وکالت خارج از اختیارات وکیل به دیگری اعطا شود، نظریه عدم نفوذ پذیرفته شده است و با تنفیذ یا رد موکل باطل یا صحیح می‌شود.^۱ با این حال، شاید بتوان از منظر اهمیت قانون‌گذاری قوه مقننه که مربوط به مصالح و منافع عموم ملت است، توکیل بدون مجوز را باطل قلمداد کرد.

۱۸.۲. برداشت دهم، نظارتی بودن مصوبات قوه مقننه

اصل ۸۲ پیشنهادی اصولاً استخدام کارشناسان خارجی را ممنوع کرده است، مگر در موارد ضروری با تصویب مجلس. نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مقام تشریح این پیشنهاد بر این عقیده بود: تصویب مجلس جنبه نظارتی دارد و تنها نظارت بر دولت صورت می‌گیرد. از سوی دیگر، حجتی کرمانی معتقد بود نظارت مجلس علاوه بر دولت شامل شرکت‌های خصوصی نیز می‌شود، اما نایب رئیس نظارت بر شرکت‌های خصوصی را از سوی دولت صحیح می‌دانست و نظارت بر دولت را از طرف مجلس.^۲ با تصویب پیشنهاد یادشده از سوی قانون‌گذاران اساسی، به نظر می‌رسد می‌توان از این برداشت آنان تفسیر موسع کرد و قاعدتاً تصویب مجلس شورا در سایر موارد مشابه، مثل رأی اعتماد و عدم اعتماد جنبه نظارتی دارد. لذا قانون‌گذاران اساسی به‌درستی بر این نظارت تأکید کرده بودند. نمونه‌های متعددی از برداشت نظارتی بودن را می‌توان گواه آورد. اصل ۶۳ پیشنهادی، حق تحقیق و تفحص مجلس در هریک از امور کشور نزد خبرگان به میزانی مسلم بود که

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ص ۸۹۳.

۲. همان.

بدون هیچ‌گونه اختلاف دیدگاهی به تصویب رسید.^۱ نمونه دیگر نظارت مجلس بر عهدنامه‌های بین‌المللی بود. رشیدیان فلسفه وجودی این موضوع را جلوگیری از باز شدن راه نفوذ استعمار و سیطره بیگانه بر اقتصاد، سیاست، فرهنگ و... می‌دانست. از این منظر وی حتی پیشنهاد کرد که مقام‌های دیگر نیز قراردادها را امضا کنند.^۲ بر اساس همین پیشنهاد بود که امضای رئیس‌جمهور ذیل قراردادهای بین‌المللی در اصول بعدی به تصویب رسید. ربانی شیرازی نیز در خصوص نظارت مجلس بر قراردادهای سرّی بین‌المللی پیشنهاد داد که به تصویب مجلس و حتی به اطلاع عموم برسد؛^۳ پیشنهادی که البته به تأیید خبرگان قانون اساسی نرسید.

۱۹۰۲. بررسی و نقد تفسیری از موضوع برداشت دهم

گرچه دولت بر شرکت‌های خصوصی که اقدام به استخدام کارشناس خارجی می‌نماید، نظارت دارد، اما با توجه به اطلاق اصل ۸۲ و نیز صلاحیت عام و نظارتی مجلس بر دولت، می‌توان نتیجه گرفت که مجلس در مواردی که شرکت خصوصی چنین اقدامی را به عمل می‌آورد، بایستی استخدام کارشناس خارجی را غیرمستقیم و به وسیله دولت به تصویب برساند. لذا از این حیث دیدگاه حجتی کرمانی با قواعد مطابقت بیشتری داشت و به نظر می‌رسد دیدگاه ایشان حقوقی‌تر بود.

برخی از خبرگان قانون اساسی نظیر هاشمی‌نژاد و گلزاده غفوری، قرارداد بین‌المللی را شامل انعقاد تعهد میان بیش از دو کشور تلقی می‌کردند و نه میان ایران و یک کشور دیگر؛ برداشتی که البته از سوی بسیاری از خبرگان دیگر از منظر علمی به درستی مورد نقد واقع شد. بنی صدر هر قرارداد با دولت خارجی را قراردادی بین‌المللی قلمداد می‌کرد. آیت نیز در نقد این مسئله از مصادیق قرارداد دو یا چندجانبه سخن به میان آورد. فاتحی هم از بحث این مسئله در کمیسیون شماره هفت سخن گفت، زیرا به گفته او، بایستی قرارداد میان دو دولت نیز به تصویب مجلس شورا برسد. از نظر منطبق بین‌المللی نیز انعقاد قرارداد بین دو کشور

۱. همان، ص ۸۴۷

۲. همان، ص ۸۶۰

۳. همان، ص ۸۶۱

یک نوع عقد بین‌المللی^۱ محسوب می‌شود و ضرورتی ندارد الزاماً میان بیش از دو کشور باشد؛ موضوعی که با اطلاق اصل تصویبی یادشده از عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی قابل استنباط است.

در حوزه نظارتی مجلس بر قوه مجریه، بر مبنای اصول حقوق اساسی بدیهی است که سؤال از وزرا می‌تواند فردی یا جمعی (در اموری که تصمیم هیئت وزیران جمعی است) باشد. موضوعی که از طرف آیت مطرح شد، زیرا در اصل ۶۹ پیشنهادی چنین موضوعی پیش‌بینی نشده بود. بر اساس این اصل، تقاضای سؤال و جواب وزیر به صورت فردی تصریح شده بود. با وجود این، نایب رئیس بر این باور بود که ممکن نیست سؤال از وزرا به صورت جمعی باشد، زیرا امور هر وزارتخانه تخصصی است و اساساً فلسفه تأسیس هر وزارتخانه نیز همین امر بوده است. ایشان افزون بر سؤال، در حوزه استیضاح نیز استیضاح یک وزیر را با معنی می‌انگاشت. لکن آیت با تأکید بر نظرش، بر این باور بود که بعضی جاها به دو یا چند وزارتخانه مربوط می‌شود و همچنین این موضوع در قوانین نیز وجود دارد. با این حال، چنین موضوعی به درستی در اصول بعدی به تصویب خبرگان رسید؛ امری که از سوی حجتی کرمانی نیز بیان شد. وی معتقد بود که گاه به علت مسئولیت مشترک وزرا، دولت یا وزیر استیضاح می‌شود.^۲

نتیجه

بعضی از آرای نمایندگان مجلس خبرگان قانون اساسی ۱۳۵۸ در خصوص برخی اصول نظیر ۷۳ و ۷۶ بدون بحث و بررسی در جلسه علنی وضع شد و این موضوع بیانگر اجماع نظر در مورد این اصول بود. اما همان‌طور که مشاهده شد، در درون مشروح مذاکرات قانون اساسی ۱۳۵۸ ده موضوع و برداشت وجود داشت که در مورد آنها میان قانون‌گذاران اساسی اختلاف نظرها و مباحث مختلف و متضادی به چشم می‌خورد، به گونه‌ای که تشتت و تعدد آرای خبرگان قانون اساسی کاملاً مشهود است. توصیف و تحلیل ده برداشت یادشده، گواه روشنی بر این مدعا است.

۱. همان.

۲. همان، صص ۸۹۴-۸۹۶.

با وجود این، تأملات زیر در خصوص نگرش خبرگان قانون اساسی نسبت به صلاحیت‌ها، کارکردها و نمایندگانی قوه مقننه باید مورد توجه نهادهای اساسی ایران به خصوص شورای بازنگری قانون اساسی در آینده برای اصلاحات حقوقی بنیادین و شورای نگهبان قانون اساسی به‌منظور تفسیر حقوقی و متناسب قرار گیرد:

- به‌رغم ابراز دیدگاهی که اصل قوه قانون‌گذاری را مردود می‌انگاشت و در حد مجلسی مشورتی تنزل و تقلیل می‌داد و معتقد به تحدید صلاحیت تقنینی مجلس بود، قوه مقننه با اختیارات و صلاحیت‌های لازم پیش‌بینی شد تا استمرار مجلس که از دغدغه‌ها و دستاوردهای دوره مشروطه و انقلاب اسلامی بود، حفظ شود. اما نتیجه نهایی عملکرد خبرگان قانون اساسی این بود که اختیار قانون‌گذاری قوه مقننه به تأیید «انطباق» مصوبه یا «عدم مخالفت» آن با موازین اسلامی و قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مشروط و محدود شد؛ گرچه صلاحیت نظارتی قوه مقننه به قوت خود باقی ماند، چنان‌که مجلس شورا عملاً قانون وضع و تصویب می‌کند و جنبه مشورتی و برنامه‌ریزی پیدا نکرده است و از سوی دیگر نیز نظارت شورای نگهبان بعداً اعمال می‌شود. چنین کنترلی در قانون اساسی مشروطه نیز از سوی تعدادی از مجتهدان در حد متن مصوب وجود داشت، ولی هرگز عملی نشد. به این ترتیب، صلاحیت‌های قوه مقننه در مجلس مؤسسان ۱۳۵۸ به‌طور کامل متبلور شد، اما به قوانین اسلام و قانون اساسی محدودیت یافت.
- مطابق قواعد پذیرفته‌شده حقوق اساسی نظیر اصل تفکیک قوا، صلاحیت قانون‌گذاری به معنای اخص در اختیار مجلس یا پارلمان است و اعطای این صلاحیت به نهادهایی با صلاحیت و اختیار متمایز از قوه مقننه، به احتمال زیاد به تداخل وظایف یا ناکارآمدی صلاحیت‌های آنها منجر می‌شود؛ همان‌طور که عملاً این‌گونه نمایان شده است.
- قوه مقننه ایران مجلس شورای اسلامی است و شورای نگهبان صرفاً وظیفه احراز عدم مخالفت مصوبات مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی را برعهده دارد.
- مستند به مذاکرات خبرگان به‌نظر می‌رسد مصونیت پارلمانی در اصل ۸۶ پذیرفته شده است، گرچه حدود و چگونگی اعمال آن به‌طور دقیق روشن نیست. لکن با اتکا به مسئولیت نمایندگانی مجلس در برابر تمام ملت و حق اظهار نظر آنان در کلیه مسائل

(اصل ۸۴) و اطلاق اصل وضع شده ۸۶، دست کم مصونیت شکلی در راستای ایفای وظایف نمایندگی و اظهار نظر آنان از سوی خبرگان قانون اساسی پذیرفته شده است؛ هرچند که رسیدگی قضایی به استثنای اظهار نظر در مقام ایفای وظایف نمایندگی امکان پذیر است. همچنین دیدگاه‌های برخی از خبرگان در خصوص اعطای مصونیت مطلق به نمایندگان در متن مصوب نهایی مقبول نیفتاده است.

▪ تذکر خطر توسیع صلاحیت عام قوه مقننه از سوی برخی از خبرگان قانون اساسی و نیز صاحب نظران ظاهراً قابل قبول است، لکن در حدود مقرر در قانون چنین صلاحیتی را مقید ساخته است. بر همین مبنا، قانون گذار عادی بر اساس حاکمیت قانون اساسی (تعیین اختیارات مشخص از طرف خبرگان قانون اساسی) نمی‌تواند در عموم مسائل نظیر حوزه خصوصی قانون وضع نماید، زیرا با سد نظارت شورای نگهبان قانون اساسی و افکار عمومی روبرو خواهد شد؛ هرچند که در بعضی مواقع عملاً رویه‌های جاری خلاف نتیجه یادشده را به منصفه ظهور می‌رساند و هشدار خبرگان و صاحب نظران فوق را موجه می‌سازد.

به رغم همه اینها، بررسی اینکه رویه حقوقی و سیاسی قوه مقننه در رابطه و تعامل با سایر نهادهای قانونی امروزه چگونه شکل گرفته است و چه کارکردهایی دارد، تحقیقی جداگانه و فرصت دیگری را می‌طلبد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- کتابها

۱. اصغری، محمدرضا؛ خلف رضایی، حسین؛ راجی، سید محمدهادی، *شرح قانون اساسی؛ فصل ششم-قوه مقننه*، زیر نظر عباسعلی کدخدایی، (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ ۱، ۱۳۹۶).
۲. بوشهری، جعفر، *مسائل حقوق اساسی*، (تهران: نشر دادگستر، چ ۱، ۱۳۷۶).
۳. خوبروی پاک، محمدرضا، *نقدی بر فدرالیسم*، (تهران: پردیس دانش، چ ۱، ۱۳۹۱).
۴. *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۱ و ۲ و ۳، (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۶۴).
۵. عمید زنجانی، عباسعلی، *حقوق اساسی ایران*، (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ ۱، ۱۳۸۵).
۶. قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، (تهران: میزان، چ ۱۸، ۱۳۸۳).
۷. کاتوزیان، ناصر، *قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی*، (تهران: میزان، چ ۱۸، ۱۳۸۷).
۸. کاتوزیان، ناصر، *گامی به سوی عدالت*، چ ۱، (تهران: میزان، چ ۲، ۱۳۹۴).
۹. گرجی ازندریانی، علی اکبر، *دادگاههای قانون اساسی*، (تهران: جنگل، چ ۱، ۱۳۹۴).
۱۰. گرجی ازندریانی، علی اکبر، *حقوقی سازی سیاست*، (تهران: خرسندی، چ ۱، ۱۳۹۵).
۱۱. مرکز مالیری، احمد، *حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۲، ۱۳۹۴).
۱۲. نظریپور، مهدی، *آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران*، (تهران: معاونت آموزش نیروی مقاومت بسیج، چ ۱، ۱۳۸۱).
۱۳. ورعی، سیدجواد، *مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، (تهران: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، چ ۱، ۱۳۸۵).
۱۴. ویژه، محمدرضا، *مبانی نظری و ساختاری دولت حقوقی*، (تهران: جنگل، چ ۱، ۱۳۹۰).
۱۵. هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ ۲، (تهران: میزان، چ ۱۹، ۱۳۸۶).

- مقاله‌ها

۱۶. ترکیچی، فاطمه، «شش سال از تاریخ سنا»، کتاب ماه تاریخ و جغرافیا، ش ۱۶۳ (۱۳۹۰).
۱۷. تقی‌زاده، جواد؛ نجابت‌خواه، مرتضی؛ ذاکرعباسی، میثاق، «امکان‌سنجی صلاحیت مقررات‌گذاری شورای نگهبان»، فقه و حقوق اسلامی، ش ۱۵ (۱۳۹۶).
۱۸. حبیب‌زاده، محمدجعفر و موسوی مجاب، سید درید، «مصونیت پارلمانی در حقوق کیفری»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ش ۴ (۱۳۸۲).
۱۹. حسینی، سید ابراهیم، «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)»، حکومت اسلامی، ش ۶۶ (۱۳۹۱).
۲۰. راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، ش ۵۱ (۱۳۸۵).
۲۱. زارعی، محمدحسین، «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجلس و پژوهش، ش ۴۸ (۱۳۸۴).
۲۲. سلماسی‌زاده، محمد و نژد نجفیان، محمدمامین، «مجلس اول شورای ملی و تلاش برای تبیین حقوق اساسی»، تاریخ اسلام و ایران، ش ۱۰۱ (۱۳۹۱).
۲۳. ضیایی، سید یاسر و جلیلی، مراد (آیت‌الله)، «قلمرو شکلی و ماهوی مصونیت پارلمانی در نظام حقوقی ایران»، حقوق اسلامی، ش ۴۱ (۱۳۹۳).
۲۴. طحان‌نظیف، هادی و ممتازنیا، محمدسعید، «همه‌پرسی تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۵۰ (۱۳۹۸).
۲۵. کاتوزیان، ناصر، «حکومت قانون و جامعه مدنی»، ماهنامه کانون، ش ۷۲ (۱۳۸۶).
۲۶. گرجی‌زندریانی، علی‌اکبر و جلیلود، محمدشهاب، «بررسی معیار «مشروطیت» در دولت مدرن و جمهوری اسلامی ایران»، دولت پژوهی، ش ۱۶ (۱۳۹۷).
۲۷. مشهدی، علی، «نقدی بر رویکرد تحدیدی قانون‌گذار بر اختیارات دولت»، اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۲۳ و ۲۴ (۱۳۸۹).
۲۸. مشهدی، علی، «الگوی پارلمانی عقلانی‌شده با نگاهی به حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فقه حکومتی، ش ۶ (۱۳۹۷).
۲۹. نیکونهاد، حامد، «مصونیت پارلمانی در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه قانونگذار اساسی»، دانش حقوق عمومی، ش ۲ (۱۳۹۱).
۳۰. هاشمی، سیدمحمد، «حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی»، تحقیقات حقوقی، ش ۱۳۱ (۱۳۸۲).



ب) لاتین

31. Berstein, S. O. Rudelle, *Le Modèle républicain*, Paris: PUF (1992).
32. Dord, Olivier, "Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement". *Revue française de droit constitutionnel* 1, (2009), pp. 99- 118.
33. Leydet, Dominique, "Représentation et présence: la démocratie représentative en question". *Politique et sociétés*, (2002), 21.1: pp. 67- 88.
34. Voutat, Bernard, "À propos de la démocratie directe. L'expérience helvétique". *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, *La Découverte*, (2005), pp. 197- 216.

