

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

جایگاه قانون‌گذاریِ قوه مقننه در حقوق ایران

مؤلف

کمال پندار

انتشارات قانون‌یار

۱۳۹۷

فهرست مطالب

پیشگفتار

بخش اول

کلیات

فصل اول : بررسی جایگاه قوه مقننه در
نظام قانون گذاری ایران

مبحث اول: مبانی نظری قوه مقننه

گفتار اول: شعبه تقنین و سابقه آن

بند اول: سابقه ی تاریخی

بند دوم: تلاش مکاتب در شعبه ی تقنینی

گفتار دوم: نقش پارلمان در طول تاریخ

بند اول: نقش مشاوره ای

بند دوم: نقش نمایندگی

بند سوم: نقش نظارتی

گفتار سوم: حدود و ثغور شعبه ی تقنینی

بند اول: حوزه عملکرد شاکله تقنین

بند دوم: محدودیت های شعبه تقنین

مبحث دوم: ساختار قوه مقننه

گفتار اول: نظام تک مجلسی

بند اول: دلایل برگزیدن نظام تک مجلسی

بند دوم: ویژگی های نظام تک مجلسی

گفتار دوم: نظام دو یا چند مجلسی

بند اول: کشورهای فدرال

بند دوم: کشورهای یکپارچه

مبحث سوم: اصول مربوط به استقلال نهاد

مجلس

گفتار اول: ممنوعیت جمع برخی مشاغل با

نماینده گی مجلس

بند اول: اهمیت سمت نمایندگی

بند دوم: دلایل ممنوعیت

گفتار دوم: مصونیت پارلمانی

بند اول: عدم مسئولیت

بند دوم: تعرض ناپذیری

گفتار سوم: حمایت از پارلمان در برابر اهانت

فصل دوم: جایگاه رئیس مجلس در نظام

تقنینی کشور

مبحث اول: تشکیل مجلس شورای اسلامی

گفتار اول : تشکیل جلسات

گفتار دوم: هیأت رئیسه مجلس شورای

اسلامی

گفتار سوم- کمیسیون های مجلس شورای

اسلامی

مبحث دوم: صلاحیت تقنینی مجلس

شورای اسلامی

گفتار اول: صلاحیت تکلیفی و اختیاری

بند اول: صلاحیت تکلیفی

بند دوم: صلاحیت اختیاری

گفتار دوم: محدودیت های صلاحیت

تقنینی مجلس

بند اول: محدودیت های اختیاری

بند دوم: محدودیت های غیر اختیاری

مبحث سوم: صلاحیت نظارت مجلس

شورای اسلامی

گفتار اول: نظارت بیرونی

بند اول: نظارت تقنینی و سیاسی

گفتار دوم: نظارت درونی

بند اول: نظارت بر کمیسیون ها و هیات

رئیس

بند دوم: نظارت بر کمیسیون ها و دیوان

محاسبات

جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی
در جمهوری اسلامی ایران

فصل اول: جایگاه و نقش رئیس مجلس در
برابر قوه مجریه

مبحث اول: رئیس مجلس و تشکیل دولت
گفتار اول: نظارت بر تشکیل و مسائل مهم
دولت

بند اول: تشکیل دولت

بند دوم: مسائل مهم و مورد اختلاف در
دولت

گفتار دوم: نظارت بر نحوه فعالیت های
دولت از لحاظ اطلاعی یا استصوابی بودن

بند اول: سوال

۱. سوال از وزیر

۲. سوال از رئیس جمهور

بند دوم: استيضاح

مبحث دوم: نقش رئیس مجلس در نظارت

مالی بر دولت

گفتار اول: تهیه و تصویب بودجه

بند اول: تهیه بودجه

بند دوم: تصویب بودجه

گفتار دوم: اجرای بودجه

مبحث سوم: نظارت رئیس مجلس بر

مصوبات دولتی

گفتار اول: قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و

۱۳۸ قانون اساسی

بند اول: اعتبار مصوبه دولت با ایراد رئیس

مجلس

موضوع استفسار

بند دوم: ضمانت اجرای نظارت رئیس

مجلس بر مصوبات دولتی

گفتار دوم: هیات بررسی تطبیق مصوبات
دولتی با قوانین

بند اول: قانون الحاق ۵ تبصره به قانون
اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸

بند دوم: نقش رئیس مجلس در این هیات

فصل دوم: بررسی دیگر نهادهای اجرایی
در این راستا

مبحث اول: شورای بازنگری قانون اساسی
و اتحادیه بین المجالس

گفتار اول: شورای بازنگری قانون اساسی
گفتار دوم: اتحادیه بین المجالس

مبحث دوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی و
مجمع تشخیص مصلحت نظام

گفتار اول: شورای عالی انقلاب فرهنگی
گفتار دوم: مجمع تشخیص مصلحت نظام

مبحث سوم: سایر نهادها

گفتار اول: شورای عالی امنیت ملی
گفتار دوم: صدا و سیما

منابع و مآخذ

پیشگفتار

با توجه به نقش قوه مقننه و اهمیت آن در نظام حقوقی کشور و از طرفی اهمیتی که این نهاد برای مردم دارد از آن جهت که نمایندگان منتخب آنها در این نهاد قرار دارند و رئیس مجلس شورای اسلامی (قانونگذاری) یکی از این نمایندگان که تجلی حاکمیت و اراده مردم در حکومت می باشد، بررسی نقش و جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی با توجه به اینکه وی به عنوان رئیس قوه قانونگذاری و با توجه به اینکه در قانون اساسی کشور ما اختیارات ویژه ای به وی تفویض شده است که در دیگر قوانین اساسی دیده نمی شود مانند اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، لذا واکاوی

نقش و بررسی وظایف و اختیارات وی در قانون اساسی کشور حائز اهمیت بسیاری می باشد. جایگاه و موقعیت رئیس مجلس تا حد زیادی خاص و منحصر بفرد است. ازسویی رئیس مجلس مانند سایر نمایندگان مجلس وظایفی بر عهده دارد و دیگر اینکه هنگامی که به عنوان ریاست مجلس انتخاب می شود وظایف و اختیارات خاصی از طریق قانون اساسی و آیین نامه ها بر عهده وی گزارده می شود. رئیس مجلس به عنوان مدیر قوه مقننه وظایفی را بر عهده دارد که در آیین نامه داخلی برای وی تعیین می شود. مدیریت جلسات و دستور افتتاح و اختتام جلسات از مهمترین وظایف خاص وی می باشد و از جمله وظایف که بین رئیس و

هیأت رئیسه مشترک می باشد نظارت بر امور اداری و مالی مجلس، نظارت بر نمایندگان می باشد. رئیس مجلس در برابر قوه مجریه وظیفه نظارتی خاصی دارد که طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی برای وی تعیین شده است. طبق این فرآیند که در راستای تضمین قانونی بودن مصوبات دولت طراحی شده است، دولت مکلف است مصوبات خود را همزمان با ابلاغ جهت اجرا به اطلاع رئیس مجلس برساند تا در صورتی که آنها را مغایر با قوانین تشخیص داد، آنها را برای تجدید نظر به دولت ارسال کند. اگر این مصوبات مغایر با قانون تشخیص داده شود با دلیل آن را به هیأت وزیران برای اصلاح و تجدید نظر ابلاغ می شود و اگر در مدت مقرر نسبت به لغو

یا اصلاح قسمت مورد ایراد مصوبه اقدام نشود، پس از پایان مهلت مزبور این قسمت ها ملغی الاثر خواهد بود. این اصلاحیه که در راستای اعطای ضمانت اجرا به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب مجلس رسیده است، اما به نظر می رسد با اصولی از قانون اساسی که حق ابطال را به دیوان عدالت اداری می دهد، مغایر است. رئیس مجلس در دیگر نهادهای نظام جایگاهی خاص دارا می باشد و به عنوان رئیس قوه قانونگذاری کشور در نهادهای مهم مانند شورای بازنگری، شورای عالی امنیت کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی عضو می باشد و در تصمیم گیری ها و سیاست های این نهادها تاثیر گذار است.

بخش اول

کلیات

فصل اول : بررسی جایگاه قوه مقننه در نظام قانون گذاری ایران

قوه قانونگذاری یا قوه مقننه نوعی انجمن گفتگویی (مشورتی) با اختیارات ایجاد، اصلاح و لغو قانون است. این نهاد در کشورهای مختلف نام های متنوع به خود گرفته است. "همانند کانگرس^۱ در ایالات متحده امریکا، شورای ملی^۲ در فرانسه، مجلس نمایندگان^۳ در

^۱ -Congress

^۲ - National Assembly

^۳ - House of Representatives

ژاپن، پارلمان^۱ در انگلستان و سنگاپور، مجلس شورای اسلامی در ایران^۲

قوه مقننه یکی از نهادهای هیأت حاکمه است که امر قانونگذاری را در نظام تفکیک قوا انجام می دهد. شهروندان از طریق قوه مقننه می توانند تصمیمات مقتضی در خصوص نیازها و خواسته های زندگی فردی و اجتماعی خود را اتخاذ نمایند. در واقع قوه مقننه نماد بیان اراده مردم است که در نظام های مردم سالار یا دموکراسی غیر مستقیم هویت می یابد.^۲

^۱ - Parliament

^۲ - خسروی، حسن، حقوق اساسی ۱، تهران، انتشارات پیام نور، چاپ هفتم،

مبحث اول: مبانی نظری قوه مقننه

قوه مقننه در جوامع مختلف نقش موثر و مهمی در ایجاد دموکراسی پایدار ایفا می‌کند و یکی از ضروری‌ترین پایه‌های دموکراسی به شمار می‌رود. جوامع دمکراتیک نیاز به مکانی دارند تا نمایندگان اجتماعات مختلف با گردهم آمدن در آن ارتباط و پیوندی نزدیک با توده مردم داشته باشند. همچنین این نهادها باید توانایی تصویب قوانین خوب و قابل اجرا را داشته باشند تا مشارکت مردم را در امور سرعت بخشند.

گفتار اول: شعبه تقنین و سابقه آن

از لحاظ سابقه تاریخی، در کشورها مجلس مقننه، ابتدا یک شورای مشورتی بیش نبود؛

اعضای آن هم توسط حکومت از میان طبقات مختلف تعیین می شد. این شورا بعدها، تکامل یافت و جنبه ی دموکراتیک پیدا کرد. از لحاظ تاریخی، وظیفه ی شورای مشورتی، تبادل نظر درباره ی وضع مالیاتها و گردآوری سپاه بود که طرف شور حکومت قرار می گرفت. در نظر حکومتها جلب رضایت قبلی نمایندگان ملت به ویژه در مواقع بحرانی و جنگ، به منظور ایجاد تسهیلات در گرفتن مالیات از مردم و سربازگیری و سایر مسایل امری ضروری شمرده می شد، بعدها به تدریج این شورا برای خود این حق را قائل شد که در مقابل مالیاتی که ملت می دهد بر چگونگی مصرف این اعتبارات یعنی بر درآمدها و هزینه های عمومی نظارت بکند. این نظارت در

سیر و تحول تاریخی از امور مالی و مالیاتی فراتر رفت و بر اعمال حکومت و عملکرد آن نیز تسری یافت؛ و بالاخره مسئولیت سیاسی یعنی سؤال و استیضاح از وزراء به عنوان ابزارهای نظارتی در رژیم های مردمی و پارلمانی جا افتاد و مشاوره در امور کشور نیز منجر به تثبیت اختیار مجلس مقننه در امر قانونگذاری گردید. امروزه وظایف مجلس مقننه شامل وضع قوانین در کشور، تصویب بودجه و قوانین مالیاتی، نظارت بر اعمال قوه مجریه و برخی امور دیگر می باشد.^۱

۱ - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ هشتم،

ارسطو برای هر حکومت سه گونه قدرت
قائل بود: ۱- قدرت تامل و مشورت درباره
مصالح عام ۲- قدرت فرمانروایی ۳- قدرت
دادرسی. وی معتقد بود که برای به سامان شدن
حکومت باید سازوکار سه گونه قدرت بازشناسی
شده و به نیکی سامان یابند. قوای سه گانه
ارسطویی با تفکیک قوای امروزی تفاوت‌های
بسیاری داشت. قوه مقننه وی از اقتدار اجرایی و
گاهی قضایی نیز برخوردار بود و قوه فرمانروایی
نیز اختیار وضع قانون داشت. به این ترتیب، نظریه
ارسطو درباره قوا، بیش از آنکه مبتنی بر تفکیک
باشد، نوعی اختلاط قوا به شمار می‌رود. "ژان
بدن" نیز با متنوع دانستن مظاهر حاکمیت، شش
عملکرد را مظهر حاکمیت می‌دانست. وی با

اعتقاد به تقسیم‌ناپذیری حاکمیت، قوه‌مقننه را مادر قوا می‌شناخت و بقیه مظاهر حاکمیت را ناشی از این قوه می‌دانست که باید زیر نظر قوه مقننه به کارویژه خود پردازند. هر چند انقلاب پارسایان در انگلستان در قرن هفدهم به رهبری "کرامول" تا حدودی عملاً به جدایی قوا اقدام کرد، اما نظریه‌پردازی در این باره به سبک امروزی را باید به "جان لاک" نسبت داد که در اواخر قرن هفدهم در کتاب معروف «رساله‌ای در باب حکومت مدنی»، نظریه جامعی در باب اصل تفکیک قوا مطرح ساخت. به نظر وی، در هر جامعه‌ای، سه قوه را باید از یکدیگر مشخص

نمود: ۱- قوه مقننه؛ ۲- قوه مجریه؛ ۳- قوه متحده
(فدراتیو).^۱

جان لاک به رغم تمایل به دوگانگی قوای مقننه و مجریه و توضیح وظایف هر کدام و پرهیز از اختلاط آن دو، به سبب ضعف‌های انسانی، با این حال هوادار نوعی همکاری بین قوا به منظور جلوگیری از بی‌نظمی بود. جان لاک همانند پیشینیان خود، قوه مقننه را به تنهایی، نخستین مظهر حاکمیت می‌دانست و معتقد بود که دستگاه اجرایی حتما باید مسوول و پاسخگو در مقابل قوه مقننه باشد و این قوه (تقنین) می‌تواند

^۱ - قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان،

هر زمان که اراده کند، کارگزاران اجرایی را
برکنار کند.^۱

بسیاری معتقدند؛ اصل تفکیک قوا به شیوه
امروزی، دستاورد نظریات "منتسکیو" متفکر و
فیلسوف قرن ۱۸ فرانسه است. وی در کتاب
«روح القوانین» نظریه جدایی سه قوه مقننه،
مجریه و قضائیه را به گونه‌ای تبیین کرد که این
نظریه‌ها، اثرات انکارناپذیری بر مشی فکری
واضعان قانون اساسی و نهایتاً در شکل دادن به
رژیم‌های سیاسی غربی برجای گذارده است.
اساس نظریه وی، «آزادی سیاسی» است. به
عبارت دیگر، منظور وی از طرح نظریه تفکیک
قوا، ارائه راه‌حلهایی به منظور عدم امکان

سوءاستفاده از قدرت، چگونگی محدودیت قدرت و ارائه بهترین روشها و ساختار مناسب و نحوه تلفیق و تعامل آنها به منظور دستیابی به «آزادی» است.^۱

"منتسکیو" حکومت‌های میانه‌رو را ضامن آزادی سیاسی مردم می‌داند، اما تاکید می‌کند که هر انسان صاحب قدرتی گرایش به سوء استفاده از قدرت را دارد و تعیین حد و مرز قدرت می‌تواند از استفاده نامناسب از آن جلوگیری کند. تعیین محدوده برای کنترل امیال انسان از نظر "منتسکیو" آنچنان است که وی فضیلت را نیز نیازمند حدود می‌داند. وی برای ایجاد حدود

^۱ - مدنی، سید جلال‌الدین، کلیات حقوق اساسی، تهران، انتشارات پایدار، چاپ

و چارچوب قدرت، موضوع تفکیک قوا را مطرح کرده است؛ هر چند ادبیات به کار رفته توسط منتسکیو بیش از آنکه مبتنی بر تفکیک قوا باشد، بیشتر بر توازن و تعادل قوا تاکید دارد. شارحان قوانین اساسی بعدها با مبنا قرار دادن اندیشه‌های "منتسکیو"، ضمن تدارک ساختارهای مناسب برای قوای سه‌گانه (مثلاً پارلمان برای مقننه، هیات دولت و سازمان اداری برای قوه مجریه و دادگستری برای قضائیه) اصطلاح تفکیک قوا را به وی منتسب نمودند. بنابراین دغدغه منتسکیو برای آزادی مردم، وی را به نظریه‌پردازی پیرامون تفکیک قوا به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت واداشت. برای حصول این مقصود او معتقد بود؛

۱- قوا باید از یکدیگر متمایز و منفک شوند؛

۲- ارکان و سازمان‌های مناسبی که تجسم بخش هر یک از قوا باشند و ضمناً وظایف خاص آنها را به انجام رسانند، به وجود آیند؛

۳- این دستگاه‌ها طوری در برابر هم قرار گیرند که هم کار دولت به سامان شود و هم امور حکومت انجام شود و هم مرز توقف یکدیگر را رسم کنند و نگذارند هیچ کدام از قوا از محدوده کار خود تجاوز کند.^۱

در میان سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، "منتسکیو" برای قوه قضائیه نقش حکومتی و سیاسی قائل نبود و به روشنی، اهمیت قوه

۱- آذین، سید محمد، مبانی نظری و تاریخی تفکیک قوا، ماهنامه مهر، ۶ آبان

قانونگذاری و اجرایی و رابطه این دو را در تحقق حکومت کمال مطلوب موثر می‌دانست. نظریه تفکیک قوا به شیوه "منتسکیو" تاثیر فراوانی در نخستین قوانین اساسی شکلی قرن ۱۸ برجای گذاشت. قانونگذاران آمریکایی برای تدوین قانون اساسی فدرال، از نظریه وی درباره تفکیک قوا، تفکیک کامل و مطلق را برداشت کرده و بر این مبنا رژیم ریاستی را در کشور خود پی‌ریزی کردند. رژیم ریاستی که ثمره تفکیک کامل و افقی قواست، اکنون نیز در این کشور حاکم است. انقلابیون فرانسوی نیز با برداشت‌های فلسفی از دیدگاه‌های منتسکیو، در مبحث حاکمیت و سرچشمه‌های آن نتیجه گرفتند که ملت حاکم هنگام تعیین نمایندگان خود بخشی

از حاکمیت را به قوه مقننه، بخشی را به قوه مجریه و سهمی را به قوه قضائیه واگذار می‌کند و باید دیوارها و موانعی، بدنه هر کدام از قوا را طوری از هم جدا کنند که امکان مداخله هیچ کدام در کار یکدیگر نباشد.^۱

به زعم آنها، قدرت سیاسی موجود در جامعه، تجلی تمام عیار حاکمیت است و هر کدام از سه قوه شکلی از اشکال این مفهوم کلی است. اما هواداران تفکیک نسبی قوا تحت تاثیر اندیشه‌های "روسو"، با این استدلال که قوای سه‌گانه تجلیات مختلف قدرت سیاسی هستند که کلیتی است موجود در جامعه و اساسا تفکیک

۱ - برای مطالعه بیشتر ر.ک: کریستیان دلاکامپانی، تفکیک قوا "برخی مسائل فلسفه سیاست در روزگار ما"، ترجمه بزرگ نادرزاده، تهران، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۶۱، صص ۱۲۲-۱۴۵

آنها به منظور طبقه‌بندی وظایف حاکمیت است، قانونگذار را نهاد شایسته‌ای برای تفکیک قلمداد کردند؛ به طوری که وی با نرمش و به طور دلخواه با تفکیک نسبی، هم مانع تمرکز قدرت شود و هم از اطلاق‌گرایی افراطی که مانع اعمال حکومت و قدرت است پرهیز نماید. طرفداران تفکیک نسبی قوا معتقد بودند؛ سرشت قوا با یکدیگر ناسازگار نیستند و به سامان کردن آنها باید با تدابیری که موافق با مقتضیات جامعه باشد انجام پذیرد. عقیده "ژان ژاک روسو" در نظریه تفکیک نسبی قوا آن بود که حاکمیت متعلق به مردم جامعه است (حاکمیت ملی به عنوان کلیت تجزیه‌ناپذیر) این حاکمیت از سوی «هیات مردم»

یا قوه مقننه به سایر ارکان حکومت انتقال می‌یابد.^۱

بند اول: سابقه ی تاریخی

در یونان "تمیس" به معنای احکام و دستورات خداوند بود و "دایک" به معنای قانون زمینی بود "نوموس" بعدها به وجود آمد و آن را معادل عرف دانسته اند. سوفسطائیان قانون^۲ را با طبیعت ثابت در تقابل قرار دادند و "سقراط" در برابر آنان این پرسش را پیش کشید که آیا وجود یک فرمان از جانب یک مقام عالی کافی است که آن را قانون بنامیم. همچنین حقوق دانان روم به غایت قاعده مند و عمل گرا بودند و روش

^۱ - آذین، سید محمد، پیشین، ص ۲۱

^۲ - Nomos