

پژوهش‌های حقوقی

علمی - ترویجی

شماره ۲۷

هزار و سیصد و نود و چهار - تیرم سال اول

- تنش میان مدیریت متعلقات و جهانی در پیشگیری و سرکوب اعمال غیرقانونی در دریاها ۵
چشمید مستز - مسود علیزاده - شهرام زر نشان
- ۲۱ • نظام حقوقی حاکم بر جانشینی تعهدات در ادغام شرکت‌های تجاری
پیرام حسن‌زاده
- ۴۳ • تخصیص صلاحیت تفتیتی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران
چواد تقی‌زاده - فاطمه سمیعان
- مطالعه تطبیقی سیاست جنایی تفتیتی ایران با کنوانسیون مریدا در مبارزه با فساد مالی و ۶۳
تحولات آن
محمد باقری کمارطیا
- ۹۳ • نظام نرم‌افزارهای متن باز
سیدمحسن طلوع - جعفر نظام‌الملکی
- ۱۱۱ • مشروعیت توسل به زور در قبال دزدان دریایی سواحل سومالی
زکبه تقی‌زاده
- ۱۶۵ • رویه حاکم بر حقوق استرداد مجرمین: مطالعه موردی: پرونده جولیان اسانژ
فرید آزادبخت - مهدی ثنائی‌منش
- ۲۰۲ • ساختار و عملکرد دیوان افریقایی حقوق بشر
سیدپاسر ضیایی - سائق جعفرزاده درلبی
- حقوق روشن در دریای سیاه: انعطاف و قابلیت پیش‌بینی معیارهای تحدید حدود مرزهای ۱۷۵
دریایی در رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در مورد رومانی - آکراین (۲۰۰۹)
چشمید مظاهری
- ۲۰۱ • یک جدال حقوقی تمام عیار: ایتالیا علیه دیوان بین‌المللی دادگستری
فراز شهلائی





http://jlr.sdil.ac.ir/article_32122.html

تخصیص صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران

جواد تقی‌زاده*

فاطمه سمیعان**

چکیده:

اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در وضع قانون در حدود مقرر در قانون اساسی سخن گفته است. با وجود این، برخی اصول دیگر قانون اساسی صلاحیت وضع قاعده حقوقی را برای برخی نهادها مورد تصریح و شناسایی قرار داده‌اند. این امر گاه به صراحت حاکی از ممنوعیت ورود مجلس شورای اسلامی به حوزه قاعده‌گذاری این نهادهای خاص است و گاه نیز شائبه وجود این ممنوعیت را ایجاد کرده است. صلاحیت قاعده‌گذاری نهاد مجلس خبرگان رهبری مذکور در اصل ۱۰۸، فقهای شورای نگهبان مذکور در اصل ۱۰۸ و نهاد شورای نگهبان مذکور در نظریه تفسیری شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴، مجمع تشخیص مصلحت نظام مذکور در ذیل اصل ۱۱۲ و نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸، تخصیص صریح و یقینی بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی به شمار می‌رود. حال آنکه به نظر می‌رسد به‌رغم عدم صراحت قانونگذار اساسی و وجود ابهام‌هایی چند، ورود مجلس به حوزه صلاحیت وضع قواعد حقوقی دولت مذکور در اصل ۱۳۸ و شورای عالی امنیت ملی مذکور در اصل ۱۷۶ خالی از اشکال باشد.

کلیدواژه‌ها:

قانون اساسی، قانونگذاری، مجلس شورای اسلامی، صلاحیت.

مجله پژوهش‌های حقوقی (علمی - ترویجی)، شماره ۳۷، نیمسال اول ۱۳۹۴
صفحه ۴۳-۶۲، تاریخ وصول: ۱۳۹۱/۰۸/۲۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۱/۱۷

Email: jtaghizadeh@yahoo.com

* دانشیار حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

** دانش آموخته مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران.

مقدمه

اختصاص امر قانونگذاری به قوه مقننه در نظام‌های حقوقی، از مسائل مهم در مقوله تفکیک قوا محسوب می‌شود؛ لیکن این امر با توجه به شرایط مختلف سیاسی، حقوقی، اجتماعی و تاریخی با رویکردهای متفاوتی اجرایی شده است. در نظام سیاسی انگلستان پارلمان اختیارات گسترده و تقریباً نامحدودی در زمینه قانونگذاری دارد و حتی قانون اساسی نیز از دخل و تصرف پارلمان مصون نیست.^۱ در مقابل کشورهایی مثل فرانسه گرایش متفاوت را اتخاذ کرده و برای پارلمان اختیار محدود قانونگذاری قائل شده‌اند.^۲ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، غیر از موارد استثنایی و کاملاً محدود، مجلس شورای اسلامی از صلاحیت عام و انحصاری در وضع قانون برخوردار است. اصل ۷۱ قانون اساسی بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». طبق اصل ۷۲ قانون اساسی، مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی مغایرت داشته باشد.

قانونگذار اساسی در مواردی قانونگذاری را در شمول صلاحیت نهادهای اساسی دیگری، غیر از مجلس شورای اسلامی نیز برشمرده است. این موارد گاه در قالب تفویض اختیار یا به صورت اختیاری است؛ به این معنی که صلاحیت هنجارسازی حقوقی درجه دوم مجلس شورای اسلامی (قانونگذاری عادی) در مواردی از جانب این نهاد به نهاد دیگری سپرده می‌شود که تفویض اختیار وضع بعضی از قوانین به کمیسیون‌های داخلی به صورت آزمایشی، تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت به کمیسیون‌های ذی‌ربط یا دولت^۳ و اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی^۴ در زمره این مواردند. گاه نیز به شکل اجباری صلاحیت عام قانونگذاری مجلس با تخصیص مواجه است؛ به عبارت دیگر در این موارد مجلس حق قانونگذاری ندارد. در حال حاضر رویه جاری در نظام حقوقی حاکم لزوماً این موارد را محصور در موارد مذکور در قانون اساسی نمی‌داند و همواره جای این بحث وجود دارد که آیا مجلس حق ورود به حوزه مصوبات نهادهای غیرمصرح در قانون اساسی مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی را داراست یا خیر؟ ضمن اینکه تمام موارد مذکور در قانون اساسی نیز صراحت کافی در این خصوص ندارند. بنابراین قانونگذار اساسی در اصولی به صراحت نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی را صالح در

۱. عباسعلی عمید زنجانی، حقوق اساسی تطبیقی حقوق اساسی کشورهای غربی و اسلامی (تهران: میزان، ۱۳۸۴)، ۱۳۸.

۲. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه در ماده ۳۴ خود به طور حصری به شمارش موارد صلاحیت قانونگذاری پارلمان پرداخته و ماده ۲۷ این قانون، قاعده‌گذاری در موارد غیرمصرح در ماده ۳۴ را در حوزه صلاحیت دولت می‌داند.

۳. اصل ۸۵ قانون اساسی.

۴. اصل ۵۹ قانون اساسی.

امر هنجارسازی می‌داند و در برخی موارد هم به دلیل عدم وجود این شفافیت، جای بحث و بررسی وجود دارد. در این پژوهش سعی شده تا موارد تخصیص صلاحیت عام تقنینی مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی، چه مواردی که یقیناً و به طور صریح از حوزه صلاحیت مجلس خارج است و چه مواردی که خروج آنها از این صلاحیت با تردیدهایی مواجه است، مورد بررسی قرار گیرد.

بخش اول - تخصیص یقینی صلاحیت عام قانونگذاری مجلس

مجلس شورای اسلامی مرجع عام وضع قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود؛ اما گاه متن صریح قانون اساسی و گاه تفسیر نهاد مفسر رسمی قانون اساسی، این مرجع را از ورود به برخی حوزه‌ها در امر تقنین بازداشته است. در این بخش سعی شده تا در سه قسمت به صلاحیت نهادهای مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در وضع قاعده حقوقی پرداخته شود.

الف - مجلس خبرگان رهبری

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و پایه‌ریزی مبانی اعتقادی نظام جمهوری اسلامی و پذیرش اصل ولایت فقیه، ضرورت وجود نهاد مجلس خبرگان رهبری از جانب هنجارسازان که وظیفه تدوین قانون اساسی را بر عهده گرفته بودند، احساس شد و اصولی چند از قانون اساسی، به طور مستقیم یا غیرمستقیم به این نهاد اختصاص یافت. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۰۸ خیلی صریح برای دو نهاد صلاحیت قانونگذاری در نظر گرفته که یکی از آنها مجلس خبرگان است. این اصل بیان می‌دارد: "قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه‌ی داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است." نه در متن اولیه قانون اساسی تهیه شده از طرف جمعی از حقوقدانان و نه در متن پیش‌نویس مصوب دولت موقت و مورد تأیید شورای انقلاب، سخنی از این اصل و پیش‌بینی مجلس خبرگان رهبری وجود نداشت، ولی در سال ۱۳۵۸ مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنوان اصل ۸۵ از گروه بررسی اصول، آن را بررسی و تصویب نمود. در جریان مذاکرات خبرگان قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی آنچه که بیشتر مد نظر و مورد توجه هنجارسازان قرار داشت، تصویب اولین قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی و

تعیین مرجع صالح این امر، به منظور زمینه‌سازی برای تشکیل هر چه سریع‌تر این نهاد بود. از این‌رو عموم بحث‌ها و موافقت‌ها و مخالفت‌ها پیرامون این قانونگذاری و نهاد شورای نگهبان صورت پذیرفت^۱ و کمتر توجهی به قسمت دوم این اصل معطوف شد که پس از تشکیل مجلس خبرگان و به منظور تداوم حیات آن مصداق پیدا می‌کرد. در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ نیز بحث خاصی در این زمینه به چشم نمی‌خورد؛ تنها نکته مهم اضافه نمودن عبارت «و سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان» در قسمت اخیر اصل ۱۰۸ است که از ذیل اصل ۱۱۱^۲ مصوب سال ۱۳۵۸ با تغییراتی به ذیل این اصل منتقل گردید.

بنابراین قانونگذار اساسی با توجه به اهمیت و وظیفه خطیر مجلس خبرگان در انتخاب رهبر و همچنین انجام وظایف مذکور در اصل ۱۱۱، شأن ویژه‌ای برای این نهاد قائل شده است؛ به نحوی که به صراحت و در اصلی مجزا از استقلال این نهاد سخن می‌گوید و به این صورت تخصیصی بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس وارد نموده است^۳ که البته تأمین استقلال مجلس خبرگان رهبری و عدم صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای تقنین در حوزه مربوط به مجلس خبرگان رهبری به نظر کاملاً منطقی است. شورای نگهبان نیز در اظهارنظرهای خود در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی در این حوزه قطعیت داشته و در مواردی که مصوبات این مجلس، به مجلس خبرگان بخصوص در حوزه انتخابات خبرگان تسری پیدا کرده، آن را مغایر قانون اساسی و اصل ۱۰۸ دانسته است.^۴ در واقع با بررسی آرا و دیدگاه‌های شورای نگهبان به یقین یکی از رویه‌های اساسی مسلم این شورا در حوزه

۱. نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج دوم (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴)، ۱۱۰۴-۱۰۹۸.

۲. اصل ۱۱۱ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸: «هر گاه رهبر یا یکی از اعضای شورای رهبری از انجام وظایف قانونی رهبری ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصل یکصد و نهم گردد از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم است. مقررات تشکیل خبرگان برای رسیدگی و عمل به این اصل در اولین اجلاس خبرگان تعیین می‌شود.»

۳. زهرا زادعیسی، «سلسله مراتب هنجارها در نظم اساسی ایران» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، شیراز: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۸)، ۱۱۴.

۴. به عنوان نمونه می‌توان به نظریه شماره ۱۲۴۶ شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۰/۳/۱ اشاره نمود که این شورا حکم عام مصوبه مجلس با عنوان «طرح تثبیت تعداد کاندیداها در انتخابات» را به دلیل تحت شمول قرار دادن مجلس خبرگان، مغایر اصل ۱۰۸ قانون اساسی دانست. مشابه این نظر را در نظرهای دیگر این شورا مثل اظهارنظر شماره ۱۷۰۴ مورخ ۱۳۷۰/۶/۶ در خصوص «لایحه اصلاح مواد از قانون مدنی»، اظهارنظر در مورد «طرح الحاق ماده واحده به قانون انتخابات» به شماره ۱۲۷۸ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ و همچنین اظهارنظر شماره ۱۷۳/۵/۲۱/۷۸ در تاریخ ۱۳۷۸/۵/۲۸ پیرامون «طرح لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف» می‌توان مشاهده کرد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم (تهران: دادگستر، ۱۳۸۵)، ۶۷۷ و ۳۹۲ و ۳۵۴ و نیز نک: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم (تهران: دادگستر، ۱۳۸۵)، ۸۴۸ و ۸۴۹.]

انتخابات، ممنوعیت تقنین مجلس شورای اسلامی در خصوص انتخابات مجلس خبرگان رهبری است.^۱

اما نکته مهم نظارت شرعی و اساسی بر مصوبات مجلس خبرگان است؛ چرا که عدم پیش‌بینی سازوکار نظارتی مناسب بر نهاد قانونگذار می‌تواند علاوه بر ایراد خدشه به کارکردهای این نهاد، به ورود هنجارهای مغایر با شرع و قانون اساسی در نظام حقوقی منجر شود. بر اساس ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان^۲ مصوبات این مجلس نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. در این ماده مرجع تشخیص اساسی بودن این مصوبات، خود مجلس خبرگان پیش‌بینی شده است. در نظر گرفتن نهاد قانونگذار در قالب مرجع تطبیق هنجارهای مصوب وی با هنجارهای مافوق، به عنوان ضمانت اجرا امری است که به نظر غیرمنطقی و مغایر با فلسفه دادرسی اساسی است؛^۳ زیرا اصولاً نهاد ناظر باید نهادی غیر از خود قانونگذار باشد تا کارکرد نظارتی به نحو صحیح و اصولی صورت گیرد و تالی فاسد نتایج آن به حداقل برسد. شاید به دلیل همین عدم نظارت نهاد ناظری غیر از مجلس خبرگان است که بعضاً در آیین‌نامه داخلی و قانون انتخابات این مجلس شائبه وجود مصوبات مغایر با قانون اساسی وجود دارد که محل مجادلات حقوقی قرار گرفته است. به عنوان مثال ماده ۹ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری تصویب آیین‌نامه اجرایی این قانون را به شورای نگهبان واگذار کرده است^۴ که به نظر می‌رسد تعیین نهادی غیر از دولت - به عنوان مرجع عام وضع آیین‌نامه به تصریح قانون اساسی - برای وضع آیین‌نامه مغایر با قانون اساسی است. عدم نظارت مؤثر بر اساسی بودن مصوبات مجلس خبرگان از سوی نهادی مثل شورای نگهبان، دلیل عمده مغایرت برخی مفاد این مصوبات با قانون اساسی است. به هر حال مجلس خبرگان رهبری نهادی است که جایگاه و وظیفه خاص خود را دارد؛ نه نهادی بر آن نظارت دارد و نه کسی می‌تواند این مجلس را منحل کند. اعضای خبرگان مشروعیت حقوقی و سیاسی خود را از رأی مردم می‌گیرند، اما مشروعیت دینی آنها ناشی از تخصص و شرایط محرز شده ایشان است^۵ و بنابر نص قانون اساسی علاوه بر سه وظیفه

۱. نک. جواد تقی‌زاده و حسن بانسی، «رویه‌های اساسی شورای نگهبان در حوزه انتخابات»، پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی ۲۶-۲۷ (۱۳۹۱)، ۵۵-۶۰.

۲. ماده ۸۱ آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان مصوب ۱۳۸۰/۶/۱۴: «مصوبات خبرگان نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد و در صورت ادعای مغایرت مرجع تشخیص مجلس خبرگان است.»

۳. جواد تقی‌زاده، جزوه درسی حقوق اساسی تطبیقی، مقطع کارشناسی ارشد (مازندران: حقوق عمومی دانشگاه مازندران، ۱۳۹۱)، ۲۴.

۴. فقهای شورای نگهبان که اولین قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان را تهیه کردند، در ماده ۹ قانون انتخابات این مجلس مقرر نمودند: «... آیین‌نامه اجرایی انتخابات به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب شورای نگهبان خواهد رسید.»

۵. حسن روحانی، «درآمدی بر کارآمدی مجلس خبرگان»، راهبرد ۴۱ (۱۳۸۵)، ۱۵.

اصلی مجلس خبرگان - «تعیین»، «نظارت» بر رهبر و «عزل» وی^۱ - صلاحیت قانونگذاری نیز برای این نهاد پیش‌بینی شده است. گفته می‌شود که صلاحیت مجلس خبرگان در مورد مذکور در اصل ۱۰۸، تنها تخصیص بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه قانونگذار اساسی در همین اصل ابتدا به فقهای شورای نگهبان اشاره کرده که در ادامه صلاحیت وضع قاعده این نهاد بررسی خواهد شد.

ب - شورای نگهبان

شورای نگهبان قانون اساسی نهاد پاسدار احکام اسلام و قانون اساسی از نظر تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها می‌باشد که از شش نفر فقیه عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز به انتخاب رهبر و شش نفر حقوقدان مسلمان با معرفی رییس قوه قضائیه و رأی مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود.^۲ در اولین پیش‌نویس قانون اساسی تهیه شده به وسیله جمعی از حقوقدانان و همچنین در پیش‌نویس قانون اساسی مصوب دولت موقت و مورد تأیید شورای انقلاب که به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تقدیم شد، نهاد شورای نگهبان دارای چنان جایگاهی بود که فصلی مستقل از پیش‌نویس به معرفی و شناسایی کارکردهای این نهاد اختصاص یافته بود.^۳ قانونگذار اساسی در اصل ۱۰۸، تهیه و تصویب قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنها برای نخستین دوره را در صلاحیت فقهای اولین شورای نگهبان قرار داده است که باید به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. بنابراین به صراحت می‌توان گفت که مجلس شورای اسلامی حق ورود و قانونگذاری در این حوزه را نداشته است. در خصوص صلاحیت وضع قاعده حقوقی از طرف فقهای شورای نگهبان در مورد مذکور در اصل ۱۰۸، چنانچه در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مشاهده می‌شود، مخالفت‌هایی با قرار گرفتن این شورا در جایگاه قانونگذاری صورت گرفت^۴ و حتی پیشنهادهایی مبنی بر قراردادن این وظیفه بر عهده اولین مجلس

۱. محسن ملک افصلی، «جایگاه حقوقی و نقش مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی ایران» حکومت اسلامی ۲، سال ۱۱ (۱۳۸۵)، ۱۳۳.

۲. اصل ۹۱ قانون اساسی.

۳. نک: ناصر کاتوزیان، زندگی من (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۵)، ۲۱۸ و راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸)، ۲۰.

۴. مقدم مراغه‌ای، بنی صدر، فارسی.

منتخب مردم عنوان شد. ضمن اینکه برای رفع این اختلافات پیشنهاد نوشتن «آیین‌نامه» به جای «قانون» در این اصل هم مطرح شد.^۱ به هر حال در نهایت این اصل با رأی بالا^۲ به تصویب رسید و صلاحیت قانونگذاری اولیه را برای فقهای شورای نگهبان قائل شد که البته قانون مصوب فقهای شورا بدون تصویب رهبری بی‌اعتبار بود. این وظیفه استثنایی پس از تدارک مقدمات در جلسه مورخ ۱۳۵۹/۷/۱۰ فقهای شورای نگهبان به تصویب رسید و برای تأیید و تصویب نهایی تسلیم رهبر انقلاب شد.

شاید بتوان تخصصی بودن موضوع را توجیهی برای خروج آن از صلاحیت مجلس شورای اسلامی و اعطای صلاحیت به فقهای شورای نگهبان از جانب قانونگذار اساسی دانست.^۳ اما فقهای شورای نگهبان همگی منصوب از جانب رهبرند و سپردن وظیفه تهیه و تصویب مقررات مجلس خبرگان که مستقیماً با این مقام در ارتباط است، به نظر دارای وجاهت کافی نیست؛ ضمن اینکه تصویب نهایی این مقررات از سوی مقام رهبری نیز به همین دلیل می‌تواند محل ایراد باشد. نکته قابل تأمل دیگر این است که با تصویب رهبری باید «قانون» مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان را در واقع از جمله مصوبات رهبری برشمرد. با توجه به جایگاه رهبر و قرائتی که امروزه شورای نگهبان از مصوبات رهبری در نظام حقوقی دارد و این مصوبات را غیر قابل خدشه می‌داند، تغییر این مصوبات از سوی مجلس خبرگان طبق قسمت اخیر اصل ۱۰۸ قانون اساسی نیز، دارای وجاهت کافی به نظر نمی‌رسد.

صلاحیت وضع قاعده حقوقی از طرف شورای نگهبان شایسته بررسی جدی‌تر است. اصل ۹۸ قانون اساسی در خصوص تفسیر قانون اساسی و اصل ۱۰۸ مربوط به صلاحیت تقنینی فقهای شورای نگهبان است؛ اما در قانون اساسی نص صریحی مبنی بر صلاحیت وضع قاعده حقوقی از طرف نهاد شورای نگهبان وجود ندارد. با وجود این آنچه در عمل دیده می‌شود آن است که شورای نگهبان به وضع قواعد حقوقی می‌پردازد. به نظر اعضای شورای نگهبان، این شورا نهادی مستقل است که زیر نظر هیچ‌یک از قوا یا دستگاه‌های دیگر قرار نمی‌گیرد؛ ضمن اینکه قانون اساسی در اصول متعدد، از جمله اصل ۴، ۹۱ و ۹۹ وظایفی را مستقیماً به عهده این شورا گذاشته است که انجام آنها مستلزم وجود ساختار و ضوابط متناسب با این وظایف است. تصویب ضوابط و مقررات اداری، استخدامی، مالی و تشکیلاتی شورای نگهبان از سوی مجلس شورای اسلامی یا هیأت وزیران یا سایر مقامات و دستگاه‌ها

۱. نک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۰۹۸-۱۱۰۰.

۲. ۵۱ رأی موافق، ۳ رأی مخالف و ۱۲ رأی ممتنع.

۳. سیدجلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: پایدار، ۱۳۸۶)، ۲۲۵.

ممکن است موجب اختلال در انجام این وظایف شود و متناسب با وظایف تفویض شده نباشد.^۱ از این رو شورای نگهبان با استفاده از حق ارائه تفسیر قانون اساسی مذکور در اصل ۹۸، نظریه تفسیری شماره ۲۱۹۳۴/۳۰/۱۶ را در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ صادر کرد و مقرر نمود: «مستفاد از اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنهاست، بر عهده خود این شورا می‌باشد.» البته شورای نگهبان قبل از این نظریه تفسیری نیز در رویه و در اظهارنظرهای خود این امر را بیان داشته است. این شورا در اظهارنظر شماره ۵۰۲۲ مورخ ۱۳۷۲/۵/۱۷ در خصوص طرح استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی معتقد بود که از آنجا که تبصره ۱ ماده ۲ طرح یاد شده، تعیین ضوابط استخدامی مستخدمین شورای نگهبان را به موجب آن قانون به عهده کمیسیون مشترک مجلس و دیوان محاسبات قرار می‌دهد، این تبصره و سایر تبصره‌های مذکور در این قانون که مبتنی بر این تبصره باشد مغایر قانون اساسی است.^۲

بنابراین شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود در سال ۱۳۸۶ بر نظر سابق خود تأکید کرده و به طور متقن بیان داشته است که صلاحیت وضع قاعده در این حوزه‌ها به شورای نگهبان اختصاص دارد و حق قانونگذاری در این موارد از مجلس شورای اسلامی سلب شده است. البته با نگاه به اصول استنادی در متن نظریه تفسیری یعنی اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی به نظر می‌رسد برداشتی که شورای نگهبان بیان نموده، از این اصول دریافت نمی‌شود. در هیچ‌یک از اصول یاد شده حتی اشاره‌ای به این ضوابط و مقررات داخلی نشده است؛ ضمن اینکه حتی می‌توان این برداشت را داشت که چنانچه قانونگذار اساسی این ضرورت را احساس می‌کرد که شورای نگهبان خود به وضع هنجارهای مربوطه مبادرت ورزد، چه بسا این امر را تصریح می‌نمود؛ چنان که در برخی اصول دیگر قانون اساسی و در مورد برخی نهادها مثل مجلس خبرگان رهبری یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، این امر اتفاق افتاده است. حتی اگر عنوان شود که مقصود از «ضوابط و مقررات» در نظریه تفسیری هنجارهای درجه سوم و آیین‌نامه است، همچنان بر این محتوا از آن جهت که قانونگذار اساسی صلاحیت وضع آیین‌نامه‌ها را به دولت اعطا کرده، ایراد وارد است. نکته دیگر اینکه مصون بودن مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان از نظارت، به دلیل خروج آنها از صلاحیت دیوان عدالت اداری طبق تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری،^۳ قابل توجیه نیست

۱. اظهارات عباسعلی کدخدایی، قائم مقام دبیر شورای نگهبان در متن استفساریه شماره ۲۱۸۲۰/۳۰/۸۶ مورخ ۱۳۸۶/۴/۹.

۲. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم (تهران: دادگستر، ۱۳۸۵)، ۲۲۹-۲۳۰.

۳. تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری: «سیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها

و ممکن است به تزییع حقوق کارکنان و سایر افراد مرتبط با این مجموعه یا تعرض به صلاحیت‌های سایر نهادهای اساسی منجر شود.

به هر حال شورای نگهبان به عنوان مقام مفسر قانون اساسی در نظام حقوقی ایران با نظر تفسیری خود که در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی هم‌تراز با قانون اساسی است، بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس تخصیصی دیگر را وارد کرده و حوزه صلاحیت آن را در امر هنجارسازی محدودتر نموده است. علاوه بر مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان، قانونگذار اساسی در اصل ۱۱۲ نیز که مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام است؛ تخصیصی دیگر بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی وارد نموده است.

ج - مجمع تشخیص مصلحت نظام

تجربه چند ساله تعیین و تفکیک قوا بر اساس قانون اساسی سال ۱۳۵۸ نشان داد که انجام وظیفه و اتخاذ تصمیم برخی از امور با رعایت کامل قانون به راحتی نمی‌توانست قابل اعمال باشد. در این مدت بن‌بست‌ها و تنش‌هایی در کشور رخ نمود که به هر حال حل و فصل آنها برای تثبیت اصل نظام ضروری بود. مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی است که پس از پاره‌ای چاره‌جویی‌های موردی و با ابتکار و به موجب فرمان امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ تأسیس شد و در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ جایگاه اساسی یافت.^۱ اصل ۱۱۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

قسمت اخیر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، هنجارسازی در خصوص مقررات مربوط به مجمع را بر عهده خود اعضای مجمع نهاده و منوط به تأیید مقام رهبری کرده است. قانونگذار اساسی در اینجا نیز به صراحت وضع قاعده را از حیطة صلاحیت مجلس شورای اسلامی

و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.»

۱. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (تهران: میزان، ۱۳۸۷)، ۵۳۹ و احمدرضا توحیدی، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در سیستم حقوقی ایران»، بصیرت ۳۵، سال ۱۲ (۱۳۸۳)، ۱۰۵.

خارج دانسته است. برخی^۱ معتقدند با توجه به اینکه تصویب این مقررات از وظایف رهبری به شمار نمی‌رود و از سوی وی به مجمع تفویض نمی‌گردد، تأیید این مصوبات از طرف این مقام شأنی برابر با هنجارهای مصوب رهبری را به این مصوبات نمی‌بخشد؛ بلکه فقط شرط لازم الاجرا شدن این مقررات است. تعبیر و برشماری این هنجارها در زمره هنجارهای آیین‌نامه‌ای و درجه سوم^۲ نیز دقیق به نظر نمی‌رسد به ویژه آنکه نظارت بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام طبق تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، از شمول صلاحیت دیوان خارج است. در نتیجه به نظر می‌رسد که آیین‌نامه دانستن این هنجارها نیز خالی از اشکال نیست؛ مگر با این تعبیر که این هنجارها، آیین‌نامه‌هایی هستند که خارج از حیطه صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری قرار داده شده‌اند. با توجه به تأیید مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام رهبری، فرض اخیر نیز بعید به نظر می‌رسد.

مجمع تشخیص مصلحت نظام تاکنون مصوباتی را در قالب مقررات مربوط به مجمع به تصویب رسانده است. اولین آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام بعد از تشکیل مجمع در تاریخ ۱۳۶۶/۱۲/۴ با تأیید امام خمینی (ره) مبنای فعالیت مجمع قرار گرفت. دومین آیین‌نامه داخلی مجمع در تاریخ ۱۳۶۸/۸/۲ در ۱۳ ماده تصویب و مورد تأیید رهبر انقلاب واقع شد که این آیین‌نامه، اولین مصوبه مطابق ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی است. سومین آیین‌نامه مصوب مجمع نیز در ۳۵ ماده در تاریخ ۱۳۷۶/۸/۳ به تأیید مقام معظم رهبری رسید.^۳ علاوه بر این مجمع تشخیص مصلحت نظام در راستای انجام وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام طبق تفویض اختیار صورت گرفته از سوی مقام رهبری بر اساس ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را در قالب ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب رساند و مقام رهبری نیز در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ آن را جهت اجرا ابلاغ نمود.^۴ صرفنظر از مباحث مربوط به اینکه اساساً فلسفه پیدایش مجمع تشخیص مصلحت نظام چه بوده است و آیا قانونگذاری نیز در زمره وظایف این نهاد قرار دارد یا خیر،^۵ در این بحث

۱. نک: زادعیسی، پیشین، ۲۲۶.

۲. همان.

۳. علی احمدی، مجمع تشخیص مصلحت نظام (بررسی سیاسی - حقوقی، جایگاه، ساختار، کارکردها) (تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۳)، ۱۸۵ و ۱۹۴.

۴. به نقل از: سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام

<http://www.maslehat.net/DocLib2/Approved%20Policies/Others.aspx>.

۵. نک: قاسم شعبانی، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران (تهران: اطلاعات، ۱۳۸۷)، ۹۸-۹۹ و روح‌الله قلیخانی، «بررسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶)، ۳۴-۴۲.

اشاره به نکاتی لازم می‌آید. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۱۵۳۱۸^۱ بیان می‌کند: «هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، اما در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس پس از گذشت زمان معتد به که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد ...». به نظر می‌رسد که اظهار نظر شورای نگهبان مبنی بر ذی‌حق نبودن هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری در تغییر مصوبه مجمع در صدر نظریه تفسیری فوق به این دلیل است که اکثر مصوبات مجمع با تأیید پیشینی یا پسینی مقام رهبری همراه‌اند و فقط مصوباتی که در مقام داوری بین مجلس و شورای نگهبان هستند از این امر مستثنایند. به عبارت دیگر صرف‌نظر از مباحث موجود در بحث ولایت مطلقه فقیه در جامعه اسلامی که هیچ امری نمی‌تواند به نحو مؤثر محدودکننده ورود ولی فقیه به حوزه‌ای باشد، قانونگذار اساسی در مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان نقش مستقیمی را برای رهبری پیش‌بینی ننموده و شأن مجمع در مقام داوری به اعتبار تجویز قانون اساسی است، نه به اعتبار وظیفه یا اختیار تفویضی از سوی رهبر. پس شورای نگهبان در این نظریه تفسیری در واقع به این پرسش که آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند مصوبات مجمع در چارچوب حل اختلاف میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی را نقض یا فسخ^۲ و ابطال کند، به نحو مشروط پاسخ مثبت داده است. به عبارت دیگر، از مفهوم مخالف نظریه تفسیری شورا می‌توان به این برداشت رسید در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده، مجلس قبل از گذشت «زمان معتد به» که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را ندارد. بنابراین شورای نگهبان با این نظریه تفسیری خواسته یا ناخواسته تخصیصی دیگر، هر چند موقت و دارای زوایایی مبهم، بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس وارد کرده است. به عبارت دیگر تا وقتی که «زمان معتد به» نگذرد و وجاهت مصلحت مد نظر مجمع همچنان پایدار باشد، مجلس شورای اسلامی حق وضع قانون در آن حوزه را نخواهد داشت و به نوعی می‌توان گفت که مجلس در این مدت از ورود به این حوزه ممنوع شده است؛ هر چند که نکات بسیاری، از جمله چگونگی شناسایی تغییر مصلحت و مقصود از زمان معتد به، ضمانت اجرای عدم قانونگذاری مجلس قبل از تغییر مصلحت و مرجع بررسی مصوبات مجلس در این خصوص، از زوایای مبهم این نظریه تفسیری به شمار می‌روند. قانون اساسی در برخی اصول دیگر از مراجعی سخن به میان آورده و صلاحیت وضع قاعده

۱. مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۴ و در پاسخ به استفسار ریاست جمهور و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. به کارگیری عبارت «فسخ» در این نظریه تفسیری با «ادبیات حقوق عمومی» ناسازگار است و «بهبتر» این بود که از واژه «نسخ» استفاده می‌شد.

را به آنها اعطا کرده است؛ اما این امر که آیا قاعده‌گذاری این مراجع تخصیصی بر صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی است یا خیر؟ نیازمند بررسی بیشتری است.

بخش دوم - تخصیص مجدد صلاحیت عام قانونگذاری مجلس

گاه قانونگذار اساسی با برشمردن صلاحیت هنجارسازی برخی نهادها، این تردید را ایجاد می‌کند که با توجه به صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، آیا این نهاد حق ورود به حوزه صلاحیت این هنجارسازان را دارد یا خیر؟ در این بخش به «دولت» و «شورای عالی امنیت ملی» به عنوان دو نهاد مصداق تخصیص مجدد صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی پرداخته خواهد شد.

الف - دولت

اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رییس جمهور لازم‌الاجراست.

تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی می‌رسد، تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.

قسمت اول این اصل در متن نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی و همچنین در اصل ۱۱۰ پیش‌نویس قانون اساسی مصوب دولت موقت و مورد تأیید شورای انقلاب با اندک تغییراتی پیش‌بینی شده بود^۱ و در سال ۱۳۵۸ نیز در اصل ۱۳۸ قانون اساسی گنجانده شد؛ اما در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ این اصل علاوه بر مفاد اصل سابق مفاد جدیدی را نیز در بر گرفت. در این اصل صلاحیت گسترده آیین‌نامه‌گذاری برای دولت پیش‌بینی شده و از دولت به عنوان مرجع وضع آیین‌نامه تعبیر شده است؛ اما این امر که برشماری این صلاحیت مانع و محدودیتی برای ورود مجلس شورای اسلامی به این حوزه است یا خیر؟ نیازمند تأمل است.

با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در «عموم مسائل» و در «حدود

۱. نک: کاتوزیان، پیشین، ۲۱۳ و نیز: راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۶.

مقرر در قانون اساسی» حق وضع قانون را دارد. در خصوص مفهوم دو عبارت فوق، دو برداشت کلی وجود دارد: برداشت اول بیان‌کننده این است که مقصود از «عموم مسائل» کلیه مسائل است و با توجه به صراحت این اصل مجلس می‌تواند در هر زمینه‌ای به وضع قانون مبادرت ورزد؛ به این معنا که علاوه بر مواردی که قانون اساسی صراحتاً یا تلویحاً به صلاحیت قانونگذاری مجلس اشاره کرده است، در تمام موارد دیگر نیز با رعایت حدود مقرر در قانون اساسی این صلاحیت همچنان برای این نهاد مسجل است. در برداشت دوم این اعتقاد وجود دارد که منظور عبارت «عموم مسائل»، کلیت مسائل است و مجلس فقط می‌تواند در مسائل کلی و نه مسائل جزئی قانونگذاری نماید و این نهاد چه در عالم حقیقی و چه به لحاظ حقوقی نمی‌تواند در عموم مسائل - در معنای کلیه مسائل - قانون وضع کند؛ چون نخست آنکه قانونگذار اساسی در اصول متعددی عرصه را برای تقنین مجلس تنگ نموده است و دوم اینکه قانون اساسی ایران با پذیرش صریح ایده تفکیک قوا و استقلال آنها از یکدیگر راه ارائه چنین تفسیری را می‌بندد. زیرا در صورتی که مجلس بخواهد در عموم مسائل، از جزئی‌ترین تا مهم‌ترین آنها قانونگذاری کند، به نظر می‌رسد که استقلال قوه مجریه از قوه مقننه بی‌معنی خواهد بود.^۱ این‌گونه اظهارنظرها و مباحث حتی میان خود قوای مقننه و مجریه هم گهگاه وجود دارد.^۲

با نگاه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌توان گفت که این اصل دارای چند پیام است: نخست اینکه انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قانون و تنظیم سازمان‌های اداری از مهم‌ترین مصادیق امر اجرا محسوب می‌شوند که قوه مجریه اختیار تمشیت آنها را از طریق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه مستقل بر عهده دارد. دوم اینکه شناسایی اختیار آیین‌نامه‌سازی برای قوه مجریه در موضوعات فوق نمی‌تواند به معنای صلاحیت اختصاصی هیأت وزیران یا وزرا باشد؛ چراکه اساساً قانون اساسی ایران چنین قلمرو یا حداقل مرزی را مشخص ننموده است.^۳ به نظر می‌رسد که حتی اصل ۱۳۸ نیز در آغاز خود بر این عقیده است که قاعده‌سازی در خصوص آیین اجرای قوانین در اصل بر عهده مجلس شورای اسلامی است که مجلس می‌تواند یکی از وزرا و یا هیأت وزیران را مأمور تدوین آن کند.^۴ بنابراین به نظر می‌رسد که قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام تقسیم صلاحیت هنجارسازی میان قوای

۱. به نقل از: اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹)، ۸۶-۹۶.

۲. به عنوان نمونه می‌توان به این موارد اشاره کرد: «دغام شوراها»، «کاهش ساعات کار کارکنان دولت در ماه رمضان سال ۱۳۸۹».

۳. همان، ۲۵۵-۲۵۶.

۴. محمدعلی تسخیری، در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ترجمه محمد سپهری (تهران: معاونت فرهنگی مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی، ۱۳۸۵)، ۴۹۲.

مقننه و مجریه نبوده است. در قانون اساسی امور اجرایی به معنای حوزه اختصاصی دولت و ممنوعیت مجلس در ورود به این حوزه برای وضع قواعد حقوقی تعریف نشده است.^۱

شورای نگهبان قانون اساسی در مواردی نشان داده است که چندان به این گونه برداشت‌ها معتقد نیست. زیرا از نظر این نهاد بنا بر استقلال تعریف شده برای هر یک از قوا طبق اصل ۵۷ قانون اساسی^۲ مجلس نمی‌تواند در مسائل اجرایی دخالت کند و در این حوزه‌ها مبادرت به وضع قانون نماید. به عنوان نمونه می‌توان به نظر شورای نگهبان مبنی بر مغایرت طرح دو فوریتی «بازگشت ساعت کاری بانک‌ها به وضع سابق» با قانون اساسی اشاره کرد و این امر را مورد توجه قرار داد: زمانی که مجلس در طرح مصوب خود به تعیین مصداق پرداخت، شورای نگهبان آن را از مصادیق امور اجرایی و قوه مجریه را صالح در هر گونه تصمیم‌گیری در این حوزه دانست و مجلس زمانی توانست نظر شورای نگهبان را تأمین کند که از تعیین مصداق خارج و به تعیین قاعده‌ای کلی بسنده نماید.^۳ شورای نگهبان علاوه بر این در خصوص ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون‌های مجلس به تنهایی یا به طور مشترک با دولت نیز همین عقیده را داشته است^۴ و در نظریه تفسیری خود بیان می‌دارد: «ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است»^۵. در اینجا صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری کمیسیون‌های مجلس از این جهت که منطبق با تفویض اختیار قانونگذاری در اصل ۸۵ نبوده، نفی نشده است؛ بلکه شناسایی این صلاحیت از سوی مجلس برای کمیسیون‌ها برای دادن مأموریت تدوین آیین‌نامه به آنها به منظور تأمین اجرای قوانین در چارچوب اصل ۱۳۸ است که خلاف قانون اساسی اعلام شده است. البته شورای نگهبان آیین‌نامه‌هایی را که قبل از اعلام این نظریه تفسیری به تصویب کمیسیون‌های مجلس رسیده است؛ قانونی و نافذ می‌داند.^۶ بنابراین به نظر می‌رسد از منظر شورای نگهبان ورود در حوزه امور اجرایی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی نیست.

۱. اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، پیشین، ۴۱.

۲. اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

۳. قانون بازگشت ساعت کار بانک‌ها به وضع سابق مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۳: «ماده واحده - دولت موظف است ساعات کار بانک‌ها را به گونه‌ای تنظیم نماید که بانک‌ها قبل از شروع ساعات کار ادارات و سازمان‌های دولتی فعالیت و کار خود را آغاز و ارائه خدمات نمایند.»

۴. به عنوان نمونه شورای نگهبان در نظریه شماره ۱۳۷۱ در تاریخ ۱۳۷۰/۳/۲۸ در خصوص «طرح قانونی اصلاح موادی از قانون خدمت پزشکان و پیراپزشکان مصوب ۱۳۶۷/۱/۳۰ و الحاق موادی به آن در بند یک مقرر نمود: «در تبصره ۱ ماده ۱ اصلاحی و تبصره ۳ ماده ۱۰ الحاقی و تبصره ۶ ماده ۱۹ الحاقی که تهیه و تأیید آیین‌نامه موکول به همکاری کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی شده مغایر با اصل ۵۷ و اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد...» [مرکز تحقیقات شورای نگهبان، پیشین، ۳۶۵].

^۵ نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۴۵۱۲ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۱.

۶ این امر در نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۴۸۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۶ اعلام شده است.

علاوه بر دولت، شورای عالی امنیت ملی نیز از نهادهایی است که در خصوص صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای قانونگذاری در حوزه صلاحیت وی تردید وجود دارد.

ب - شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی از جمله نهادهایی است که در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ جایگاه اساسی یافت. اصل ۱۷۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور با وظایف زیر تشکیل می‌شود:

۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.

۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی. اعضای شورا عبارت‌اند از:

- رؤسای قوای سه‌گانه.

- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح.

- مسؤول امور برنامه و بودجه.

دو نماینده به انتخاب مقام رهبری.

- وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات.

- حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیل آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است.»

به نظر می‌رسد دلیل تأسیس شورای عالی امنیت ملی احساس نیاز و ضرورت وجود هماهنگی و ارتباط نزدیک بین ارگان‌ها و نهادهای مختلف نظام در امور امنیتی و دفاعی کشور بوده است. اگرچه هر یک از این نهادها زیرمجموعه‌ای از حکومت محسوب می‌شوند، ولی به دلیل اهمیت امر، هماهنگی و همکاری لازم در این خصوص و جلوگیری از پراکندگی و اقدامات هم‌عرض ایجاد چنین نهادی ضروری بود. در اصل ۱۱۰ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ از جمله وظایف رهبری «تشکیل شورای عالی دفاع ملی...» بوده است. همچنین شورایی با عنوان «شورای امنیت» با مسؤولیت وزارت کشور وجود داشت. این در حالی بود که در بسیاری از موارد موضوع امنیت داخلی و خارجی کاملاً مرتبط با هم بودند و همکاری

نزدیک نهادهای مختلف امنیتی در آن لازم بود. به هر حال بروز تشتت در امور امنیتی و وجود نهادهای مختلف در این حوزه باعث شد که در بازنگری قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی که جنبه‌ای فراگیرتر دارد؛ تأسیس شود.^۱

آنچه از وظایف محوله به شورا در اصل ۱۷۶ و اصطلاح «مصوبات شورا» در جمله آخر این اصل به نظر می‌آید این است که قانونگذار اساسی هنجارسازی را از صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی دانسته است؛ اما تصمیمات شورا به تنهایی قابلیت اجرایی ندارند و شرط لازم برای تکمیل فرایند هنجارسازی شورا تأیید این مصوبات از جانب مقام رهبری است. از این رو صلاحیت هنجارسازی شورای عالی امنیت ملی مسلم است و چنین برمی‌آید که اتخاذ تصمیمات قابل اجرا در محدوده اختیاراتی که برای شورای عالی امنیت ملی مقرر شده، بلامانع است و این شورا دارای حق وضع مقررات مربوطه، البته با تأیید پسینی مقام رهبری است.^۲ برخی معتقدند که مصوبات شورای عالی امنیت ملی در حیطه‌هایی که به وسیله قانون اساسی به وی اعطا شده است، مصون از دخالت قانونگذاری قوه مقننه است؛ زیرا این حیطه‌ها از جمله «حدود مقرر در قانون اساسی» مذکور در اصل ۷۱ محسوب می‌شوند. در نتیجه مجلس شورای اسلامی حق ورود به حوزه‌های مذکور در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۶ قانون اساسی را ندارد.^۳ برخلاف برداشت این دسته از نویسندگان، به نظر می‌رسد که قانون اساسی صراحتی در تخصیص صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در این حوزه ندارد و اینکه مجلس حق نداشته باشد در حوزه‌های مصوب شورای عالی امنیت ملی ورود و اقدام به وضع قانون کند؛ محل تأمل است. ماهیت شورای عالی امنیت ملی و مرتبه مصوبات آن در سلسله مراتب هنجارهای نظام حقوقی به روشنی مشخص نیست. ضمن اینکه قانون اساسی صراحتی در خصوص چارچوب و محدوده این مصوبات - برخلاف آنچه که در قسمت اخیر اصل ۱۰۸ در خصوص خبرگان و در قسمت اخیر اصل ۱۱۲ در خصوص مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان نموده است - ندارد.

در خصوص ماهیت نهاد شورای عالی امنیت ملی برخی^۴ معتقدند که این شورا نهادی اجرایی است که صرفاً به اتخاذ تصمیمات موردی مبادرت می‌ورزد و فاقد صلاحیت تقنین ابتدایی است. دلیل عمده این افراد عدم وجود ضمانت اجرای مناسب در صورت عدم رعایت مصوبات این شورا مگر در موارد خاص است. از جمله مواردی که برای مصوبات شورای عالی امنیت ملی ضمانت اجرای مناسب تعیین شده است تبصره ۲ الحاقی ماده ۵ قانون

۱. زادعیسی، پیشین، ۵۵-۵۶.

۲. شعبانی، پیشین، ۱۵۳.

۳. به نقل از اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، پیشین، ۹۰.

۴. مهدی‌بالوی، «مطالعه تطبیقی شورای عالی امنیت ملی در ایران و نهادهای مشابه در سایر کشورها» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۵)، ۱۰۱.

مطبوعات مصوب ۱۳۷۹/۱/۳۰ است که مقرر می‌دارد: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی برای مطبوعات لازم‌الاتباع است. در صورت تخلف، دادگاه می‌تواند نشریه متخلف را موقتاً تا ۲ ماه توقیف و پرونده را خارج از نوبت رسیدگی نماید.» طبق ماده ۳۵ همین قانون تخلف از مقررات این قانون جرم است و چنانچه در قانون مجازات اسلامی و این قانون مجازاتی تعیین نشده باشد متخلف به یکی از مجازات‌های مذکور در این ماده محکوم می‌گردد. در این خصوص باید بیان داشت که مسلماً تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور مذکور در بند ۱ اصل ۱۷۶ را نمی‌توان تصمیمات موردی محسوب کرد. ضمن اینکه برشمردن شورای عالی امنیت ملی در زمره نهاد‌های اجرایی - هر چند این امر محل تردید است - منافاتی با وضع قواعد کلی و الزام‌آور ندارد؛ زیرا قاعده‌سازی ابتدایی نهاد اجرایی، مانند هیأت وزیران نیز قانونگذاری به معنای عام محسوب می‌شود.

تلقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی به عنوان هنجارهای درجه سوم - که با توجه به تأیید رهبری این امر محل تردید است - نیز مؤیدی برای ممنوعیت ورود مجلس شورای اسلامی جهت قانونگذاری در حوزه‌های صلاحیت وی و حتی وظایف مصرح در اصل ۱۷۶ قانون اساسی محسوب نمی‌شود؛ زیرا به دلیل فقدان نص نمی‌توان صلاحیت عام قانونگذاری مجلس را محدود کرد. گفته می‌شود که در میان کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی «کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی» طبق ماده ۳۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به انجام وظایف خود در محدوده سیاست، روابط خارجی، دفاع، اطلاعات و امنیت مشغول است و به بررسی طرح‌ها و لوایح در این حوزه برای ارائه به صحن علنی مجلس شورای اسلامی می‌پردازد که موارد بسیاری از آنها می‌توانند با وظایف و مصوبات شورای عالی امنیت ملی همپوشانی داشته باشند.^۱

شورای نگهبان به عنوان حافظ قانون اساسی و شرع مقدس نیز تاکنون با مصوبات مجلس شورای اسلامی به دلیل ورود به حوزه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی و یا مغایرت با مصوبات این نهاد مخالفت نکرده است. البته بنابر نص قانون اساسی در اصل ۱۷۶ تشکیل شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی در صلاحیت شورای عالی است و لذا در مواردی که مصوبات مجلس شورای اسلامی به ایجاد شوراهای فرعی برای شورای عالی امنیت ملی مبادرت نموده‌اند؛ شورای نگهبان به درستی وضع مصوبه در این خصوص را در انحصار خود شورای عالی امنیت ملی اعلام نموده و در مواردی به مجلس متذکر شده است که حق قانونگذاری در این حوزه را ندارد.^۲

۱. به عنوان نمونه می‌توان به «طرح کاهش روابط با انگلیس» اشاره نمود که با جدیت کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی در جلسه ۱۳۹۰/۹/۶ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

۲. به عنوان نمونه می‌توان از اظهار نظر شماره ۱۳۷۸/۲۱/۵۸۵۸ شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ در خصوص «لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» سخن گفت که شورا بیان می‌دارد: «نظر به اینکه اصل ۱۷۶ قانون اساسی تشکیل شوراهای فرعی را به عهده شورای امنیت ملی محول نموده و ماده ۱۸۴ از این

به هر حال به نظر می‌رسد که هدف قانونگذار اساسی از تشکیل شورای عالی امنیت ملی اصولاً ایجاد محدودیت در حوزه قانونگذاری مجلس شورای اسلامی نبوده است. مطابق نص اصل ۱۷۶ قانون اساسی و نظرگاه‌های شورای نگهبان فقط تشکیل شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی نیست. با وجود این قانونگذار اساسی تعیین حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را به قانون یعنی مصوبه مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است.

نتیجه‌گیری

اصل ۷۱ قانون اساسی در کلیه مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی صلاحیت عام وضع قانون را به مجلس شورای اسلامی اعطا کرده است. از جمله حدودی که در قانون اساسی مقرر شده است، حوزه‌هایی است که مجلس حق ورود به آنها را در زمینه قانونگذاری ندارد. قانون اساسی صراحتاً در اصول ۱۰۸ و ۱۱۲ به نهادهای مجلس خبرگان رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام در حوزه‌هایی که این اصول به آنها اشاره دارند، حق وضع قاعده را اعطا کرده است که نتیجه آن ممنوعیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در این حوزه‌هاست. شورای نگهبان نیز بر اساس آنچه که در نظریه تفسیری خود ابراز داشته است، استثنایی دیگر بر اصل عام بودن صلاحیت قانونگذاری مجلس در خصوص ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی این شورا وارد کرده است؛ هر چند که ایجاد این رویه و اساسی کردن آن با انتقادهای جدی روبه‌روست. فقهای این شورا نیز بر اساس اصل ۱۰۸ قانون اساسی در خصوص قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنها برای نخستین دوره، این صلاحیت را با تأیید نهایی مصوبات از طرف رهبر دارا شده‌اند.

با نگاهی به سایر اصول قانون اساسی در این حوزه، اصول ۱۳۸ و ۱۷۶ در خصوص صلاحیت قاعده‌گذاری قوه مجریه و شورای عالی امنیت ملی توجه را جلب می‌کنند که در خصوص آنها این تردید وجود دارد که آیا مجلس شورای اسلامی حق ورود در حوزه قاعده‌گذاری آنها را داراست یا خیر؟ با توجه به دلایل و قرائن موجود و مذکور به نظر می‌رسد که فقط محدودیت مجلس شورای اسلامی در ورود به این حوزه‌ها در خصوص تشکیل شوراهای فرعی مقرر در اصل ۱۷۶ است که قانونگذار اساسی این امر را در حوزه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار داده است. بنابراین دست‌کم در عالم نظر مجلس شورای اسلامی - به غیر از تشکیل شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی - با محدودیتی در ورود به حوزه قانونگذاری عام دو نهاد دولت و شورای عالی امنیت ملی مواجه نیست. هر چند که

جهت که شورای مرزهای کشور را ایجاد کرده است خلاف اصل مذکور می‌باشد...». [مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، ۵۴۹].

در عمل گاهی این فرض کاملاً محقق نمی‌شود و شورای نگهبان در مقام نظارت اساسی بر مصوبات مجلس این نهاد را برای قانونگذاری در امور اجرایی صالح نمی‌داند. در ضمن اگر موضوع تخصیص صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی منحصرأ در قانون اساسی بررسی نشود و به کل نظام حقوقی نظر شود، علاوه بر نهادهای مذکور، نهادهای دیگری نیز همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی در این حوزه جای بحث دارند.

در نهایت باید بیان نمود که پیش‌بینی نظام هنجارسازی و قانونگذاری در قوانین اساسی به منظور احصای مراجع شایسته وضع قانون در نظام حقوقی است. زمانی که این نظام خلاف آنچه در قانون اساسی آمده است مورد خدشه واقع شود و نهادهای دیگری به وضع قانون مبادرت ورزند، نتیجه‌ای جز کشمکش، بی‌نظمی، قانون‌گریزی و سرگردانی ملت در پی نخواهد داشت. هرچه مراجع قانونگذار محدودتر باشند فرایند قانونگذاری نیز شفاف‌تر و ساده‌تر شده و حتی‌الامکان از تصویب قوانین موازی و معارض پیشگیری خواهد شد.^۱ چنانچه قانونگذار اساسی در شناسایی نهادهای صالح در وضع قاعده دقت کافی و صراحت لازم را اعمال نماید، محلی برای اختلاف نظر و مناقشه باقی نخواهد ماند؛ چراکه سرگردانی در امر قانونگذاری و مردد بودن این صلاحیت، ولو در اموری محدود، به عدم شناسایی قانون لازم الاجرا و تضییع حقوق حقه مردم در این زمینه منجر می‌گردد.

منابع فارسی

۱. احمدی، علی. مجمع تشخیص مصلحت نظام (بررسی سیاسی - حقوقی، جایگاه، ساختار، کار کردها). تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۳.
۲. اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مرزهای تقنین و اجراء در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
۳. بالوی، مهدی. «مطالعه تطبیقی شورای عالی امنیت ملی در ایران و نهادهای مشابه در سایر کشورها». پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۵.
۴. تسخیری، محمدعلی. در پر تو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ترجمه محمد سپهری. تهران: معاونت فرهنگی مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی، ۱۳۸۵.
۵. تقی‌زاده، جواد. جزوه درسی حقوق اساسی تطبیقی. مازندارن: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۱.
۶. تقی‌زاده، جواد و حسن بانسی. «رویه‌های اساسی شورای نگهبان در حوزه انتخابات». پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی ۲۶-۲۷ (۱۳۹۱): ۵۵-۶۰.
۷. توحیدی، احمدرضا. «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در سیستم حقوقی ایران». بصیرت ۳۵ (۱۳۸۳): ۱۰۵.
۸. راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی

۱. محسن ملک افضلی، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانونگذاری» حکومت اسلامی ۲، سال ۱۲ (۱۳۸۶)، ۶۶.

- ایران. چهار جلد. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۹. روحانی، حسن. «درآمدی بر کارآمدی مجلس خبرگان». راهبرد ۴۱ (۱۳۸۵)، ۱۵.
۱۰. زادعیسی، زهرا. «سلسله مراتب هنجارها در نظم اساسی ایران». پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، شیراز: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۸.
۱۱. سایت مجمع تشخیص مصلحت نظام:
<http://www.maslehat.net/DocLib2/Approved%20Policies/Others.aspx> .
۱۲. شعبانی، قاسم. حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران. تهران: اطلاعات، چاپ سی‌ویکم، ۱۳۸۷.
۱۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (جلسه سی‌ودوم تا پنجاهم). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی. حقوق اساسی تطبیقی حقوق اساسی کشورهای غربی و اسلامی. تهران: میزان، ۱۳۸۴.
۱۵. قلیخانی، روح‌الله. «بررسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۵.
۱۶. کاتوزیان، ناصر. زندگی من. تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۵.
۱۷. مدنی، سید جلال‌الدین. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: پایدار، ۱۳۸۶.
۱۸. مرکز تحقیقات شورای نگهبان. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره پنجم). تهران: دادگستر، ۱۳۸۵.
۱۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره چهارم). تهران: دادگستر، ۱۳۸۵.
۲۰. مرکز تحقیقات شورای نگهبان. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره سوم). تهران: دادگستر، ۱۳۸۵.
۲۱. ملک افزلی، محسن. «جایگاه حقوقی و نقش مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی ایران». حکومت اسلامی ۲، سال ۱۲ (۱۳۸۶)، ۶۶.
۲۲. ملک افزلی، محسن. جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانونگذاری حکومت اسلامی ۲، سال ۱۱ (۱۳۸۵)، ۱۳۳.
۲۳. هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم. تهران: میزان، چاپ بیستم، ۱۳۸۷.

Allocation of legislative jurisdiction of Parliament in the constitutional order of Iran

Javad Taghizadeh
Fatemeh Samieyan

Abstract:

The principle 71 of the Constitution of Islamic Republic of Iran has spoken of general jurisdiction of Parliament in legislation within appointed limits in the Constitution. However, some other principles of the Constitution have stated and identified the jurisdiction of laying down the rule of law for some Institutions. This sometimes indicates Parliament's interference prohibition to these specific institutions' rule making scope and sometimes also has created uncertainty of this prohibition. The rule making jurisdiction of the Assembly of Experts mentioned in the principle 108, the Guardian Council's jurists mentioned in the principle 108 and The Guardian Council Institution mentioned in the interpretive theory No. 21934/30/16, the Expediency Council of Regime under the principle 112 and the interpretive theory No. 5318, are explicit and definite allocations on the general jurisdiction of Parliament. Despite the lack of explicit Constitutional legislator and some Uncertainties, it seems Parliament's interference to the Government's rule making scope in the principle 138 and Supreme National Security Council mentioned in the principle 176 is perfect.

Keywords:

Constitution, Legislation, Parliament, Jurisdiction

Journal of LEGAL RESEARCH

VOL. XIV, No. 1

2015-1

- **Tension between Zonal and Global management in prevention and repression of criminal acts in sea**
Djamchid Momtaz - Massoud Alizadeh - Shahram Zarneshan
- **Legal system governed on succeed obligation for merging Trade Companies**
Bahram Hasanzadeh
- **Allocati on of legislative jurisdiction of Parliament in the constitu-tional order of Iran**
Javad Taghizadeh - Fatemeh Samieyan
- **A Comparative Study of Iran's Criminal Legislative Policy With UNCAC in the field of Financial Anti-corruption and its Evolutions**
Mohammad Bagheri Komar Olia
- **Open source software system**
Seyed Mohsen Tolou - Jafar Nezamolmelli
- **The legitimacy of using force against Pirates off the coast of Somalia**
Zakieh Taghizadeh
- **The procedure in extradition law with insist on Julian Assange's cases**
FaridAzadbakht - Mehdi TavanaeManesh
- **Structure and Efficiency of African Court on Human and People's Rights**
Seyed Yaser Ziaee -Sadegh Jafarzadeh Darabi
- **Bright Law in the Black Sea: Flexibility and Predictability of Maritime Delimitations Criteria in the ICJ's Decision on Romania/Ukrain (2009)**
Jamshid Mazaheri
- **A comprehensive legal challenge: Italy versus ICJ**
Faraz shahlaei



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law
Research & Study