

محدوده صلاحیت نهادها در قانون اساسی و لزوم پایبندی به آن

دکتر حسین مهرپور *

چکیده

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مانند قوانین اساسی دیگر کشورها که حکومت مبتنی بر قانون و با ساختارهای قانونی دارند، حوزه صلاحیت و عملکرد هر یک از نهادها را تعیین نموده و در واقع تقسیم وظایفی به عمل آورده است. قانون اساسی با تأکید بر این که براساس یک اصل قرآنی، شوراها، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند (اصل هفتم) و این که امور کشور به اتکای آرای عمومی اداره می‌شود، اصل تفکیک قوا را ضمن اصل پنجاه و هفتم پذیرفته و حوزه عمل و محدوده صلاحیت هر یک از قوای سه‌گانه را مشخص کرده است.

قانونگذاری یا اعمال قوه مقننه منحصرأً توسط مجلس شورای اسلامی و یا همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای عمومی (اصول ۵۸ و ۵۹) و اعمال قوه قضاییه صرفاً از طریق دادگاه‌های عمومی که به حکم قانون تشکیل می‌شوند، صورت می‌گیرد. امور اجرایی نیز از طریق رئیس‌جمهور و هیأت وزیران و یا دولت به معنی متکفل امور اجرایی و برخی موارد هم مستقیماً توسط رهبر، اعمال می‌شوند، التزام به روش تعیین شده در قانون اساسی و عدم انحراف از آن و عدم تداخل نهادها در وظایف یکدیگر و به‌خصوص ندادن صلاحیت‌های مربوط به نهادهای موجود در قانون اساسی به دیگر نهادها که مبنای قانون

* استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

اساسی ندارند، به انتظام صحیح امور و حفظ حقوق مردم کمک می کند و تخلف از آن پیامدهای زیان باری را در پی دارد. در این مقاله اندکی به تفصیل پیرامون این مقوله بحث شده است.

کلیدواژگان

قانون اساسی، قوای سه گانه، حوزه صلاحیت نهادها، مراجع قانونگذاری، مجلس، همه پرسی، رهبری، دادگستری، مجمع تشخیص مصلحت و قوه مجریه.

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مانند قوانین اساسی دیگر کشورها که حکومت مبتنی بر قانون و با ساختارهای قانونی دارند، حوزه صلاحیت و عملکرد هر یک از نهادهای را تعیین نموده و در واقع تقسیم وظایفی به عمل آورده است. این امر از این اندیشه حقوقی سرچشمه می‌گیرد که در یک حکومت مردم‌سالار و متکی به آرای مردم، باید قدرت در هیأت حاکم سرشکن شود، زیرا تمرکز قدرت سیاسی در یک فرد یا در یک گروه محدود، از نخستین مظاهر حکومت‌های اقتداری جهان بوده است که به استبداد و خودکامگی منتهی می‌شده است. در نظام مردم‌سالاری دوران جدید: اولاً هیأت حاکمه با آرای مردم و طبق رضای عمومی تعیین و صورت‌بندی می‌شوند، ثانیاً قوانین اساسی درصدد آن هستند که قدرت را در میان اجزای این هیأت سرشکن نمایند و به هر مقام و زمام‌داری آن اندازه، اختیارات واگذارند که امکان دست‌اندازی به حیطه قدرت دیگران، نداشته باشند.^۲

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با تأکید بر این که براساس یک اصل قرآنی، شوراها از قبیل مجلس شورای اسلامی، شوراهای استان، شهرستان و غیره، از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند (اصل هفتم) و این که امور کشور به اتکای آرای

۱. در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آمده است: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود».

۲. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ ششم، دانشگاه تهران، ص. ۷۶۶.

۳. اصل هفتم قانون اساسی: «طبق دستور قرآن کریم: وَ أَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَ: شَاوَرَهُمْ فِي الْأَمْرِ، شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را، این قانون و قوانین ناشی از آن، معین می‌کند».

عمومی از طریق انتخابات چون انتخابات رییس جمهور، نمایندگان مجلس و شوراها، اداره می شود (اصل ششم) اصل تفکیک قوا را ضمن اصل پنجاه و هفتم پذیرفته و اعلام داشته: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران، عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت، بر طبق اصول آینده این قانون، اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». در قانون اساسی، حتی نهاد رهبری که به عنوان ولایت و مقام استمرار امامت، بر قوای سه گانه اشراف دارد، تشخیص و تعیین و انتصابش و می توان گفت مشروعیت رسمی و قانونی اش با رأی مردم پیوند خورده است. اصل یکصد و هفتم قانون اساسی سال ۱۳۵۸، امکان تعیین رهبر را با رأی مستقیم اکثریت قاطع مردم و یا رأی مجلس خبرگان رهبری منتخب مردم، پیش بینی کرده بود و در قانون اساسی اصلاحی سال ۱۳۶۸ صرفاً با رأی خبرگان منتخب مردم، تعیین رهبری، صورت می گیرد. اصل (اصلاحی)

۴. اصل ششم قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات، انتخاب رییس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این ها یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد».

۵. اصل یکصد و هفتم سابق: «هر گاه یکی از فقهای واجد شرایط مذکور در اصل پنجم این قانون از طرف اکثریت قاطع مردم به مرجعیت و رهبری شناخته و پذیرفته شده باشد، همان گونه که در مورد مرجع عالی قدر تقلید و رهبر انقلاب، آیت الله العظمی امام خمینی (ره)، چنین شده است، این رهبر، ولایت امر و همه مسئولیت های ناشی از آن را بر عهده دارد. در غیر این صورت، خبرگان منتخب مردم، درباره همه کسانی که صلاحیت مرجعیت و رهبری دارند بررسی و مشورت می کنند. هر گاه یک مرجع را دارای برجستگی خاص برای رهبری ببینند او را به عنوان رهبر به مردم معرفی می نمایند و گر نه سه یا پنج مرجع واجد شرایط رهبری را به عنوان اعضای شورای رهبری تعیین و به مردم معرفی می کنند».

۶. اصل یکصد و هفتم اصلاحی: «پس از مرجع عالی قدر تقلید و رهبر کبیر انقلاب جهانی اسلام و بنیان گذار جمهوری اسلامی ایران، حضرت آیت الله العظمی امام خمینی (ره) که از طرف اکثریت قاطع مردم به مرجعیت و رهبری شناخته و پذیرفته شدند، تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است. خبرگان رهبری درباره همه فقهای واجد شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم بررسی و مشورت می کنند، هر گاه یکی از آنان را اعلی به احکام و موضوعات فقهی یا مسایل سیاسی و اجتماعی یا دارای



مزبور، پس از بیان انتخاب رهبر، توسط مجلس خبرگان، فرد منتخب را به عنوان رهبر رسمی و عهده دار مسئولیت های ناشی از رهبری، اعلام می نماید. به هر حال، این نحوه بیان، حکایت از پذیرش مردمی بودن حکومت یا حکومت مردم سالار، به مفهوم راستین آن در قانون اساسی دارد و از همین رو است که قانون اساسی خود را به لوازم آن که یکی از آن ها سرشکن کردن قدرت و تعیین محدوده صلاحیت هر یک از نهادهای حاکم برای تضمین حاکمیت مردم سالاری و جلوگیری از تورم و تمرکز اقتدار و فساد ناشی از آن است، ملتزم دانسته است. بنابراین باید، این وجه از موضع قانون اساسی را جدی گرفت و در عمل یعنی قانونگذاری عادی و رویه عملی بر حوزه صلاحیت هر یک از نهادها اکتفا کرد.

در این مقاله، ترسیمی کلی از حوزه صلاحیت هر یک از نهادها در قانون اساسی ارایه و بر لزوم پای بندی و عدم انحراف از این امر و پیامدهای کم توجهی به آن اشاره خواهد شد. مطلب را با توجه به حاکمیت قوای سه گانه طبق اصل ۵۷ قانون اساسی در سه بخش قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه توضیح می دهیم.

بخش اول: نهادهای قانونگذار

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از این که در اصل پنجاه و ششم^۷، حاکمیت بر سرنوشت اجتماعی انسان را به خواسته خداوند حاکم علی الاطلاق، از آن خود انسان

مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یکصد و نهم تشخیص دهند، او را به رهبری انتخاب می کنند و در غیر این صورت یکی از آنان را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می نمایند. رهبر منتخب خبرگان، ولایت امر و همه مسئولیت های ناشی از آن را بر عهده خواهد داشت».

۷. اصل ۵۶ قانون اساسی: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت



دانسته و در اصل پنجاه و هفتم قوای حاکم را به سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه تقسیم و تفکیک کرده است، در اصول پنجاه و هشتم و پنجاه و نهم، مراجع صالح برای قانونگذاری را بیان کرده که عبارتند از: مجلس شورای اسلامی که به طور معمول و متعارف قانونگذاری با اوست و: همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم که در برخی موارد مهم می توان از این طریق، قانونگذاری کرد.

منظور از قانون در این جا، طبعاً قانون عادی است که مبتلابه و مورد عمل روزمره جامعه است. وضع، تصویب و بازنگری قانون اساسی، ترتیب جداگانه ای دارد که فعلاً مورد بحث نیست.

در بعضی موارد محدود، با اجازه و تفویض مجلس، ممکن است اختیار قانونگذاری به نوعی به غیر از مجلس واگذار شود؛ مانند کمیسیون های داخلی مجلس و هیأت دولت در یک مورد خاص.

برخی از نهادها نیز به صورت استثنایی و در موارد خاص، به نوعی، صلاحیت تصمیم گیری هایی را دارند که حکم قانون بر آنها، بار می شود مانند قانونگذاری مجلس خبرگان رهبری، در ارتباط با انتخابات خود و یا تصمیم مجمع تشخیص مصلحت نظام در ارتباط با حل معضل نظام و...

در این نوشته، بحثی اجمالی در مورد هر یک از این نهادهای دخیل در قانونگذاری و محدوده فعالیت و صلاحیت آنها خواهیم داشت.

۱. مجلس شورای اسلامی

قانون اساسی، مرجع اصلی در قانونگذاری را مجلس شورای اسلامی اعلام کرده و قوه مقننه را علی الاطلاق، ناظر بر این مجلس می داند و لذا فصل ششم که ذیل عنوان قوه مقننه

منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می آید، اعمال می کند».

است، صرفاً به بحث در مورد مجلس و نحوه تشکیل و محدوده صلاحیت و اختیارات آن پرداخته است. اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «اعمال قوه مقننه، از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم، تشکیل می‌شود و مصوبات آن، پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه، ابلاغ می‌گردد».

صلاحیت مجلس در قانونگذاری عام و نامحدود است؛ یعنی هیچ زمینه‌ای از قانونگذاری، از حیطه صلاحیت مجلس خارج نشده است و این معنا، علاوه بر نحوه بیان اصل ۵۸ که اعمال قوه مقننه را به طور مطلق، از طریق مجلس اعلام کرده، در اصل هفتاد و یکم قانون اساسی به این ترتیب بیان شده است: «مجلس شورای اسلامی، در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند قانون وضع کند». و حدود مقرر در قانون اساسی، قاعدتاً عبارت از محدودیتی است که مجلس در ارتباط با مراعات موازین شرع اسلام و اصول خود قانون اساسی دارد که در اصل هفتاد و دوم بدین شرح، ذکر شده است: «مجلس شورای اسلامی، نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. . .». یک محدودیت هم در رابطه با مقررات انتخابات مجلس خبرگان رهبری است که طبق اصل یکصد و هشتم قانون اساسی وضع و تصویب این قانون در دوره اول به عهده فقهای شورای نگهبان و دوره‌های بعد، در صلاحیت خود مجلس خبرگان رهبری است.^۸ غیر از این دو نوع محدودیت، محدودیت دیگری برای قانونگذاری مجلس، در قانون اساسی به چشم نمی‌خورد و به نهاد دیگری

۸. اصل ۱۰۸ قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان، برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».

(غیر از همه‌پرسی و موارد خاص مربوط به کمیسیون‌های داخلی مجلس، هیأت وزیران و مجمع تشخیص مصلحت) اجازه قانونگذاری داده نشده است. حتی ملاحظات امنیت عمومی، موارد اضطراری و بحرانی نیز موجب سلب حق قانونگذاری از مجلس و اعطای آن به نهاد دیگر نمی‌شود و این معنا به‌خصوص با توجه به این که در قانون اساسی به هیچ مقامی اختیار انحلال مجلس داده نشده و طبق اصل شصت و سوم، کشور در هیچ زمان نباید بدون مجلس باشد، بهتر مفهوم و قابل درک خواهد بود.

در ارتباط با قسمت اول یعنی صلاحیت عام مجلس برای قانونگذاری متذکر می‌گردد با وجود این که تعریف خاص و روشنی از قانون و سایر مقررات از آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و نظایر آن‌ها که عموماً دستورات اجرایی هستند، وجود ندارد، می‌توان گفت طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس می‌تواند در عموم مسایل وارد شود و قانونگذاری کند و مصوبه او قانون محسوب می‌شود و در نتیجه، تصمیمات اجرایی هیأت وزیران و وزرا از تصویب‌نامه، آیین‌نامه و بخشنامه طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی نباید با آن مغایر باشد.

البته اگر در موردی اطلاق عنوان آیین‌نامه یا تصویب‌نامه بر مصوبه‌ای مسلم باشد، از جمله این که خود مجلس این عنوان را پذیرفته باشد، تصمیم‌گیری در آن باره و تصویب آن، قاعدتاً از محدوده صلاحیت مجلس خارج و در حیطه صلاحیت دولت قرار دارد.

۹. اصل ۶۳ قانون اساسی: «دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی، چهار سال است. انتخابات هر دوره باید پیش از اتمام دوره قبل برگزار شود به‌طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد».

۱۰. اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...».

تفسیر شورای نگهبان در مورد اقدام مجلس برای تصویب آیین نامه

در این خصوص خالی از فایده نیست که به یک مورد عملی پیش آمده، اشاره کنیم. طبق ماده ۱۸ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب شهریور ماه ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی مقرر شد، آیین نامه اجرایی قانون مزبور توسط هیأت عالی گزینش و سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی برسد.^{۱۱} ملاحظه می شود در این قانون با وجود تصریح بر عنوان آیین نامه اجرایی، تصویب آن، نه به عهده دولت که به عهده دو کمیسیون مجلس گذاشته شد. شورای نگهبان هم بر این امر ایرادی نگرفت و در پی آن در مرداد ماه ۱۳۷۷، آیین نامه اجرایی فوق الذکر به تصویب کمیسیون های مذکور رسید و چون عنوان آیین نامه اجرایی داشت و نه عنوان قانون، برای شورای نگهبان ارسال نشد ولی در اجرای اصل ۱۲۳^{۱۲} قانون اساسی برای امضا نزد رئیس جمهور وقت ارسال شد و رئیس جمهور هم آن را امضا و دستور اجرای آن را صادر کرد.

در عین حال، این مسأله برای رئیس جمهور، مطرح بود که این مصوبه که با عنوان آیین نامه اجرایی قانون، به تصویب کمیسیون های داخلی مجلس رسیده چه ماهیتی دارد؟ آیا قانون است که تصویب آن در صلاحیت مجلس و کمیسیون های داخلی آن می باشد یا آیین نامه اجرایی است که تصویب آن با دولت است؟ و لذا رئیس جمهور، طی نامه

۱۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۷۴ چاپ روزنامه رسمی کشور.

۱۲. اصل ۱۲۳ قانون اساسی: «رئیس جمهور موظف است، مصوبات مجلس با نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد».

۱۳. برای ملاحظه اصل پرسش تفصیلی رئیس جمهور و پاسخ شورای نگهبان، نک. مهرپور، حسین، وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی، چاپ نشر ثالث، ۱۳۸۴، ص. ۲۳۸.

شماره ۷۷-۱۴۴۹۰ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۱۸ به شورای نگهبان، نظر تفسیری آن شورا را در این زمینه خواستار شد و طی بیان تفصیلی این موضوع، از شورا خواست موضوع را بررسی نموده و استنباط و تفسیر خود را از اصول مربوطه قانون اساسی، در خصوص سه مسأله زیر اعلام نمایند:

۱. آیا ارجاع وضع و تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون به کمیسیون یا کمیسیون‌های داخلی مجلس، صحیح است؟

۲. در صورت صحت، آیا این نوع مصوبات کمیسیون‌ها مانند سایر مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان فرستاده شود یا خیر؟ در صورت عدم لزوم ارسال به شورای نگهبان، آیا رئیس مجلس شورای اسلامی یا دیوان عدالت اداری می‌تواند آن‌ها را مورد بررسی قرار دهند یا خیر؟^{۱۴}

۳. آیا این گونه مصوبات کمیسیون‌ها، مشمول عنوان مصوبات مجلس، موضوع اصل ۱۲۳ قانون اساسی می‌باشند و رئیس جمهور، طبق اصل مزبور، موظف است آن‌ها را امضا و برای اجرا در اختیار مسئولان قرار دهد، با این که مورد رسیدگی و اظهار نظر شورای نگهبان قرار نگرفته است؟

شورای نگهبان در نامه شماره ۷۸/۲۱/۴۵۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۵ نظر تفسیری خود را بدین شرح به رئیس جمهور، اعلام کرد: «ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است». و بدین ترتیب طبق نظر تفسیری شورای نگهبان، اگر در موردی مشخص باشد، عنوان آیین‌نامه بر مقررات تدوین

۱۴. به اعتبار این که اگر ارسال آن‌ها به شورای نگهبان لازم نباشد به معنای آن است که قانون نیست و آیین‌نامه اجرایی است و آیین‌نامه اجرایی می‌تواند از لحاظ بررسی عدم مخالفت با متن و روح قانون طبق ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مورد بررسی رئیس مجلس و نیز با اعلام شکایت مورد رسیدگی دیوان عدالت اداری قرار گیرد.

شده‌ای صادق است، بررسی و تصویب آن به عهده دولت است و دخالت نهاد قانونگذار یعنی مجلس یا کمیسیون‌های مربوطه آن، خلاف قانون اساسی است. البته شورای نگهبان در این مورد خاص بر نظر خود استوار نماند و پس از اعتراض رئیس مجلس مبنی بر این که شورای نگهبان قبلاً ماده ۱۸ قانون گزینش را که متضمن ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون‌های داخلی مجلس بوده، تأیید کرده و بر آن ایراد نگرفته است، با وجود نظر تفسیری فوق‌الاشعار، تصویب آیین‌نامه مزبور را قانونی دانست و به نامه اعتراضی رئیس مجلس، این‌گونه پاسخ داد: «چون ماده ۱۸ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش از نظر شورای نگهبان گذشته و مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص داده نشده است، فلذا ماده مذکور قانونیت دارد و قابل اجرا می‌باشد. بالتبع، اعتبار آیین‌نامه‌ای که بر مبنای ماده مذکور، به تصویب رسیده، به قوت خود باقی است».

ولی با این وصف، می‌توان گفت، نظریه تفسیری شورای نگهبان که اصولاً وقتی، آیین‌نامه اجرایی بودن مجموعه‌ای مشخص و روشن باشد، ارجاع تصویب آن به کمیسیون داخلی مجلس یعنی نهاد قانونگذاری، مغایر قانون اساسی است، به قوت خود باقی می‌باشد.

۲. مراجعه مستقیم به آرای عمومی (همه‌پرسی)

مرجع دیگری که در قانون اساسی برای قانونگذاری تعیین شده، همه‌پرسی یا به اصطلاح معروف رفراندوم است که به وسیله آن می‌توان با مراجعه مستقیم به آرای مردم، قانونی را تصویب کرد.

اصل ۵۹ قانون اساسی در این زمینه مقرر می‌دارد: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، ممکن است، اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

بنابراین، یک مرجع دیگر قانونگذاری غیر از مجلس، همه‌پرسی است که در همه زمینه‌ها می‌توان از طریق آن اقدام به تصویب قانون نمود، البته با در نظر گرفتن این محدودیت که از لحاظ ماهوی باید موضوع، محدود به موارد مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی باشد و از لحاظ شکلی هم باید ارجاع به همه‌پرسی به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان برسد. درخواست مراجعه به آرای عمومی و برگزاری همه‌پرسی نیز باید از سوی رئیس جمهور و یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی صورت گیرد (ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی، مصوب تیر ماه ۱۳۶۸)؛ بنابراین در صورتی که رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان، موضوعی را مهم تشخیص دادند، می‌توانند درخواست مراجعه به همه‌پرسی را به مجلس بدهند و اگر مجلس هم با رأی اکثریت حداقل دو سوم مجموع نمایندگان، موضوع را مهم و ارجاع آن را به همه‌پرسی لازم تشخیص داد، زمینه برگزاری همه‌پرسی فراهم شده است. ولی در عین حال، طبق نظر تفسیری شماره ۸۱/۳۰/۴۱۰۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵ شورای نگهبان، مصوبه مجلس در مورد درخواست مراجعه به آرای عمومی باید قبل از انجام همه‌پرسی، طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود و اگر موضوع مورد همه‌پرسی خلاف شرع و قانون اساسی تشخیص داده نشد، آن گاه می‌توان رفراندوم را برگزار کرد و در صورتی که رأی مثبت اکثریت به دست آمد، قانون مصوب محسوب و دیگر بعد از این نیازی به ارجاع به شورای نگهبان ندارد. در عین حال، پس از این مرحله نیز برای تحقق برگزاری همه‌پرسی، طبق بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، باید رهبر فرمان همه‌پرسی را صادر نماید.

ملاحظه می‌شود، دستیابی به همه‌پرسی و اعمال قوه مقننه از این طریق، بسیار دشوار و پیچیده است و تاکنون هم در جمهوری اسلامی ایران، برای تصویب قوانین عادی از این

۱۶. مجموعه قوانین سال ۱۳۸۳، چاپ روزنامه رسمی، جلد اول، ص. ۱۴، قسمت مربوط به نظریه شورای نگهبان: «درخواست مراجعه به آرای عمومی، موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی، از مصادیق مصوبات مجلس شورای اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان، ارسال شود».

طریق استفاده نشده است. در حالی که مطمئناً مواردی وجود داشته که موضوعات مهم اقتصادی، سیاسی، فرهنگی یا اجتماعی بوده و اقتضا داشته که به آرای عمومی مردم مراجعه شود. ولی به هر حال، درخواستی از سوی رئیس جمهور و یا یکصد نفر از نمایندگان صورت نگرفته و این امر محقق نشده است. بنابراین، طریق عملی اعمال قوه مقننه، فعلاً مجلس شورای اسلامی است.

در قانون اساسی، علی‌الاصول، مرجع دیگری غیر از مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی برای قانونگذاری به طور عام، پیش‌بینی نشده است ولی در ارتباط با اختیار و صلاحیت مجلس در اعمال قوه مقننه، دو حالت پیش‌بینی شده که با اجازه مجلس و تفویض اختیار از ناحیه آن، ممکن است نهاد دیگری، غیر از خود مجلس، در مواردی قانونگذاری نمایند که عبارتند از: کمیسیون‌های داخلی مجلس و هیأت دولت.

الف) کمیسیون‌های داخلی مجلس

اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی در ابتدا سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته که قابل واگذاری به غیر نیست و تصریح کرده که مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار نماید؛ در عین حال، متذکر شده که در موارد ضروری، می‌تواند اختیار وضع برخی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند.^{۱۷} بنابراین مجلس در موارد ضروری که جهت ضروری بودن آن را هم، از قبیل سریع‌تر تصویب شدن یا مصلحت طرح نشدن موضوع در جلسه علنی و عمومی مجلس یا هر جهت دیگر ممکن

۱۷. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری، می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید، به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود».

است باشد، خود مجلس تشخیص می‌دهد،^{۱۸} به صورت موردی اختیار وضع قانون خاصی را به یکی از کمیسیون‌های داخلی به تناسب موضوع واگذار می‌نماید. در این صورت قانون مورد نظر با رأی حداقل اکثریت دو سوم اعضای کمیسیون مربوطه به تصویب می‌رسد و مانند قوانین مصوب خود مجلس باید مغایر موازین شرع و قانون اساسی نباشد و برای تأیید این امر، لازم است به شورای نگهبان، ارسال شود. در عین حال، این قانون مصوب کمیسیون، هم موقتی است و هم جنبه آزمایشی دارد، به گونه‌ای که اولاً مجلس پس از تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون و تصویب آن در کمیسیون، مدت اجرای آن را مثلاً دو سال، سه سال، پنج سال یا هر مدت دیگر که به طور متعارف صلاح بداند، با توجه به پیشنهاد کمیسیون، تعیین می‌کند و هم این که پس از گذشت مدت مزبور، باید برای تعیین تکلیف در خود مجلس مطرح شود که یا به صورت نهایی و قانون دائمی تصویب گردد و یا با پایان مدت، به اجرای آن، خاتمه داده شود.

به‌علاوه در یک مورد، مجلس می‌تواند اختیار تصویب قانون دائمی را به کمیسیون ذیربط خود بدهد و آن تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت است که طبق فراز دوم اصل ۸۵ قانون اساسی اصلاحی سال ۱۳۶۸، مجلس می‌تواند، اختیار تصویب دائمی آن را به یکی از کمیسیون‌های خود بدهد.

۱۸. ماده ۱۷۱ آیین‌نامه داخلی مجلس.

۱۹. طبق ماده ۱۷۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، باید دلایل ضرورت ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون، توسط تقاضاکنندگان ارایه و در مورد آن بحث شود و سپس با رأی موافق مجلس، به کمیسیون ارجاع خواهد شد. ۲۰. پس از بحث‌های فراوانی که در مورد سرنوشت قانون آزمایشی مصوب کمیسیون در پایان مدت آزمایش جریان داشت، سرانجام تبصره ۲ ماده ۱۶۸ آیین‌نامه داخلی مجلس، صریحاً مقرر داشت: «پس از انقضای زمان آزمایشی، این گونه قوانین، اعتبار قانونی نخواهند داشت».

۲۱. فراز دوم اصل ۸۵ قانون اساسی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ تصویب و به این اصل ملحق شد به این شرح است: «... هم‌چنین، مجلس شورای اسلامی، می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه 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 نود و ششم



ب) دولت

در یک مورد مجلس می‌تواند اختیار تصویب قانونی را به دولت بدهد و آن هم تصویب دائمی اساسنامه شرکت‌ها یا سازمان‌های دولتی است که با تفویض مجلس، دولت می‌تواند آن‌ها را تصویب کند. در واقع دولت در این مورد خاص، در موقعیت قانونگذار (البته با توجه به تفویض اختیار از سوی مجلس) عمل می‌کند و مصوبه او که همان اساسنامه سازمان و یا شرکت دولتی است، همانند مصوبه مجلس باید به شورای نگهبان ارسال شود تا از لحاظ عدم مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع مورد بررسی قرار گیرد و از سوی دیگر، باید به اطلاع رئیس مجلس برسد تا از لحاظ عدم مغایرت آن با قوانین و مقررات کشور، بررسی شود. در حقیقت می‌توان گفت قانون اساسی، در این مورد خاص به مصوبه دولت، هم هویت و موقعیت قانون داده و لذا ارسال آن را به شورای نگهبان همانند مصوبات مجلس و طبق اصل ۹۴ قانون اساسی لازم دانسته است و هم نگاه آیین‌نامه‌ای یا تصویب‌نامه‌ای به آن کرده و لذا دولت را مکلف کرده همانند حکمی که در ذیل اصل ۱۳۸، در مورد آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران و وزرا آمده، آن را جهت بررسی، به اطلاع رئیس مجلس برساند. ضمن این که در این خصوص، اجرای مصوبه دولت موقوف بر رسیدگی و اعلام نظر رئیس مجلس نیست و می‌توان آن را قبل از اعلام نظر رئیس مجلس برای اجرا ابلاغ کرد.

۳. مجلس خبرگان رهبری در رابطه با امور مربوط به خود

مرجع دیگری که قانون اساسی به آن صلاحیت قانونگذاری، البته برای موردی خاص و محدود، داده است، مجلس خبرگان رهبری است که وفق اصل یکصد و هشتم قانون

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.

اساسی، مقررات مربوط به انتخابات خبرگان، شرایط و کیفیت آن و نیز مقررات مربوط به جلسات داخلی و تصمیم‌گیری‌های خود را وضع و تصویب می‌نماید؛ اصل یکصد و هشتم مقرر می‌دارد: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان، برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».

روشن است که مجلس خبرگان رهبری، فراتر از آن چه در اصل یکصد و هشتم قانون اساسی آمده یعنی تصویب مقررات قانونی در مورد تعداد اعضای مجلس خبرگان، تقسیم جغرافیایی آن، مدت عضویت اعضا، شرایط و صلاحیت‌های کاندیداها، نحوه برگزاری انتخابات، نصاب لازم برای انتخاب شدن، برگزاری جلسات و رسمیت آن‌ها، نصاب لازم برای رأی‌گیری، نحوه اداره مجلس و چگونگی انجام وظایف محوله به آن در قانون اساسی که علی‌الاصول دو موضوع: انتخاب رهبر طبق اصل یکصد و هفتم و عزل رهبر طبق اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی است، اختیار قانونگذاری در موضوعات دیگر ندارد و از این رو اصطلاحاً و عرفاً، مرجع قانونگذاری به آن اطلاق نمی‌شود.

۴. مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ حل معضل نظام و تعیین سیاست‌های کلی نظام

یکی از نهادهایی که ممکن است تصور شود به نوعی در بعضی موارد صلاحیت قانونگذاری یا اتخاذ تصمیماتی که در حکم قانون است، دارد مجمع تشخیص مصلحت نظام است که با تعیین سیاست‌های کلی نظام، به‌عنوان مشورت دادن به رهبری طبق بند ۱ اصل ۱۱۰ و حل معضل با ارجاع رهبر طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اقدام می‌نماید. در دو بند اشاره‌ای به این دو موضوع می‌شود:

الف) حل معضل نظام

اصل یکصد و دهم قانون اساسی در بند ۸ یکی از وظایف و اختیارات رهبر را «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» می‌داند. ترتیب اجرای این بند، عملاً به این صورت است که اگر مشکل سخت و پیچیده‌ای برای کشور پیش آید که نیاز به اتخاذ تصمیم و اجرای آن داشته باشد و از طرق عادی یعنی توسط مجلس حتی به صورت تصمیم‌گیری به صورت فوریتی یا ارجاع به کمیسیون‌های داخلی، بنا به جهاتی، عملاً میسر نیست، رهبر می‌تواند مداخله نماید و خود تصمیم لازم را اتخاذ نماید و این تصمیم لازم الاجرا است؛ یعنی در واقع حکم قانون را دارد و می‌توان به آن فرمان قانونی اطلاق کرد. ولی قانون اساسی مقرر کرده است که این تصمیم و فرمان رهبری از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت گیرد و بدین ترتیب، موضوع از سوی رهبری به‌عنوان معضل به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع می‌شود، مجمع در مورد آن بحث و بررسی به‌عمل آورده و علی‌القاعده متنی را که همانند مقررات قانونی است تصویب می‌کند که با تأیید رهبر اجرا می‌شود. عملاً این نوع اقدام مجمع تشخیص مصلحت نظام، همانند قانونگذاری، صورت می‌گیرد و بسان قانون در جریان اجرا قرار می‌گیرد. طبق بند «ب» ماده ۲۲۷ آیین‌نامه داخلی مجمع (مصوب آذر ماه ۱۳۷۶): «در مورد معضل که از سوی مقام معظم رهبری ارجاع می‌شود، پس از طرح و توضیح مسأله وزیر یا رئیس دستگاه مربوطه که معضل را مطرح کرده است، توضیح خواهد داد و سپس دو موافق و دو مخالف اظهارنظر خواهند کرد و آن‌گاه رأی‌گیری به‌عمل خواهد آمد». و طبق بند ۲ ماده ۳۰ آیین‌نامه: «مصوبات مربوط به حل معضلات به صورت ماده واحده و یا مواد و تبصره تدوین و تنظیم می‌شوند. نتایج تبادل نظرها و رأی‌نهایی مجمع در این موارد به محضر مقام معظم رهبری گزارش تا برای چگونگی ابلاغ آن برای اقدام یا اطلاع، تصمیم‌گیری شود و به مجمع اعلام گردد». تاکنون مقرراتی به این شکل، تنظیم و تصویب

و به نام قانون به مرحله اجرا در آمده است مانند قانون مبارزه با مواد مخدر، قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۷، قانون تشکیل محکمه عالی انتظامی قضات مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۳، قانون تخلفات مربوط به اسناد سجلی و شناسنامه مصوب ۱۳۷۰/۵/۱۰ و نظایر آن‌ها؛ ولی لازم است توجه داشت که این اختیار مقرر در بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، به مجمع تشخیص مصلحت نظام صلاحیت قانونگذاری نمی‌دهد و حتی رهبر هم به این اعتبار که از طریق مجمع، فرمان لازم‌الاجرا می‌دهد در موقعیت قانونگذار قرار نمی‌گیرد. این یک اختیار استثنایی است که در هنگام بروز مشکل و عدم امکان حل آن از طرق متعارف و قانونی متداول، به رهبر داده شده تا با اتخاذ تصمیم مشکل را حل کند و مملکت را از بحران خارج نماید و در عین حال برای اتخاذ چنین تصمیمی هم برای این که شبهه گرایش به تصمیم‌گیری فردی و دچار شدن به پیامدهای منفی آن پیش نیاید مقرر گردیده از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام که به هر حال نظریه‌گیری جمعی در آن صورت می‌گیرد، انجام شود. این امر علی‌القاعده بسیار محدود است و باید به ندرت اتفاق افتد. هرگونه تصمیمی که بتوان به صورت طرح یا لایحه مصوب مجلس از طریق روند عادی یا فوریتی، از جمله سه فوریتی یا ارجاع به کمیسیون داخلی مجلس، اتخاذ نمود و مشکل را حل کرد (مثل بسیاری از قوانینی که در گذشته به‌عنوان معضل، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، تصویب و اجرا شده)،^{۲۲} مجوزی و محمل قانونی‌ای برای ارجاع آن به مجمع وجود ندارد؛ خوشبختانه در سال‌های اخیر، مجمع خود به این امر پی برده و به ندرت، این‌گونه تصمیمات اتخاذ می‌نماید.

۲۲. برای اطلاع بیشتر در این خصوص رک. مهرپور، حسین، دیدگاه‌های جدید در مسایل حقوقی، انتشارات اطلاعات، چاپ سوم، ۱۳۸۷، صص. ۶۷ به بعد؛ مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی، نشر دادگستر، ۱۳۸۷، ص. ۲۷۱.

ب) تعیین سیاست‌های کلی نظام

بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی یکی از وظایف و اختیارات رهبری را تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعلام می‌کند. عملاً مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه‌های مختلف، ضوابط و قواعدی را به‌عنوان سیاست‌های کلی نظام تعیین، تدوین و تصویب می‌کند و برای تأیید نزد رهبری می‌فرستد که با تأیید رهبری برای دستگاه‌ها ابلاغ می‌گردد. سیاست کلی را اجمالاً می‌توان گفت عبارت است از خط‌مشی کلی نظام در چارچوب قانون اساسی که در آن قالب باید، قانونگذاری و اجرا صورت گیرد. قاعداً سیاست‌های کلی باید ترتیبات و تعیین خط‌مشی‌هایی در محدوده قانون اساسی و تفصیلی‌تر از آن و در عین حال، کلی‌تر از قوانین و مقررات عادی از جمله قوانین برنامه‌های پنج ساله باشد. مجمع تشخیص مصلحت نظام از سال ۱۳۶۸ که طبق اصلاحیه قانون اساسی، رسماً تأسیس شد و یکی از وظایف آن، مشورت‌دهی به رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام اعلام شد تا سال ۱۳۷۶ در این جهت اقدامی نکرد ولی از سال ۱۳۷۶ یکی از فعالیت‌های خود را تدوین و تصویب سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های مختلف قرار داد که به رهبری ارایه و با تأیید ایشان به دستگاه‌ها، ابلاغ گردید.

مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ خود، ویژگی‌های سیاست‌های کلی را بدین‌گونه اعلام کرد: «این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما ...»^{۲۳}، و در عبارت دیگری ذیل تعریف

۲۳. مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، جلد سوم، سیاست‌های کلی، انتشارات دبیرخانه مجمع، سال ۱۳۸۲، صص. ۵ به بعد.

سیاست‌های کلی، اعلام داشته: «... سیاست‌های کلی، طراحی نظام براساس آرمان‌ها و اهداف است و بدین ترتیب از یک سو نظر به آرمان‌ها و از سوی دیگر نظر به جنبه‌ها و مفهوم‌های اجرایی دارند».

می‌توان گفت همه این عبارت‌پردازی‌ها برای تعیین مفهوم سیاست‌های کلی، این معنی را می‌رساند که سیاست‌های کلی در واقع ارایه رهنمودهای کلی از سوی مقام رهبری، با مشاورت و تنظیم مجمع در چارچوب قانون اساسی برای دستگاه‌های مختلف حکومتی است که مکلف‌اند در این چارچوب و با لحاظ و رعایت این رهنمودهای کلی، برنامه‌ریزی، قانونگذاری و اقدامات اجرایی صورت دهند.

بر این اساس، قاعدتاً مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در زمینه سیاست‌های کلی، نه در زمره قوانین عادی است که برای عموم جنبه اجرایی و الزامی داشته باشد و نه در حد تفسیر و اصلاح قانون اساسی است، زیرا هر کدام از این‌ها مرجع خاص خود را در قانون اساسی دارد. اصلاح و تغییر قانون اساسی و تجدیدنظر در هر اصلی از آن با شورای بازنگری قانون اساسی است که تشریفات و ترتیبات انجام آن در اصل ۱۷۷ قانون اساسی مقرر شده است؛ تفسیر قانون اساسی نیز به نص اصل نود و هشتم در صلاحیت شورای نگهبان است. قانونگذاری به مفهوم عادی تقنین نیز چنان که گفته شد، به عهده مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی و در مواقعی کمیسیون‌های داخلی مجلس گذاشته شده است. از هیچ یک از اصول قانون اساسی وضعیت استثنایی قانونگذاری برای رهبر یا مجمع تشخیص مصلحت، جز آن چه در مورد حل معضل نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰) وجود دارد که شرح آن داده شد، فهمیده نمی‌شود.

مجمع تشخیص مصلحت نظام، بسیار گسترده در زمینه‌های مختلف، عناوین و مقرراتی را به‌عنوان سیاست‌های کلی نظام در آن زمینه به تصویب رسانده که برخی از آن‌ها تکرار و گاه صرفاً تغییر عباراتی است که در خود قانون اساسی وجود دارد و باید با قوانین عادی عنداللزوم آن‌ها را تفصیل داد و اجرایی کرد. هم‌چنین برخی مصوبات از حالت بیان

سیاست کلی خارج شده و احکام خاص قانونی را بیان کرده است مانند تکلیف واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش‌های خصوصی و یا مقررات مربوط به الزامات واگذاری از قبیل لزوم واگذاری سهام از طریق بورس، فراخوان عمومی یا اطلاع‌رسانی مناسب، مجاز بودن فروش اقساطی تا ۵٪ سهام شرکت‌ها به کارکنان آن و نظایر آن‌ها که وضع مقررات قانونی الزام‌آور است و نمی‌توان عنوان سیاست‌های کلی نظام بر آن اطلاق کرد. برخی از این تصمیمات نیز مغایر قانون اساسی و در واقع عنوان تفسیر یا اصلاح قانون اساسی را به خود می‌گیرد، چنان که مقررات بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در واقع اصلاح قانون اساسی به حساب می‌آید. زیرا در حالی که اصل ۴۴ قانون اساسی نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تقسیم می‌کند و در صدر اصل مزبور به صراحت مقرر می‌دارد که بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانک‌داری، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌هاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است و بخش خصوصی را شامل آن قسمت از کشاورزی، دام‌داری، صنعت، تجارت و خدمات می‌داند که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است، در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مقرر شده ۸۰٪ سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به استثنای برخی از موارد، به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی واگذار شود. این تصمیم صرف‌نظر از این که از لحاظ ماهوی و واقع‌نگری، ممکن است مفید و به مصلحت باشد، از لحاظ شکلی، اصلاح و تغییر قانون اساسی است که در صلاحیت شورای بازنگری موضوع اصل ۱۷۷ است و یا تفسیر قانون اساسی است که با توجه به ذیل اصل مزبور که می‌گوید: «مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده

۲۴. نک. بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مجموعه قوانین سال ۱۳۸۵، جلد اول، ص. ۲۲.

قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است» به عمل آمده که اصل تفسیر در حوزه صلاحیت شورای نگهبان و تنظیم و تصویب قانون و تفصیل احکام مربوطه براساس آن تفسیر در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. دادن عنوان سیاست‌های کلی به این نوع تصمیم‌گیری‌ها و گسترش آن به زمینه‌های مختلف، به تدریج نقش نهادهای اصلی مانند مجلس و شورای نگهبان را که در قانون اساسی وظایف روشنی برای آن‌ها پیش‌بینی شده، کم‌رنگ می‌کند و حوزه نفوذ نهادی انتصابی را که فلسفه اصلی تشکیل آن داوری کارشناسانه در مورد اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان بوده و در فرمان مربوط به آوردن آن در بازنگری قانون اساسی از سوی بنیان‌گذار جمهوری اسلامی، بر پرهیز از قرار گرفتن آن در عرض قوای دیگر تأکید شده، گسترش می‌دهد و معلوم نیست تا چه حد، این وضعیت به صلاح جامعه باشد. طبعاً بسیار بعید به نظر می‌رسد که بتوان گفت، عنوان تعیین سیاست‌های کلی نظام با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام برای رهبری در بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، می‌تواند مخصصی برای وظیفه عام قانونگذاری مجلس در اصل هفتاد و یکم که در عموم مسایل می‌تواند قانون وضع کند و یا تقییدی برای اطلاق اصل نود و هشتم در مورد وظیفه شورای نگهبان برای تفسیر قانون اساسی باشد.

با این که مجمع تشخیص مصلحت نظام، علی‌الاصول، می‌تواند نهادی مفید باشد که در برخی موارد با تشخیص مصلحت نظام و حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان و یا حل معضل نظام و تدوین سیاست‌های کلی نظام، با مشورت دادن به رهبری، در حل مشکلات

۲۵. در فرمان مورخ ۱۳۶۸/۲/۴ امام خمینی (ره) به رییس جمهور وقت در مورد تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی که مبنای مشروعیت تشکیل و انجام وظیفه آن شورا، همین فرمان بود، محدوده مسایل مورد بحث در هشت بند ذکر شده که بند ۶ آن به این شرح است: «مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد». قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل قوانین و مقررات کشور، سال ۱۳۷۷.

و مسایل پیچیده‌ای که در مقاطعی برای کشور پیش می‌آید گام‌های مؤثری بردارد و رهنمودهایی به صورت ترسیم خط‌مشی کلی در جهت ارتقای نظام بدهد، ولی این نگرانی وجود دارد که تفسیر وسیع از سیاست‌های کلی و یا حل معضل و گسترش دامنه صلاحیت آن، در کارکرد متعارف نهادهای مربوطه اختلال ایجاد کند و تبعات نامناسبی به همراه آورد.

۵. شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی، نهادی است که به موجب اصل ۱۷۶ الحاقی به قانون اساسی در اصلاحیه سال ۱۳۶۸ ایجاد شده و هدف از آن ایجاد هماهنگی بین تصمیمات اجرایی دستگاه‌های مرتبط در زمینه تأمین امنیت و منافع ملی می‌باشد. طبق اصل ۱۷۶ شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور و مرکب از رؤسای سه قوه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات، حسب مورد وزیر مربوطه و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه، تشکیل می‌شود.^{۲۶} مصوبات شورای عالی امنیت ملی طبق ذیل اصل مزبور، پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

۲۶. اصل ۱۷۶ قانون اساسی: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری؛
۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی؛

۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

اعضای شورا عبارتند از:

- رؤسای قوای سه گانه؛



طبعاً کار شورای عالی امنیت ملی و ترکیب اعضای آن که عموماً از مقامات اجرایی هستند و عضویت رؤسای قوه مقننه و قضاییه نیز به اعتبار مدیریت آنهاست نه از حیث قانونگذاری و قضا و ریاست رئیس جمهور که رئیس قوه مجریه است بر این شورا، همه نشان دهنده این است که وظایف مقرر برای شورای عالی امنیت ملی از تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی، هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی، مربوط به تصمیمات اجرایی است که با ریاست رئیس جمهور یعنی رئیس قوه مجریه اتخاذ می‌شود و با توجه به این که برخی از تصمیمات اجرایی طبق اصول ۶۰ و ۱۱۳ در حیطه اختیارات رهبری است، این گونه تصمیمات اجرایی باید به تأیید نام‌برده نیز برسد در واقع شورای عالی امنیت ملی، نهاد تکامل یافته شورای عالی دفاع^{۲۷} است که در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ در ردیف «ج» بند ۳

- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح؛

- مسئول امور برنامه و بودجه؛

- دو نماینده به انتخاب مقام رهبری؛

- وزاری امور خارجه، کشور، اطلاعات؛

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

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور را تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است^{۲۷}.

۲۷. ردیف «ج» بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی سابق: «تشکیل شورای عالی دفاع ملی، مرکب از هفت نفر از اعضای زیر:

- رئیس جمهور؛



اصل یکصد و دهم قانون اساسی پیش‌بینی شده بود. شورای عالی امنیت ملی هم صلاحیت ورود در حیطه قانونگذاری را ندارد، حتی قانون اساسی، اجازه قانونگذاری در مورد وظایف و اختیارات شوراهای فرعی تشکیل شده از سوی خود شورای عالی دفاع را نداده است و فقط تصویب تشکیلات آن‌ها را به عهده شورای عالی گذاشته است؛ طبق ذیل اصل ۱۷۶: «حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آن‌ها به تصویب شورای عالی می‌رسد». اگر قرار بود از نظر قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی بتواند مبادرت به تصویب قانون کند، حداقل می‌بایست تصریح شود، حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی خود را که موضوع کار آن‌ها مسایل دفاعی و امنیتی است، خود تصویب می‌کند، در حالی که تعبیر به این که این امور را قانون معین می‌کند و تشکیلات آن‌ها را شورای عالی، تصویب می‌کند، به خوبی بیان‌گر این معناست که از نظر قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی حتی در مسایل امنیتی، صلاحیت قانونگذاری ندارد و تصمیمات اجرایی در محدوده قانون و سیاست‌های کلی را برای دستگاه‌های اجرا کننده، هماهنگ می‌نماید. حتی در مورد برخی تصمیمات مربوط به مسایل امنیتی که جنبه مقطعی هم دارد ولی در قانون اساسی در اختیار مجلس قرار داده شده، نمی‌توان گفت شورای عالی امنیت ملی می‌تواند رأساً مبادرت به اتخاذ تصمیم نماید. چنان که اصل هفتاد و نهم^{۲۸}

- نخست وزیر؛

- وزیر دفاع؛

- رئیس ستاد مشترک؛

- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی؛ و

- دو مشاور به تعیین رهبر

می‌باشد».

۲۸. اصل ۷۹ قانون اساسی: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی



قانون اساسی حکومت نظامی را ممنوع اعلام کرده و برقراری برخی محدودیت‌های ضروری را به صورت موقت با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر دانسته است. نمی‌توان گفت با تصویب اصل ۱۷۶ قانون اساسی و تشکیل شورای عالی امنیت ملی، این مسأله که خود یک موضوع امنیتی است، تصویب آن در صلاحیت آن شورا است؛ نحوه بیان و انشای اصل ۱۷۶، این‌گونه نیست که در مقام نسخ یا تخصیص اصل ۷۹ قانون اساسی یا تشریک در قانونگذاری در این زمینه بین دو نهاد مجلس و شورای عالی امنیت ملی باشد. طبعاً در زمینه‌های عمومی دیگر که حق و تکلیف برای مردم ایجاد می‌کند از مسایل قضایی و نظایر آن اتخاذ تصمیمات قانونی در حوزه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی نیست.

بخش دوم: مراجع قضایی

قانون اساسی، نهاد متولی دادرسی و قضاوت و حل و فصل مخاصمات را نیز مشخص نموده و ضوابط کلی مربوط به تشکیل و نحوه عمل آن را بیان کرده است. در اصل شصت و یکم مقرر شده است: «اعمال قوه قضاییه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی پردازد». تشکیل دادگاه‌ها و تعیین محدوده صلاحیت آن‌ها نیز در قانون اساسی طبق اصل یکصد و پنجاه و نهم منوط به حکم قانون شده است و بنابراین بدون حکم قانون که از طریق مرجع صالح قانونگذاری تصویب می‌شود، نمی‌توان دادگاهی تشکیل داد. در عین حال مرجع رسمی تظلمات و شکایات نیز

مدت آن، به هر حال، نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت هم‌چنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

دادگستری دانسته شده است. اصل ۱۵۹ مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است». عنوان دادگستری که در اصول متعدد قانون اساسی از آن نام برده شده و گویا اصراری بر تأکید روی این عنوان و استناد محاکم و دادگاه‌ها به آن می‌باشد (محاکم دادگستری در اصل ۱۶۸، دادگاه‌های عمومی دادگستری در اصل ۱۴۰)، اصطلاح مأنوس و شناخته شده‌ای است که منظور از آن مجموعه نهادهای قضایی از دادرها و دادگاه بدوی و تجدیدنظر و دیوان عالی کشور است با قضات واجد شرایط قانونی که حکم قضایی خود را از مسئول قوه قضاییه گرفته‌اند و با مقررات روشن و مشخص دادرسی از آیین دادرسی حقوقی و کیفری، به دادرسی می‌پردازند و طبق قوانین مدون به محاکمه و صدور حکم مبادرت می‌نمایند. اصطلاح محاکم دادگستری یا دادگاه‌های عمومی دادگستری معمولاً در مقابل دادگاه‌های اختصاصی که به جرایم یا موضوعات خاص و روش دادرسی خاص و نیز کادر قضایی متفاوت، می‌پرداختند به کار می‌رفت و لذا بعد از انقلاب اسلامی، بر محدود کردن این مراجع اختصاصی و حوزه صلاحیت آن‌ها و گسترش اختیارات دادگاه‌های عمومی تأکید شد؛ حتی مدت‌ها قبل از تصویب قانون اساسی، شورای انقلاب قانونی را در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۱۱ با عنوان: «قانون اعاده صلاحیت مراجع قضایی دادگستری»^{۲۹} تصویب کرد و این بدین معناست که دادگاه نظامی و یا مثلاً دادگاه اصناف که قبلاً وجود داشت، مراجع قضایی اختصاصی هستند و خارج از حیطه دستگاه قضایی و شمول عنوان دادگستری قرار می‌گیرند و دیدگاه شورای انقلاب و بعداً تدوین‌کنندگان

۲۹. ماده واحده: «از تاریخ تصویب این قانون، دادگاه‌های نظامی، منحصراً به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی رسیدگی خواهند کرد و رسیدگی به سایر جرایمی که در صلاحیت دادگاه‌های مذکور قرار گرفته، به مراجع قضایی دادگستری محول می‌گردد...».

قانون اساسی این بود که کلیه امور قضایی و دادرسی باید در محاکم و مراجع دادگستری که صرفاً وابسته به قوه قضاییه است انجام گیرد و مراجع دیگری که ترتیبات خاصی دارند و احیاناً وابسته به قوه مجریه بوده و نحوه رسیدگی و شرایط متصدیان رسیدگی و دادرسی آنها، منطبق با ضوابط عمومی دستگاه قضایی نیست، نمی‌توانند قضاوت کنند و حکم صادر نمایند، زیرا یکی از اصول اساسی در دادرسی، استقلال قضاوت است و در دادگاه‌های اختصاصی که معمولاً وابسته به یک نهاد اجرایی هستند، این استقلال نمی‌تواند رعایت شود، به علاوه، این نوع قضاوت با مبانی و موازین شرعی نیز مغایرت دارد.

به هر حال، با زمینه‌چینی‌های قانونی قبل از تدوین قانون اساسی و با تجربه تلخی که از پا گرفتن مراجع قضایی اختصاصی به‌خصوص دادگاه‌های نظامی و گسترش صلاحیت آنها وجود داشت، قانون اساسی بر اصل مرجعیت عام دادگستری برای رسیدگی به دعاوی و شکایات و جرایم و تشکیل شدن محاکم و تعیین صلاحیت آنها به حکم قانون اصرار ورزید و لذا علاوه بر اصل یکصد و پنجاه و نهم که قبلاً به آن اشاره شد و طبق آن مرجع رسمی تظلمات، دادگستری اعلام شد، در مواردی هم که شبهه ارجاع موضوع به یک نهاد اختصاصی وجود داشت و از نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، طرح آن در محاکم دادگستری مهم بود، مشخصاً مورد تصریح و تأکید قرار گرفت و لذا در اصل ۱۶۸ در ارتباط با جرایم سیاسی و مطبوعاتی جداگانه تصریح شد: «رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیأت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد...»، و در اصل یکصد و چهلم مقرر شد: «رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود»، و اصل یکصد و هفتاد و دوم، فقط دادگاه‌های خاص نظامی و انتظامی را آن هم برای رسیدگی به جرایم خاص نظامی و انتظامی اعضای نیروهای مسلح مجاز دانسته و در عین حال تصریح کرده به جرایم عمومی همین افراد و نیز جرایمی که

به عنوان ضابطین دادگستری مرتکب می شوند در محاکم عمومی رسیدگی می شود و برای همین مقدار صلاحیت هم، این دادگاه های خاص بخشی از قوه قضاییه و مشمول اصول مربوط به آن قوه دانسته شده است.^{۳۰}

از هیچ یک از اصول قانون اساسی، تجویز تشکیل دادگاه و مرجعی قضایی خارج از حیطه صلاحیت قوه قضاییه و مسئولیت رییس قوه قضاییه استنباط نمی شود و به هیچ نهاد و مقام، اختیار تشکیل دادگاه های اختصاصی داده نشده است. در ارتباط با تعزیرات حکومتی که در واقع، نوعی رسیدگی قضایی توسط قوه مجریه می باشد و خارج از روند متعارف قضایی شناخته شده در قانون اساسی است، و مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان حل معضل نظام، تشکیل و مقررات آن را تصویب کرده است، هم اکنون قویاً ادامه فعالیت آن مورد بحث است و جلسات متعددی در کمیسیون قضایی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت در مورد آن تشکیل و مورد بحث قرار گرفته است. رییس قوه قضاییه وقت هم به طور جدّ، خواستار انحلال آن و قرار گرفتن موضوعات داخل در صلاحیت آن، در دادگاه های دادگستری بود. پیشنهادهایی هم برای طرح در جلسه علنی مجمع تهیه شد که با تصویب خود مجمع، روند جاری برچیده شود و به قوه قضاییه سپرده شود ولی تا حدی که اطلاع دارم، این پیشنهادها مسکوت ماند و سازمان تعزیرات حکومتی هم چنان به حیات خود ادامه می دهد.

۳۰. اصل ۱۷۲ قانون اساسی: «برای رسیدگی به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی یا انتظامی اعضای ارتش، ژاندارمری، شهربانی و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، محاکم نظامی مطابق قانون تشکیل می گردد ولی به جرایم عمومی آنان یا جرایمی که در مقام ضابط دادگستری مرتکب شوند، در محاکم عمومی رسیدگی می شود.

دادستانی و دادگاه های نظامی، بخشی از قوه قضاییه کشور و مشمول اصول مربوط به این قوه هستند».

می‌توان گفت تقریباً موضع قانون اساسی در مورد مرجع صالح برای رسیدگی به امور قضایی که همانا دادگستری و دادگاه‌های عمومی است که طبق قانون و با صلاحیت تعیین شده از سوی قانون تشکیل می‌شوند و نهادهای خاص مسئول و متصدی رسیدگی قضایی، نمی‌تواند تشکیل شود، در ابتدای استقرار نظام جمهوری اسلامی و تصویب قانون اساسی طرفداران زیادی داشت و حساسیت بالایی نسبت به آن ابراز می‌شد. در این دوره این نظریه قوت گرفت که اصولاً رسیدگی به شکایات و اختلافات و دعاوی و اتخاذ تصمیم در مورد آن‌ها باید از سوی دستگاه قضایی صورت گیرد و مداخله هر گونه نهاد یا هیأتی برخلاف موازین قضایی اسلام و قانون اساسی است. براساس همین نظر، خانه‌های انصاف و شوراهای داوری منحل شد و حتی تصمیم‌گیری در مورد اختلافات مربوط به تخلفات ساختمانی که رسیدگی به آن در کمیسیون معروف به کمیسیون ماده ۱۰۰ در شهرداری صورت می‌گرفت، از آن کمیسیون گرفته و به دادگاه‌های کیفری (در آن موقع دادگاه‌های کیفری دو) داده شد. البته هم اکنون مدتی است، این طرز تفکر تعدیل شده و مسئولان قضایی خود درصدد یافتن راهی برای سپردن برخی از امور به نهادهایی غیر از مراجع قضایی برآمده‌اند و لذا اندیشه‌ای که به تشکیل خانه‌های انصاف و شوراهای داوری انجامید، این بار نهادی شبیه به شورای داوری را با عنوان: «شوراهای حل اختلاف» ایجاد کرد. مجوز اولیه تشکیل شوراهای حل اختلاف را ماده ۱۸۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۱۳۷۹ صادر کرد که مقرر می‌داشت: «به‌منظور کاهش مراجعات مردم به محاکم قضایی و در راستای توسعه مشارکت‌های مردمی، رفع اختلافات محلی و نیز حل و فصل اموری که ماهیت قضایی ندارند و یا ماهیت قضایی آن‌ها از پیچیدگی کم‌تری برخوردار است، به شوراهای حل اختلاف واگذار می‌گردد. . .».

شورای حل اختلاف، ابتدا براساس آیین‌نامه مصوب رییس قوه قضاییه در مرداد ماه سال

۱۳۸۱ تشکیل شد^{۳۱} و سپس با تفویض مجلس به صورت قانون در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در تیر ماه ۱۳۸۷ تصویب شد و مدت اعتبار اجرای آزمایشی آن پنج سال تعیین گردید.^{۳۲}

ترتیباتی که در قانون شورای حل اختلاف مصوب کمیسیون مجلس وجود دارد با قانون اساسی سازگارتر است، چون می‌توان گفت تصمیماتی که جنبه قضایی دارند، توسط قاضی با مشورت اعضای شورا، اتخاذ می‌گردد. عمدتاً تصمیمات سازشی با خود شورای حل اختلاف است.^{۳۳}

به هر حال تردیدی نیست که وقوف بر حداقل و قدر متیقن در ارتباط با تشکیل نهادهای غیرقضایی و دچار افراط و تفریط نشدن و به بهانه‌های مختلف از جمله دادن فراغت بیشتر به دادگاه‌ها برای رسیدگی به موضوعات مهم حقوقی و کیفری، پای نهادهای غیرقضایی را باز نکردن، مطمئناً با قانون اساسی و رعایت مصلحت مردم و تضمین بیشتر احقاق حق، سازگارتر است. در ارتباط با جایگاه قوه قضاییه در قانون اساسی و لزوم مصون داشتن آن از تعرض دستگاه‌های دیگر یعنی روی نیاوردن به نهادهای خاص غیرقضایی در رسیدگی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، این جنبه را نیز باید توجه داشت که قوه قضاییه و مسئولان و متصدیان امر قضا نیز باید در محدوده قانون مدون و مصوب عمل کنند. قاضی با همه اعتبار و استقلالی که دارد، نمی‌تواند حکم کلی که جنبه قانونی پیدا می‌کند صادر نماید و تصمیمات او طبق قانون اساسی باید در چارچوب و مستند به قانون باشد. از همین رو است که اصل ۳۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق

۳۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۸۱ چاپ روزنامه رسمی کشور.

۳۲. روزنامه رسمی شماره ۱۸۴۹۵ - ۱۳۸۷/۶/۷.

۳۳. برای ملاحظه تفصیل بیشتر در این موضوع نک. مهرپور، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، همان، ص. ۴۲۰.

دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». طبق اصل ۱۶۶: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است». و به موجب اصل ۱۶۷: «قاضی مکلف است، کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید. . .» و در اصل ۱۶۹ در مقام بیان عطف به ما سبق نشدن قانون، می‌گوید: «هیچ فعل و یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است، جرم محسوب نمی‌شود».

در نظام حقوقی ایران، قاضی مکلف است قانون مدون و مصوب مجلس شورای اسلامی را که از سوی شورای نگهبان مغایر قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشده اجرا کند و صلاحیت بررسی قوانین و یا امتناع از اجرای آن‌ها به‌عنوان این که، آن‌ها را مغایر شرع یا قانون اساسی تشخیص می‌دهد، ندارد. حتی اگر قاضی مجتهد باشد و قانون مدون، مغایر فتوای فقهی او و از نظر او خلاف شرع باشد، نمی‌تواند از اجرای قانون خودداری کرده و به فتوای خویش عمل کند. فقط می‌تواند از رسیدگی به پرونده‌ای که به او ارجاع شده خودداری و درخواست ارجاع آن به شعبه دیگری را نماید.

ولی در مورد تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولت، قاضی می‌تواند در اعتبار آن‌ها ورود کرده و اگر آن‌ها را خلاف موازین اسلامی یا خارج از حدود اختیارات دولت، تشخیص داد از اجرای آن‌ها خودداری کند و بلکه طبق اصل یکصد و هفتادم^{۳۵} قانون اساسی، تکلیف دارد از اجرای آن‌ها خودداری کند و البته ابطال این نوع آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها را می‌توان از دیوان عدالت اداری درخواست کرد.

۳۴. تبصره ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۷۹ مقرر می‌دارد: «چنان‌چه قاضی مجتهد باشد و قانون را خلاف شرع بداند، پرونده به شعبه دیگری جهت رسیدگی ارجاع خواهد شد».

۳۵. اصل ۱۷۰ قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری، تقاضا کند».

قانون اساسی، هیچ موردی را پیش‌بینی نکرده است که دستگاه قضایی بتواند، ضوابط دادرسی را که وفق قانون مقرر شده، اجرا ننماید و یا دستگاه دیگری بتواند در کار قضاوت دخالت کرده و احیاناً دادگاه‌های خاصی را تشکیل دهد و جریان دادرسی را از این طریق اعمال نماید.

به هر حال، استقلال قوه قضاییه و مستقل بودن آن و مجاز نبودن دخالت هیچ مقام و مرجعی برای تشکیل دادگاه و مرجع قضایی و ملزم بودن عمل به قانون در مورد قضات که در قانون اساسی پیش‌بینی شده، می‌تواند ضمانت اجرای خوبی برای اجرای عدالت و احقاق حق باشد.

بخش سوم: نهاد اجرایی و حوزه صلاحیت آن

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امور اجرایی کشور که شامل کلیه اموری می‌شود که بعد قضایی و قانونگذاری ندارد را به دو مرجع عام و خاص، واگذار کرده است. اصل شصتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «اعمال قوه مجریه، جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذاشته شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است». بنابراین، امور اجرایی کشور علی‌الاصول در حوزه صلاحیت رئیس جمهور و وزرا، یعنی هیأت دولت مرکب از وزرا و رئیس جمهور که در رأس آن قرار دارد، می‌باشد. اصل یکصد و سی و چهارم نیز بیان می‌دارد: «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند...». ولی برخی از امور اجرایی هم به عهده مقام دیگری قرار داده شده است. این مقام، مقام رهبری است که به تعبیر قانون اساسی در اصل شصتم، برخی از امور اجرایی را قانون اساسی مستقیماً به عهده او گذاشته است و همین معنا از اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی نیز استفاده می‌شود. طبق اصل مزبور: «پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین

مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد».

قانون اساسی در مورد قوه مقننه و قوه قضائیه چنین تعبیری را به کار نبرده و تصریح نکرده که مواردی از قانونگذاری یا قضا در حوزه صلاحیت رهبر است، ولی در مورد قوه مجریه چنان که گفته شد در دو اصل تصریح نموده است که برخی از امور اجرایی مستقیماً به عهده رهبر گذاشته شده است. بنابراین می‌توان گفت، طبق قانون اساسی، رهبر، علاوه بر اشرافی که بر قوای سه گانه دارد و سه قوه مقننه، قضائیه و مجریه، طبق ذیل اصل ۵۷ زیر نظر او به ترتیب مقرر در اصول دیگر قانون اساسی، اعمال می‌شوند، در زمینه اعمال قوه مجریه، برخی از امور اجرایی، مستقیماً در حوزه صلاحیت او قرار دارد و توسط وی، اعمال می‌گردد. به هر رو غیر از این گونه موارد خاص، بقیه امور اجرایی در حوزه صلاحیت هیأت دولت یعنی رئیس جمهور و وزرا است. بدین جهت در ابتدای این قسمت از بحث اشاره شد که متولی امور اجرایی، دو مرجع است یکی خاص یعنی رهبری و دیگری عام که عبارت است از: هیأت دولت که توضیح مختصری در مورد هر دو بخش می‌دهیم.

الف) حوزه صلاحیت رهبر در امور اجرایی

قانون اساسی در اصل یکصد و دهم و برخی اصول دیگر، تعدادی از امور اجرایی را در صلاحیت رهبر قرار داده است. این امور عبارتند از:

۱. فرمان همه‌پرسی (بند ۳ اصل ۱۱۰)؛
۲. فرماندهی کل نیروهای مسلح (بند ۴ اصل ۱۱۰)؛
۳. اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها (بند ۵ اصل ۱۱۰)؛

۴. نصب و عزل و قبول استعفای برخی از مقامات از قبیل: رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی (ردیف‌های ج، د، ه و واو بند ۶ اصل ۱۱۰)؛
۵. عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلام پس از پیشنهاد رئیس قوه قضاییه (بند ۱۱ اصل ۱۱۰)
۶. موافقت با تصدی وظایف ریاست جمهور توسط معاون اول در صورت فوت، غیبت، بیماری یا برکناری رئیس جمهور تا انجام انتخابات جدید و برگزیدن رئیس جمهور (اصل ۱۳۱)؛
۷. انتخاب دو نماینده برای عضویت در شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)؛
۸. تأیید مصوبات شورای عالی (ذیل اصل ۱۷۶)؛
۹. فرمان تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)؛
۱۰. انتخاب ده نفر به عنوان اعضای شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)؛
۱۱. تأیید و امضای مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)؛
۱۲. پذیرش استعفای رئیس جمهور (اصل ۱۳۰)؛
۱۳. تعیین اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲)؛

۳۶. اصل ۱۳۱ قانون اساسی: «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 مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضاییه 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».

۱۴. تأیید مقررات مربوط به مجمع تشخیص (اصل ۱۱۲).

این دسته از امور اجرایی، در قانون اساسی، مستقیماً در حوزه اختیارات رهبری قرار دارد و از عموم وظایف اجرایی که در حوزه صلاحیت رییس جمهور و وزرا است، خارج شده است.

البته در قانون اساسی، برخی وظایف و اختیارات دیگر نیز که آنها هم عمده‌تاً، طبع اجرایی دارند ولی به گونه‌ای مرتبط با همه قوا یا قوه مقننه یا دستگاه قضایی می‌شوند، به عنوان موقعیت رهبری و اشرافی که طبق ذیل اصل ۵۷، رهبر بر قوای سه گانه دارد، در حوزه صلاحیت رهبری قرار گرفته که از این جمله اند:

۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر اجرای آن (بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)؛

۲. نصب و عزل و قبول استعفای فقهای شورای نگهبان و عالی‌ترین مقام قوه قضاییه (ردیف‌های الف و ب بند ۶ اصل ۱۱۰ و اصل ۱۵۷)؛

۳. حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه (بند ۷ اصل ۱۱۰)؛

۴. حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست... (بند ۸ اصل ۱۱۰)؛

۵. امضای حکم ریاست جمهوری (بند ۹ اصل ۱۱۰)؛

۶. عزل رییس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی (بند ۱۰ اصل ۱۱۰).

به هر حال، در این دسته از موارد و امور اجرایی که مستقیماً به عهده رهبر گذارده شده و بعضی از آنها هم البته فرا قوه‌ای است، رییس جمهور و دولت (قوه مجریه) وظیفه و صلاحیت مداخله و اقدام ندارند مگر این که از سوی رهبری طبق ذیل اصل ۱۱۰، به آنها تفویض اختیار شده باشد.

ب) حوزه صلاحیت رییس جمهور و هیأت وزیران در امور اجرایی

غیر از مواردی که در بند «الف» ذکر شد، کلیه امور اجرایی اعم از تصمیماتی چون تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها (اصل ۱۳۸)، تصویب ارجاع صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در موارد غیر مهم داخلی (اصل ۱۳۹)، تصویب لوایح قانونی برای تقدیم به مجلس شورای اسلامی یا امضا و به جریان انداختن مصوبات، چون امضای قوانین و مصوبات مجلس و همه‌پرسی از سوی رییس جمهور که تکلیف وی نیز می‌باشد، طبق اصل ۱۲۳ قانون اساسی، امضای عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌های دولت ایران با سایر دول و پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی یا نصب و عزل برخی مقامات از قبیل تعیین سفیران با پیشنهاد وزیر امور

۳۷. اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. . .».

۳۸. اصل ۱۳۹ قانون اساسی: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری، در هر مورد، موکول به تصویب هیأت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوا خارجی باشد و در موارد مهم داخلی، باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند».

۳۹. اصل ۷۴ قانون اساسی: «لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است».

۴۰. اصل ۱۲۳: قانون اساسی: «رییس جمهور، موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد».

۴۱. اصل ۱۲۵ قانون اساسی: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی، پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رییس جمهور است».

خارجه^{۴۲}، تعیین وزیران و معرفی به مجلس برای گرفتن رأی اعتماد^{۴۳}، عزل وزرا^{۴۴} و هر گونه اقدام اجرایی دیگر در حوزه صلاحیت قوه مجریه و رئیس جمهور و هیأت وزیران قرار دارد.

یادآوری می‌شود که طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمهور و هیأت وزیران و اصولاً به این معنا، دولت، اختیار قانونگذاری ندارد و مجلس نیز نمی‌تواند، در مواردی، قانونگذاری را به دولت تفویض کند. فقط، در یک مورد، چنان که قبلاً هم اشاره شد، امکان دارد تصویب قانون به هیأت دولت تفویض شود و آن هم در مورد اساسنامه سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی است که شورای نگهبان، شبهه قانونی بودن آن‌ها را داشت در الحاقیه فراز دوم به اصل ۸۵ قانون اساسی، در سال ۱۳۶۸، تفویض تصویب آن‌ها، از سوی مجلس به دولت، مجاز شناخته شد.

نکته دیگری که باید تذکر داد، این است که طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برخلاف قانون اساسی بعضی از کشورهای دیگر^{۴۵}، رئیس جمهور حق ندارد مصوبه

۴۲. اصل قانون اساسی: «سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور، تعیین می‌شوند...».
۴۳. اصل ۱۳۳ قانون اساسی: «وزرا توسط رئیس جمهور، تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند...».

۴۴. اصل ۱۳۶ قانون اساسی: «رئیس جمهور، می‌تواند وزرا را عزل کند...».

۴۵. از جمله قانون اساسی آمریکا که به رئیس جمهور اجازه می‌دهد مصوبه مجلس قانونگذاری را تأیید و امضا نکند و با ذکر دلایل مخالفت خود آن را برای تجدیدنظر به مجلس باز گرداند. طبق بند ۲ بخش ۷ قانون اساسی مزبور: «هر لایحه‌ای که به تصویب مجلس نمایندگان و سنا برسد، قبل از این که به صورت قانون در آید، 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 مخالفت در نشریه خود، در لایحه تجدید نظر خواهد کرد...».
قانون اساسی آمریکا، انتشارات ریاست جمهوری، پاراگراف ۷۸.

مجلس را که به تأیید شورای نگهبان رسیده، برگرداند و از امضای آن خودداری کند، بلکه مکلف است، مصوبه را امضا نماید و در صورت امتناع، تخلف از وظیفه قانونی برای او محسوب می‌شود.

در عین حال، توجه به این نکته نیز مفید است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت اجرای قانون اساسی را به عهده رئیس جمهور گذاشته است؛ در این باره اصل ۱۱۳ مقرر می‌دارد: «پس از مقام رهبری، رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، به عهده دارد».

براساس این مسئولیت، رئیس جمهور، ضمن این که باید تمهیدات لازم را برای به اجرا در آمدن اصول مختلف قانون اساسی بنماید و پیگیری کند که اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، معطل نماند، طبق تفسیر شورای نگهبان، می‌تواند به دستگاه‌ها نسبت به عدم اجرا و نقض اصل قانون اساسی تذکر و اخطار دهد. در پی دستورالعمل صادره از سوی شورای عالی قضایی وقت در تاریخ ۱۳۵۹/۸/۲۸ و جرم اعلام کردن برخی از امور (به لحاظ وضعیت جنگی) مانند عدم رعایت استتار نور، شایعه‌پراکنی و... و قابل مجازات دانستن آن‌ها، رئیس جمهور وقت، این عمل را قانونگذاری و تجاوز شورای عالی قضایی از حیطه صلاحیت خود دانست و طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی به حکم وظیفه مسئولیت اجرای قانون اساسی اخطار داد. شورای عالی قضایی که ظاهراً معتقد به صلاحیت رئیس جمهور در این

اصل ۴۹ متمم قانون اساسی مشروطه ایران نیز به شاه اجازه می‌داد قوانین راجع به امور مالیه که تصویب آن از مختصات مجلس شورای ملی بود را برای رسیدگی مجدد و تجدیدنظر به مجلس بازگرداند و در مرحله تجدیدنظر اگر مجلس با اکثریت سه چهارم نمایندگان حاضر، نظر سابق مجلس را تأیید می‌کرد، شاه قانون را توشیح می‌نمود.

اقدام نبود به ویژه با توجه به این که در بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین از وظایف قوه قضاییه شمرده شده است، موضوع را به شورای نگهبان منتقل و نظر تفسیری آن شورا را خواستار شد که شورای نگهبان در پاسخ، اعلام کرد: «رییس جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر را دارد و منافاتی با بند ۳ اصل ۱۵۶^{۴۶} ندارد».

بعدها در سال ۱۳۶۵ قانون عادی‌ای نیز از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت به نام قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران که در فصل دوم آن با عنوان مسئولیت‌های رییس جمهور در اجرای قانون اساسی، چگونگی اجرای این مسئولیت از سوی رییس جمهور که از جمله بررسی و پیگیری و^{۴۷} بازرسی و دادن اخطار و تذکر به قوای سه گانه می‌باشد (ماده ۱۵) بیان شده است.

۴۶. برای ملاحظه تفصیل این بحث و سوابق آن رک. مهرپور، حسین، رییس جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی (مجموعه مقالات)، جلد اول، انتشارات اطلاعات، چاپ دوم، ۱۳۸۵، مقاله مسئولیت رییس جمهور در اجرای قانون اساسی، ص. ۴۳ به بعد.

۴۷. نک. همان؛ و مجموعه قوانین سال ۱۳۶۵، چاپ روزنامه رسمی، ص. ۳۹۷.

نتیجه گیری

در پایان بحث و در مقام نتیجه گیری می توان گفت از این سیر اجمالی وظایف و صلاحیت های نهادهای حاکم در قانون اساسی به خوبی فهمیده می شود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مخصوصاً قانون اساسی اولیه سال ۱۳۵۸ که در فضای پس از استبداد شاهنشاهی و جو آزادی خواهی و دوری از دیکتاتوری و توجه فراوان به مشارکت، رأی و نظارت مردمی تصویب شد، عنایت وافری به تعیین محدوده صلاحیت هر یک از نهادهای قانونی و حاکم به خرج داد تا خطر تمرکز قدرت و پیامدهای منفی آن، کم شود. از همین رو اعمال قوه مقننه را منحصر در مجلس شورای اسلامی که مرکب از نمایندگان منتخب مردم با رأی مستقیم آنهاست و همه پرسی که مراجعه مستقیم به آرای عمومی است، نموده است و به هیچ مقامی اجازه انحلال مجلس را نداده و در اصل شصت و سوم تصریح کرده باید به گونه ای عمل شود که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد.

به صورت بسیار استثنایی، صلاحیت اتخاذ تصمیماتی که می تواند خاصیت قانون را داشته باشد با عنوان حل معضل نظام که از طرق عادی قابل حل نیست (بند ۸ اصل ۱۱۰) به رهبر داده شده است، آن هم از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام که به هر حال یک بحث جمعی روی آن صورت خواهد گرفت.

در مسایل قضایی، بر استقلال قوه قضاییه و قضات و تشکیل دادگاهها و تعیین صلاحیت آنها به حکم قانون و رسیدگی و صدور حکم بر مبنای قانون و توأم با استقلال و رسیدگی کلیه امور حقوقی و کیفری در دادگاههای عمومی و پرهیز از تشکیل دادگاههای اختصاصی جز در مورد جرایم خاص نظامی و انتظامی اعضای نیروهای مسلح تأکید شده است.

در ارتباط با قوه مجریه نیز به روشنی وظایف و مسئولیتها مشخص شده است. با این وصف، لازم است به این تمهید قانون اساسی پای بند بود تا حقوق مردم بهتر حفظ شود و

فسادهای گوناگون که عمدتاً ناشی از انحراف از ضوابط روشن قانونی و محدود نمودن هر مقام و نهاد در چارچوب صلاحیت مقرر خویش است، بروز نکند یا کم باشد. اگر قرار باشد با توجیهات مختلف و تفسیرهای موسع غیرمتعارف از برخی اصول قانون اساسی، اختیار تصمیم‌گیری قانونی و اقدامات قضایی به نهادهایی غیر از آنچه به‌طور روشن و شفاف در قانون اساسی آمده، واگذار شود، اولاً فلسفه وجودی برای تدوین و تصویب قانون اساسی و شعار تمسک به آن باقی نمی‌ماند و ثانیاً عوارض ناخوشایند اجتماعی و حقوقی که مآلاً به حقوق مردم و اساس نظام لطمه وارد می‌آورد، بروز خواهد کرد. به امید پای‌بندی همه به‌ویژه تصمیم‌گیران به اصول قانون اساسی و به‌خصوص چنگ زدن به محک‌های آن.

منابع

۱. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ ششم، دانشگاه تهران.
۲. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل قوانین و مقررات کشور، سال ۱۳۷۷.
۴. مجموعه قوانین سال ۱۳۷۴، چاپ روزنامه رسمی کشور.
۵. مجموعه قوانین سال ۱۳۸۵، چاپ روزنامه رسمی کشور، جلد اول.
۶. مجموعه قوانین، سال ۱۳۸۳، چاپ روزنامه رسمی، جلد اول.
۷. مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، جلد سوم، سیاست‌های کلی، انتشارات دبیرخانه مجمع، سال ۱۳۸۲.
۸. مهرپور، حسین، دیدگاه‌های جدید در مسایل حقوقی، انتشارات اطلاعات، چاپ سوم، ۱۳۸۷.
۹. مهرپور، حسین، رئیس جمهور و مسوولیت اجرای قانون اساسی، جلد اول، چاپ دوم، انتشارات اطلاعات.
۱۰. مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی، نشر دادگستر، ۱۳۸۷.
۱۱. مهرپور، حسین، وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی، چاپ نشر ثالث، ۱۳۸۴.