

# تحلیل و نقد جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه مقننه (با نگاهی تطبیقی)<sup>۱</sup>

محمد جلالی \*

محمد مهاجری \*\*

## چکیده

در بررسی موضوعات حقوق اساسی، تحلیل جایگاه مقامات عمومی مهم‌ترین رویکرد در خصوص سنجش میزان اقتدار در عرصه‌ی جامعه‌ی سیاسی است. آن‌گاه که یک مقام به‌عنوان مقامی مقتدر در میان دیگر همتایان خویش، خصوصیت می‌یابد، اهمیت مطالعه‌ی جایگاه این مقام اهمیتی مضاعف پیدا می‌کند. رئیس مجلس شورای اسلامی در نگاهی تطبیقی نسبت به دیگر همتایان خود، صلاحیت‌های گسترده و به‌خصوصی در نظام حقوقی ایران دارد.

بررسی ابعاد صلاحیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی با توجه به کارویژه‌های درون‌نهادی و برون‌نهادی این مقام عمومی با نگاهی تطبیقی به دیگر نظام‌های حقوقی، ما را به این مهم رهنمون می‌سازد که رئیس مجلس شورای اسلامی از جایگاه ویژه‌ای در نظام حقوقی ایران برخوردار است. در این نوشتار به شیوه‌ای توصیفی و تحلیلی به این پرسش نظر افکنده‌ایم که جایگاه رئیس مجلس به‌عنوان رئیس قوه مقننه چگونه تحلیل می‌شود و به عبارت رساتر مؤیدات و دلایلی که برای ریاست بر قوه‌ی مقننه وجود دارند چه مؤیدات و صلاحیت‌هایی هستند. در این میان،

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۲/۱ تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۴/۵

\* استادیار و عضو هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسؤول)

mdjalali@gmail.com

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، مدرس دانشگاه.

mohajer\_law@yahoo.com

صلاحیت‌های گسترده‌ی این مقام را که مؤبداتی برای اثبات ریاست بر قوه‌ی مقننه توسط رئیس مجلس شورای اسلامی هستند، تبیین نموده و به چنین رهاوردی دست یافته‌ایم که رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه‌ی مقننه در نظام حقوقی ایران انجام وظیفه می‌کند که در مواردی این جایگاه از جهت اصول حقوقی نیز محل نقد است.

## کلیدواژه‌ها

رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه‌ی مقننه، مدیریت نهاد مجلس، اداره‌ی جلسات، صلاحیت نظارتی ویژه.

## مقدمه

بازشناسی صلاحیت‌های مقامات عمومی به تحلیل جایگاه آنها مساعدت می‌نماید. در عرصه‌ی جامعه‌ی سیاسی مقامات گوناگونی ایفای وظایف می‌کنند. در چهارچوب اصل تفکیک قوا<sup>۲</sup>، هر یک از قوای سه‌گانه به صورت کارکردی<sup>۳</sup> به انجام کارویژه‌های مختص به خود مبادرت می‌ورزند. اعمال قوه‌ی مجریه در اکثریت نظام‌های حقوقی کنونی به‌عنوان نهادی ساختاریافته و با محوریت رئیس جمهور به‌عنوان رئیس قوه‌ی مجریه اعمال می‌گردد. در خصوص قوای دیگر (قوه‌ی مقننه، قوه‌ی قضائیه) عمده‌ی کارویژه‌های پیش‌بینی شده به‌صورت کارکردی اعمال می‌گردند. به‌همین جهت در غالب نظام‌های حقوقی رایج در دنیای کنونی، اعمال قوه‌ی مقننه و قوه‌ی قضائیه بدون توجه به ساختاربخشی ریاستی در این قوا اعمال می‌شود. البته نکته‌ی پیش گفته بدین معنا نیست که ارتباط سلسله مراتبی در درون این قوا وجود ندارد و یا آنکه اداره‌ی امور مدیریت‌شده نیست؛ بلکه مقصود آن است که در این قوا، به‌جهت تفاوتی که با قوه‌ی اجرایی به‌چشم می‌خورد، اعمال کارویژه‌ها به‌صورت کارکردی

<sup>۲</sup> The Principle of the Separation of Powers

<sup>۳</sup> Functional

محقق می‌گردد. بدین روی است که ضرورتی برای وجود مقامی به‌عنوان ریاست بر قوه به چشم نمی‌خورد. در خصوص قوهی مقننه بیش از قوهی قضائیه چنین رویکردی وجود دارد. در اکثریت نظام‌های حقوقی به‌جز معدودی از آنها، در رأس نهاد پارلمان رؤسای مجلس قرار گرفته‌اند و رؤسای مجلس به‌عنوان اداره‌کنندگان جلسات پارلمان، صلاحیت سلسله‌مراتبی در جهت تمشیت امور پارلمان و حفاظت از انتظام پارلمان را بر عهده دارند.

رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مقامی عمومی در نظام حقوقی ایران صلاحیت‌های متعدد و گوناگونی برعهده دارد. تنوع صلاحیت‌های این مقام در درون نهاد پارلمان و همچنین بیرون از این نهاد، ما را به این مسئله رهنمون می‌سازد که به‌واقع جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران چگونه جایگاهی است. پرسش اصلی این پژوهش این است: صلاحیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران به‌عنوان رئیس قوه مقننه چگونه صلاحیت‌هایی هستند؟ به‌عبارت رساتر، چه مؤیداتی بر جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان رئیس قوهی مقننه وجود دارند؟

پرسش‌های فرعی که در این موضوع مطرح هستند بدین شرح هستند: ۱- آیا با مقایسه‌ی صلاحیت‌های رؤسای مجلس در دیگر نظام‌های حقوقی، جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام‌های حقوقی دیگر نیز مشابه و همانندی دارد؟ آیا برای انجام کارویژه‌های پارلمان، ریاست بر مجلس امری کافی است یا ریاست بر قوهی مقننه تجلی‌بخش اصلی اعمال قوهی مقننه است؟

هدف از انجام این پژوهش ارائه‌ی تحلیل‌های حقوقی در خصوص جایگاه رئیس مجلس است. پراکندگی صلاحیت‌های رئیس مجلس و تنوع کارویژه‌های این مقام ضرورت انجام این پژوهش را توجیه می‌کند. تا کنون در خصوص موضوع یاد شده مقاله یا کتابی نگاشته نشده است که جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی را با رویکرد ریاست بر مجلس و ریاست بر قوهی مقننه مورد تحلیل و نقد قرار دهد؛ گزارش‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و پژوهشکده‌ی شورای نگهبان در خصوص "رئیس مجلس" نیز توصیف صلاحیت‌های این مقام عمومی در نظام حقوقی

ایران هستند که اهمیت والایی نیز دارند. در این پژوهش با روش توصیفی و تحلیلی و با شیوهی گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای در صدد پاسخگویی به پرسش‌های یادشده خواهیم بود و با ادبیات پژوهشی و انتقادی به موضوع یادشده می‌پردازیم.

مطالب این پژوهش به صورت ساختاریافته و با تحلیل تاریخی تحول جایگاه رئیس مجلس آغاز و سپس به جایگاه رئیس مجلس در نهاد پارلمان پرداخته می‌شود و به اهمیت جایگاه مدیریتی رئیس مجلس اشاره‌ای می‌شود. سپس صلاحیت نظارتی ویژه‌ی رئیس مجلس نسبت به مصوبات دولتی به‌عنوان مؤید اصلی فراقوه‌ای بودن جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی ارائه می‌گردد و علاوه بر آن جایگاه رئیس مجلس در نهاد شورای نگهبان و سایر نهادهای خاص حاکمیتی نیز مورد توجه و تحلیل قرار می‌گیرد.

### ۱- سیر تحول تاریخی جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی

به‌منظور تحلیل و آشنایی با صلاحیت‌های مقامات عمومی، توجه به سیر تاریخی صلاحیت‌های این مقامات امری ضروری و بنیادین است. توجه به جایگاه یک مقام عمومی بی‌آنکه در گذر تاریخ به صلاحیت‌های وی توجهی شده باشد، بدون شک نمی‌تواند پژوهشی جامع و مانع تلقی گردد. در این نوشتار به صورت اجمالی با سیر تحول تاریخی جایگاه "رئیس مجلس شورای اسلامی" در نظام قانونگذاری ایران به معنای اعم آن (مشمول بر قانون اساسی و قوانین عادی و مقررات آیین‌نامه‌ای) آشنا خواهیم شد و با نگاهی اجمالی به این تحولات به‌صورت مصداقی، در اثنای مباحث به تحلیل و نقد تحولات ایجاد شده اشاره خواهیم نمود.

در نظام قانون اساسی ایران، پیش از بازنگری به موجب اصل (۶۶) ترتیب انتخاب رئیس و هیأت رئیسه‌ی مجلس به‌وسیله‌ی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس تعیین خواهد شد. به‌علاوه اصول (۱۳۰) و (۱۳۱) قانون اساسی ۱۳۵۸ و پیش از بازنگری در قانون اساسی نیز<sup>۴</sup> رئیس مجلس شورای اسلامی را عضو "شورای موقت ریاست جمهوری"

<sup>۴</sup> اصل یکصد و سی‌ام (۱۳۰) سابق: «در هنگام غیبت یا بیماری رئیس جمهور، شورای به نام شورای

که به صورت موقت مسئولیت های ریاست جمهوری را تحت شرایطی بر عهده دارند، دانسته بود. جایگاه رئیس قوهی مقننه پس از بازنگری در قانون اساسی تحول چشم گیری یافت و صلاحیت های رئیس مجلس شورای اسلامی بر اساس تحولات ایجاد شده، هم در قانون اساسی و هم در قانون عادی و هم در آیین نامه های تصویب شده، به گونهی مؤثری دچار تحول گردید و جایگاه رئیس مجلس را از مقامی به عنوان «ریاست مجلس» به مقامی به عنوان «ریاست قوهی مقننه» ارتقا بخشید. در این بخش به صورت اجمالی، به تحولات ایجاد شده اشاره ای می شود و در ذیل مباحث به تحلیل تحولات پیش آمده پرداخته خواهد شد:

نخست اینکه به موجب قانون اساسی بازنگری شده در سال ۱۳۶۸ صلاحیت های رئیس مجلس شورای اسلامی در امور ذیل دچار تحول و گسترش گردید: اصول (۸۵) و (۱۳۸) از قانون اساسی در باب قانونگذاری تفویضی و نظارت بر مصوبات دولتی، صلاحیت های رئیس مجلس را در این خصوص گسترش دادند. در مورد اصول الحاقی نیز اصولی مانند اصول (۱۷۶) و (۱۷۷) قانون اساسی رئیس مجلس شورای اسلامی را به عنوان عضوی از اعضای شورای عالی امنیت ملی و شورای بازنگری در قانون اساسی برشمردند و در اصل (۱۱۲) قانون اساسی نهادی به عنوان مجمع تشخیص مصلحت نظام پس از گذشت دو سال از شکل گیری، اساسی سازی شد که تاکنون رئیس مجلس یکی از اعضای ثابت آن بوده است.

دوم اینکه به موجب قوانین عادی تصویب شده توسط مجلس شورای اسلامی و آیین نامه های تصویبی که به صورت عمده به تحولات بازنگری سال ۱۳۶۸ باز می گشتند، رئیس مجلس صلاحیت های گسترده تری در انواع اختیارات خویش پیدا

---

موقت ریاست جمهوری مرکب از نخست وزیر، رئیس مجلس شورای ملی و رئیس دیوان عالی کشور وظایف او را انجام می دهد، مشروط بر این که عذر رئیس جمهور بیش از دو ماه ادامه نیابد و نیز در مورد عزل رئیس جمهور یا در مواردی که مدت ریاست جمهوری سابق پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده، وظایف ریاست جمهوری بر عهده این شورا است.»

اصل یکصد و سی و یکم (۱۳۱) سابق: «در صورت فوت، کناره گیری یا بیماری بیش از دو ماه و عزل رئیس جمهور، یا موجبات دیگری از این گونه، شورای موقت ریاست جمهوری موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود و در این مدت وظایف و اختیارات ریاست جمهوری را جز در امر همه پرسی بر عهده دارد.»

کرد. از آن جمله می‌توان به قانون نحوه‌ی اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و آیین‌نامه اجرایی آن اشاره نمود که صلاحیت‌های رئیس مجلس را در امور متعددی گسترش دادند. قوانین دیگری نیز در سال‌های مختلف صلاحیت نظارتی رئیس مجلس را به نهادهای دیگری گسترش دادند از جمله: قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ که صلاحیت نظارتی رئیس مجلس را به مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز گسترش داد و سپس مطابق با تبصره (۲) ماده (۱) قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب سال ۱۳۸۷<sup>۵</sup>، صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبات شورای عالی استان‌ها تسری پیدا کرد.<sup>۶</sup>

سوم اینکه به موجب احکام حکومتی مقام رهبری - به موجب اصل (۵۷) قانون اساسی و به‌عنوان ناظر بر قوا- نیز جایگاه رئیس مجلس به لحاظ صلاحیت‌های برون‌نهادی ارتقا بخشیده شده است. عضویت رئیس مجلس شورای اسلامی در نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی به‌عنوان مقامی اثرگذار، جایگاه ویژه‌ای به این مقام می‌بخشد. علاوه بر این، رئیس مجلس به‌موجب آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان نیز صلاحیت درخواست تفسیر قانون اساسی را بر عهده دارد که صلاحیت اختیاری مهمی تلقی می‌شود.

در مطالب آتی در نوشتار حاضر، به تحلیل و نقد تحولاتی که به‌صورت اجمالی در این تاریخچه بیان گردید، پرداخته می‌شود و جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه مقننه اثبات و در مواردی مورد نقد قرار می‌گیرد.

<sup>۵</sup> ماده ۱- ... «تبصره ۲- مصوبات شورای عالی استان‌ها جهت تطبیق با قوانین و رعایت اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی خواهد رسید تا در صورتی که برخلاف قوانین بود، با ذکر دلیل برای تجدید نظر و اصلاح به شورای عالی استان‌ها ارسال گردد.»

<sup>۶</sup> ویژه، محمدرضا، «ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی»، پژوهشنامه‌ی حقوق اساسی، سال پانزدهم، شماره‌ی اول (پیاپی ۳۹)، بهار و تابستان ۱۳۹۳، ص ۲۲۲.

## ۲- جایگاه رئیس مجلس در نهاد پارلمان؛ اداره‌ی جلسات یا مدیریت

### نهاد مجلس؟

کارویژه‌ی اصلی رئیس مجلس، اداره‌ی جلسات مجلس است. اداره‌ی جلسات مجلس به‌عنوان اصلی‌ترین کارویژه رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی گوناگون به‌حساب می‌آید. در عموم و غالب نظام‌های حقوقی، اداره جلسات مجلس و حفظ انتظام و امنیت جلسات پارلمان بر عهده‌ی مقامی است که به عنوان "رئیس مجلس"<sup>۷</sup> شناخته می‌شود.

در ماده (۶) آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره شده است که: حفظ انتظام و امنیت محوطه‌ی مجلس به عهده‌ی "رئیس مجلس" و در غیاب او بر عهده‌ی نواب رئیس است. هیچ مقام و قوه‌ای بدون اجازه رئیس مجلس حق مداخله در محوطه و امور مجلس را ندارد. همچنین در ماده (۲۲) آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به وظایف و اختیارات رئیس مجلس اشاره شده است؛ این ماده در این خصوص مقرر می‌دارد: «وظایف و اختیارات رئیس مجلس عبارتند از: ۱- اداره جلسات مجلس به شرح مواد این آیین‌نامه ۲- اداره‌ی کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس ۳- امضای کلیه‌ی احکام استخدامی بر اساس آیین‌نامه‌ی استخدامی کارکنان مجلس و سایر قوانین و مقررات ۴- امضای کلیه‌ی نامه‌های مربوط به امور قانونگذاری و پارلمانی مجلس ۵- حضور در نهادهای قانونی که رئیس مجلس عضو آنها است. ۶- ارائه گزارش کامل از تصمیمات و اقدامات هیأت رئیسه در رابطه با مسائل مختلف مربوط به مجلس و واحدهای تابعه آن هر سه ماه یکبار به نمایندگان ۷- سایر موارد مذکور در قانون اساسی و دیگر مقررات.» بنابراین رئیس مجلس به‌عنوان مقام اداره‌کننده‌ی پارلمان، اصلی‌ترین حافظ نظم و امنیت در مجلس به‌شمار می‌آید. ماده (۴۳) آیین‌نامه‌ی مجلس عوام بریتانیا به این موضوع اشاره دارد که سخنگوی مجلس عوام مسئولیت حفظ نظم و دادن تذکر به نمایندگان که نظم مجلس را بر هم می‌زنند را بر عهده دارد. ماده (۱۳) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه اشاره می‌کند که:

<sup>۷</sup> البته در عمده‌ی نظام‌های حقوقی کنونی، رئیس مجلس را با اقتباس از نظام بریتانیایی، سخنگو (Speaker) می‌گویند.

رئیس مجلس بایستی مسئولیت امنیت درونی و بیرونی مجلس را برعهده بگیرد. بدین منظور رئیس می‌تواند نیروی مسلح مورد نیاز خود را جهت رعایت نظم و امنیت مجلس در اختیار داشته باشد. در غالب کشورهای دیگر نیز وضع به‌همین منوال است و رئیس مجلس عهده‌دار اداره‌ی جلسات مجلس و حفظ نظم و امنیت است. البته در نظام حقوقی ایران رئیس مجلس شورای به‌موجب اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ صلاحیت گسترده‌تری نسبت به هم‌تایان خویش پیدا کرد که از جهات متعدد محل انتقاد است. ماده (۷۳) اصلاحی مصوب ۱۳۸۷ در این خصوص مقرر می‌کند: «مسئولیت و اختیار کلیه‌ی امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به‌عهده‌ی رئیس مجلس شورای اسلامی است.

تبصره ۱- رئیس مجلس می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به معاونین قوانین، نظارت و اجرایی یا مسئولین ذی‌ربط تفویض نماید (...).

ماده‌ی مزبور در سال ۱۳۸۷ اصلاح شده و بر دایره‌ی اقتدارات رئیس مجلس در مدیریت مجلس افزوده است. در متن پیشین مسئولیت کلیه‌ی امور یاد شده بر عهده هیأت رئیسه بود؛ این رویه (یعنی پیش‌بینی جایگاه مدیریتی برای هیأت رئیسه) در نظام حقوقی فرانسه و تا حدی بریتانیا نیز وجود دارد و جایگاه مدیریتی در این نظام‌ها برای رئیس مجلس به‌صورت انفرادی لحاظ و پیش‌بینی نشده است.<sup>۸</sup>

رئیس مجلس شورای اسلامی در کلیه‌ی امور مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن، مدیریت دارد و از این جهت به‌نوعی در جایگاه خاصی قرار دارد. عبارت «نظایر آن» در ماده (۷۳) نشان از تمثیلی بودن عبارات فراوان یادشده در این ماده دارد. رئیس مجلس در کلیه‌ی امور مربوطه‌ی به قوه‌ی مقننه دارای جایگاه مدیریتی است و مسئولیت آنها را برعهده دارد. چنانچه ملاحظه نمودیم، در ماده (۲۲) نیز به امضای احکام استخدامی کارکنان مجلس و همچنین امضای نامه‌های مربوط به امور قانونگذاری و پارلمانی توسط رئیس مجلس اشاره شده است. رئیس مجلس شورای اسلامی بر اساس اصلاحات آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ دارای اختیارات تام و کمال در این خصوص شده است. بنابراین اولین مؤید برای آنکه رئیس مجلس شورای اسلامی را رئیس قوه‌ی مقننه بدانیم آن است

<sup>۸</sup> مواد مربوط به مدیریت مجلس توسط هیئت رئیسه در فرانسه و بریتانیا.



که این مقام در نهاد پارلمان علاوه بر اداره‌ی جلسات مجلس، مدیریت نهاد پارلمان اعم از امور اداری و استخدامی و تشکیلاتی و ... را بر عهده دارد. در حالی که در نظام‌های حقوقی دیگر مانند بریتانیا و فرانسه و بسیاری از کشورهای دیگر که نظام‌های حقوقی الگو به حساب می‌آیند، رئیس مجلس یا سخنگو صرفاً عهده‌دار اداره‌ی جلسات مجلس است و مدیریت نهاد پارلمان با هیأت رئیسه یا کمیسیون است که امور مدیریتی مربوط به پارلمان را به انجام می‌رساند. از آنجاکه فلسفه‌ی وجود مقام ریاست مجلس اداره‌ی جلسات مجلس بوده و به صورت سنتی سخنگوی مجلس صرفاً چنین صلاحیت‌هایی را برعهده داشته است، ارتقای جایگاه یکی از نمایندگان به عنوان رئیس نهاد پارلمان و اعطای جایگاه مدیریتی به وی، به گونه‌ای با اصل برابری نمایندگان نیز مغایرت دارد.

### ۳- صلاحیت نظارتی ویژه‌ی رئیس مجلس بر مصوبات دولتی

رئیس مجلس شورای اسلامی علاوه بر جایگاه اداره‌ی جلسات مجلس و همچنین مدیریت مجلس، جایگاهی فرانهادی و برون‌نهادی نیز در اختیار دارد. رئیس مجلس شورای اسلامی به موجب اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی نظارت بر مصوبات دولتی (اعم از تفویضی و غیرتفویضی) را برعهده دارد. به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی دولت، اساسنامه‌ی سازمان‌ها و مؤسسات مختلف را تهیه و تصویب می‌نماید که جهت نظارت برای رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردند. علاوه بر این به موجب اصل (۱۳۸) قانون اساسی رئیس مجلس شورای اسلامی بر آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دولتی نیز نظارت دارد. پیش‌بینی چنین صلاحیتی برای رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران جایگاه رئیس مجلس را به سایر قوا نیز ارتقا می‌دهد. رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان عالی‌ترین مقام در قوه‌ی مقننه علاوه بر صلاحیت‌هایی که در قوه‌ی مقننه برعهده دارد، بر مصوبات قوه‌ی مجریه نیز نظارت استصوابی دارد. البته این گونه‌ی نظارت به نظر با اصل تفکیک قوا سازگاری ندارد؛ از این جهت که صلاحیت مقررات‌نویسی علی‌الخصوص در موضوعات غیرتفویضی - یعنی صلاحیت ذاتی قوه‌ی مجریه جهت آیین‌نامه‌نویسی - امری بدیهی است. بنابراین نظارت مقامی از نهاد مجلس بر این مصوبات دارای اشکال است. به علاوه به موجب

اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولتی نظارت دارد، بنابراین با توجه به "نظارت قضایی" دیوان عدالت اداری، پیش‌بینی نظارت پیشینی رئیس مجلس می‌تواند محل ایراد باشد. رئیس مجلس شورای اسلامی بنابر مستند قانونی موجود در قانون اساسی دارای چنین صلاحیتی است که در جهت اجرای این صلاحیت، قانون نحوه‌ی اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و مورد بازنگری و اصلاحات متعددی نیز واقع شده است. پیش‌بینی چنین صلاحیتی علاوه بر ناسازگاری با اصل تفکیک قوا با منطق حقوقی نیز هماهنگی و سازگاری ندارد. نظارت مضاعف رئیس مجلس شورای اسلامی و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری که اولی پیشینی و دومی پسینی است از یک منظر می‌تواند امری مثبت باشد، اما از نگاه صحیح‌تر اساساً چنانچه رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی نظارت و آنها را از جهات قانونی کنترل می‌کند؛ بنابراین چگونه ممکن است این مصوبه با قوانین و مقررات مغایر باشد و توسط دیوان عدالت اداری بررسی گردد. همچنین در رویه‌ی کشورهای الگو، چنین نظارتی پیش‌بینی نشده است و تجربه‌ی بشری چنین نظارتی را در نظام‌های حقوقی پیشرفته به کار نگرفته است. بنابراین لحاظ نمودن چنین صلاحیتی پس از بازنگری در قانون اساسی، مؤیدی بر جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه‌ی مقننه است که با اصول حقوقی از جمله تفکیک قوا سازگاری ندارد.

#### ۴- صدور دستور انتشار قوانین در صورت استنکاف رئیس جمهور از

##### امضا و توشیح قوانین

مسأله‌ی امضا و توشیح قوانین موضوعی مهم از موضوعات حقوق اساسی است. در برخی از کشورها، نظیر بریتانیا به سبب اقتدار و حاکمیت پارلمان، قوانین مصوب در شرایط عادی با امضای تشریفاتی پادشاه اجرایی می‌گردد. در برخی دیگر از کشورها نظیر آمریکا، نقشی محدودکننده برای امضای قوانین توسط رئیس جمهور پیش‌بینی شده است. به‌طور کلی می‌توان گفت که نظام حقوقی کشورها محدوددهی صلاحیت‌های قانونگذاری و فرآیند تبدیل مصوبات به قانون و نقش امضای قوانین را مشخص می‌کند. به‌ر حال چگونگی مقوله‌ی امضای قوانین در کشورها توسط قوانین

آن کشورها تعیین می گردد.<sup>۹</sup>

به منظور بررسی دقیق و تحلیل جایگزینی رئیس مجلس شورای اسلامی در امضا و توشیح قوانین بایستی ابتدا به مسئله‌ی امضا و توشیح قوانین در نظام حقوقی ایران و برخی کشورها پردازیم. در قانون اساسی مشروطه اصولی وجود داشت که با توجه به آنها حق توشیح قوانین برای پادشاه به رسمیت شناخته شده بود. اصل پانزدهم قانون اساسی مشروطه<sup>۱۰</sup> مقرر می داشت: مصوبات مجلس پس از توشیح توسط شاه به موقع اجرا گذارده می شود و اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه<sup>۱۱</sup> نیز همین امر را مورد تأیید قرار داده بود.

به موجب ماده (۱) قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۱۲/۸ قوانین باید ظرف سه روز از تاریخ توشیح به صحنه ملوکانه، منتشر می شد. بر این اساس مجلس شورای ملی مهلت انتشار قوانینی را که به توشیح رسیده‌اند سه روز تعیین کرده بود. پس از انقلاب و در پیش نویسی که برای قانون اساسی تهیه شده بود چند اصل به توشیح قوانین اختصاص داده شده بود. اصل (۸۳) پیش نویس مقرر می داشت: «توشیح قوانین با رئیس جمهور است ولی خودداری او از توشیح قانون در مهلت مقرر، جز در موارد

---

<sup>۹</sup> رستمی، ولی و همکاران، مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص ۴۰.

<sup>۱۰</sup> اصل پانزدهم قانون اساسی مشروطه: «مجلس شورای ملی حق دارد در عموم مسائل آنچه را صلاح ملک و ملت می داند پس از مذاکره و مذاقه از روی راستی و درستی عنوان کرده با رعایت اکثریت آراء در کمال امنیت و اطمینان با تصویب مجلس سنا به توسط شخص اول دولت به عرض برساند که به صحنه همایونی موشح و به موقع اجرا گذارده شود.»

<sup>۱۱</sup> اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه: «قوای مملکت به سه شعبه تجزیه می شود:

اول- قوهی مقننه که مخصوص است به وضع و تهذیب قوانین و این قوه ناشی می شود از اعلی حضرت شاهنشاهی و مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هریک از این سه منشاء حق انشاء قانون را دارد ولی استقرار آن موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعیه و تصویب مجلسین و توشیح به صحنه همایونی لکن وضع و تصویب قوانین راجعه به دخل و خرج مملکت از مختصات مجلس شورای ملی است. شرح و تفسیر قوانین از وظایف مختصه مجلس شورای ملی است.

دوم- قوهی قضائیه و حکمیه که عبارت است از تمیز حقوق و این قوه مخصوص است به محاکم شرعیه در شرعیات و به محاکم عدلیه در عرفیات.

سیم- قوهی اجرائیه که مخصوص پادشاه است یعنی قوانین و احکام به توسط وزرا و مأمورین دولت به نام نامی اعلی حضرت همایونی اجرا می شود به ترتیبی که قانون معین می کند.»

مصرح در قانون اساسی، نمی‌تواند اجرای قوانین را پس از انقضای مهلت توشیح متوقف سازد یا به تأخیر اندازد.» بنابراین ظاهراً حق استنکاف برای رئیس جمهور پیش‌بینی شده بود.<sup>۱۲</sup>

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل (۱۲۳) قانون اساسی ناظر بر امضا و توشیح قوانین است. این اصل بیان می‌دارد: «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»

در نظام حقوقی ایران تنها این اصل در ارتباط با امضا و توشیح قوانین تصویب شده است و لذا صلاحیت رئیس جمهور در این موضوع صلاحیتی تکلیفی است و چنانچه امضا و توشیح را انجام ندهد، متخلف محسوب می‌گردد.

در نظام حقوقی بریتانیا موقعیت پادشاه در ارتباط با توشیح قوانین شاید قدری پیچیده باشد. در این کشور از عمل توشیح قوانین به‌عنوان «ضمانت اجرای سلطنتی» یاد می‌گردد، یعنی پادشاه وظیفه‌ی قانونگذاری را توأمان با مجالس عوام و اعیان برعهده دارد و بر همین اساس است که در نظام حقوقی این کشور پادشاه به‌همراه مجلسین مذکور «پارلمان» تلقی می‌گردد.<sup>۱۳</sup> ضمانت اجرای سلطنتی یادگار دورانی از تاریخ انگلستان است که این مقام به‌تنهایی قانون‌گذاری می‌نمود که به‌مرور زمان و با رشد فرآیندهای مردم‌سالاری، نمایندگان ملت نیز در امر تقنین سهیم شده‌اند.<sup>۱۴</sup>

<sup>۱۲</sup> پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مناسبت دوازدهم آذر روز تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله دادنامه دی ۱۳۸۸- شماره ۳ (از صفحه ۷۲ تا ۷۸) در اصول دیگری از پیش‌نویس قانون اساسی حق استنکاف به موجب قانون اساسی برای رئیس جمهور پیش‌بینی شده بود.

<sup>۱۳</sup> رستمی، ولی و همکاران، همان، ص ۴۶.

<sup>۱۴</sup> قاضی (شریعت پناهی)، سید ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳، ص ۵۱۳.

در نظام سلطنتی انگلستان، از گذشته همواره به موجب عرف، ملکه همیشه باید قوانین را امضا کند. البته به جز موارد خاصی که نظر نخست وزیر مخالف تصویب مصوبه باشد. در این موارد با توجه به اینکه دولت نظری مخالف نظر مجلس دارد باید استعفا دهد. البته اقدام ملکه «آن» در رد لایحه‌ی شبه نظامیان اسکاتلندی آخرین اقدامی بوده است که با استفاده از اختیار فوق صورت گرفته است و این اختیار از سال ۱۷۰۹ مورد استفاده قرار نگرفته است.

جهت مطالعه‌ی بیشتر در این خصوص رجوع کنید به:

در نظام حقوقی فرانسه نیز به عنوان نظام الگوی نظام های حقوقی رومی- ژرمنی، به گونه ای در ارتباط با امضا و توشیح قوانین برای رئیس جمهور فرانسه اختیاراتی در نظر گرفته است که نمی توان امضا و توشیح قوانین در این نظام حقوقی را امری تشریفاتی تلقی نمود.

مستند قانونی توشیح و امضای قوانین در نظام حقوقی فرانسه ماده (۱۰) قانون اساسی فرانسه است. این ماده بیان می دارد: «قوانین پس از تصویب مجلس ظرف ۱۵ روز از سوی ریاست جمهوری به دولت ابلاغ می گردد. ریاست جمهوری می تواند ظرف مهلت مذکور مجدداً قانون را به مجلس اعاده و تقاضای تجدیدنظر در آن را به صورت کلی یا جزئی بنماید. مجلسین نمی توانند از تقاضای ریاست جمهوری استنکاف نمایند.»

رئیس جمهور در نظام حقوقی فرانسه به نوعی دارای حق وتوی تعلیقی<sup>۱۵</sup> می باشد.<sup>۱۶</sup> در نظام حقوقی امریکا نیز توشیح قوانین همراه با حق وتوی تعلیقی است و لذا مسأله ای جایگزینی امضاکننده و توشیح کننده ی قوانین لازم و ضروری نیست.

در فرانسه مسأله ای امضای قوانین توسط رئیس جمهور تشریفاتی تلقی نمی گردد و علاوه بر وتوی تعلیقی حتی می توان گفت رئیس جمهور فرانسه در این موضوع دارای اختیارات بیشتری از رئیس جمهور امریکا است.<sup>۱۷</sup> شرح آنکه گستره اختیار وتوی رؤسای جمهور فرانسه و ایالات متحده امریکا به یک اندازه و مثل هم نیست، چرا که رئیس جمهور فرانسه می تواند برخی از مواد قانونی را بپذیرد و به برخی از مواد آن ایراد بگیرد؛ اما رئیس جمهور امریکا موظف است یا کلیه مواد مصوبه را بپذیرد و توشیح نماید یا اینکه آن را کلاً رد نماید.<sup>۱۸</sup>

1998, p 207.

<sup>۱۵</sup> Suspended Veto

<sup>۱۶</sup> رستمی، ولی و همکاران، همان، ص ۴۳.

<sup>۱۷</sup> رستمی، ولی و همکاران، همان، ص ۴۸.

<sup>۱۸</sup> مطابق بخش هفتم ماده (۱) قانون اساسی امریکا رئیس جمهور امریکا از حق وتوی تعلیقی البته فقط به صورت مخالفت کلی برخوردار است، این بخش بیان می کند: «بخش ۷- شماره ۱- کلیه لوایح برای تحصیل درآمد در مجلس نمایندگان تصویب می شود، ولی سنا می تواند همانند سایر لوایح در مورد آنها اصلاحاتی را پیشنهاد یا با اصلاحات موافقت نماید. ۲- هر لایحه ای که به تصویب مجلس نمایندگان و سنا برسد، قبل از اینکه به صورت قانون درآید به رئیس جمهور ایالات متحده تقدیم خواهد شد که آن را تأیید و امضا نماید؛ در صورت عدم تأیید، [رئیس جمهور] آن را با ذکر دلایل مخالفت به مجلسی که لایحه در آن تصویب شده است ارجاع و مجلس مزبور پس از درج موارد

اما پس از توجه به مسأله‌ی امضا و توشیح قوانین در دیگر نظام‌های حقوقی، بایستی به صلاحیت ویژه‌ی رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران اشاره نماییم:

تبصره ماده (۱) قانون مدنی به بیان تکلیف و جایگزینی رئیس مجلس شورای اسلامی پرداخته است. این تبصره بیان می‌کند: «در صورت استتکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.»<sup>۱۹</sup> بنابراین این جایگزینی به گونه‌ای به رئیس مجلس جایگاهی خاص و متفاوت نسبت به سایر نظام‌های حقوقی و کشورهای مورد مطالعه می‌بخشد. رئیس مجلس شورای اسلامی مطابق قانون عادی یعنی قانون مدنی مقام جایگزین رئیس جمهور برای امضا و توشیح قوانین محسوب می‌گردد.<sup>۲۰</sup>

مخالفت در نشریه خود، در لایحه تجدیدنظر خواهد کرد. چنانچه بعد از تجدیدنظر فوق، لایحه‌ای با رأی دو سوم اعضای آن تصویب شود، همراه با موارد مخالفت به مجلس دیگر ارسال خواهد شد تا به روش مشابه آن را بررسی نماید و در صورتی که دو سوم اعضای مجلس مزبور نیز آن را تأیید نمایند به صورت قانون درخواهد آمد، وی در همه این موارد آرای هر دو مجلس به صورت «آری» و «نه» مشخص خواهد شد و اسامی موافقان و مخالفان لایحه در نشریه هر یک از مجلسین به ترتیب ثبت خواهد شد. اگر لایحه‌ای پس از ارائه به رئیس جمهوری ظرف مدت ده روز (بدون احتساب یکشنبه‌ها) توسط وی اعاده نگردد، لایحه امضا شده تلقی خواهد شد و به صورت قانون درخواهد آمد، مگر اینکه کنگره طی دوره فترت از ارجاع آن امتناع ورزد که در این حالت، لایحه به صورت قانون درخواهد آمد. (...» در ماده (۷۳) و (۷۴) قانون اساسی ایتالیا نیز حق تجدیدنظر خواهی در رابطه با مصوبات مجلس به نوعی لحاظ گردیده است.

<sup>۱۹</sup> ماده (۱) قانون مدنی پیش از اصلاح سال‌های ۱۳۶۱ و ۱۳۷۰ بدین صورت بوده است: «ماده ۱- قوانین باید در ظرف سه روز از تاریخ توشیح به صحنه‌ی ملوکانه منتشر شود.» بنابراین مطابق متن قانون مدنی، پیش از انقلاب توشیح و امضای قوانین ظاهراً از جهت حقوقی امری تشریفاتی به حساب نمی‌آمده است. بنابراین مقام شاه در توشیح قوانین به گونه‌ای حق و تو داشته است. هر چند ممکن است در عمل چندان از این حق استفاده نشده باشد.

<sup>۲۰</sup> البته تعابیر صدر و تبصره‌ی ماده (۱) قانون مدنی باهم متفاوت می‌باشند، یعنی در ماده (۱) اشاره به امضا و ابلاغ و دستور انتشار توسط رئیس جمهور اشاره شده است، در حالی که در تبصره در بیان حکم در صورت استتکاف اشاره شده است که به دستور رئیس مجلس این مصوبات در روزنامه‌ی رسمی منتشر خواهند شد و گویی که مقصود قانونگذار صرفاً دستور انتشار بوده است که در حقیقت چالش و مانع قانونی شدن مصوبات از بین برود و موضوع ابلاغ و امضا مدنظر قانونگذار نبوده است. این تفسیر با توجه به آنکه رئیس مجلس بر خلاف رئیس جمهور جایگاه اجرایی ندارد موجه به نظر می‌رسد، زیرا فرمان اجرایی قوانین بایستی توسط قوه‌ی مجریه صادر گردد.

این جایگاه پس از اصلاح قانون مدنی به نوعی مغایر با اصل تفکیک قوا محسوب می شود. رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان مقام عالی قوه ی مقننه نمی تواند امضا و توشیح کننده ی قوانین باشد. البته تحلیل دیگر در این خصوص آنکه در ماده (۱) قانون مدنی اشاره به توشیح و امضای قوانین توسط رئیس مجلس نشده است؛ بلکه گفته شده است که قوانین به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی چاپ و منتشر خواهند شد و به جهت برون رفت از چالش و معضل عدم امضای قوانین، در اصلاح قانون مدنی چنین رویکردی اتخاذ گردید. لذا به هرروی جایگاه رئیس مجلس از این نظر جایگاهی والا محسوب می شود و می تواند تأثیر به سزایی در رفع مشکل عدم امضای قوانین توسط رئیس جمهور داشته باشد. چنانچه رئیس مجلس را امضا و توشیح کننده ی قوانین به حساب آوریم؛ این جایگزینی چنانچه به عنوان امضا و توشیح کننده ی قوانین باشد با اصل تفکیک قوا سازگاری ندارد.

#### ۵- جایگاه رئیس مجلس در نهاد شورای نگهبان

رئیس مجلس شورای اسلامی علاوه بر جایگاه مدیریتی ای که در نهاد پارلمان برعهده دارد و علاوه بر صلاحیت نظارتی ویژه ای که نسبت به مصوبات قوه ی مجریه اعم از تفویضی و غیرتفویضی برعهده دارد، در نهادهای دیگری مانند نهاد شورای نگهبان نیز از جایگاه ویژه ای برخوردار است. شورای نگهبان به عنوان نهاد دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، به عنوان پاسدار و حافظ اصلی قانون اساسی و شرع محسوب می شود. شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذیل قوه ی مقننه و در فصل ششم آمده است. این جای گذاری صحیح به نظر نمی رسد و نمی توان شورای نگهبان را مجلس دوم و رکن دوم پارلمان در نظام حقوقی ایران برشمرد. البته پردازش دقیق این موضوع نیازمند پژوهشی مجزا است؛ لیکن به هرروی کارویژه های شورای نگهبان مانند نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و نظارت بر انتخابات و نظارت بر همه پرسی و تفسیر قانون اساسی مستنداتی هستند که در حقیقت نشانگر آن می باشند که شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به نادرستی در فصل ششم گنجانده شده است. علاوه بر این اصل (۵۸) قانون اساسی مقرر می دارد: «اعمال قوه ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است». بنابر منطوق و مفهوم صریح این اصل، نمی توان شورای نگهبان را بخشی از قوه ی

مقننه لحاظ نمود<sup>۲۱</sup>. بر این اساس و با توجه به این نظر که شورای نگهبان را جزیی از قوهی مقننه ندانیم، رئیس مجلس شورای اسلامی در ارتباط با نهاد شورای نگهبان، هیچ‌گونه صلاحیت ریاستی بر عهده ندارد.<sup>۲۲</sup>

رئیس مجلس شورای اسلامی در نهاد شورای نگهبان به‌صورت عمده دو گونه صلاحیت دارد. نخست صلاحیتی اختیاری که صلاحیت درخواست نظر تفسیری از شورای نگهبان به‌موجب آیین‌نامه‌ی داخلی این نهاد است و دوم صلاحیت تکلیفی ارسال مصوبات مجلس شورای اسلامی به مجلس شورای اسلامی به‌موجب قانون اساسی و مفاد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی که انجام امور اداری مجلس را بر عهده‌ی رئیس می‌داند. مطابق اصل نود و هشتم قانون اساسی<sup>۲۳</sup>، شورای نگهبان به‌عنوان مقام ناظر و قائم مقام مجلس مؤسسان وظیفه‌ی تفسیر قانون اساسی را بر عهده‌دارد که به‌حق وظیفه‌ی خطیری است. اما تفسیر قانون اساسی بایستی با یک مقدمه و مبنا صورت پذیرد. به بیان رساتر بایستی به جهتی از جهات اشخاص و مقاماتی تفسیر قانون اساسی را از مفسر قانون اساسی مطالبه نمایند تا این نهاد اصول مورد درخواست را تفسیر نماید.

در قانون اساسی در خصوص تفسیر قانون اساسی و مبانی و مقاماتی که حق درخواست تفسیر را دارند، اشاره‌ای نشده است؛ اما این موضوع و تصمیم‌گیری در

<sup>۲۱</sup> وظایف گوناگون شورای نگهبان اقتضای آن را داشت که فصلی جداگانه برای آن در قانون اساسی اختصاص داده شود، اما جای‌گذاری این نهاد در فصل قوهی مقننه را بایستی نوعی کج سلیقه‌ی بدانیم که ضروری است در اصلاح و بازنگری احتمالی در قانون اساسی مورد اصلاح واقع گردد، البته در توجیه این امر می‌توان اذعان نمود که چون قانونگذار اساسی شورای نگهبان را در بیشترین ارتباط با قوهی مقننه تأسیس کرده است؛ لذا بدون لحاظ نمودن سایر وظایف این نهاد مانند نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی آن را ذیل قوهی مقننه قرار داده است. جهت مطالعه‌ی بیشتر در این خصوص رجوع کنید به: هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران، نشر میزان، چاپ بیستم، زمستان ۱۳۸۷، ص ۲۲۲.

<sup>۲۲</sup> درویش متولی، میثم، جایگاه مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۹۳، تاریخ انتشار ۱۳۹۲/۱۰/۲۸، صص ۲۳-۲۱.

<sup>۲۳</sup> اصل نود و هشتم: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.»



رابطه با درخواست نظریات تفسیری در آیین نامه‌ی داخلی شورای نگهبان به عنوان نهاد تفسیر کننده‌ی قانون اساسی مشخص و معین گردیده است. ماده (۱۸) آیین نامه‌ی داخلی شورای نگهبان در این خصوص مقرر می‌دارد: «تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه‌ی قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌گیرد.»<sup>۲۴</sup> بنابراین این ماده در مقام بیان مقاماتی است که حق درخواست تفسیر قانون اساسی (نظریات تفسیری) را از شورای نگهبان دارند و به غیر از این مقامات، مقام دیگری برای درخواست تفسیر قانون اساسی صالح نمی‌باشد.

درخواست تفسیر قانون اساسی، حقی بنیادین و مهم برای رئیس مجلس شورای اسلامی است که در کنار سایر مقامات حقوقی حقوق عمومی پیش‌بینی شده است. رئیس مجلس به عنوان رئیس قوه‌ی مقننه، می‌تواند به صلاحدید خود از شورای نگهبان درخواست تفسیر قانون اساسی را بنماید. نکته‌ای که در این رابطه بایستی به آن اشاره کنیم آن است که حق تفسیر برای شخص رئیس مجلس شورای اسلامی و نه برای هیئت رئیسه و نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است.

رئیس مجلس با توجه به شخصیت حقوقی این مقام مورد توجه جهت تفسیر بوده است؛ یعنی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد مجلس نمی‌توانند رئیس مجلس را از نظر حقوقی ملزم به درخواست تفسیر قانون اساسی از شورای نگهبان کنند و همین نکته در رابطه با هیأت رئیسه و در ارتباط با رئیس مجلس شورای اسلامی نیز صدق می‌کند. البته از نظر سیاسی و عرف‌های اساسی<sup>۲۵</sup> این امکان وجود دارد که رئیس مجلس شورای اسلامی در نتیجه‌ی درخواست نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا هیأت رئیسه مبنی بر تقاضای تفسیر قانون اساسی، دست به این اقدام بزند و از شورای نگهبان به عنوان مقام صالح در این رابطه، تقاضای تفسیر نماید. اما آنچه که اهمیت دارد توجه به جایگاه مقام رئیس مجلس بوده است که به تنهایی

<sup>۲۴</sup> حسینی پور اردکانی، سید مجتبی و محمد امین ابریشم‌کش، *مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان*، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۴.

<sup>۲۵</sup> Constitutional Conventions

حق درخواست تفسیر قانون اساسی را دارد؛ لیکن جمعی از نمایندگان و یا هیأت رئیسه مجلس چنین اختیاری ندارند.

با توجه به اهمیت تفسیر از نگاه جایگاه حقوقی، بایستی این صلاحیت اختیاری را محل اشکال دانست؛ به این جهت که درخواست تفسیر قانون اساسی توسط جمعی از نمایندگان و یا هیأت رئیسه‌ی مجلس می‌توانست بسیار کارسازتر و مفیدتر از این باشد که شخص رئیس مجلس صلاحیت چنین درخواستی را دارا باشد.

علاوه بر صلاحیت اختیاری رئیس مجلس، این مقام بنابر تکالیف مقرر در قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی موظف به ارسال کلیه‌ی مصوبات به شورای نگهبان است. مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد واضع قانون موظف به تقنین است. نظارت بر قوانین عادی به‌موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده‌ی شورای نگهبان می‌باشد. مصوبات مجلس پس از تصویب در مجلس بایستی به امضای رئیس مجلس شورای اسلامی برسند و سپس برای شورای نگهبان جهت نظارت بر آنها از جهت عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی ارسال گردند. این اصل در این خصوص مقرر می‌دارد: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.» همچنین به‌موجب ماده (۷۳) آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی «مسئولیت و اختیار کلیه‌ی امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده‌ی رئیس مجلس شورای اسلامی است.» به‌نظر می‌رسد امضا و ارسال قوانین برای شورای نگهبان وظیفه‌ای اداری برای رئیس مجلس شورای اسلامی باشد که بایستی در جهت انجام وظایف مجلس شورای اسلامی انجام گردد و این تکلیف بر عهده‌ی رئیس مجلس گذاشته شده است. به‌عنوان نتیجه بایستی بیان نمود که پیش‌بینی صلاحیت اختیاری جهت درخواست تفسیر قانون اساسی جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی را به‌عنوان رئیس قوه‌ی مقننه تقویت می‌نماید.

## ۶- عضویت رئیس مجلس در نهادهای متعدد خاص

رئیس مجلس علاوه بر کارویژه‌های درون‌نهادی و جایگاهی که در قوه‌ی مجریه و شورای نگهبان دارد، در نهادهای خاص متعددی نیز عضویت دارد. نهادهای خاص جمهوری اسلامی ایران با اهداف و کارویژه‌های متعدد به موجب متن صریح قانون اساسی و گاهی به موجب حکم حکومتی رهبری ایجاد شده‌اند. عضویت رئیس مجلس در این نهادها به گونه‌ای جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی را فراتر از رئیس مجلس صرف قرار می‌دهد. رئیس مجلس شورای اسلامی در نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام که به موجب (۱۱۲) قانون اساسی تشکیل شده است، عضویت دارد. همچنین به موجب اصل (۱۳۱) قانون اساسی رئیس مجلس شورای در شورای موقت ریاست جمهوری نیز عضویت دارد. در نظام حقوقی فرانسه نیز مطابق ذیل اصل هفتم قانون اساسی فرانسه، رئیس مجلس سنا به طور موقت عهده‌دار منصب ریاست جمهوری می‌شود. این اصل بیان می‌کند: «...چنانچه تصدی مقام ریاست جمهوری به هر علتی امکان پذیر نگردد و یا پس از اعلام دولت به شورای قانون اساسی درباره‌ی وجود مانع در اعمال تصدی و تأیید این امر توسط اکثریت مطلق اعضای شورا، (به استثنای موارد مذکور در اصول ۱۱ و ۱۲ این قانون) موقتاً رئیس مجلس سنا عهده‌دار این امر می‌گردد و چنانچه رئیس مجلس سنا هم برای اجرای این وظایف عذر داشته باشد، وظایف به عهده دولت محول خواهد شد.» بنابراین جانشین و کفیل رئیس جمهور در نظام حقوقی فرانسه، رئیس مجلس سنا است.

اما اصل (۱۳۱) قانون اساسی ایران مقرر می‌دارد که: «در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسؤولیت‌های وی را برعهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه‌ی قضائیه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود. در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس جمهور معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند.»

بنابراین جانشین و کفیل رئیس جمهور، معاون اول رئیس جمهوری است و در این مدت شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه و معاون اول رئیس جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر تعیین کفیل برای معاون اول رئیس جمهور، شورایی پیش‌بینی شده است که موظف است حداکثر ظرف مدت پنجاه روز ترتیبی بدهد تا رئیس جمهور جدید انتخاب گردد. رئیس مجلس شورای اسلامی در این شورا عضویت دارد و در مواقع بحرانی می‌تواند در جهت بهبود اوضاع و عادی شدن شرایط بسیار تأثیرگذار باشد. در نظام حقوقی فرانسه و بسیاری نظام‌های دیگر رئیس مجلس به‌عنوان کفیل رئیس جمهور عمل می‌کند، لیکن در نظام حقوقی ایران، کفیل ریاست جمهوری معاون اول رئیس جمهور است که مقامی از مقامات قوه مجریه محسوب می‌شود و رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه مقننه در این خصوص صلاحیتی ندارد.<sup>۲۶</sup>

همچنین رئیس مجلس به‌موجب اصل (۱۷۶) قانون اساسی در نهاد شورای عالی امنیت ملی نیز عضویت دارد و در تصمیم‌گیری‌های ناظر بر موضوعات امنیتی تأثیری شگرف دارد. همچنین رئیس مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی که به‌موجب اصل (۱۷۷) قانون اساسی پیش‌بینی شده است، عضویت دارد.

جایگاه رئیس مجلس در نهادهایی که به‌موجب قوانین عادی و احکام حکومتی ایجاد شده اند نیز مقام رئیس مجلس را در جایگاهی فراتر از اداره‌ی جلسات مجلس قرار می‌دهد. مثلاً رئیس مجلس یکی از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌حساب می‌آید. بنابراین رئیس مجلس شورای اسلامی در حیطه‌ی امور فرهنگی کشور نیز تأثیرگذاری دارد. همچنین شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی تنقیح قوانین و برخی نهادهای دیگر مبین جایگاه رئیس مجلس به‌عنوان رئیس قوه مقننه می‌باشند.

<sup>۲۶</sup> برای مطالعه بیشتر در خصوص تصدی کفالت رئیس جمهوری در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه رجوع کنید به: تقی‌زاده، جواد، «تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، نامه مفید، شهریور ۱۳۸۷، شماره ۶۷، صص ۱۱۱-۱۳۸.

## نتیجه گیری

۱- نخستین و مهم ترین رهیافت این پژوهش آن است که رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران، به عنوان رئیس قوهی مقننه ایفای نقش و صلاحیت می کند. رئیس قوهی مقننه مفهومی وسیع تر از رئیس مجلس است. رئیس مجلس چنانچه در نظام های حقوقی دو مجلسی مشاهده می شود صرفاً دارای اختیارات و وظایفی در مجلس است و این امر که در اکثر نظام های حقوقی دو مجلسی، بین دو مجلس و دو رئیس یکی به عنوان رئیس قوهی مقننه برگزیده نشده است. همچنین کارویژه های رئیس مجلس در نهاد مجلس نیز به جهت اداره ی جلسات مجلس است و مدیریت پارلمان بر عهده ی هیئت رئیسه است که نهادی جمعی در پارلمان به حساب می آید<sup>۲۷</sup>.

۲- رئیس مجلس / سخنگوی مجلس کارویژه ی اصلی اداره ی جلسات مجلس را در نظام های حقوقی الگو بر عهده دارد و همان گونه که تبیین گردید، در این نظام ها مدیریت نهاد پارلمان بر عهده ی نهادی گروهی و نه فردی، یعنی هیأت رئیسه است. عدم تعیین یکی از رؤسای مجلسین در نظام های حقوقی مورد مطالعه، مؤیدی بر عدم وجود رئیس قوهی مقننه یا رئیس پارلمان و تأکیدی بر نقش رؤسای مجلسین به عنوان رئیس مجلس است. بنابراین عرف حقوق اساسی در نظام های حقوقی الگو

<sup>۲۷</sup> در میان کشورهایی که به صورت استقرایی قوانین اساسی آنها را بررسی نمودیم، در کلیه ی این کشورها از میان دو رئیس مجلس، هیچ کدام بر دیگری ترجیح داده نشده اند و در حقیقت گویی ضرورتی برای وجود رئیس قوهی مقننه آن چنان که در مورد رئیس جمهور احساس می گردد احساس نشده است. به صورت استثنایی در قانون اساسی کشور کرواسی به این موضوع اشاره شده است و اصل (۷۰) قانون اساسی کرواسی پارلمان این کشور را متشکل از دو مجلس یکی به عنوان مجلس حزبی و دیگری به عنوان مجلس ایالتی تقسیم می نماید و سپس در اصل (۷۸) قانون اساسی خود بیان می کند: «چگونگی انجام کارهای داخلی مجلس توسط قوانینی است که از طریق رأی گیری در مجلس به تصویب رسیده اند.

- هر دو مجلس دارای یک رئیس و یک یا چند معاون می باشند.

- وظایف و مسئولیت های رئیس مجلس و معاون او را قانون تعیین می کند.

- رئیس مجلس حزبی به عنوان رئیس پارلمان عمل می کند.

این امر توجه ما را جلب می کند که برخلاف فرضیه ما در باب کشورهای دو مجلسی در مورد کرواسی یکی از رؤسای مجلس رئیس پارلمان محسوب می گردد و این امر در قانون اساسی مشخص گردیده است.»

مانند فرانسه و بریتانیا دلالت بر عدم وجود مقامی به‌عنوان ریاست بر قوه‌ی مقننه دارد.

۳- علاوه بر جایگاه مدیریتی رئیس مجلس شورای اسلامی که پس از اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ محقق گردید، صلاحیت ویژه‌ی نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به‌موجب اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جایگاه این مقام را به ریاست بر قوه‌ی مقننه ارتقا می‌دهد. صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به‌نظر با اصل تفکیک قوا همخوانی و سازگاری ندارد.

۴- پیش‌بینی صلاحیت اختیاری به‌منظور درخواست تفسیر قانون اساسی به‌موجب آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان نیز مؤیدی بر جایگاه رئیس مجلس به‌عنوان رئیس قوه‌ی مقننه محسوب می‌گردد و به‌نظر با اصل برابری نمایندگان مجلس شورای اسلامی ناسازگاری دارد و چنانچه رویه‌ی تقنینی در نظام حقوقی ایران مبنی بر ارتقای جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه‌ی مقننه اتخاذ نمی‌گردید، وجهی برای پیش‌بینی این حق انحصاراً برای رئیس مجلس در مقابل سایر نمایندگان وجود نداشت.

۵- رئیس مجلس شورای اسلامی علاوه بر جایگاه مدیریتی در نهاد پارلمان و جایگاه نظارتی ویژه در قوه‌ی مجریه و صلاحیت درخواست تفسیر قانون اساسی، در نهادهای خاص جمهوری اسلامی ایران نیز عضویت دارد. هرچند در برخی نهادها مانند شورای بازنگری قانون اساسی عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز پیش‌بینی شده است؛ لیکن عضویت همزمان رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه و ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی مؤیدی بر افتراق جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی با رئیس قوه‌ی مقننه است. البته به‌موجب قانون اساسی عضویت رئیس مجلس شورای اسلامی، در نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای موقت برگزاری انتخابات ریاست جمهوری، نهاد شورای عالی امنیت ملی و شورای بازنگری قانون اساسی نیز از صلاحیت‌های گسترده‌ای هستند که رئیس مجلس شورای اسلامی را دارای قدرت ویژه‌ای می‌نماید. به اعتقاد نگارنده پس از بازنگری در قانون اساسی تغییر جایگاه رئیس مجلس به‌عنوان رئیس قوه‌ی مقننه قوت پیدا کرد و مؤید آن نیز کاربرد عبارت رؤسای قوای سه‌گانه در اصول (۱۷۶) و (۱۷۷) قانون اساسی است که به‌غیر از اصول الحاق شده‌ی در بازنگری ۱۳۶۸ سابقه‌ای نداشته است.

۶- عضویت رئیس مجلس شورای اسلامی در نهادهای خاص، محدود به

نهادهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی نمی‌گردد و عضویت رئیس مجلس در نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی که به موجب حکم حکومتی ایجاد شده‌اند، نشان از جایگاه فراقوه‌ای و فرانهادی رئیس مجلس دارد و مؤیدی بر افتراق جایگاهی رئیس مجلس شورای اسلامی با ریاست بر قوهی مقننه دارد.

۷- در نهایت بایستی به‌عنوان نتیجه بیان نمود که جایگاه رئیس مجلس به‌عنوان رئیس قوهی مقننه در موارد متعددی مانند صلاحیت نظارتی بر قوهی مجریه و صلاحیت مدیریتی بر نهاد پارلمان، محل انتقاد و اشکال است و با توجه به آنچه در این نوشتار بیان نمودیم، جایگاه اصلی رئیس مجلس اداره‌ی جلسات پارلمان است که با گسترده‌ی صلاحیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران، اداره‌ی جلسات پارلمان برای رئیس مجلس نوعی صلاحیت فرعی تر تلقی می‌گردد.

## فهرست منابع

### الف. فارسی

- «پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مناسبت دوازدهم آذر روز تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، **دادنامه**، دی ۱۳۸۸، شماره ۳.
- تقی‌زاده، جواد، «تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه»، **نامه مفید**، شهریور ۱۳۸۷، شماره ۶۷.
- حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی و محمد امین ابریشم‌کش، **مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان**، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول، ۱۳۹۴.
- درویش متولی، میثم، **جایگاه مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران**، دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۹۳، تاریخ انتشار ۱۳۹۲/۱۰/۲۸.
- رستمی، ولی و همکاران، **مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۲.
- قاسم‌زاده، قاسم و علی اکبر گرجی‌ازندریانی، **حقوق اساسی**، تهران، جنگل، چاپ اول از ناشر ۱۳۹۰.
- قاضی (شریعت پناهی)، سید ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران، میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳.
- **قانون اساسی ایالات متحده آمریکا**، امور توافقی‌های بین‌المللی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
- **قانون اساسی جمهوری ایتالیا**، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۹.



تحلیلی بر گستره حقوق و آزادی های فکری در پرتو اصل حاکمیت قانون در قانون اساسی

- **قانون اساسی جمهوری کرواسی**، واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، تهران، انتشارات نگاه بینه، چاپ اول، ۱۳۸۹.
- **قانون اساسی فرانسه**، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
- **نقیبیه مفرد، حسام، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۲.
- **ویژه، محمدرضا، «ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی»**، پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی، تهران، سال پانزدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۳، شماره‌ی اول (پیاپی ۳۹).
- **هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، تهران، میزان، چاپ بیستم، ۱۳۸۷.

ب. انگلیسی

-Carrol, Alex, **Constitutional and Administrative Law**, Pitman Publishing, 1998.

## **Analysis and critique of the position of the head of the Islamic Consultative Assembly as chair of the legislature (with a comparative view)**

Mohammad JALALI  
Mohammad MOHAJERI

### **Abstract**

In the study of the issues of Constitutional Law, the analysis of the position of public officials in the light of their competencies is the most important approach to assessing their authority in the political arena. When an official becomes a powerful figure amongst his other counterparts, the importance of studying the status of this position is of double importance. The speaker of the Islamic Consultative Assembly has a wide-ranging and private jurisdiction in Iran's legal system in a comparative look to his other counterparts.

Considering the dimensions of the competence of the Speaker of the Parliament, given the internal and external work of this public official with a comparative view of other legal systems, leads us to the fact that the speaker of the Islamic Consultative Assembly has a special place in the legal system of Iran.

In this paper, in a descriptive and analytical way, we question the position of the speaker of the parliament as the head of the legislature, and in the wider sense of the reasons and reasons for the presidency of the legislature, what are the credentials and qualifications. Meanwhile, we have explained the extensive authority of this position, which is confirmed by the speaker of the Islamic Consultative Assembly to prove the chairmanship of the legislature, and we have achieved such an achievement that the speaker of the Islamic Consultative Assembly serves as the head of the legislative branch of the

Iranian legal system. In some cases, this position is criticized also in legal principles in Legal Systems.

**Key Words:** Speaker of the Islamic Consultative Assembly, Head of the Legislature, Management of the Parliamentary Assembly, Management of the Meetings, Special Supervisory Authority.