

اختیارات و صلاحیات و محدودیتهای قوه مقننه در قانون گذاری^۱

خیراله پروین^۲

چکیده:

مجلس شورای اسلامی تنها مرجع قانون گذاری در سیستم حکومت جمهوری اسلامی ایران می باشد. قانون اساسی نقطه ثقل قانون گذاری و وضع الزام را بر دوش مرجعی گذاشته است که صلاحیت عام وضع قوانین عادی را دارا می باشد و این مرجع و نهاد را مجلس شورای اسلامی نام نهاده است لذا تنها مجلس شورای اسلامی است که حق انحصاری وضع و تصویب قوانین را دارا می باشد اما با این وصف صلاحیت این مجلس محدود به قیودی است که قانون مرقوم برای اعمال این قوه تعیین کرده است و این مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیاتی واگذار کند (اصل ۵۸ ف.۱)، با این وصف استثنائاتی وجود دارد که به موجب قانون اساسی مراجعی دیگر غیر از مجلس شورای اسلامی در مورد یا مواردی به وضع قانون می پردازند.

کلید واژه ها: قانون، اختیارات و صلاحیات، قانون گذاری، محدودیت های قانون گذاری، موارد استثنائی قابل تفویض،

سایر مراجع، اصول ۱۳۸ و ۸۵

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۵/۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۷/۱۱/۱۰

^۲ -استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مقدمه

قوانین ابزار و آلاتی هستند که در چهارچوب آنها تشکیلات حکومتی استقرار می یابد. حدود وظایف و رابطه میان آنها ترسیم می شود و از طرفی به تعیین حقوق و تکالیف شهروندان با یکدیگر و با دستگاههای دولتی می پردازند. در اجتماع انسانی کلیه روابط اجتماعی می باید بر اساس قوانین و مقررات جریان یابد. دایره آزادیهای افراد مورد حمایت قانون قرار گیرد و از تجاوز به این حدود جلوگیری به عمل آید قوانین باید از ابهام و پیچیدگی مبری باشند و مرزهای روابط اجتماعی را به طور دقیق و شفاف مشخص نمایند تا افراد و دستگاههای حکومتی در زوایای قوانین و ابهامات آن گرفتار نیابند. برای رسیدن به اهداف عالی علاوه بر شناسایی نیازهای اجتماعی باید با بهره گیری و استفاده از افراد متخصص، توانمند و آشنا به مسائل حقوقی و قانونی و صاحبان تجربه برای رفع این نیازها اقدام به قانونگذاری کرد. روشن ساختن زوایای گوناگون مفهوم قانون و قانونگذاری اولین گامی است که باید برای ورود به بحث برداشته شود تا به مشکلاتی که در اثر اشتراک لفظی می تواند پدید آید گرفتار نشویم و محدوده موضوع مورد بحث کاملاً مشخص و معین گردد. از طرف دیگر قانون گذاری بایستی به وسیله مرجع واحدی به عمل آید تا از قانون گذاری های پراکنده و متعارض جلوگیری شود.

۱- قانون

۱-۱- تعریف و معانی قانون

برای روشن تر شدن موضوع و به خاطر ای نکه بتوانیم بحث را بخوبی دنبال کنیم به تعریف و معانی متفاوت قانون از دیدگاه صاحب نظران می پردازیم:

قانون واژه ای است که به معنای روش، سنت، قاعده و ترتیب به کار رفته است «این واژه یونانی است که بعدها معرب گردیده است و از آنجا به فارسی آمده است^۱ و به تعبیری دیگر، قانون: واژه ای لاتین است. علاوه بر معانی، قانون نام کتابی است که از ابن سینا در طب و نیز به یکی از آلات موسیقی که از مخترعات فارابی است

ن_____ز، _____گ_____ت_____ه

می شود. در زبان عربی قانون به معنی اندازه و مقیاس به کار گرفته می شود. فارابی در کتاب احصاء العلوم قانون را چنین تعریف کرده است: قانون آلتی است که برای جلوگیری از خطای حس مورد استفاده قرار می گیرد مانند:

^۱ - سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، چاپ سووم، ۱۳۶۵، ص ۱۲۲ انتشارات سروش

پرگار، خط کش و...^۱ به طور کلی و همچنان که در علوم مورد استفاده قرار می گیرد قانون برای بیان رابطه ثابت میان اشیاء به کار می رود و در اصطلاح منطق قانون به قضیه ای کلی گفته می شود که دارای موارد و مصادیق جزئی بسیار است.^۲ قانون ممکن است به معنای سلسله قواعدی ناظر بر رفتار باشد که در هر نظام سیاسی دارای ارزش و اعتبار عینی باشد.

قانون ممکن است به معنای قوانین موضوعه دولت باشد که چنانچه مطابق باقانون اساسی تصویب شده باشد، دارای اعتبار و ارزش است.^۳ اساس تشخیص قانون به مفهوم خاص کلمه در تشریفات بودن آن است، یعنی قانون به مقررات لازم الاجرائی گفته می شود که نام آن «قانون» است نه آئین نامه و تصویب نامه یا لایحه قانونی، لذا تنها مجلس شورای ملی (قوه مقننه) حق دارد که مقرراتی را با این نام وضع کند.^۴

در اصطلاح اسلامی به واژه سنت که جمع آن سنن می باشد می توان آنرا به قانون تعبیر نمود «سنن حاکم بر نظام خلقت و جهان آفرینش»^۵ و یا «سننی که امور جوامع انسان بر اساس آن جریان می یابد»^۶ این قوانین و سنن که حاکم بر جهان و جوامع انسانی است ثابت و لایتغیر می باشد. در کتب فقهی به واژه های چون «حکم شرعی و جمع آن احکام»^۷ همچنین «واژه شرع و شریعت که جمع آن شرایع می گردد»^۸ در اصطلاح حقوق واژه قانون در برابر عرف به کار می رود و منظور از عرف در اینجا به اعمال و رفتار و قواعدی گفته می شود که از سوی افراد جامعه به طور مکرر به اجراء در می آید و منشاء آن اجتماع است که به طور خود جوش به وضع چنین قواعدی دست می زند. «واژه قانون در برابر عرف به کار می رود و مقصود تمام مقرراتی است که از طرف مراجع صالح وضع شده باشد. قانون مفهوم خاصی دارد که با تصمیمات قوه مجریه متفاوت است و آنها را نباید به جای یکدیگر استعمال نمود»^۹.

۱- عثمان امین، تصحیح احیاء العلم، ص ۴۶ چاپ دوم

۲- جعفری لنگرودی، ترمینولوژی، چاپ چهارم ص ۵۱۷، گنج دانش.

۳- نویمان، فرانتس، ص ۷۱.

۴- عبدالحمید ابوالحمد، حقوق اداری سازمان های اداری ایران ص ۶۱

۵- مدرسی، قانون گذاری در اسلام، چاپ اول، ۷۶، ص ۶۵۵

۶- مرتضی مطهری، جامعه و تاریخ، ص ۲۹، انتشارات صدرا

۷- محمصانی صبحی، فلسفه قانون گذاری در اسلام، ترجمه اسماعیل گلستانی، ص ۸۴، چاپ دوم ۱۳۵۸،

۸- محمد جعفر جعفری لنگرودی، مقدمه علم حقوق ص ۲۶، چاپ دوم. ۱۳۶۹، انتشارات حقوق گنج دانش

۹- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، گزارش عملکرد شورای عالی اداری، ص ۱۱

قانون عمل گذاری است که مجلس نمایندگان آن را تصویب کرده باشد صرف نظر از این که مضمون آن چه باشد، خواه مضمون این عمل عادی باشد، خواه تشکیلاتی و یا حتی اداری باشد.^۱

البته در اینجا فرقی بین قانون عادی و آئین نامه و مصوبات که توسط دولت تصویب می شود قائل نشده است و همه را در زمره قانون ذکر نموده است.

بنا بر این می توان در یک تقسیم بندی قانون را به قوانین تکوینی و اعتباری تقسیم نمود. اول قوانین تکوینی (که از آن به سنت و سنن یاد می شود) و در بر گیرنده قوانین حاکم بر نظام خلقت و آفرینش جهان می باشد. این قوانین موضوع علوم تجربی از قبیل فیزیک، شیمی و زیست شناسی می باشد. قوانین و قواعدی که بر اجتماعات انسانی حاکم است، علم جامعه شناسی و سایر علوم انسانی به این موضوعات توجه دارد.

دوم، قوانین اعتباری که از سوی خداوند در امور فردی یا روابط اجتماعی وضع می شود و شامل: قوانین الهی که خداوند آنها را برای انسان تشریح نموده است و از طریق فرستادگان ابلاغ می گردد، می باشد. و قوانین و مقررات دولتی که از سوی دستگاههای حکومتی وضع می گردد و دارای مفاهیمی از جمله مفهوم عام که شامل قانون اساسی، قوانین مصوب پارلمان و نتایج همه پرسی، فرامین رئیس کشور، تصویب نامه ها و آئین نامه های دولتی می گردد. مفهوم خاص که کلیه مصوبات قوه مقننه خواه جنبه عام و کلی داشته باشد و یا موارد جزئی را در بر گیرد، گفته می شود.

علی ای حال در همه جوامع قانون وضع ثابت و یکسانی ندارد، در جوامعی که اعتقاد به ماوراء طبیعت وجود دارد، به قوانینی معتقدند که برای سعادت بشر از جانب خداوند وضع شده است و در صورت عدم اطاعت و عدم اجرای این قوانین از جانب خداوند مجازات می شوند. شیخ الرئیس ابوعلی سینا که روی جنبه الهی حکومت تاکید دارد، معتقد است که مقنن باید از طرف خداوند مبعوث گردد. به عقیده ابن سینا وضع قانون را نمی توان به میل مردم واگذار کرد. زیرا هر کس هرچه را که به نفع اوست عدل و آنچه را که به ضرر و زیان اوست، ظلم می داند و از طرفی لازم و ضروری است که مقنن انسان باشد و کسی باشد که بتواند با مردم روبرو شود و آنها را به احترام به قوانین دعوت کند و خداوند چنین شخصی را مبعوث می کند تا برای هم نوعان خود قانون وضع کند و پیغمبر به اذن خدا و به کمک وحی قانون را به مردم ابلاغ می کند.

۲- قانون هو عمل تشریحی الذی یقره مجلس النواب بصرف النظر عن مضمونه سواء كان هذا المضمون تشريعيا او تنظيميا او حتى اداريا، من دکتر زهیر شکر الوسیط ۲۰۰۶، بیروت.

۲-۱: تصویب قوانین توسط مجلس شورای اسلامی با استناد به قانون اساسی

امروزه ضرورت وجود قوانین و مقررات در هر جامعه و لزوم احترام همگانی و رعایت دقیق آن امری مسلم و بدیهی است که نیازی به اثبات ندارد، دستگاههای اجرایی نیز به عنوان اهرمهای اعمال حاکمیت و با ایجاد و حفظ نظم و یا ارائه خدمات عمومی نیز از این قانده بر کنار نمی باشند به طوری که بدون داشتن مجموعه ای از قوانین و مقررات و بدون سعی و تلاش در جهت حرکت در چهار چوب آن نخواهند توانست به شایستگی به ایفای و ظایف خود نایل آیند.

در مقدمه قانون اساسی چنین بیان شده است که «قانون اساسی باید راه گشایی تحکیم پایه های حکومت اسلامی و ارائه دهنده نوین نظام حکومتی بر ویرانه های طاغوتی قبلی باشد». یکی از اساتید حقوق اسلامی در این خصوص می گوید:

«قانون گذاری باید بر اساس مصالح اجتماعی صورت گیرد»^۱ بر این اساس وظیفه اساسی قوه مقننه در حکومت اسلامی تشخیص موضوعات و تشخیص و تعیین موارد ضرورت، اضطراب و سایر عناوین ثانویه می شود.

نظام جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی که بر مبنای آن شکل گرفته است، کوششی است در جهت هماهنگی و تلفیق حاکمیت قوانین الهی با حاکمیت ملی و مردمی. نیازهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه آنچنان وسیع و گسترده و تابع شرایط گوناگون زمان و مکان است که اصولاً نمی توان آن را از پیش به طور دقیق و مشخص تعیین نمود. لذا وضع قوانین بر حسب نیاز موكول به تشخیص مقام صلاحیتدار جامعه است. البته بعضی هم بر این اعتقاد هستند که مفهوم قانون با سایر نظام ها متفاوت و غالباً به مفهوم تبیین می باشد. و منظور از آن تبیین ظوابط مقرر شده در منابع فقهی و احکام اسلامی است^۲

از طرف دیگر اصل حاکمیت قانون اقتضاء می کند که تمام امور جامعه بر طبق قوانین و قواعد کلی و عامی باشد که بر اساس آن، همه مردم از حقوق و تکالیف یکسان برخوردار شوند و امور دولتی و حکومتی نیز از مجرای قانون اعمال گردد، تا از این طریق امنیت خاطر مردم تأمین شود و از خودسری و تجاوز جلوگیری به عمل آید.^۳

نقطه ثقل قانون گذاری و تعیین وضع الزام بر دوش مرجعی است که صلاحیت عام وضع قوانین عادی را دارا می باشد. اگرچه قوانین اساسی، همه پرسی و قوانین اضطراری اهمیت ویژه ای دارند، اما صلاحیت خاص و

۱- عباسعلی عمید زنجانی، جزوه مبانی حقوق عمومی در اسلام، ص ۵ و ۱۰۹، کارشناسی ارشد حقوق عمومی ۱۳۷۴

۲- این دیدگاه بر این اعتقاد است که مفهوم قانون در نظام ایران با سایر نظامها متفاوت و غالباً به مفهوم "تبیین" می باشد. و منظور از آن تبیین ظوابط مقرر شده در منابع فقهی و احکام اسلامی است نجفی اسفاد- محسنی فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ چهارم، ۱۳۸۶، ص ۲۴.

۳- دکتر سیدمحمد هاشمی منبع پیشین ص ۱۰۳

تشریفات مخصوص هر کدام باعث می گردد، تا محوریت عمده در وضع الزام بر دوش قانون گذار عادی سنگین کند. محور عمده وضع الزام در جوامع باید بر دوش نهادی باشد که محدودیت های چون تشریفات خاص و پیچیده تجدیدنظر در قانون اساسی و دیگر محدودیت ها و تشریفات وارده را نداشته باشد، بلکه دارای حوزه وسیعی از حقوق و تکالیف، قابلیت انعطاف بیشتر، و تشریفات سهل تر داشته باشد و این یعنی، نهادی که طی چند قرن اخیر عبارت از مجلس یا مجالس قانون گذاری می باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این نهاد را، که واجد صلاحیت عام قانون گذاری می باشد را مجلس شورای اسلامی نام نهاده است. لذا این مجلس به غیر از موارد استثناء در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند؛ یعنی، حق انحصاری وضع و تصویب قوانین را دارد.

در رژیمهای نماینده سالار و دمکراسیهای غیر مستقیم در واقع پارلمان، مهمترین رکن برای اعمال اراده عام از طریق قوانین و مقررات است.^۱

در نظام های دمکراسی حق قانون گذاری حق اختصاصی و اساسی و منحصر پارلمان است اما در قانون اساسی بعضی کشورها از جمله لبنان به صورت صریح و آشکار در اصول قانونی خود به این موضوع که تصویب قوانین مخصوص و حق پارلمان است، اشاره ای نکرده است صرفاً^۲ در اصل ۱۶ قانون اساسی به این جمله اکتفاء کرده است: «تولی السلطه المتشرعه هیئته واحده هی مجلس النواب . یعنی، پارلمان از یک مجلس تشکیل شده است . در ایالات متحده آمریکا به موجب اصل اول قانون اساسی تمام اختیارات قانون گذاری به کنگره آمریکا اعطا گردیده و این کنگره ایالات متحده است که حق وضع قوانین را دارد.^۲

اصل هفتاد و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشعار می دارد: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند. اصل هفتاد و دوم اعلام می دارد که مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی را تصویب کند که با احکام دین اسلام و مذهب رسمی کشور و قانون اساسی مغایرت داشته باشد.

اصل چهارم بیان می دارد کلیه قوانین و مقررات مدنی و جزائی باید بر اساس موازین اسلامی باشد این صل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است. بنابراین طبق اصول تفکیک قوای پذیرفته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فقط مجلس شورای اسلامی است که می تواند مبادرت به وضع و تشریح قانون نماید و هیچ ارگان یا نهاد، دیگری

^۱ - دکتر ابوالفضل قاضی، بایسته های حقوق اساسی، ص ۳۱۲ و ۲۱۳

^۲ - The Contitution of the U.S.A. Article I. Section I

چنین حقی را ندارد، بنابراین با ملاحظه اصول قانون اساسی روشن می گردد که مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل کشور حق وضع و تصویب قوانین را دارا می باشد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از این که در اصل ۵۷، به قوای سه گانه و استقلال آنها اشاره می کند، اعمال قوه مقننه را در اکثر موارد به عهده مجلس شورای اسلامی^۱ و در موارد بسیار مهم همه پرسشی اعلام کرده است.^۲

بر این اساس «صلاحیت» وضع قوانین - علاوه بر آنچه از طریق همه پرسشی انجام می گردد - به صورت عام در اختیار و انحصار مجلس شورای اسلامی است.

صلاحیت و قدرت قوه مقننه ناشی از قانون اساسی و محدود به قیودی است که قانون مرقوم برای اعمال این قوه تعیین کرده است، و لذا در حقیقت آن دسته از مقررات را می توان قانون نامید که سازمان های اجرائی قوه مقننه آن را بر طبق شرایط مندرج در قانون اساسی تصویب کرده باشند.^۳ قانون اساسی قوه مقننه را به عنوان یکی از قوای حاکم معرفی می نماید و استقلال آن را مورد تأکید قرار می دهد و در اصل پنجاه و هشت به صراحت اعلام می کند که فقط از طریق مجلس شورای اسلامی وضع قانون می شود.

نکته مهم دیگری که باید به آن توجه داشت، این است که صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین اصولاً انحصاری و غیر قابل تفویض است. بدین معنا که مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند.^۴ با وجود این ممکن است برخی ضرورتها و مصلحت ها در موارد ضروری و بحرانی اقتضاء نماید که قوانین زودتر از معمول به تصویب برسند تا مصالح جامعه و امنیت کشور در معرض خطر قرار نگیرد. بدین خاطر است که مجلس در موارد ضرورت می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم تفویض کند چگونگی این تفویض را در بحث های آینده مورد بررسی قرار خواهیم داد.^۵

^۱ - اصل ۵۸ قانون اساسی

^۲ - اصل ۵۹

^۳ - ناصر کاتوزیان، تشخیص مطابقت قوانین عادی یا قانون اساسی (۲)، ص ۱۹

^۴ - اصل ۵۸، ق اساسی

^۵ - آقای دکتر زهیر شکر رئیس دانشگاه لبنان و استاد حقوق اساسی در این خصوص می گوید: صلاحیه البرلمان التشريعية في لبنان مطلقه من إی قید دستوری و هی صلاحیه خاصه بالمجلس. لا یحق للشعب المشاره که فیها بأی شکل من الأشکال المتبعه فی بعض الدول الیدمقراطیه ألتی تعتمد وسائل الیدمقراطیه شبه المباشرة (إيطاليا، سویسرا، فرنسا) و هی صلاحیه ذاتیه، أی یتوجب علی البرلمان ممارستها مباشرة بنفسه و عدم تفویضها إلی أی مؤسسه أخرى، الوسیط، ۲۰۰۶، ص ۵۱۸

۲: صلاحیت و حدود اختیارات مجلس در قانون گذاری

اولین سئوالی که در این خصوص به ذهن متبادر می شود این است که آیا مجلس یا به عبارت دیگری قوه مقننه در وضع قانون، دارای اقتدار مطلق است یا نسبی است و یا فاقد چنین اقتداری است؟ آیا قوه مقننه برای وضع قانون در هر موضوعی می تواند وارد شود؟

یا این که دارای محدودیتهایی می باشد و از چارچوبی که برای آن تعیین شده فراتر نمی رود؟ آیا قوه مقننه دارای چنین اختیاراتی می باشد که تصویب قانون را به دیگری تفویض نماید؟ آیا مراجع دیگری وجود دارند که هم سطح یا دارای اقتدار بیشتری از قوه مقننه باشند؟

اصولا وجود قوه مقننه و فلسفه انتخابات به دنبال قرن ها حکومت وابسته و استبداد بوده است و منظور این نبوده است که مجلس جای سلاطین مطلق العنان را بگیرد و اقتدرات غیر محدودی را اعمال نماید.^۱ و اصولا اساس وجود اصل تفکیک قوا و تقسیم آن به سه بخش مقننه، اجرائیه و قضائیه بخاطر توزیع ساختار قدرت بر اساس قانون اساسی بوده است و روشن است از بین قوای سه گانه، قوه مقننه از اهمیت بیشتری برخوردار است. بدین خاطر که این قوه مقرراتی را وضع می کند که سایر قوا از جمله قوه مجریه موظف به اجرای آن است و هنگامی که از قوه مقننه و مظهر آن که مجلس یا مجالس یا پارلمان است بحث می کنیم این تصور و پیشینه ذهنی را به همراه داریم که حکومت به بخشها و قوای مختلف تقسیم می گردد که یکی از آن قوا به وضع قوانین و مقررات می پردازد. در حکومت های دارای دموکراسی و قانون گذاری حق پارلمان است که به عنوان مظهر حاکمیت ملی شناخته شده و بصورت مستقیم و بدون واسطه اراده عمومی را در قالب قانون اعلام می کند. با این وصف نمی توان گفت پارلمان اقتدار قانون گذاری را بهر نحو اعمال کند اگرچه تدوین کنندگان قانون اساسی کشورها محدوده پارلمان را به ندرت مشخص کرده اند لیکن به شکلهای مختلفی ایجاد این محدودیت احساس می شود و موانعی وجود دارد. در بعضی قوانین اساسی کشورها مراجع دیگری به غیر از پارلمان برای تصویب بعضی از قوانین پیش بینی شده اند، گاهی اوقات برای مراجعه مستقیم به آراء عمومی یا همه پرسی محدودیت های وجود دارد و پارلمان در آن محدوده نمی تواند قانون وضع کند. حتی ممکن است یک روش خاصی برای تصویب قانون در نظر گرفته شود که قانون گذار از آن روش یا چهار چوب نتواند عدول نماید و یا مرجع دیگری به غیر از پارلمان برای تضمین این چهارچوب پیش بینی شده است، مثلا: در جمهوری اسلامی ایران مصوبات

^۱ - دکتر سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات پایدار، زمستان ۱۳۷۹، ۲۰۰۱ میلادی، ص ۲۲۱ اصل ۵۸، ق اساسی

مجلس باید با قانون اساسی و با موازین شرع اسلام مغایرت نداشته باشد و شورای نگهبان وظیفه دارد از این چهارچوب حفاظت نموده و کلیه مصوبات مجلس را کنترل نماید.^۱

در خیلی از کشورها تصویب بخش وسیعی از مقررات کشور، مثل تصویب نامه و آئین نامه و اساسنامه و... با قوه مجریه است و استدلال آنها این است که مجلس نمی تواند در همه مسائل جزئی به وضع قانون پردازد لذا مقرراتی که ماهیت قانون ندارد با قوه مجریه است.^۲ اما این موضوع جای بحث دارد چگونه و به چه صورت باید حد قانون و مقررات پایین تر از آن را مشخص ساخت و چه ضمانت اجرایی برای تفکیک این دو وجود دارد یا پیش بینی نمود. در جمهوری پنجم فرانسه که هم اکنون ادامه دارد تصویب آئین نامه و مقررات موضوعه دولت اصل محسوب شده و قانون گذاری امری استثناء است چرا که قانون اساسی اختیار قانون گذاری را در موارد مشخص معین کرده و بقیه را به قوه مجریه واگذار نموده است و به خاطر اینکه پارلمان را از تجاوز بازدارد و در همان چهارچوب معین محصور کنند شورای قانون اساسی را پیش بینی نموده است.

لذا ملاحظه می شود در چنین وضعیتی اقتدار و توانایی قوه مجریه در زمینه قانون گذاری از پارلمان پیشی گرفته است، البته در تعدادی از کشورها اگرچه قانون اساسی موارد خاصی را برای قانون گذاری معین ساخته اما این تعیین بدین معنا نیست که قوه مقننه در سایر زمینه ها حق وضع قانون رانداشته باشد در قانون اساسی هلند مواردی وجود دارد که تعیین تکلیف آنها فقط از طریق قانون امکانپذیر است و این به این خاطر بوده که بعضی از امور نیازمند رأی پارلمان است نه اینکه پارلمان نتواند در سایر موضوعات اتخاذ تصمیم گیری نماید بلکه پارلمان در غیر این امور اختیار دارد. مشابه این موضوع در قانون اساسی جمهوری اسلامی وجود دارد بعضی موارد را موکول به اتخاذ تصمیم از جانب مجلس شورای اسلامی نموده است و قوه مجریه تا زمانی که قانونی از جانب مجلس وضع نشده باشد در آن امر فاقد اقتدار می باشد مانند موارد مندرج در اصول ۷۷ و ۷۸ و ۷۹ و ۸۰ و ۸۲ و ۸۳ قانون اساسی.^۳

۱- براساس اصل ۹۴ قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود و شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند.

۲- اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر داشته «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیر مأمور و تدوین آئین نامه های اجرایی قوانین می شود هیأت وزرا حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سامانه های اداری به وضع تصویب نامه و آئین نامه پردازد هر یک از وزیران نیز در حدود وظائف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...»

۳- برقراری محدودیتهای ضروری در زمان جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، تغییر جزئی در خطوط مرزی، گرفتن و دادن وام یا کمکهای بلاعوض داخلی و خارجی از طرف دولت، استخدام کارشناسان خارجی، انتقال اموال دولتی نفیس به خارج، همه این موارد نیاز به تصویب مجلس

در ایالات متحده آمریکا همانند جمهوری پنجم فرانسه صلاحیت قوه مقننه دولت فدرال به موارد معینی در قانون اساسی محدود گردیده است، ولی دلیل این محدودیت فدرال بودن جمهوری است، منظور این است مواردی که اختیار آن در قانون اساسی به کنگره داده نشده است در محدوده اختیارات ایالات قرار دارد؛ زیرا که هر ایالت خود دارای قوه مقننه می باشد. تدوین کنندگان قانون اساسی آمریکا شماری از موضوعاتی را که کنگره اختیار وضع قانون را در آن موضوعات دارد بر شمرده اند از جمله این روابط خارجی و بین المللی، اعلام جنگ و صلح، نشر اسکناس، استقراض، مالیات و بودجه، تضمین امنیت عمومی ایالات، تنظیم امور بازرگانی، حقوق مؤلفین و مصنفین^۱، بعضی از صاحب نظران حقوق اساسی در خصوص موارد فوق بر این عقیده هستند که علاوه بر مواردی که در قانون اساسی تصریح شده موارد دیگری هم وجود دارد که می شود این استنباط را کرد اراده قانون گذار در واگذاری اختیار به کنگره بوده لذا این اختیارات را اختیاراتی ضمنی نامیده اند. دلیل آن هم این است که بارها در خصوص اختیارات ضمنی اختلاف پیش آمده و موضوع به محاکم کشیده شده است.^۲

لازمه اختیار قانون گذار در وضع قانون این است که برای اجرای آن قوانین ضمانت اجرا معین کند. قانون گذاری که نتواند برای امر و نهی خود ضمانت اجرا معین کند قانون گذار نیست در حالیکه چنین اختیاری به طور صریح و ضمنی به کنگره نداده اند.^۳

و اما در خصوص صلاحیت و اختیارات مجلس شورای اسلامی لازم است بدانیم آیا مجلس شورای اسلامی اختیار وضع قانون را در چه حد دارا می باشد؟ آیا توانایی و اقتدار و اختیار وضع هر نوع قانونی را دارد برای پاسخ به این سؤال باید به قانون اساسی رجوع کرد و آن این است که صلاحیت وضع قانون عادی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در اختیار مجلس شورای اسلامی می باشد بر اساس اصل هفتاد و یک قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند. بدین گونه که مجلس شورای اسلامی، مرجع اصلی در وضع قوانین عادی معرفی شده است.

دارد. و بخلاف ما اعتمده بعض دساتیر الدول الیدمقراطیه ومنها فرنسا، إن فیما خص تحدید النطاق التشريعی و توزیع صلاحیه التشریع بین البرلمان و الحکومه، أو فی ما یتعلق بالتمیز بین القوانين بحیث تختلف الطرق المتبعه فی إقرارها و الأکثریه المطلوبه (فهی فرنسا مثلاً یمیز الدستور بین القانون الاساسی Loi organique و القوانين المالیه Lois des finances و قوانین تمويل الضمان الاجتماعی و القوانين البرامج Lois des programmes فإن الدستور اللبنانی لا یمیز بین مختلف فئات القوانين ما عدا القانون الد ستوری الذی یتطلب اصولاً و إجراءات خاصه و اکثریه موصوفه . و كان حریاً بالمشرع الدستوری أن یعمد التمییز، علی الأقل، بین القوانين العادی و القوانين بتحدیدها حصراً. (قانون الانتخابات، قانون التنظيم الإداری، قانون الجنسیه، تنظیم الأحزاب إلخ و ...) به نقل از دکتر زهیر شکر الوسیط فی القانون الدستوری اللبنانی، ص ۵۱۸ و ۵۱۹، ۲۰۰۶.

^۱- The Constitution of the U.S.A. Article I Section 8

^۲ - دکتر جعفر بوشهری حقوق اساسی جلد دوم صفحه ۱۲۰

^۳ - دکتر سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی تطبیقی، ص ۲۲۴

براین اساس صلاحیت وضع قوانین به صورت عام در اختیار و انحصار مجلس شورای اسلامی است. محدودیت مجلس شورای اسلامی در این باب، عدم مغایرت مصوبات آن مجلس با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی است.^۱ این صلاحیت تا به آنجا وسعت می یابد که توسط قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محدود نگریده باشد. بنا براین وضع قانون به وسیله قوه مجریه یا قوه قضائیه خلاف اصل تفکیک یا استقلال قوا و صلاحیت های اعلام شده در دیگر اصول قانون اساسی است.^۲

همچنین قانون اساسی در اصول دیگری از جمله اصل ۱۳۸ و نسبت به تعیین پاره ای صلاحیت های خاص برای مراجعی دیگر اقدام کرده است که در دنباله بحث به بررسی آن خواهیم پرداخت.

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تنها محدودیت های وارد بر این صلاحیت، حفظ حریم قانون اساسی و شرع است که باعث می گردد تا قوانین مغایر با شرع و قانون اساسی قدرت الزامی نداشته باشد. این محدودیت به علت اصل برتری قانون اساسی بر قوانین عادی پیش بینی شده است که اصل سلسله مراتب قوانین نیز بر آن تأکید دارد. اما در غیر از این موارد، نهاد قانون گذار عادی در وضع قوانین عادی واجد صلاحیت عام می باشند.

«حاکمیت ملی، صلاحیت عام تدوین قوانین را بر عهده مجلس می گذارد، از سوی دیگر حاکمیت اسلامی ایجاب می کند که کلیه قوانین بایستی بر اساس موازین اسلامی باشد».^۳

قانون اساسی نظام سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی یک کشور را پی ریزی می کند. لذا قوانین عادی باید از این اصول پیروی کند و مغایر آن نباشد.^۴

مجالس قانون گذاری عادی حق نسخ و تجدید نظر در قانون اساسی را ندارند. اصلاح قانون اساسی فقط به طریقی است که در خود آن پیش بینی شده است.^۵

۱- اصل ۷۲. ق. اساسی

۲- اصل ۵۷، ق. اساسی

۳- سید محمد هاشمی: بررسی تطبیقی و موضوعی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۱۷۳

۴- عبدالحمید ابوالحمد: حقوق اداری (۱)؛ سازمان های اداری ایران، ص ۶۹

۵- در اصل ۱۱۲ ق. اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش بینی گردیده و به این مجمع اختیار داده شده که از جهت مصلحت نظام یا ضرورت در جریان قانون گذاری وارد گردد و نظر شورای نگهبان را که تا آن زمان قطعی و از جانب مجلس باید تبعیت می شد در مواردی کنار گذارد با این توضیح که هر گاه شورای نگهبان مصوبه مجلس را خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی دانست و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را نپذیرفت نظر قطعی با مجمع تشخیص مصلحت نظام است. مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی گوید که نظر شورای نگهبان در مغایرت مصوبه با موازین شرع یا قانون اساسی درست نبوده بلکه اگر احساس ضرورت آن مصوبه را برای جامعه نمود و از لحاظ مصلحت نظام لازم تشخیص داد مصوبه خلاف قانون اساسی و خلاف شرع را تجویز می نماید. بنابراین با این اصلاح و تغییر قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ شورای نگهبان مرجع نهائی نیست.

قانون اساسی در اصول چهارم هفتاد و دوم تأکید نموده که در هیچ زمانی مجلس حق ندارد و نمی تواند از دایره احکام اسلامی خارج شود مصوبات مجلس باید در چارچوب قانون اساسی و شرع باشد و تشخیص آنرا به اعلام نظر شورای نگهبان محول نموده است و هر یک از مصوبات مجلس و کمیسیونهای آن که به طور موقت یا دائم تصویب می گردد باید به این شورا فرستاده شود. استثنای وارد بر این اصل موضوعاتی است که توسط قانون اساسی معین شده باشد. همچنین وضع الزام در تغایر با احکام شرع نیز باعث می گردد، حقوق و تکالیف وضع شده فاقد ارزش مورد نیاز باشد، تشخیص دو مورد استثنای فوق بر عهده شورای نگهبان است.

۳: محدودیت اختیارات مجلس در قانون گذاری

اگرچه مجلس شورای اسلامی دارای صلاحیت عام و کلی در وضع قوانین عادی می باشد لیکن این صلاحیت در چند مورد با محدودیتهایی مواجه گردیده است.

الف- از آنجا که در سلسله مراتب قوانین، قوانین عادی در مرتبه ای پایین تر از قوانین اساسی قرار می گیرند، وضع مصوباتی که بر حسب ارزش، در زمره قوانین اساسی، و نه قوانین عادی قرار می گیرند، خارج از صلاحیت مجلس شورا می باشند. اقدام به حذف یکی از قوای سه گانه یا افزایش قوه ای به قوای موجود یا تحدید حقوق و آزادیهای عمومی بوسیله قانون عادی و از طریق مجلس شورای اسلامی در حوزه اختیارات مجلس نیست و در حقیقت تجاوز به اختیارات قانون گذار قانون اساسی محسوب می شود.

همچنین این محدودیت شامل قوانینی که از حوزه تقنینی مجلس شورای اسلامی خارج گردیده است می شود اصل ۱۰۸ قانون اساسی در این مورد می گوید:

قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آئین نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین دوره شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهائی 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.

ملاحظه می شود بر اساس این اصل از قانون اساسی مجلس شورای اسلامی به هیچ وجه صلاحیتی در زمینه تعیین شرایط و تعداد خبرگان رهبری و کیفیت انتخاب آنها را ندارد.

این صلاحیت برای اولین بار به عهده فقهای شورای نگهبان و از آن به بعد در اختیار خبرگان رهبری می باشد در اینجا روشن می شود که اصل استقلال تمام عیار مجلس خبرگان از تمام نهادهای حاکم باعث می گردد حتی

راه های اعمال نفوذ نهادهایی مثل شورای نگهبان بر مجلس خبرگان مسدود گردد و امکان نظارت شورای نگهبان بر قواعد وضع شده توسط خبرگان منتفی گردد.

بنابراین اقدام به وضع قانون در مورد حقوق اساسی و آزادیهای عمومی افراد یا موضوعاتی که در حیطه قانون اساسی تعریف می گردند از طریق قانون گذار عادی امکان پذیر نمی باشد. محدودیت ذکر شده علاوه بر این که مؤید این مفهوم است که مجلس حق وضع در حقوق و تکالیف اساسی را ندارد. بیان کننده این مفهوم نیز می باشد که اقدام مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین عادی نباید منجر به تحدید یا تعطیل و پاسخ اصلی از اصول قانون اساسی گردد.

ب: اسلامیت نظام، اقتضاء دارد تا حقوق و تکالیف وضع شده توسط این مجلس با شرع مقدس در تعارض و تغایر نباشد. از این رو به عنوان محدودیتی دیگر در مقابل مجلس شورای اسلامی، این نهاد از وضع قوانینی که با موازین شرع مغایرت داشته باشد، ممنوع گردیده است. قانون اساسی ضمانت اجرای عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و موازین شرع را با ایجاد نهاد شورای نگهبان محقق ساخته است.

مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده، بر عهده شورای نگهبان است.^۱ بدین گونه صلاحیت های مجلس شورای اسلامی از طریق مجاورت نهادی، تحت عنوان شورای نگهبان در کنار مجلس شورای اسلامی کنترل می گردد.

۱-۳- ضرورت انطباق مصوبات مجلس با موازین اسلام

در اصل ۹۱ قانون اساسی انطباق مصوبات مجلس با احکام اسلام لازم دانسته نشده است و صرف عدم مغایرت کافی شمرده شده است. همچنین برابر اصل ۹۶ قانون اساسی تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان است.

در اصل ۹۴ نیز که صحبت از انطباق مصوبات مجلس با موازین اسلام به میان آمده، به نظر می رسد که مقصود از انطباق همان عدم مغایرت باشد؛ زیرا به دنبال آن گفته شده «چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند» مفهوم مخالف این جمله این است که در صورت عدم مغایرت، مصوبه مجلس مورد تایید شورای نگهبان قرار خواهد گرفت و می دانیم که عدم مغایرت اعم است از مطابقت، یعنی مصوبه مجلس ممکن است در

^۱ - اصل ۹۶، ق اساسی

عین حال که با موازین اسلام مغایر نیست، با آنها مطابق نیز نباشد بدین صورت که ناظر به مطلبی باشد که شرع اسلام درباره آن ساکت است و نفیا و اثباتا در آن مورد سخن نگفته است.

در پاسخ به این سؤال برخی از حقوقدانان اظهار نظر نموده و گفته اند: قانون اساسی هم از انطباق و هم از عدم مغایرت نام برده و همین امر موجب ارائه نظرات متفاوت شده است.^۱

در مراجع به مشروح مذاکرات بررسی نهائی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ اثری از طرح این موضوع ملاحظه نشده. البته بعید نیست که این مسأله در کمیسیونهای مربوط مورد بررسی قرار گرفته باشد و به همین خاطر از طرح مجدد آن در جلسات رسمی خودداری شده باشد.

در قانون اساسی هر جا تعبیر به «انطباق» و یا «بر اساس» شده در کنار آن عبارت «موازین اسلامی» به کار رفته است و هر جا سخن از «عدم مغایرت» رفته است، تعبیر به «احکام اسلامی» شده است. مواردی که در آنها تعبیر عدم مغایرت به کار رفته بود اصول ۹۱ و ۹۶ می باشد و اصولی که در آنها به «انطباق» یا «بر اساس» تعبیر شده ۹۴ و ۴ می باشد. همچنین برابر اصل چهارم قانون اساسی «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی و اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر از اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد» و اصل ۹۴ تاکید بر ارسال کلیه مصوبات مجلس به شورای نگهبان و مهلت تعیین شده برای بررسی مصوبه از نظر انطباق با موازین اسلامی و قانون اساسی دارد.

به نظر می رسد که مقصود قانون گذار از عبارت «موازین اسلام» قواعد و مقررات کلی اسلام می باشد نظیر: قاعده لاضرر و لاضرار و تقدیم اهم بر مهم و... در حالی که منظور وی از عبارت «احکام اسلام» مقررات جزئی اسلامی در زمینه های مختلف است.

به طور خلاصه می توان گفت اسلام دارای اصول و قواعد کلی می باشد که زیر بنای احکام و مقررات مختلف قرار می گیرند و با توجه به این اصول است که می توان حکم اسلامی را در مورد هر موضوعی استخراج و استنباط نمود به همین خاطر ائمه علیهم السلام فرموده اند. «علینا القاء الاصول و الیکم التفرغ»^۲ بدون شک هر حکمی از احکام اسلام بر یکی از این اصول مبتنی می باشد.

یک مصوبه مجلس ممکن است با هیچیک از احکام جزئی اسلامی منطبق نباشد، به عنوان مثال بسیاری از مقررات راجع به صادرات و واردات یا راهنمایی و رانندگی یا امور ثبت و شهرداری ها را در هیچیک از نصوص جزئی شرعی نمی توان یافت و لذا نمی توان چنین مقرراتی را مطابق با احکام اسلام دانست؛ زیرا احکام موجود

^۱ - دکتر سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۴، ص ۱۷۴

^۲ - بهار الانوار ج ۲، ص ۲۴۵

اسلامی در این موارد ساکت است و حکم مشخصی ندارد در حالی که در تمامی این مقررات و امثال آنها باید اصول کلی اسلامی، رعایت شده باشد مثلاً هیچیک از این قوانین نباید موجب اضرار به غیر یا ایجاد عسر و حرج یا زیر پا گذاشتن مصلحت اهم (مهمتر) و یا تضعیف نظام گردد و صرف مغایر نبودن با این اصول کلی (به نحوی که مطابق هم نباشد) کافی نیست، بلکه باید انطباق با مفاد این اصول در مصوبات مجلس رعایت گردد. نتیجه این که تمامی مصوبات مجلس باید منطبق بر موازین اسلامی بوده و با احکام اسلام مغایر نباشد و تشخیص این هر دو موضوع بر عهده فقهای شورای نگهبان است.

۲-۳- موارد استثنائی اختیارات قابل تفویض از طرف مجلس شورای اسلامی

اصل در قانون گذاری، این است که قوانین باید توسط نمایندگان منتخب مردم وضع گردد و به فرد یا هیأت دیگری واگذار نشود. اصل ۸۵ قانون اساسی می گوید «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری نیست. این امر بدان معناست که «قانون گذاری حق نمایندگان نیست تا بتوانند به اختیار از آن صرف نظر یا به طور موقت به مرجع دیگری بسپارند، بلکه وظیفه ای است که قانون اساسی به عهده ایشان گذارده است»^۱ علت وضع این قاعده ملاحظه اصل استقلال قوا و این امر بوده است که این گونه تفویضات «در عمل به صلاح جامعه نبوده است»^۲.

لذا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در موارد نادری که اجازه قانون گذاری یا صلاحیت و اختیار قانون گذاری را به نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است، شرایط دقیقی را برای آن ذکر نموده است، این صلاحیت را فقط قابل واگذاری به «کمیسیونهای داخلی مجلس در وضع قوانین موقت» و «دولت در تصویب اساسنامه شرکت های دولتی» می داند.^۳

وقتی که شرایط و ضوابطی دقیق تعیین می گردد و آئین ویژه ای «صلاحیت» قانون گذاری به کمیسیون های مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران واگذار می گردد، بیانگر این امر است که، در دیگر حالات، این «صلاحیت» منحصر به نهادی خاص می باشد، و ورود دیگران در حوزه قانون گذاری و در غیر از موارد احصاء شده، غیر قانونی بوده و نافذ نمی باشد.

۱- ناصر کاتوزیان: کلیات حقوق، جلد دوم، منابع حقوق، ص ۱۳

۲- محمد جعفر جعفری لنگرودی: مقدمه عمومی علم حقوق، ص ۲۳

۳- اصل ۸۵ ق. اساسی

همچنان که حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصول حاکم بر قوانین اساسی تفویض اختیارات در وضع قانون را به رسمیت نمی شناسد، دکتربین حقوقی نیز به مخالفت با تفویض اختیار می پردازد:

قوه قانون گذاری حق ندارد، اختیار قانون گذاری را به شخص یا مجلس انتقال دهد که مردم این اختیار را به آنان نسپرده باشند و نیز چنین انتقال اختیار بی اعتبار است.^۱

- اما آنکه مجلس بیاید حق قانون گذاری را به دولت بدهد، این خلاف تفکیک قوا است...^۲
مردم را نمی توان با قوانینی جز آنهایی که به وسیله برگزیدگانشان وضع گردیده است، مقید و موظف ساخت.^۳

این سنت سیئه ای است که مجالس مقننه گاهی اوقات مسائلی را که حتی در حد قانون بوده است، اظهارش را به دولت ها واگذار کرده اند، که به شکل تصویب نامه عمل کنند، اینست که می خواهیم جلوی این قبیل اعمال گرفته شود.^۴

در تحولات نیمه دوم قرن اخیر کم گرایش هائی بسوی انتقال قدرت قانون گذاری از مجلس به دولت دیده می شود.

در انگلستان، که ابتداء کابینه در چهارچوب متون قانونی حق وضع آئین نامه را داشت، به تدریج در زمینه های صرفاً قانونی هم اتخاذ تصمیم می نماید.

در قانون اساسی ۱۹۴۶ فرانسه اصل عدم انتقال به این صورت آمده: مجلس ملی به تصویب قانون می پردازد و این حق را نمی تواند به کسی واگذار کند» ولی قانون اساسی جمهوری پنجم ۱۹۵۸ اصل تفویض اختیار را پذیرفته است.^۵

در قانون اساسی جمهوری آلمان فدرال، به موجب ماده ۳۸ امکان تفویض اختیار قانون گذاری به قوه مجریه پذیرفته شده است.

کنگره آمریکا اختیارات خود را به مقام دیگری واگذار نمی کند، مگر در موارد ضروری. این تفویض اختیار به معنای عدم نظارت کنگره نیست. کنگره از این جهت به رئیس جمهور اختیار داده تا دولت بتواند برای حل مشکلات فوق العاده، تصمیمات فوری اتخاذ نماید و تشریفات مراجعه به کنگره برای کسب اجازه، سبب تأخیر

۱ - فردریک کاپلتون: فیلسوفان انگلیسی، ص ۱۵۴

۲ - مجلس شورای اسلامی، مشروع مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳ - و. ت. جونز: خداوندان اندیشه سیاسی، جلد دوم، قسمت اول، ص ۲۵۳

۴ - مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول ص ۸۴۵

۵ - دکتر سید جلال الدین مدنی حقوق اساسی تطبیقی، ص ۲۲۵

در کارها نگردد. در آمریکا قاعده عمومی بر این است که اولاً تفویض اختیار باید به موجب نص صریح قانون باشد و ثانیاً قانون گذار نمی تواند این اختیار را به طور مطلق و نامحدود تفویض نماید ثالثاً در صورتی که اعطای این اختیارات مخالف قانون اساسی باشد از طرف دادگاههای آمریکا حکم به غیر قانونی بودن آن داده خواهد شد.^۱

همانطور که پیش تر توضیح دادیم، صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین انحصاری و غیر قابل تفویض است و قانون اساسی نسبت به این امر صراحت دارد با این وجود برخی ضرورتها موجب شده که اصل هشتاد و پنجم ق اساسی دست مجلس را در تفویض اختیار پاره ای از وظایف قانون گذاری تحت شرایطی باز گذارد. و اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم قانون اساسی به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند. و یا اجازه تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی وابسته را به دولت بدهد. البته این تفویض اختیار به کمیسیونهای داخلی در واقع تفویض در داخل مجلس است:

الف- تفویض اختیار به کمیسیونهای داخلی که در دو مورد انجام می گیرد. یکی از مورد تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که عنوان قانون را پیدا می کند. دوم در هر موردی که ضرورت اقتضاء نماید در این صورت مصوبه کمیسیون قانون موقت و آزمایشی خواهد بود که مدت اجرای آزمایش آن را هم مجلس معین می نماید.^۲

ب- تفویض اختیار به دولت- بر طبق اصل ۸۵ ق اساسی و با اصلاحاتی که در سال ۱۳۶۸ صورت گرفت، مجلس شورای اسلامی می تواند اجازه تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت بدهد. دولت در اختیاری که پیدا می کند، باید اولاً رعایت موازین شرع و قانون اساسی را بنماید و تأیید شورای نگهبان را بگیرد. ثانیاً این مصوبات نباید مخالف مقررات و قوانین عمومی کشور باشد؛^۳ یعنی، اساسنامه مصوب دولت نباید مغایر با قانون و مقررات عمومی باشد. قانون اساسی تضمینی که برای این نوع عدم مغایرت پیش بینی کرده اطلاع رئیس مجلس است، بنابراین مصوبات دولت با اجازه مجلس در مورد اساسنامه

^۱ - ابوالقاسم مشیری، کتاب نقش کنگره آمریکا در سیاست آن کشور، ص ۱۷۰ تا ۱۷۶

^۲ در هر دو مورد تصمیمات کمیسیون وقتی عنوان قانون دائم یا موقت را پیدا می نماید که تأیید شورای نگهبان را داشته باشد.

^۳ دولت با اجازه ای که برای تصویب اساسنامه پیدا می کند که در نوع خود قانونگذاری است، حق ندارد مقررات موجود را لغو و از اثر بیاندازد چنانچه مجلس به دولت اجازه داد اساسنامه سازمان را تصویب کند که قبلاً اساسنامه داشته تصویب اساسنامه جدید اعلام لغو اساسنامه سابق هم هست و این مورد مغایر با قانون سابق تلقی نمی شود.

ها باید در دو مرجع کنترل شوند. اول شورای نگهبان برای تطبیق با موازین شرع و قانون اساسی از آن اطلاع یافته و تایید کند. دوم رئیس مجلس برای اطمینان از عدم مغایرت با قوانین و مقررات عمومی از آن اطلاع پیدا کند.

۴: نقش سایر مراجع برای وضع قانون و مقررات در قانون اساسی

پیش تر توضیح دادیم که مرجع قانون گذاری اساساً جلوه ای از اراده آزاد ملت است که به صورتی سازمان یافته در قالب نهادی پایدار به نام پارلمان یا مجلس تحقق می یابد، و **بموجب قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است**.^۱ اما ممکن است گاهی اعمال این قوه در شرایط بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از راه همه پرسی اعمال شود.^۲ و مردم با شرکت در فرآیند و دادن رأی قانون را به تصویب برسانند.^۳ یا بموجب قانون اساسی به طور استثنائی مراجع دیگری هم غیر از مجلس شورای اسلامی وجود داشته باشد و در مواردی یا موردی به وضع قانون بپردازند، این مراجع بر اساس احصاء قانون اساسی عبارتند از:

۱- ۴- **وضع قانون توسط فقهای اولین دوره شورای نگهبان:** در اصل ۱۰۸ قانون اساسی قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها و آئین نامه داخلی جلسات آنها برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود. و به تصویب نهائی رهبر انقلاب برسد. به این صورت وضع این مقررات از شمول صلاحیت مجلس شورای اسلامی استثناء گردیده و در صلاحیت انحصار مراجعی که در اصل ۱۰۸ قانون اساسی از آنها یاد شده است، قرار می گیرد. اولین فقهای شورای نگهبان و پس از آن مجلس خبرگان، فقط در این مورد حق وضع قانون را دارا می باشند. صلاحیت مراجع ذکر شده در وضع این مقررات انحصاری می باشد. این صلاحیت پس از تصویب «قانون انتخابات و آئین نامه داخلی مجلس خبرگان مربوط به اصول پنجم و یکصد و هفتم و یکصد و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»^۴ توسط شورای

۱- اصل ۵۸، ق اساسی

۲- اصل ۵۹ قانون اساسی

۳- و اخیراً قد یشرک الشعب مع نوابه و ممثلیه فی ممارستها، كما هو الحال فی الیدیمقراطیة شبه المباشرة (الدكتور عبد الغنی بسیونی عبدالله، نظریة الدولة فی السلام، الدار الجامعة، بیروت ۱۹۸۶ ص ۱۹۹ .

تختلف الجهة التي تطلع بهذه السلطة فی النظم الیدیمقراطیة وفقاً لنوع الیدیمقراطیة المطبق، فقد تولها الشعب بنفسه، كما هو الشأن فی الیدیمقراطیة المباشرة. و قد یباشرها نواب الشعب المنتخبون مثلماً هو الوضع فی الیدیمقراطیة النیابة، به نقل از کتاب محمد مصطفی شلی، اصول الفقه الاسلامی، المقدمة التعریضیة بالاصول، و أدلة الاحکام و قواعد الاستنباط، الطبعة الرابعة، الدار الجامعة، بیروت-لبنان، ۱۹۸۳ ص ۸۴

۴- روزنامه رسمی کشور، مجموعه قوانین ۱۳۵۹، ص ۵۴۱

نگهبان و اعمال اصلاحات نسبت به آن موضوعاً منتفی گردیده و اکنون جزئی از تاریخ حقوق اساسی ایران می باشد.^۲ از اصول قانون اساسی برداشت می شود که نظر قانون گذار قانون اساسی بر این بوده است که صلاحیت وضع قانون عادی در این موارد را کلاً از صلاحیت عام مربوط به قوانین عادی جدا سازد.

دامنه صلاحیت مراجع ذکر شده در اصل ۱۰۸ قانون اساسی محدود به موارد ذی است:

الف- با توجه به اصل سلسله مراتب قوانین، مصوبات مراجع این اصل نباید با قانون اساسی در تعارض و تغایر باشد. کما این که وضع الزاماتی که در حد قانون اساسی است از سوی مراجع این اصل باطل و بلااثر است.

ب- با توجه به این که همه پرسوی در مقام برتری نسبت به انواع قوانین عادی قرار دارد، در صورتی که موضوعی به استناد اصول ششم و پنجاه و نهم قانون اساسی مورد آزمایش قرار گیرد، تغییر، نسخ یا اصلاح آن از طریق قوانین عادی موضوع این اصل منطقی به نظر نمی رسد، به عبارت دیگر دامنه شمول همه پرسوی مصوبات اصل ۱۰۸ را نیز در بر گرفته و در صورت تعارض باعث کنار رفتن الزامات وضع شده توسط مراجع اصل ۱۰۸ خواهد شد این حکم هم از برتری ماهوی همه پرسوی بر مصوبات اصل ۱۰۸ ناشی می شود و هم متکی بر برتری آراء عمومی (مرجع وضع) نسبت به مراجع ذکر شده است.

۲-۴: تصویب قانون به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام: به موجب اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تائید مقام رهبری خواهد رسید، علاوه بر وضع این مقررات، مجمع در مواردی که مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی تشخیص گردد، به تعیین تکلیف می پردازد. البته در خصوص این که اصولاً مجمع تشخیص مصلحت نظام حق قانون گذاری را دارد یا خیر و نظر صاحب نظران در این مورد چه بوده است باید در جای خود مورد بررسی قرار گیرد. لذا در این مقاله فرصتی برای بررسی آن نیست. ولی در مجموع قانون وظیفه ای در این خصوص برای آن تعیین نکرده است .

۳-۴: تصویب مقررات توسط شورای عالی امنیت ملی: طبق قسمت اخیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تایید مقام رهبری قابل اجرا است. البته مصوبات شورای عالی امنیت ملی جنبه قانون را

۱- روزنامه رسمی کشور، مجموعه قوانین ۱۳۶۱، ص ۶۳

۲- در ماده ۲۱ این قانون آمده است: این قانون در بیست و یک ماده و شش تبصره در جلسه مورخ ۱۳۵۹/۷/۱۰ فقهای شورای نگهبان تنظیم و برای تصویب نهایی به پیشگاه امام امت تقدیم گردید

ندارد و نظیر مصوبات هیئت وزیران است که بیشتر اجرائی می باشد و طبعاً در هیچ موردی نمی تواند برخلاف موازین شرع و قانون اساسی باشد.^۱

۴-۴: وضع و تصویب مقررات توسط شورای بازنگری قانون اساسی:

در بخش دوم از آخرین اصل قانون اساسی پس از ذکر ترکیب اعضاء شورای بازنگری قانون اساسی که توسط مقام رهبری انتخاب می گردند، این نکته قید گردیده که مصوبات شورا پس از تایید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسى برسد. و بدین طریق نقش شورا در قانون گذاری مشخص می گردد. البته وضع آن مقررات از شمول صلاحیت مجلس شورای اسلامی استثناء گردیده و در صلاحیت انحصاری مرجعی است که در اصل ۱۷۷ آمده، این صلاحیت و این مرجع فقط در این مورد (بازنگری) و در همان مقطع تا تصویب مصوبات توسط مردم می باشد پس از آن موضوع منتفی است، مگر اینکه طبق مقررات مربوط نیاز مجدد به بازنگری وجود داشته باشد.

۵-۵- وضع مقررات توسط شوراهای اسلامی: شوراهای اسلامی طبق اصل هفتم قانون اساسی از ارکان تصمیم گیری کشور بوده و بر اساس اصل دوازدهم قانون اساسی این شوراها مقررات محلی را در هر منطقه ای که پیرامون هریک از مذاهب پنجگانه حنفی، مالکی، حنبلی، شافعی و زیدی اکثریت داشته باشند طبق آن مذهب و با حفظ حقوق پیرامون سایر مذاهب و در حدود اختیارات شوراها وضع می نمایند و قانون اساسی وفق اصل یکصد و سوم استناداران و فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند را ملزم به رعایت تصمیمات شوراها در حدود اختیارات آنها نموده است.

۶-۶: وضع قانون به وسیله کمیسیونهای مجلس و قوه مجریه: به لحاظ تسریع در امر وضع قانون در مواردی، بنا به ضرورت وفق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض نماید، هر چند که این قوانین در مدت زمانی با تصویب مجلس به صورت آزمایشی به اجراء گذارده می شود و النهایه توسط مجلس به تصویب نهائی می رسد .

۷-۷- تصویب اساسنامه سازمانها، شرکتهای توسط دولت

به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب اساسنامه سازمانها، شرکتهای موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه

^۱ - دکتر سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ ۱۳۸۰، ص ۳۸۲

تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

ملاحظه می شود که با اجازه قوه مقننه به دولت اختیار وضع قوانین خاص داده شده است. علاوه بر این وضع تصویب نامه ها و آئین نامه ها بموجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی از بارزترین موارد گذاری توسط دولت می باشد.

بدین ترتیب ملاحظه می گردد که علیرغم آنکه در قانون اساسی اصل بر وضع قانون توسط مجلس شورای اسلامی اسلامی است، استثنائات فوق نیز به جواز قانون اساسی مجری است.

۵: نقش مجلس شورای اسلامی در ارتباط با اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی.

پس از این که بعد از قوانین عادی، به ترتیب (آئین نامه های اجرایی قوانین) و (آئین نامه های اداری) در جرگه (قانون) و سلسله مراتب ناشی از آن قرار گرفتند. موضوع سلسله مراتب بدین گونه مطرح می گردد که الزامات وضع شده از سوی آئین نامه های فوق، نباید مغایر با الزامات وضع شده توسط قوانین عادی و دیگر قوانین برتر باشد. لذا نوعی روش کنترلی به عنوان ضمانت اجرا لازم است تا برای کنترل مطابقت آئین نامه ها با قواعد برتر، عمل نماید. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت را در ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ پیش نموده است و این گونه بیان کرده است:

علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز در همین رابطه می گوید:

تصویب نامه ها و آئین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرای به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آنها را خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد. همچنین اصل ۱۷۳ قانون اساسی با تأسیس دیوان عدالت اداری، امکان ابطال آئین نامه های خلاف قانون را پیش بینی کرده است. اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز زمینه بطلان نسبی آئین نامه های خلاف قانون را فراهم ساخته و بدین گونه در تضمین اصل سلسله مراتب قوانین خود نمایی می کند. مجلس

شواری اسلامی در سال ۱۳۶۸ قانون نحوه اجراء اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس را به تصویب رساند که مورد تصویب شورای نگهبان^۱ قرار گرفت.

ماده واحده این قانون چنین است: تصویب نامه ها و آئین نامه های دولت و مصوبات کمیسیونهای مذکور در اصل یکصد و سی هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد. در صورتی که رئیس مجلس آنرا خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می نماید.

این ماده قانونی دولت را مکلف نموده است چنانچه این قبیل مصوبات بعضا یا کلا خلاف قانون تشخیص داده شوند، حسب مورد ظرف یک هفته به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجراء را صادر نماید.

تبصره ۲ این قانون بیان می دارد: چنانچه بین رئیس مجلس و هیأت دولت و یا کمیسیونهای مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود، نظر رئیس مجلس معتبر است.

همچنین تبصره ۴ قانون دولت را مکلف نموده است چنانچه این قبیل مصوبات بعضا یا کلا خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد ظرف یک هفته به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجراء را صادر نماید.

تبصره ۲ این قانون بیان می دارد چنانچه بین رئیس مجلس و هیأت دولت و یا کمیسیونهای مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود، نظر رئیس مجلس معتبر است.

همچنین تبصره ۴ قانون الحاق ۵ تبصره به قانون نحوه اجراء اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مقرر می دارد: چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود.^۲

وضع آئین نامه های اجرایی و آئین نامه های ادارتی با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی و گرایش های موجود در حقوق اساسی، در صلاحیت اولیه هیأت وزیران قرار دارد. از این رو، با توجه به این که وضع این نوع از مقررات، از (وظایف) هیأت وزیران است، به استناد متن نقل شده از اصل ۱۳۸ قانون اساسی قابل واگذاری به کمیسیون های وابسته است. صلاحیت های ذکر شده قائم به شخص وزراء بوده و قابل واگذاری به اشخاص دیگر نیست.

۱- قانون فوق در تاریخ ۱۳۶۸/۱۱/۲۶ به تصویب مجلس و در تاریخ ۶۸/۱۰/۲۸ به تایید شورای نگهبان رسیده است

۲- این قانون مشتمل بر ماده واحده، در جلسه علنی ۷۸/۱۲/۸ تصویب و در ۷۸/۱۲/۹ به تایید شورای نگهبان رسیده است

در اصل ۱۳۸ قانون اساسی این حق به هیأت دولت داده شده تا علاوه بر مواردی که هیأت وزیران حق تصویب تصمیمات اجرایی آن را دارد، وزیر یا وزرایی را مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی نماید. در این ارتباط وزراء عضو کمیسیون امور اجتماعی هیأت دولت هر وقت که ایجاب کند به استناد ماده ۸ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاههای دولتی، افراد و اشخاص معرفی شده ای را که قانونا به کارگیری آنها در دستگاههای دولتی ممنوع است، مجازند استخدام کنند. مصوبات هیأت وزیران عموماً با کد «ه» اندیکس می شوند اما این گونه مصوبات که موضوعاً به مصوبه اصل یکصد و سی و هشتم مرسوم اند با کد (ک) از فیلتر قانون نحوه اجرای اصول ۱۳۸ و ۸۵ عبور نمی کنند و اگر هم عبور کنند نظارت لازمه بر آنها اعمال نمی شود چون مصوبه هیأت وزیران نیست (مصوبه وزرای عضو کمیسیون امور اجتماعی دولت است) و لذا نظارت رئیس مجلس و هیأت تطبیق مصوبات را در بر ندارد. برای نمونه می توان به مصوبه ۱۱۰۶۹/ت ۲۶۵۱۲ ک مورخ ۸۱/۴/۵ اشاره کرد.

در این مصوبه وزرای عضو کمیسیون اجتماعی هیأت دولت (نه هیأت وزیران) به استناد ماده ۸ قانون تعدیل مصوب سال ۶۶ و متکی به بند (و) تبصره ۴ قانون بودجه مقرر نموده اند تا افراد بازنشسته و یا با خرید شده ای را که دستگاههای اجرایی به تخصصشان نیاز دارند از مشمول ممنوعیت به کارگیری خارج نمایند.

نقد و بررسی موضوع: به نظر می رسد قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی با یک اشکال اصولی و بنیادین مواجه است و آثار حقوقی مهم و نتایج غیر قابل پیش بینی بر آن مترتب باشد؛ زیرا که به موجب قسمت اخیر از اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی وظیفه دارد (عدم مغایرت) مصوبات دولت با قوانین را اعلام نماید در حالی که اکنون به چنین وظیفه خطیری عمل نمی کند و همچنان اجرای اصول یاد شده در قانون اساسی راکت مانده است این عدم رعایت اجراء دارای آثار حقوقی است که به آن اشاره می شود:

۱- چنانچه مجلس نسبت به (اعلام عدم مغایرت) اقدام ننماید پیوسته مصوبات دولت فاقد ثبات می باشد و هر لحظه این احتمال وجود دارد بعد از ماهها از ابلاغ برای اجراء، عدم تطبیق آن با قانون از طرف مجلس به دولت اعلام گردد زیرا محدودیت و مهلت زمانی خاصی برای اعلام نظر مجلس تعیین نشده است در نتیجه به خاطر عدم محدودیت زمانی برای اعلام نظر مجلس ممکن است قوه مجریه و دستگاههای وابسته به آن عملیات اجرایی مربوط به یک مصوبه را آغاز نمایند و حتی بخش مهمی از آن را انجام دهند یا به موجب مصوبه دولت حقی برای شخصی ایجاد شده باشد و قوه مجریه آنرا انجام داده باشد. بعد از آن مجلس مغایرت و عدم تطبیق مصوبه با قانون

را اعلام کند در نتیجه توقف عملیات اجرایی موجب از بین بردن سرمایه های ملی شده و آثار حقوقی شدیدید بر آن مترتب خواهد شد.

۲- با توجه به این که به موجب اصل یکصد و هفتادوم قانون اساسی قضات دادگاهها مکلفند از اجرای تصویب نامه ها و آئین نامه های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند مناسب این بود که وظیفه ای اینچنینی بر عهده مجلس شورای اسلامی قرار داده نمی شد مخصوصا با توجه به این که مجلس شورای اسلامی در تفسیر ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری رسماً اعلام داشته است: در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی موضوع اختیارات ذیل اصل (۸۵)، نظر دیوان عدالت اداری لازم الاجراست و مراتب به تایید شورای نگهبان نیز رسیده است و لذا این اشکال وارد است که همزمان دو مرجع برای بررسی مصوبات هیأت دولت در نظر گرفته شده و این امر موجب مشکلاتی خواهد شد که در بند یک به آن اشاره کردیم.

پیشنهاد می شود اصلاحات لازم در قانون نحوه اجرای اصول (۸۲) و (۱۳۸) در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۸ مبنی بر (تعیین مهلت) برای (اعلام مغایرت) و (اعلام عدم مغایرت) صورت پذیرد. همچنین با توجه به نص صریح قانون اساسی در ذیل اصل (۸۵) مجلس شورای اسلامی مکلف به (اعلام عدم مغایرت) مصوبات دولت باشد

Powers and authority and limitations of legislative in legislation

Abstract

Islamic Consultative assembly is the only authority of legislation in Iran Islamic republic governmental system. The constitution is obliged the authority to enactment the regular laws which is called Islamic consultative assembly so it is only Islamic consultative assembly that has the exclusive right of laws' enactments, but with these authorities, this assembly is limited in to rules which is determined by law and this assembly can not bestow the legislation to an individual or a board. With these descriptions there are some exceptions that according to the constitutional law, other authorities except of Islamic consultative assembly in some cases will enact laws.

Key words: law, authority and competency, legislation, limitations of legislation, exceptional vested issues, other authorities, principals 138 and 85