

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۹)

سخنران علمی:

آقای دکتر محمدحسین زارعی (۱۳۸۹/۰۶/۰۲)

عنوان پژوهش

امکان‌سنجی صلاحیت انحصاری و مستقل قوه‌ی مجریه در قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۵۵

تاریخ: ۱۳۹۷/۱۰/۲۹



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

موضوع:

قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی
مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه (۹)

عنوان:

امکان‌سنجی صلاحیت انحصاری و مستقل
قوه‌ی مجریه در قانون اساسی

سخنران علمی:

آقای دکتر محمدحسین زارعی (۱۳۸۹/۰۶/۰۲)

تدوین و تنقیح:

امیر حسین اصل زعیم

شماره مسلسل: ۱۳۹۷۰۰۵۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۹

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲ در آمد
۳ مقدمه
۴ طرح بحث
۴ الگوی تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۷ مفهوم قانون
۱۰ مفهوم اجرا
۱۵ قلمرو حقوق عمومی
۱۷ تفکیک نظارت از دخالت
۲۱ نقد و نظر

درآمد

در سال ۱۳۸۹ پیرو مباحث و اختلافات به‌وجودآمده در خصوص صلاحیت‌ها و روابط قوای مجریه و مقننه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان سلسله‌نشست‌های علمی - حقوقی را با حضور اساتید برجسته‌ی حقوق دانشگاهی و برخی اعضای سابق شورای نگهبان با موضوع مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه برگزار کرد. گزارش این جلسات که با مشارکت کارشناسان و پژوهشگران مرکز تحقیقات برگزار می‌شد، در مجموعه‌ی پیش رو مدون شده است که در اختیار پژوهشگران و محققان محترم قرار می‌گیرد.

این گزارش مربوط به سخنرانی دکتر محمدحسین زارعی عضو هیأت علمی دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی با موضوع «امکان‌سنجی صلاحیت انحصاری و مستقل قوه‌ی مجریه در قانون اساسی» است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۶/۰۲ انجام گرفته است.

لازم به ذکر است که مطالب مطرح‌شده در جلسه لزوماً بیان‌کننده‌ی دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

پژوهشکده‌ی شورای نگهبان

مقدمه

آقای دکتر غلامحسین الهام: به نام خدا، خیر مقدم عرض می‌کنم خدمت جناب آقای دکتر زارعی.

این جلسه در ادامه‌ی سلسله بحث‌هایی است که در واقع رسالت آن تبیین حدود اقدامات اجرایی قوهی مجریه و تمییز و تفکیک آن از اقدامات تقنینی قوهی مقننه است. همان‌طور که استحضار دارید، به سبب وجود برخی دیدگاه‌های متفاوت بین قوهی مجریه و قوهی مقننه، تقریباً به چالشی بین دو قوهی تبدیل شده است. دیدگاه‌های برخی اعضای دولت این است که مجلس در این عرصه‌ها به دلیل اینکه این موضوعات اجرایی‌اند، نباید ورود می‌کرد و عموم اختیاراتی که از اصل ۷۱^(۱) قانون اساسی برای مجلس استفاده می‌شود، موجب شده است که مجلس در عموم مسائل به صورت کلان و خرد ورود و قانونگذاری کند. اصل ۱۲۶ در خصوص حوزهی اختیارات دولت و شخص رئیس‌جمهور در مورد امور بودجه و استخدامی کشور برداشت‌هایی را ایجاد می‌کند که رئیس‌جمهور این امور را مستقیماً به‌عهده دارد و در واقع اقتضای اعمال این اختیارات مستقیم، محدودیت و ممنوعیت مجلس برای ورود در برخی از این عرصه‌هاست. در بخش‌های دیگر هم کمابیش مشکلاتی در تبیین این حوزه‌ها وجود دارد. موضوع در چند ماه گذشته طی نامه‌ای با ذکر مصادیق خدمت مقام معظم رهبری تقدیم شد و ایشان هم همان‌طور که در بیانات هفته‌ی پیش اشاره‌ای داشتند، موضوع را مکتوب به دبیر شورای نگهبان ارجاع فرمودند تا راه‌حل ماندگار و پایداری برای این اختلاف نظرها اتخاذ شود و پیشنهادی طریقی هم ارائه فرمودند که ابتدا این موضوع به‌وسیله‌ی صاحب‌نظران در همایش‌های علمی مطرح شود، نظرهای نمایندگانی از دولت و مجلس اخذ و جمع‌بندی به صورت تفسیر حل شود. در هر حال، به صورت تفسیری از اصول مربوط در قانون اساسی یا به صورت حل مسئله از طریق اصل ۱۱۰ و تنظیم روابط قوای سه‌گانه توسط رهبری، راه‌حل‌های پیش رو است که باید در رابطه با آنها به جمع‌بندی برسیم. خوشحالیم که امروز در خدمت حضرت‌عالی که در زمینه‌ی حقوق اداری و اساسی تخصص دارید، هستیم. بخشی از حقوق اداری به حقوق اساسی تهنه می‌زند و ریشه‌ی آن در نظام قانون اساسی ماست. فرصتی ایجاد شد تا از نظرهای علمی و تحقیقی حضرت‌عالی هم بهره‌مند شویم. دوستان هم معمولاً در این جلسات بعد از طرح بحث، نظرها و سؤالات یا نقدهایی را مطرح می‌کنند که به نظر ما اقتراح علمی مناسبی است. از نظرهای شما استفاده می‌کنیم.

۱. اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

طرح بحث

آقای دکتر محمدحسین زارعی: به نام خداوند بخشنده‌ی مهربان. از دعوتی که از بنده به عمل آمده است، خیلی سپاسگزارم. در خصوص موضوع ظاهراً اساتید مطالبی را مطرح کرده‌اند. در موضوعی که من طرح خواهم کرد، دو سؤال اساسی مطرح است؛ اول اینکه گستره و دامنه‌ی صلاحیت قانونگذاری از لحاظ موضوعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چگونه پیش‌بینی شده است؟ و به تبع سؤال اول، سؤال دوم این است که آیا گستره‌ی انحصاری و مستقلاً برای قوهی مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است یا خیر؟ اگر پاسخ مثبت است، این گستره کجاست؟

بحث‌ها، مفاهیم و اصولی را که مطرح می‌کنم همه‌ی شما می‌دانید، منتها به نظر می‌رسد نوع نگاه، رویکرد و تفسیر ما از این اصول و چیدمان مفاهیم و اصولی که کنار هم می‌گذاریم و به نتیجه می‌رسیم، متفاوت باشد. به همین سبب برای اینکه به پاسخ پرسش برسیم، در واقع چند مفهوم و اصل هست که آن‌ها را مطرح و در نهایت نتایج را عرض می‌کنم، چون معتقدم پاسخ صریح، شفاف و دقیقی به این پرسش نمی‌توان داد. دلیل آن هم ابهامی است که در قانون اساسی وجود دارد و در اصول آن مطرح شده است و در اصطلاح می‌گویند «دیمارکیشن»^(۱) مناسبی بین صلاحیت قانونگذاری و صلاحیت اجرایی پیش‌بینی نشده است. «دیمارکیشن» به معنی تعیین حد و مرز و خطوط صلاحیت قوا در قانون اساسی است.

الگوی تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اولین بحثی که در پاسخ به پرسش مطرح می‌شود، مسئله‌ی تفکیک قواست. یکی از ملزومات پاسخ به پرسش، این است که تفکیک قوا در قانون اساسی چگونه پیش‌بینی شده است؟ می‌دانید که عبارت تفکیک قوا در قانون اساسی نیامده، ولی در اصل ۵۷ قانون اساسی به بحث استقلال قوا اشاره و بعد در اصول مختلفی سعی شده است که

صلاحیت‌ها را برای سه قوهی در نظر بگیرند. بنابراین به‌طور ضمنی می‌توانیم تفکیک قوا را بپذیریم. تکمله‌ای را هم بگویم و آن این است که تفکیک قوایی که من از آن صحبت می‌کنم و در مقاله‌ای هم در مجله تحقیقات حقوقی توضیح دادم، بین سه قوه مطرح است و به اختیارات و صلاحیت‌های رهبری مربوط نمی‌شود؛ یعنی رهبری، اختیارات و مسئولیت‌هایشان در چارچوب اصل تفکیک قوا نمی‌گنجد. از این موضوع نمی‌خواهم برداشت مثبت یا منفی داشته باشم و فعلاً توصیف می‌کنم. البته در مورد این موضوع نظر خاص خود را دارم و در مقاله‌ی «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران» به‌طور مفصل آن را توضیح داده‌ام. تأثیر این چارچوب تفکیک قوا در ایران این است که در بحث‌های دیگر جایگاه نهادهای عالی سیاسی مثل مجلس را پیش‌بینی می‌کند. بعداً توضیح می‌دهم که چرا تعیین چارچوب تفکیک قوا می‌تواند در تعیین جایگاه حقوقی و سیاسی نهادهای عالی مؤثر باشد.

پس برای تبیین نظریه تفکیک قوا در ارتباط با قانون اساسی، نمی‌توانیم برای مثال، نظریه‌ی کلاسیک «متسکیو» یا نظریات تفکیک قوایی را که در مدل‌های مختلف سیاسی مطرح است، اعمال کنیم. تفکیک را باید در چارچوب اصول قانون اساسی بفهمیم. رژیم سیاسی ایران با توجه به مدل تفکیک قوا، با توجه به اینکه گفتم اختیارات رهبری را کنار می‌گذاریم، به نظرم رژیم پارلمانی است. ملاک ما برای تعیین یک رژیم سیاسی، دو امر است؛ یکی اینکه گستره‌ی صلاحیت‌های پارلمان در قانون اساسی مربوط تا چه اندازه است؟ و دوم، نسبت قوهی مجریه با قوهی مقننه چیست و رابطه‌شان چگونه تعریف شده است؟ و پاسخگویی و میزان پاسخگویی و اهرم‌های پاسخگویی مجریه نسبت به مقننه چه مواردی است؟

من به عرف سیاسی نمی‌پردازم، چون معتقدم ما یک قانون اساسی حقیقی و یک قانون اساسی حقوقی داریم. الزاماً این‌گونه نیست که آن چیزی که روی کاغذ و قانون اساسی مکتوب است، همان چیزی باشد که در اجرا و اعمال هم رعایت می‌شود. این در مورد همه‌ی کشورها صادق است. بنابراین عرف سیاسی را جزء اصول قانون اساسی می‌دانم، منتها اولویت با اصول نوشته‌شده و مکتوب قانون اساسی است. معتقدم با

مجموع مطالعه‌ای که ما از اصول قانون اساسی داریم، رژیم سیاسی ما پارلمانی است. خیلی از اساتید حقوق اساسی و حقوق عمومی معتقدند که رژیم ما یا نیمه‌ریاستی نیمه‌پارلمانی است، یا از نوع ریاستی که آن هم به سبب انتخاب مستقیم توسط مردم است. ولی من این‌گونه فکر نمی‌کنم، زیرا اصول ۷۱ و ۷۴ و سایر اصول قانون اساسی تقریباً حکومت عامی بر اصول قانون اساسی در ارتباط با صلاحیت قوه‌ی مقننه دارد. از طرف دیگر، مسئولیت و پاسخگویی و اهرم‌هایی هم که در اختیار مجلس هست، اهرم‌هایی هستند که با انتخاب مستقیم رئیس‌جمهور در ایران نامأنوس است. اصطلاحاً به قول فرنگی‌ها می‌گوییم «آنورمالی»^(۱) و وضعیت غیرعادی داریم که بالاخره با تفسیر و عرف سیاسی باید این خلأها را بپوشانیم.

نکته‌ی دیگر در خصوص تفکیک قوا این است که مدل تفکیک یا استقلال قوا در جمهوری اسلامی از نوع ساده بوده و پیچیده نیست. منظور از نوع ساده این است که دسته‌بندی خیلی ساده‌ای وجود دارد که قوا را براساس کارویژه‌های تخصصی آنها دسته‌بندی کنیم؛ یعنی کارویژه‌ی تقنینی به عهده‌ی قوه‌ی مقننه، کارویژه‌ی قضایی به عهده‌ی قوه‌ی قضاییه و کارویژه‌ی اجرایی هم به عهده‌ی قوه‌ی مجریه است. بنابراین همپوشانی‌هایی که به اصطلاح در مدل‌های پیچیده‌ی سیاسی وجود دارد، در قانون اساسی ما پیش‌بینی نشده است. تأثیر این ساده بودن مدل تفکیک قوا چیست؟ تأثیرش این است که سعی شده است صلاحیت تقنینی، اجرایی و قضایی به تفکیک و انحصاری به سه نهاد واگذار شود، فقط همین. بنابراین تعامل یا برخورداری از صلاحیت‌های سایر قوا برای قوه‌ی مربوطه پیش‌بینی نشده است. تأثیر این نکات در مورد اصل تفکیک قوا، رژیم سیاسی و مدل تفکیک این است که رژیم جمهوری اسلامی از نوع پارلمانی است و مدل تفکیک در آن ساده است و در واقع این الگو موجب می‌شود که در تفسیر اصول قانون اساسی در مورد موضوع محل اختلاف، از آن استفاده کنیم. نتیجه‌ی مقدماتی که من با توجه به بحث تفکیک قوا از بحث

می‌گیرم، این است که کارویژه‌ی تقنینی به‌طور عام به قوهی مقننه و اجرای امور به‌طور خاص قوهی مجریه واگذار شده است؛ یعنی قوهی مقننه در همه‌ی امور می‌تواند به وضع قانون مبادرت کند، حتی اگر اموری باشد که در صلاحیت قوهی مجریه است.

مفهوم قانون

مفهوم دومی که به نظرم در پاسخ به پرسش ما مؤثر است، این است که قانون و اجرا یعنی چه؟ ابتدا به قانون می‌پردازم و بعد به بحث اجرا می‌رسیم. چرا ما باید از این مفهوم صحبت کنیم و چرا باید قانون و اجرا را توضیح دهیم؟ دلیلش این است که تا قانون را توضیح ندهیم و چارچوب آن را معین نکنیم و ویژگی‌های آن را نگوئیم، متوجه نمی‌شویم که قوهی مقننه در کجا از حدود صلاحیت‌های مربوط به خود خارج شده است؟ پس باید به این پرسش پاسخ بدهیم و مقدمه‌اش این است که قانون و اجرا را توضیح دهیم.

در مورد قانون دسته‌بندی‌های مختلفی مطرح شده است. من دو مفهوم را مطرح می‌کنم: مفهوم عام قانون و مفهوم خاص قانون. مفهوم عام قانون در نظام‌های سیاسی به‌ویژه در نظام‌های حقوق عرفی و «کامن‌لا»، در واقع مجموعه‌ای از «نرم‌ها» و هنجارهای حقوقی را شامل می‌شود، مانند قانون مصوب پارلمان، مقررات، فرمان‌ها، آرای وحدت رویه، عرف‌های سیاسی و پارلمانی، یا کنوانسیون‌هایی که کشورها به آن ملحق شده‌اند و در حکم قانون‌اند، به همه‌ی این موارد قانون می‌گویند. پس قانون در مفهوم عام، یک مجموعه است. ملاک ما برای اینکه بگوئیم این موارد قانون است، چیست؟ سه ویژگی دارد: یکی اینکه به اعتبار محتوای این موارد و عام بودن آن‌ها، می‌گوئیم این موارد قانون هستند. آرای وحدت رویه در واقع به‌طور عام در مواردی که در قضایای قبلی مطرح و به رویه‌ی قضایی تبدیل شده است، ایجاد قاعده و هنجار قضایی است، در مورد مقررات دولتی هم همین‌گونه است. مقرره‌ی دولتی، درست است که در موضوع خاصی مطرح می‌شود، اما در محتوا عام است. شیوه‌های تعیین کار، تکالیف دستگاه‌های دولتی، تکالیف مؤدیان مالیاتی، عوارض و غیره در موضوع خاص خودشان، قلمرو عام دارند. این یک نکته، اما نکته‌ی دوم الزام حقوقی است.

همه‌ی مواردی که در این مجموعه اشاره کردیم، همه از الزام حقوقی و اعتبار حقوقی برخوردارند. نکته‌ی سوم هم صدور از منشأ صلاحیت‌دار است. پس به اعتبار سه موضوع، عام بودن محتوا، الزام حقوقی و صدور از منشأ صلاحیت‌دار قانونی، می‌توانیم بگوییم این موارد در چارچوب قانون یا مفهوم عام قانون قرار می‌گیرند.

اما مفهوم خاص قانون؛ مفهوم خاص قانون که بیشتر در کشورهای دارای «حقوق نوشته» مطرح است، این است که قانون مصوب پارلمان مطابق با آیین و تشریفات خاصی به تصویب مرجع قانونگذاری برسد. حالا این مرجع قانونگذاری اصطلاحاً یا «یک‌مجلسی» است یا «دومجلسی». بنابراین مفهوم خاص قانون در نظام‌های «دومجلسی» مصوبه‌ی پارلمان یا کنگره است و به صرف تصویب در یک مجلس یا مجلس اول مفهوم قانون را نخواهد داشت. بنابراین پروسه‌ای است که باید طی شود و این پروسه معمولاً در آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری پیش‌بینی می‌شود. آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس ما به سبب حدنصاب تصویب آن به اعتقاد من جزء قوانین ارگانیک محسوب می‌شود. این قانون ارگانیک در قانون اساسی مطرح نیست، اما آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در محتوا و کارکردش یکی از قوانین ارگانیک کشور محسوب می‌شود. این قانونی که به مفهوم خاص آن اشاره کردیم، چه ویژگی‌هایی دارد؟ چند ویژگی دارد که موجب می‌شود به عنوان مثال از مقررات دولتی که در چارچوب صلاحیت‌های مجریه است، تفکیک و تمییز داده شود. برخی از این ویژگی‌ها ماهوی و برخی شکلی و رویه‌ای هستند. من این‌ها را بدون اولویت و دسته‌بندی مطرح می‌کنم.

نکته‌ی اول در مقایسه با مصوبات و مقررات دولت، قانون از عمومیت و شمول و گستره‌ی بیشتری برخوردار است. بنابراین قانون برای همه‌ی شهروندان و گروه‌ها در موقعیت‌ها و مناسبت‌های مختلف وضع می‌شود، اما شمول مقررات دولتی محدودتر است. مقررات دولتی، اقدامات دولتی و تصمیمات دولتی باید در راستای اجرای قانون صورت گیرد. بعداً به آیین‌نامه‌ها خواهیم رسید و در مورد اصل ۱۳۸ توضیح می‌دهم. نکته‌ی دوم ثبات و پایداری و تداوم قانون در مقایسه با سایر اقدامات و تصمیمات و

مقررات دولتی است. مقررات دولتی می‌تواند تغییر کند، ابطال شود و اصلاح و تغییر یابد. از ویژگی‌های قانون در مکاتب اثباتی و تحقیقی این است که قانون باید به‌طور نسبی از استمرار برخوردار باشد، زیرا حق و تکلیف ایجاد می‌کند، تغییر مداوم قانون موجب بی‌نظمی و بی‌ثباتی در تعیین حقوق و تکالیف و وضعیت حقوقی شهروندان و مردم و حتی دستگاه‌های دولتی می‌شود.

نکته‌ی سوم این است که قانون با تشریفات و آیین خاصی به تصویب می‌رسد که این به اصطلاح تشریفات و آیین خاص، خودش هم قانون است. اما این ترتیبات در خصوص تصمیمات و مقررات دولتی وجود ندارد. اما برخی کشورها مثل ایالات متحده در قانون آیین‌های اداری در اواخر دهه‌ی ۱۹۴۰ و بعداً برخی از کشورهای اتحادیه‌ی اروپا سعی کرده‌اند که قانون عام و یکدستی برای وضع آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی داشته باشند که دولت را ملزم کنند تا از آن تشریفات و آیین خاص تبعیت کند. آثار حقوقی‌اش این است که اگر از آن تشریفات و آیین خاص تبعیت و پیروی نکند، در واقع زمینه‌های نقض آیین‌نامه‌ی مصوب فراهم خواهد شد و افراد، شهروندان و نهادهای اجتماعی می‌توانند ابطال آن را بخواهند، چراکه تشریفات رعایت نشده است. در مورد کشور ما طبیعتاً تا الان چنین تشریفات و وجود ندارد، البته تصور می‌کنم تلاش‌هایی در قوه‌ی قضاییه و نهادهای دیگر در حد تحقیقات و پژوهش صورت می‌گیرد که در واقع به یک «کُد» یا مجموعه قواعد هنجاری دست پیدا کنند، ولی فعلاً ما از این تشریفات محروم هستیم.

نکته‌ی چهارم از ویژگی‌های قانون این است که فقط قانون می‌تواند منشأ حق و تکلیف باشد. اقدامات، آیین‌نامه‌ها و مصوبات دولت نمی‌توانند حق و تکلیف ایجاد کنند و همین‌طور در خصوص موارد مهم مثل مالیات و برخی عوارض و به اصطلاح هنجارهای موجد حق و تکلیف باید به تصویب مجلس قانونگذاری برسد.

نکته‌ی پنجم، بحثی است که در خصوص خط‌مشی‌گذاری دولتی در حوزه‌ی مدیریت دولتی مطرح است؛ اینکه قانونگذار از طریق قانون می‌تواند خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کلان یا چندساله‌ی حکومت را مطرح کند؛ یعنی برای دستگاه‌های دولتی، اقتصاد،

تأمین اجتماعی، صنعت، تجارت، بازرگانی و غیره قانون وضع کند. بنابراین قانونگذار می‌تواند سیاست و خط‌مشی تقنینی داشته باشد که براساس آن سیاست تقنینی، به تصویب قوانین بپردازد. می‌توان این سؤال را مطرح کرد که آیا قوه‌ی مجریه نمی‌تواند این سیاست‌ها را داشته باشد؟ پاسخ این است که بله، می‌تواند. در قانون اساسی ما مطرح شده است که رئیس‌جمهور با همکاری هیأت دولت برنامه‌ها و خط‌مشی‌های دولت را تصویب می‌کند. اما باید دقت کرد که این برنامه و خط‌مشی دولت، برنامه و خط‌مشی اجرایی در چارچوب سیاست‌های تقنینی است و فراتر از آن نمی‌رود. بنابراین اصول راهنما یا چارچوب‌های کلان سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری برای اداره‌ی امور عمومی کشور به وسیله‌ی قانون تعیین می‌شود. نکته‌ی آخر این است که از نظر سلسله‌مراتب حقوقی، اعتبار تصمیمات، اقدامات، مصوبات و مقررات دولتی، وابسته به اعتبار هنجار بالاتر از خود آن است که همان قانون است. بنابراین در ابتدا خود قوه‌ی مجریه باید این اعتبار حقوقی را رعایت کند و مانع از این شود که تصمیمات و مقرراتش در مراجع قضایی یا دیوان عدالت اداری یا توسط رئیس مجلس ابطال شود یا مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

مفهوم اجرا

مفهوم بعدی که در مورد آن صحبت خواهیم کرد، مفهوم اجراست. در مورد اجرا همین دسته‌بندی را اعمال می‌کنم: مفهوم عام اجرا و مفهوم خاص اجرا. بنابراین اگر بخواهیم بدانیم که قلمرو اجرا تا کجاست؟ یعنی وقتی که قوه‌ی مجریه می‌خواهد به وظیفه و کارویژه‌ی اجرایی بپردازد، این اجرا محدوده‌اش تا کجا خواهد بود و شامل چه فرایندها، تصمیمات و اقداماتی می‌شود؟ باید به این دو مفهوم توجه داشته باشیم.

مفهوم عام اجرا شامل هر گونه اقدام، تصمیم، برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری در راستای اجرای یک قاعده یا هنجار برتر حقوقی است. به این مفهوم عام، مفهوم مدیریتی - سیاسی می‌گویند. نکته‌ای که در مورد قوه‌ی مقننه می‌خواستم بگویم

این‌جا مطرح می‌شود و آن این است که به مفهوم اجرا، حتی قوهی مقننه هم جزء نهادهای اجرایی محسوب می‌شود، زیرا برای مثال، سیاست‌های کلان حکومت را رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌کنند و اجرای آن را از سایر نهادها و سه قوه و مقامات حکومتی می‌خواهند. مثال آن اگر خاطرتان باشد، موردی است که دبیر مجمع تشخیص مصلحت، از آقای حداد عادل خواسته بودند تا اقدامات مجلس را در زمینه‌ی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به مجمع گزارش کند. در واقع این بحث مطرح بود که قوهی مقننه در این قضیه، مجری مصوبات مجمع تشخیص است و مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای آن هم باید از طریق مجمع صورت گیرد. بنابراین دبیر مجمع نامه‌ای به رئیس مجلس نوشت و خواستار گزارش از اقداماتی که مجلس انجام داده بود، شد. پس ما مفهومی عام از اجرا داریم که باید توجه داشته باشیم، مفهومی مدیریتی و سیاسی است. بنابراین وقتی می‌خواهیم بگوییم اجرا، باید بدانیم که اجرای چه چیزی نسبت به چه امری یا چه اقدامی نسبت به چه هنجار، قاعده و سیاستی مدنظر است.

مفهوم دوم، مفهوم خاص اجراست. مفهوم خاص اجرا، مجموعه‌ای از اقدامات، تصمیمات، مقررات و خط‌مشی‌هایی است که قوهی مجریه و نهادهای وابسته به آن (نهادهای بوروکراتیک یا اداری) - پیکرهی اداری و بوروکراتیک کشور در اختیار قوهی مجریه است - در راستای تحقق قانون مصوب مجلس از این اهرم‌ها استفاده می‌کند. پس قوهی مجریه برای اینکه قانون مصوب مجلس را اجرا کند، باید اهرم‌هایی را در اختیار داشته باشد. این اهرم‌ها متفاوت‌اند که می‌توان به نهادسازی، خط‌مشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، اختیار نظارت و در واقع مسئولیت خواستن، وضع مقررات، آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و تصمیم و اقدام، اشاره کرد. پس مفهوم خاص اجرا که مورد نظر ماست، شامل این موارد می‌شود. من گریزی به بحث اجرا از نظر مدیریت می‌زنم تا شما را از فضای حقوقی و اصطلاحات و ترم‌های حقوقی خارج کنم و به فضای گسترده‌تری از رویکرد

مدیریتی به قوه‌ی مجریه، اختیارات، صلاحیت‌ها و توانایی‌هایی که در اختیار دارد، توجه بدهم. نظام‌های مدرن سیاسی در حال حاضر تا آنجا که اطلاع دارم، به سمت این موضوع در حرکت هستند که قوه‌ی مقننه بیشتر نظارت کند تا اینکه به وضع قاعده بپردازد. سعی می‌کنند از اهرم‌های نظارتی‌شان بیشتر استفاده کنند و این رویکرد دلایل مختلفی دارد. جامعه‌ی مدرن جامعه‌ای پیچیده با نیازها، مسائل و مشکلات مختلف است. مجالس قانونگذاری فرصت کمی دارند. نمایندگان مجلس وقت کمی در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی صرف می‌کنند و مسائل سیاسی و گروه‌های فشار مانع از این می‌شوند که نمایندگان مجلس به وظیفه‌ی اصلی‌شان بپردازند. در مجموع در اصطلاح می‌گویند صحنه‌ی قانونگذاری، صحنه‌ی باندبازی و دسته‌بندی‌های سیاسی و معاملات و دادوستدهای سیاسی و فساد است. ضمن آنکه آنها کارشناسان و تخصص‌های لازم را در اختیار ندارند، بدنه‌ی کارشناسی، توان و منابع مالی در اختیار دولت است. بنابراین دولت باید دولت شایسته‌ای باشد و اختیارات کافی را دارا باشد. صلاحیت‌های اختیاری^(۱) خیلی مطرح است. دوره، دوره‌ی واگذاری صلاحیت‌های اختیاری گسترده به قوه‌ی مجریه است، برای اینکه با مشکلات برخورد کند و در واقع کمتر درگیر پیچ‌وخم‌ها و پیچیدگی‌ها و دادوستدهای سیاسی باشد و در عین واگذاری این‌گونه صلاحیت‌ها به قوه‌ی مجریه، قوه‌ی مقننه بیشتر به نظارت بپردازد و به حوزه‌های جدید قانونگذاری توجه کند؛ نظرهای کارشناسی، نظرسنجی‌های متعدد و گسترده‌ای را ببیند تا حوزه‌های اصلی را معین کند و در قانون مصوب خودش به‌طور کلی و عمومی تکلیف موضوع را حل کند؛ یعنی قانونگذار حتی وارد جزئیات هم نمی‌شود. جزئیات آن را از طریق قانونگذاری تفویضی یا قانونگذاری ثانوی به قوه‌ی مجریه واگذار می‌کند که قوه‌ی مجریه این کار را انجام دهد. به همین سبب در رویکردهای مدیریتی چند بحث را مطرح می‌کنند و می‌گویند

حوزه‌ی مدیریت به تعبیر حقوقی یعنی قوه‌ی مجریه. در مدیریت دولتی چند بحث مطرح است؛ یکی اینکه تصمیم‌گیری باید در حوزه‌ی مجریه باشد. تصمیم‌گیری به این مفهوم که تعیین تکلیف موارد، مصادیق و مشکلات خاص کشور باید توسط مقامات اجرایی و دولتی صورت گرفته و برنامه‌ریزی انجام گیرد. بودجه و منابع مالی در اختیار دولت است و برای صرف آن باید برنامه‌ریزی کند. مجلس و پارلمان نمی‌تواند برای دولت برنامه‌ریزی کند. مجلس قانون بودجه را تصویب می‌کند و ردیف‌های کلی در اختیار او قرار می‌گیرد، اما اینکه این بودجه و منابع چگونه صرف شوند، در اختیار خود قوه‌ی مجریه است، بنابراین باید برای آن برنامه‌ریزی کند. باید بتواند منابع انسانی را که در اختیار دارد، مدیریت و تربیت کند و آموزش دهد. نیروی انسانی خیلی برای قوه‌ی مجریه اهمیت دارد، زیرا اغلب قوه‌ی مجریه است که با تغییرات سیاسی و تغییرات اجرایی روبه‌روست و نیازها به این قوه منعکس می‌شود، نه به قوای مقننه و قضاییه. بنابراین منابع انسانی و نیروی انسانی باید به اندازه‌ی کافی آموزش دیده باشند تا انعطاف‌پذیری پیدا کنند تا در صورت لزوم، ساختار سازمانی و نهادی آن‌ها تغییر کند و بتوانند نیازها و مشکلاتی را که با آن روبه‌رو می‌شوند، حل کنند. نیروی انسانی که آموزش ندیده باشد و فناوری اطلاعات را نشناسد، نمی‌تواند شیوه‌ی کارش را تدوین کند یا گزارش بدهد، چراکه سواد لازم را ندارد و کارشناس نیست. در این صورت چگونه می‌تواند بدنه‌ی به این بزرگی و پیچیدگی‌های جوامع مدرن را حل کند؟

نکته‌ی بعدی خط‌مشی‌گذاری دولتی است. خط‌مشی مرحله‌ای بالاتر از تصمیم‌گیری است و به اعتقاد من حتی از مقررات‌گذاری دولتی هم بالاتر است. خط‌مشی در جایی شکل می‌گیرد که دولت در حوزه‌ی خاصی با مشکل برخورد می‌کند، در جای دیگر با مشکل دیگر و در جای دیگر نیز با مشکل دیگر؛ در آن صورت نیاز به تصمیم‌گیری برای این موارد خاص پیدا می‌کند. خط‌مشی جایی است که شما با مشکلی به صورت عام و کلان برخورد کنید. بنابراین خط‌مشی دولتی به معنای سیاست کلان اجرایی دولت است که مثلاً بودجه را چگونه مصرف کند، برنامه‌ی توسعه را چگونه اجرا کند،

البته اگر گزینه‌هایی در اختیار او قرار گرفته باشد.

دقت کنید بعضی جاها قانون‌گذار تکلیف معینی را مشخص می‌کند که در اصطلاح صلاحیت تکلیفی خوانده می‌شود. در آن‌جا گزینه‌ای برای دولت وجود ندارد، ولی جایی که قانونگذار به‌طور کلی یا مبهم یا با اعطای صلاحیت اختیاری برای دولت توانمندی‌ها و اختیاراتی را پیش‌بینی می‌کند، دست دولت باز خواهد بود که بین گزینه‌های مختلف انتخاب کند. راه‌حل‌های مختلف برای برخورد با مشکل و حل مشکلات باید براساس یک سیاست یا خط‌مشی باشد. به‌صورت ناگهانی و غیرکارشناسی نمی‌توان با مشکلات برخورد کرد. بنابراین دولت باید برای حل مشکلات و مسائل، برنامه و سیاست معین و مشخصی داشته باشد. مرحله‌ی آخر از بحث اجرا از منظر مدیریت دولتی، موضوع نظارت است. در نهایت، قوه‌ی مجریه، رئیس‌جمهور، هیأت وزیران و وزرا به مجلس و پارلمان پاسخگو هستند. وزیر یا هیأت وزیران نمی‌توانند بگویند که ما به مقررات دولتی استناد می‌کنیم یا وضع و ابلاغ می‌کنیم، ولی به‌دنبال اجرای آن نباشد. کارمندان دولت، کارشناسان، معاونان و مدیران دولتی نمی‌توانند هر گونه که خواستند دستورها، فرمان‌ها، آیین‌نامه‌ها و قوانین را اجرا کنند. باید نظارت از طریق مقام عالی سیاسی صورت گیرد تا مطمئن باشند برنامه‌ای که قانونگذار مورد نظر دارد یا خط‌مشی‌ای که دولت در آن راستا پیش‌بینی کرده است، اجرا می‌شود یا خیر. بنابراین نظارت، لازمه‌ی اجراست. فرنگی‌ها می‌گویند: «افسار دست کسی است که او باید به مجلس پاسخگو باشد». افسار وزارت در اختیار وزیر، هیأت وزیران و رئیس‌جمهور است و این‌ها پاسخگویی سیاسی دارند.

از منظر قانون اساسی اصطلاحاً می‌گویند بوروکرات‌ها مسئولیت سیاسی ندارند و ناشناخته و گمنام‌اند. اصطلاحاً بوروکرات‌ها شأن^(۱) قانون اساسی ندارند. معاون وزیر، مدیران و کارشناسان شأن قانون اساسی ندارند، آنکه در قانون اساسی از جهت پاسخگویی سیاسی دارای شأن است، وزیر، هیأت وزیران و رئیس‌جمهور است.

بنابراین هر اقدامی که کارمند، مدیر و معاون انجام می‌دهد، در قبال آن وزیر، هیأت وزیران و رئیس‌جمهور پاسخگو هستند.

سه ویژگی اصلی در حوزه‌ی مدیریت برای قوهی مجریه پیش‌بینی شده است؛ یعنی همه‌ی مواردی که گفتم، در حوزه‌ی مدیریت دولتی قرار می‌گیرد. سه کارویژه اصلی برای قوهی مجریه از منظر مدیریت پیش‌بینی شده است؛ یکی تصمیم‌گیری^(۱) که ابتکار اقدامات دولتی و تنظیم خط‌مشی دولتی را که به عهده‌ی قوهی مجریه است، شامل می‌شود. اجرای تصمیمات، پیاده‌سازی^(۲) خط‌مشی‌ها و سیاست‌های دولتی باید در چارچوب نهادی صورت گیرد. بنابراین نهادها، سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و بیکره‌ی اداری ابزار اجرایی دولت هستند و کارویژه‌ی آخر هماهنگی^(۳) است. هماهنگی باید صورت گیرد تا ما با بدنه‌ی یکپارچه و منسجم دولت سروکار داشته باشیم. هدف هماهنگی این است که هر وزیری ساز خودش را نزند. اساساً مسئولیت سیاسی و جمعی وزرا هماهنگ‌سازی، انسجام و یکپارچگی دولت و نهادهای وابسته به آن است.

قلمرو حقوق عمومی

موضوع دیگری که به بحث ما مربوط است و باید در پاسخ به پرسش خود به آن توجه داشته باشیم، این است که اساساً سؤال در حوزه‌ی حقوق عمومی مطرح است و نه در حوزه‌ی حقوق خصوصی. چون سؤالی که مطرح کردیم، در حوزه‌ی حقوق اساسی و قانون اساسی مطرح است، نتیجه‌اش این است که برای پاسخگویی به آن باید به اصول حقوق عمومی و اصول حقوق اساسی استناد کنید و نمی‌توان به اصول حقوق خصوصی برای حل موضوع و پاسخ به پرسش‌ها استناد کرد، زیرا در روش تفسیری ما برای تعیین مواضع ابهام مؤثر است. رویکرد تفسیری ما این نیست که چون موضوع مورد اختلاف در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است، آن را جزء صلاحیت‌های قوهی مجریه یا

1. Decision making
2. Implementation
3. coordination

صلاحیت‌های قوهی مقننه بدانیم. ممکن است این استدلال را در حوزهی خصوصی در نظر بگیریم و بگوییم یک «نُرم»ی داریم که پذیرفته شده است. هر جا ابهام و خلأ وجود دارد، ممکن است بگوییم اصل بر این موضوع است، ولی در حوزهی حقوق عمومی نمی‌توانیم این کار را انجام دهیم. یکی از آثارش این است که روش تفسیری ما مبتنی بر اصول حقوق عمومی می‌شود؛ مثل اصل صلاحیت مقامات عمومی. در واقع اصل عدم صلاحیت در مقابل مفهوم اهلیت در حوزهی حقوق خصوصی است. بنابراین در جایی که پیش‌بینی نشده و ابهام وجود دارد، نمی‌توانیم از خودمان صلاحیتی را اضافه کنیم، از این رو اصل بر عدم صلاحیت است، مگر اینکه بگوییم اگر قرار به حل موضوع و اختلاف روش تفسیر شورای نگهبان است، این تفسیر باید با همه‌ی اصول قانون اساسی سازگار باشد، به‌خصوص اصولی که در واقع راهنما هستند. به نظر من اصول ۷۱ و ۵۷، به موضوع مورد اختلاف ما ورود دارند. در اصل ۵۷ از یک طرف می‌خواهید استقلال قوا را حفظ کنید و از طرف دیگر یک هنجار عام تقنینی برای قوهی مقننه و مجلس دارید. تفسیر باید در سایه‌ی رعایت اصول راهنمای قانون اساسی باشد، به‌نحوی که هم استقلال و هم صلاحیت عام تقنینی مجلس حفظ شود. البته تجربه‌های دیگری داشتیم که از طریق تفسیر توانستیم برخی از اصول قانون اساسی را اصلاح کنیم؛ اغلب هم مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی بوده است. قبل از مصوبات مجمع تشخیص - بدین‌نحو که مواردی که در اختیار دولت است، به‌جای «مالکیت»، توسط شورای نگهبان به «مدیریت» تفسیر شد. باید توجه داشته باشیم که اصل ۴۴ قانون اساسی اصلاً اصل قانون اساسی نیست، یعنی از ابتدا اصل نبوده است، چرا که یک سیاست اقتصادی را می‌گوید، لذا «اصل حقوقی» یا اصل ثابت حقوقی نیست. سیاست‌های اقتصادی با تغییر اوضاع و شرایط اقتصادی تغییرپذیر است. بنابراین از ابتدا پیش‌بینی الگوی خاص اقتصادی که اغلب به اقتصاد چپ نزدیک است، درست نبوده است. اصل ۴۴ اقتصاد را حوزهی دولتی قلمداد کرده، بعد تعاونی و بعد هر چه را که باقی مانده در حوزهی اختصاصی و خصوصی قرار داده است. این فضا در اوایل انقلاب مطرح بوده و طبیعتاً سعی شده است همه‌ی موارد پیش‌بینی شود. با گذشت یک، دو یا سه دهه از انقلاب، شرایط اقتصادی هم تغییر کرد و با تغییر شرایط، با راهکار تفسیر به‌جای مالکیت،

مدیریت مطرح شد و واگذاری‌ها و در ادامه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در خصوص موضوع تصویب شد. ولی آیا می‌توان همین کاری را که در مورد اصل ۴۴ انجام گرفت، در مورد قوه‌ی مقننه انجام داد؟ به نظرم سخت‌تر و دشوارتر خواهد بود، زیرا ماهیت اصل ۴۴ اقتصادی است، اما ماهیت تفکیک قوا و صلاحیت قوا بحث نهادی، سازمانی و ترتیبات اساسی تشکیلاتی قانون اساسی است و باید با احتیاط بیشتری در این زمینه قدم برداشت.

تفکیک نظارت از دخالت

نکته‌ی بعدی، بحث تفکیک امر نظارت از امر دخالت است. در برخی از مواردی که در گذشته مواضع اختلاف بین دولت و مجلس بوده، موضوع ماهیت دخالت داشته و نظارتی نبوده است، زیرا مجلس می‌تواند نظارت کند، اما به دلیل اصل ۵۷ نباید دخالت کند. برخی از مواردی که اتفاق افتاده، مجلس باید از اهرم نظارتی استفاده می‌کرده، ولی استفاده نکرده و دخالت کرده است. دخالت هم از طریق وضع قانون بوده است که به اعتقاد من با توجه به ویژگی‌هایی که گفتیم، به مفهوم خاص آن، در واقع قانون نبوده و به اصطلاح فلاسفه‌ی «پوزیتیویست» فرمان بوده است. فرمان یکطرفه بوده است، منتها چون در چارچوب مجلس تصویب شده است، به آن قانون گفته‌ایم. ولی در تعریف قانون گفتیم که باید دارای ویژگی‌های مشخص و معین باشد و جنبه‌ی عام داشته باشد. براساس انگیزه‌ی خاص سیاسی تدوین نشود و ناظر بر مورد خاص نباشد. لفظ آن عام است، ولی به مورد خاص توجه دارد.

مثالی در مورد اصل ۵۷ بزنم. ما در مجامع و شوراها‌ی عالی نمایندگان ناظرانی داریم که توسط مجلس تعیین می‌شوند؛ اولاً از نظر عملکردی، این نمایندگان ناظر، تأثیری چندانی نداشته‌اند، اما نکته‌ی من این است، حضور نمایندگان ناظر در شوراها و مجامع مغایر اصل ۵۷ است، زیرا دو اتفاق می‌افتد: یا نماینده‌ی مجلس که در جلسات مجامع حاضر است، از آن‌جا که بنا به شأن مجلس حاضر است، می‌تواند تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار دهد یا اینکه از طریق اطلاعاتی که به مجلس و کمیسیون‌ها می‌دهند، ممکن است

موجب عدم پیشرفت کار در شوراها و فرایند تصمیم‌گیری شود و پیش از اینکه قوه‌ی مجریه تصمیم بگیرد، تحت فشار و نفوذ نمایندگان یا کمیسیون‌ها قرار گیرد.

در بهترین شکل می‌گوییم آن‌ها کار اصلی‌شان را انجام می‌دهند و در بدترین شکل یا اصلاً در جلسات شرکت نمی‌کنند یا اینکه تطمع می‌شوند. در هر صورت به اعتقاد من حضور آن‌ها با اصل ۵۷ مغایرت دارد. در روابط قوا با یکدیگر نظارت پیشینی نداریم، بلکه نظارت پسینی داریم. بنابراین نظارت باید بعد از اعمال صلاحیت‌ها و اختیارات قوه‌ی مجریه صورت بگیرد. ابزارهای لازم و کافی هم در اختیار مقننه هست و باید استفاده کند.

مشکلی که به اعتقاد من در دو سه دوره‌ی اخیر مجلس اتفاق افتاده - البته استنباط من این است و شاید هم اشتباه باشد - این است که مجلس تمایلی به استفاده از ابزارهای نظارتی‌اش ندارد و این عامل به دو دلیل برمی‌گردد: یکی اینکه اصطلاحاً در دسته‌بندی‌های مجالس قانونگذاری، می‌گویند مجلس قانونگذاری ضعیف است، زیرا ساختارهای درونی آن و احزاب وابسته به آن قوی نیستند. دیگر اینکه ممکن است تحت فشار سیاسی باشد و نتواند از ابزارهای نظارتی‌اش استفاده کند. در هر صورت به اعتقاد من مجلس دو سه دوره‌ی گذشته یا تمایل نداشته یا ناتوان در استفاده از ابزارهای نظارتی بوده است. بنابراین اگر قرار باشد مشکل حل شود و به پرسش پاسخ داده شود، به نظرم مجلس باید به این سمت برود که نظارت را از دخالت جدا کرده و از ابزارهای نظارتی‌اش استفاده کند. در جریان تدوین آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، نمایندگان عضو کمیته‌ی تدوین آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس یکی از پیشنهادهایشان این بود (که در شورای نگهبان هم رأی نیاورد)، که هر پنج یا سه باری که در صحن مجلس وزیر با سؤال مواجه شود و نمایندگان قانع نشوند، به معنی استیضاح اتوماتیک و خودکار است و موجب عزل وزیر می‌شود. این ترتیب، با اصول قانون اساسی سازگار نیست و مجلس باید از ابزار نظارتی خود مثل استیضاح یا سؤال در کمیسیون یا صحن استفاده کند. چرا این موضوع مطرح شده است؟ زیرا مجلس ضعیف است و نمی‌خواهد از ابزارهایش استفاده کند.

پس موضوع تفکیک نظارت از دخالت هم با سؤال مرتبط است. اگر نظارت به‌وسیله‌ی

ابزارهای خودش و مطابق مکانیزم‌های خودش به کار گرفته شود، به دخالت منجر نخواهد شد. دخالت مجلس در خصوص قراردادهای اجرایی خلط بین دخالت و نظارت است. در قراردادهای اجرایی مثل قرارداد ترک‌سل یا قراردادهای دیگر، مجلس حق دخالت ندارد. قرارداد ترک‌سل نه قرارداد بین‌المللی بود و نه معاهده‌ی بین‌المللی، باید می‌گذاشتند کار انجام گیرد و سپس از ابزار نظارتی خودش استفاده می‌کرد، زیرا این اقدامی که صورت گرفت، به معنی دخالت است. بنابراین باید مرز بین نظارت و دخالت را از هم باز شناخت. نکته‌ی آخر اینکه شاید نتوانیم به پاسخ و فرمول عامی برسیم. بیشتر از نظر روش‌شناسی است که هر موضوع یا هر اختلافی را باید در قالب یک مورد یا قضیه‌ی خاص طرح کرد. چون در هر قضیه‌ی خاصی ممکن است اصول مرتبط جداگانه‌ای مطرح شود و به این سبب مطالعه‌ی قضایا و مواردی که موضوع اختلاف بین دولت و مجلس بوده است، می‌تواند ما را به این نتیجه برساند که به پیشنهاد و راهکار کلی و عام برسیم.

نتیجه‌ی بحث من با توجه به آنچه خدمتان عرض کردم و با توجه به اصول ۵۷، ۷۱ و ۷۴ قانون اساسی که صلاحیت عام تقنینی برای مجلس پیش‌بینی کرده است، اما باید دقت کنیم که براساس اصل ۷۱ مجلس در چارچوب اصول و حوزه‌ای که در قانون اساسی مطرح است، می‌تواند به وضع قانون در امور کشور بپردازد. اما در عین حال یک‌سری صلاحیت‌های تقنینی غیر از اصول ۷۱ و ۷۴ داریم، مثل تعیین خطوط مرزی، وضع مالیات‌ها و موارد دیگر. تکلیف این‌ها با اصل ۷۱ چیست؟ آیا می‌توانیم بگوییم صلاحیت انحصاری مجلس همان مواردی است که احصا شده است؟ به نظر من، خیر؛ چون اصول ۷۱ و ۷۴ را داریم. اگر این دو اصل نبود، می‌توانستیم بگوییم مثل قانون اساسی فرانسه یا ایالات متحده‌ی آمریکا صلاحیت‌های تقنینی کنگره‌ی فدرال تعیین شده و بقیه به عهده‌ی ایالات است.

پس به سبب اینکه اصول ۷۱ و ۷۴ در کنار اصول دیگری از قانون اساسی وجود دارند که صلاحیت‌های خاصی را هم برای مجلس پیش‌بینی کرده‌اند، در مجموع موجب می‌شود که نتوانیم صلاحیت انحصاری و مشخصی را برای مجلس تعریف کنیم. با توجه به این موضوع موارد معدودی باقی می‌ماند که در چارچوب صلاحیت مجریه

قرار می‌گیرند. اصل ۷۵ از استثنائات و محدودیت‌های صلاحیت تقنینی است. مجلس می‌تواند طرح تصویب کند و اگر بار مالی داشته باشد، باید منابع تأمین هزینه‌ها و بار مالی آن را تأمین کند. در مورد رفع اختلاف فی‌مابین دستگاه‌های دولتی و اجرا طبیعتاً باز به‌عنوان مثال در اختیار قوه‌ی مجریه است. اما به اعتقاد من مانع از این نیست که قوه‌ی مقننه یک راهنمای کلی حل و فصل اختلاف تعیین و به قوه‌ی مجریه تحمیل کند. اصل ۵۲ در مورد تدوین لایحه‌ی بودجه و اصل ۱۲۶ در مورد مسئولیت برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی است. استنباط من از اصل ۱۲۶ این است که قانون اساسی می‌گوید مسئولیت برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است. سپس اشاره می‌کند که اداره‌ی این امور را می‌تواند واگذار کند. به نظر من اینکه قانون اساسی می‌گوید مسئولیت برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، این‌جا مسئولیت به معنی مدیریت است نه به این مفهوم که در خصوص امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه می‌تواند به وضع مقررات عام مستقل از قوه‌ی مقننه و قانون مبادرت کند. برای مثال در قانون مدیریت خدمات کشوری ترتیبات مختلفی را در زمینه‌ی امور اداری و استخدامی و شیوه‌ی استفاده از بودجه و مکانیزم‌های انجام کار، به تصویب قانونگذار رسانده است. بنابراین هدف اصل ۱۲۶ این است که مسئولیت به معنای مدیریت و پاسخگویی است. در مورد اصل ۱۳۸، دو گونه آیین‌نامه مطرح شده است. آیین‌نامه‌های اجرایی قانون و آیین‌نامه‌های مستقلی که به اصطلاح آیین‌نامه‌های ذاتی و سازمانی و نهادی نام دارند که ناشی از صلاحیت قانونی خود وزرا می‌شود. با این وضعیتی که در مورد صلاحیت عام تقنینی مجلس داریم، به اعتقاد من، امور مذکور نمی‌تواند مانع از این باشد که مجلس حتی بعضی از مقرراتی را که می‌تواند در چارچوب صلاحیت مجریه و آیین‌نامه باشد، به‌صورت قانون تصویب کند، مثل قانون آزادی اطلاعات. اگر خاطرتان باشد این قانون جزئیات زیادی دارد. خوب، این جزئیات را می‌تواند به آیین‌نامه و مقررات واگذار کند، ولی مجلس این کار را نکرده است. دلیل آن هم اهمیت موضوع از نظر حقوق شهروندی است. قانونگذار مشخصاً برای اینکه این موضوع به تزییع حقوق افراد که موجد حق و تکلیف است،

منجر نشود، وارد ماهیت وضع آیین‌نامه شده است، در صورتی که می‌توانست به قوه‌ی مجریه واگذار کند. بنابراین آیین‌نامه‌های مستقل، آیین‌نامه‌های نهادی و سازمانی است که مطابق اصل ۱۳۸ در صلاحیت قوه‌ی مجریه قرار می‌گیرد. این نتیجه‌ی بحث من بود. عذر می‌خواهم از اینکه بحث طولانی شد. امیدوارم قابل استفاده باشد و از توجه شما متشکرم.

نقد و نظر

آقای دکتر ابراهیم موسی‌زاده: سه مطلب در نظرم هست که مطرح می‌کنم. در ابتدای فرمایشاتتان دو فرضیه را مطرح کردید و آن را فرض گرفتید که مدل تفکیک قوا در کشور ما مدلی ساده است و نه پیچیده. این سؤال مطرح می‌شود که با توجه به وجود حدود هشت یا نه نهاد اجرایی در دل قوه‌ی قضاییه، نظیر سازمان پزشکی قانونی، سازمان ثبت اسناد و املاک، روزنامه‌ی رسمی، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان زندان‌ها، دادسراهای نظامی، دادسراهای عمومی، حفاظت اطلاعات و سازمان‌های مختلفی که در دل این قوه هست که ذاتاً جنبه‌ی اجرایی دارند و قبل از انقلاب زیر نظر وزیر دادگستری بوده‌اند، آیا با وجود این می‌توان گفت که در نظام حقوقی ما، نظام تفکیک قوای ساده وجود دارد؟

دومین سؤال اینکه فرمودید نظام ما نظام پارلمانی است و این را مفروض گرفتید. این فرض هرچند طبق قانون اساسی سال ۵۸ فرض به اصطلاح مقبولی است، ولی با توجه به اصلاح و بازنگری سال ۶۸ و به‌ویژه تأسیس نهادی به نام سیاست‌های کلی نظام و اضافه کردن مسئولیت رئیس‌جمهور در قبال رهبری که اصل ۱۲۲ می‌گوید رئیس‌جمهور در زمینه‌ی وظایفی که طبق قانون اساسی بر عهده دارد در برابر رهبر، مجلس و ملت مسئول است و قبل از بازنگری فقط در قبال ملت مسئول بود، به نظر محل خدشه است. بحث این است که رهبری سیاست‌های کلی تعیین می‌کند و می‌گوید مثلاً این قسمت را از رئیس‌جمهور می‌خواهم یا مثلاً در زمینه‌ی سیاست خارجی این را از شما می‌خواهم و کاری به مجلس، شورای نگهبان و مجمع ندارم یا در زمینه‌ی اشتغال این موارد را از شما

می‌خواهم یا در تنفیذی که برای رئیس‌جمهور می‌کند، می‌گوید به شرط رعایت این ده مورد تنفیذ را شرعی می‌دانم و حکم ریاست‌جمهوری را امضا می‌کنم.

حالا مجلس قوانین و مصوبه‌ای را وضع می‌کند که کاملاً مغایر با این سیاست‌هاست. مثلاً مصوبه‌ای وضع می‌کند که با سیاست‌های کلی مثل اشتغال، تأمین اجتماعی و غیره مغایر است. از طرف دیگر، رئیس‌جمهور در مقابل رهبری مسئول است. آیا می‌توان گفت که رئیس‌جمهور به استناد اصل ۱۲۳ می‌تواند به‌علت اینکه در مقابل پارلمان مسئول نیست و در مقابل مقامی که سرعت و تنفیذ حکمش را از ایشان گرفته است، از امضای چنین قوانینی خودداری کند؟

سومین نکته این‌که، فرمودید ما باید «پرونده‌محور» باشیم. راهکاری که به نظر می‌توان از مجموع اصول قانون اساسی براساس اصل بررسی «پرونده‌محور» استخراج کرد، امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور است. اگر قائل شویم که امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور صلاحیت تشریفاتی نیست، به دلایل مختلف از جمله اینکه براساس اصل ۱۲۳ امضای قوانین منوط به طی مراحل قانونی است (مثلاً در مورد دیوان عالی کشور می‌گوییم رأیی که در دادگاه بدوی صادر می‌شود، رأی است، ولی دیوان عالی ممکن است وقتی این را بررسی می‌کند بگوید که به لحاظ شکلی این مراحل طی نشده است و این رأی را به‌صورت نقص در پرونده برگرداند)، آیا این صلاحیت را می‌توان برای رئیس‌جمهور که در مقابل سیاست‌های کلی رهبر و طبق اصل ۱۲۲ در مقابل ملت مسئول است، از طرفی هم می‌توان گفت با توجه به اینکه ریاست جمهوری نماد جمهوریت نظام است، برای رئیس‌جمهور قائل شویم؟ یعنی اگر شورای نگهبان را گذاشتیم که قوانین مصوب مجلس را بررسی کند تا اسلامیت نظام محفوظ بماند، از سوی دیگر بگوییم با توجه به اینکه رئیس‌جمهور مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود و نماد جمهوریت نظام است، حق دارد در هر اختلافی که ایجاد شد، به‌صورت پرونده‌محور موضوع را بررسی کند تا ببیند آیا این موضوع که تصویب شده است با جمهوریت نظام یا سیاست‌های کلی رهبری یا مرحله‌ی که در قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها مشخص شد، مخالف است یا خیر؟ آیا مصوبه با اصل ۷۵ مغایر است یا

خیر؟ آیا این مسئله می‌تواند راه‌حل خوبی باشد یا خیر؟ حالا یا خود او یا اینکه تیمی از حقوقدانان تشکیل بدهد تا به‌صورت پرونده‌محور موضوع را بررسی کند (مثل رئیس مجلس که براساس اصل ۱۳۸ گفته است رئیس مجلس مسئول اعلام مغایرت مصوبات دولت با قانون است، ولی خود رئیس مجلس تیمی بسیار قوی به‌ویژه در دوره‌ی هشتم تشکیل داده است).

آقای دکتر محمدحسین زارعی: سؤال اولتان در مورد مدل تفکیک قوا بود. اینکه من مطرح کردم مدل تفکیک قوا، ساده است و به اصولی که ما از قانون اساسی استنباط می‌کنیم، مربوط می‌شود. در صورتی‌که در عین حال نهادهایی داریم که در دوره‌های قبل یا سال‌های قبل زیرمجموعه‌ی مجریه بوده است و حالا زیرمجموعه‌ی قوهی قضاییه است یا برعکس که صادق هم است، برخی از مواردی که اشاره کردید، به قوانین عادی برمی‌گردند، مثل سازمان تعزیرات حکومتی. بنابراین چیدمان این‌گونه نهادها باید با توجه به اصول قانون اساسی صورت گیرد. بنابراین تکیه و مفروضات من اصول قانون اساسی است نه قوانین عادی. شما با قانون عادی می‌توانید سازمان زندان‌ها را از زیرمجموعه‌ی قوهی قضاییه خارج کنید یا خیلی موارد دیگر، کما اینکه طرحی هم در این خصوص مطرح شد. بنابراین باید بین تکلیف برخی نهادها که در قانون عادی پیش‌بینی شده با ترتیباتی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، تمایز قائل شد.

نکته‌ی دیگر اینکه گفتید رژیم پارلمانی ممکن است قبل از سال ۶۸ صادق باشد و بعد از آن صادق نباشد، اگر دقت کرده باشید، مفروض من رابطه‌ی قوا با یکدیگر است، به همین سبب رهبری را از دسته‌بندی و تفکیک قوا خارج کردم. اگر قرار باشد در فرضمان اختیارات رهبری یا مجمع تشخیص مصلحت را که بازوی کمکی رهبری است اضافه کنیم، اساساً الگوی ما فرق خواهد کرد و مدل دیگری می‌شود و آن موقع می‌توانیم بگوییم مثلاً ریاستی است. ولی با توجه به اینکه حتی رئیس‌جمهور به‌طور مستقیم انتخاب می‌شود، دلیلی بر ریاستی یا نیمه‌ریاستی بودن نظام ما نمی‌شود، من به دو شاخصه اشاره کردم؛ یکی گستره‌ی صلاحیت تقنین و دیگری بحث میزان پاسخگویی قوهی مجریه به قوهی مقننه. به نظر من در مجموع این دو، رژیم ما پارلمانی است.

نکته‌ی سوم شما مثل اینکه چند شق داشت؛ یکی اینکه از آن جهت که رئیس‌جمهور بعد از بازنگاری به رهبری پاسخگوست، شاید چنین استنباط شود که می‌تواند از اجرای قوانین مغایر قانون اساسی یا مواردی که به نظرش مغایر شرع می‌رسد، خودداری کند. به نظر من آن اصلی که گفتم ما در حوزه‌ی حقوق عمومی به سر می‌بریم و مسئله در حوزه‌ی حقوق عمومی مطرح است، نتیجه‌اش این می‌شود: اینکه رئیس‌جمهور به رهبری پاسخگوست، مکانیزم پاسخگویی‌اش را اگر پیش‌بینی نشده باشد، نمی‌توانیم فرض بگیریم و از طریق اصل ۱۱۰ اعمال می‌شود و اعمال اصل ۱۱۰ به تشریفات خاص خود نیاز دارد که یا دیوان عالی کشور است یا مجلس یا اعطای فرمان رهبری برای ریاست جمهوری، بنابراین نمی‌توانیم فرض بگیریم.

در مورد سیاست‌های کلی نظام هم همین‌گونه است. رئیس‌جمهور مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام است، ولی چارچوب آن را باید با توجه به اصولی که وجود دارد، تعبیر و تفسیر کرد. سیاست‌های کلی نظام اعم از برنامه‌های توسعه‌ی پنج‌ساله، مصوبات مجلس و خط‌مشی‌ها و برنامه‌های دولتی است. بنابراین مصوبات دولت، باید در چارچوب قانونی باشد که این قانون از چند جهت در شورای نگهبان بررسی شده است، یعنی انطباق با شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام.

ما یک مرجع رسمی و تفسیری و انطباق داریم. بنابراین نمی‌توانیم مکانیزم دیگری از جمله اختیارات رئیس‌جمهور برای اجرای سیاست‌های کلی نظام تعبیه کنیم، به‌جز اصل ۱۱۳ به سبب قانون اختیارات رئیس‌جمهور در مورد اجرای اصول قانون اساسی. این مکانیزم‌ش است. اگر مکانیزم دیگری بخواهیم، باید قانون صلاحیت‌های رئیس‌جمهور را اصلاح کنیم که طبیعتاً باید فرایند خودش را طی کند.

آقای علی محمد فلاح‌زاده: از اساتید محترم تشکر می‌کنم؛ در مورد این مفروض حضرت‌عالی که فرمودید رژیم ما نظام پارلمانی است، ابهاماتی ایجاد می‌کند. همان‌طور که می‌دانید، یکی از ویژگی‌های رژیم پارلمانی با توجه به الگویی که در انگلستان است، به‌عنوان یکی از بهترین و معروف‌ترین الگوها، این است که رئیس قوه‌ی مجریه توسط پارلمان انتخاب می‌شود، درحالی‌که رئیس قوه‌ی مجریه در ایران

مستقیم انتخاب می‌شود. این موضوع در خصوص اینکه بگوییم نظام ما پارلمانی است ابهام جدی ایجاد می‌کند.

شاخص دیگری را هم فرض گرفتید که چون مجلس صلاحیت تقنینی عام داشته و اهرم‌های زیادی دارد، این امر را دلیلی بر پارلمانی بودن نظام گرفتید، درحالی‌که تفاسیر دیگر هم قابل ارائه است که صلاحیت عام مجلس با عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» اصل ۷۱ تقیید خورده است. به عبارتی براساس اصل ۷۲ مصوبات مجلس نباید مغایر شرع و قانون اساسی باشد، چیزی غیر از «در حدود مقرر در قانون اساسی» است؛ یعنی در حدود مقرر در قانون اساسی، محدودیتی غیر از محدودیت اصل ۷۲ است که می‌گوید مغایر شرع و قانون اساسی نباشد. به عبارت بهتر اصل ۷۲، تفصیل اصل ۷۱ یعنی در حدود مقرر در قانون اساسی نخواهد بود. به اعتقاد من «حدود مقرر در قانون اساسی» اشاره به جایی دارد که خود اصول قانون اساسی صلاحیت‌هایی را مستقیماً به یک‌سری اشخاص حقیقی و حقوقی داده است؛ مثل اصل ۱۲۶ که به شخص رئیس‌جمهور اختیاراتی داده است یا اعطای نشان‌های دولتی و این قبیل موضوعات. در مورد این نکته که اشاره فرمودید نمی‌توانیم صلاحیت انحصاری برای مجلس قائل شویم، چراکه اصل ۷۱ عموم مسائل را گفته است، باید به این نکته توجه داشت که در همین قانون اساسی باز هم در موارد دیگری مثل تغییر خطوط مرزی به صلاحیت مجلس اشاره شده است، در خصوص بحث وام گرفتن توسط دولت یا تشکیل شرکت‌ها و انتقال بناها یا اموال دولتی هم در قانون اساسی به صلاحیت مجلس تصریح شده است.

این جا یک تفصیلی قابل طرح است و اینکه این مسائل ماهیتاً اجرایی‌اند و نه تقنینی و تصویب مجلس شورای اسلامی از باب نظارت است و نه تقنین؛ یعنی تغییر خطوط مرزی، گرفتن وام و دادن امتیاز شرکت‌ها یا استخدام کارشناسان همه ماهیت اجرایی دارد، به دلیل اهمیت موضوع گفته‌اند که مجلس هم کنترل داشته باشد و این‌جا صلاحیت مجلس صلاحیت تقنینی نیست، بلکه کنترلی است. مجلس می‌تواند رد یا تصویب کند و خود رأساً نمی‌تواند به موضوع وارد شود، بنابراین اگر این تفسیر را

مدنظر قرار دهیم، می‌توانیم بگوییم جاهایی که در قانون اساسی اشاره شده که مجلس قانونگذاری کند، این‌ها جزء صلاحیت‌های تکلیفی مجلس است.

من فکر می‌کنم این استقلال قوا که در اصل ۵۷ آمده است، اثر حقوقی دارد و آن هم اینکه برای هر سه قوه صلاحیت‌های انحصاری ایجاد می‌کند. هم برای قوه‌ی قضاییه، هم برای قوه‌ی مجریه و هم برای قوه‌ی مقننه که هیچ‌یک از قوا در روابطشان با هم نمی‌توانند به این صلاحیت انحصاری تجاوز کنند. در مورد صلاحیت‌های انحصاری مجلس، مواردی در قانون اساسی اشاره شده که مجلس باید قانونگذاری کند که دولت نمی‌تواند از طریق آیین‌نامه به این‌ها تجاوز کند. مثلاً دولت نمی‌تواند از طریق آیین‌نامه مالیات وضع کند یا مجازات تعیین کند یا تعداد وزارتخانه‌ها را مشخص سازد یا حدود اختیارات وزرا را تبیین کند.

مواردی هم باید جزو صلاحیت‌های انحصاری قوه‌ی مجریه محسوب شود، مثل اصل ۱۲۶ یا اعطای نشان‌های دولتی و حتی با تفسیر خاصی که من دارم، آیین‌نامه‌ها هم اگر قلمرو موضوعشان همان سه موضوعی باشد که در اصل ۱۳۸ آمده است، یعنی اجرای قوانین و تنظیم سازمان اداری و انجام وظایف اداری، این‌ها همه مسائل اجرایی و جزء صلاحیت انحصاری قوه‌ی مجریه هستند، یعنی وقتی که قلمرو موضوع شیوه‌ی اجرای قانون باشد، این‌ها جزء صلاحیت‌های انحصاری مجریه است، عمل اداری است و به همین سبب قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، یعنی عمل تقنینی نیست و مجلس نمی‌تواند در این حوزه وارد شود. البته در جایی که قانون ساکت است یا ابهام دارد، قوه‌ی مجریه می‌خواهد امور را مدیریت کند، آیین‌نامه وضع می‌کند، بله این‌جا جزء صلاحیت‌های انحصاری او نخواهد بود، یعنی قانونگذاری و قاعده‌گذاری در صلاحیت مجلس است. این‌جا مجلس می‌تواند برخلاف آن آیین‌نامه‌ها قانون وضع کند و آن را تغییر دهد، ولی جایی که آیین‌نامه‌ها مبتنی بر اعمال صلاحیت انحصاری قوه‌ی مجریه و بیان شیوه‌ی اجرای قانون است، چون شیوه‌ی اجرای قانون هم، الحاق به اجرا دارد، یعنی مسئله اجرایی است و براساس اصل ۶۰ اعمال آن از طریق قوه‌ی مجریه است و دیگر قوه‌ی مقننه نمی‌تواند به این مسائل وارد شود و به محدوده‌ی

صلاحیت انحصاری قوهی مجریه تجاوز کند.

آقای دکتر محمدحسین زارعی: برخی از مطالبی که گفتید، طبیعتاً نظر شماسست و شما حق دارید نظر خاص خودتان را داشته باشید. مواردی که به نظر مهم است آن است که موارد مفروض من در مورد نظام پارلمانی، آن موردی که گفتید در نظام‌های پارلمانی رئیس دولت توسط مجلس تعیین می‌شود، نیست و این یک قاعده‌ی عام نیست، یعنی در همه‌ی نظام‌های پارلمانی، شاخصه‌ی اصلی این نیست. در متونی که در اختیارتان هست نگاه کنید، شاخصه، گستره‌ی صلاحیت‌های تقنینی است و بعد میزان پاسخگویی قوهی مجریه و اهرم‌هایی که در اختیار مقننه است. شاخصه، میزان گستره‌ی مسئولیت سیاسی است و شیوه‌ی انتخاب تأثیر زیادی ندارد. ما یک الگوی انگلیسی یا یک الگوی فرانسوی داریم. الگوی فرانسوی را هم برخی از اساتید و کتاب‌ها تحت رژیم پارلمانی دسته‌بندی می‌کنند. برخی هم تحت عنوان نیمه‌پارلمانی - نیمه‌ریاستی دسته‌بندی کرده‌اند. مثلاً در فرانسه رئیس کشور توسط مجلس انتخاب نمی‌شود، بلکه رئیس دولت و نخست‌وزیر است که اعتبارش را از مجلس می‌گیرد. در مورد اینکه در این دو فرض ما این دسته‌بندی را انجام می‌دهیم، تردید ندارم.

موضوع دیگر در مورد اینکه مجلس دارای صلاحیت قانونگذاری عام است، اصول ۷۱ و ۷۲ را مطرح کردید و اینکه اصل ۷۲ تفصیل ۷۱ نیست. اگر این را بپذیریم، نمی‌دانم به بحث من چه خدشه‌ای وارد خواهد شد، یعنی اصل ۷۲ از مصادیق مقرر در اصل ۷۱ نباشد. اتفاقاً باز هم معنا پیدا می‌کند. حدود مقرر در همه‌ی اصول قانون اساسی مطرح شده است که یکی می‌تواند بحث حدود مقرر در شرع و قانون اساسی باشد و به نظر من در بحث ما خدشه‌ای وارد نمی‌کند.

ولی در مورد اصل ۵۷، اینکه حدود یا صلاحیت انحصاری ویژه برای قوا قائل شویم، اساساً لازمه‌ی اصل ۵۷ است. به همین دلیل گفتم که باید بین اصول ۷۱ و ۷۴ در حوزه‌ی تقنین و موارد دیگری که آمده است، مانند خطوط مرزی (که البته من به‌عنوان مثال مطرح کردم والا تعیین خطوط مرزی اگر دقت کرده باشید از مصادیق مفهوم خاص تقنین نیست) تفکیک قائل شویم. منظورم گستره‌ی صلاحیت موضوعی مقننه بود که به نظر من، خیلی از

اصول قانون اساسی استنباط نمی‌شود، ولی لازمه‌ی اصل ۵۷ این است که صلاحیت ویژه و انحصاری برای قوا پیش‌بینی کنیم. طبیعی است که نمایندگان مجلس نمی‌توانند مانند قضات رأی صادر کنند و طبیعتاً نمایندگان مجلس و مجلس نمی‌توانند کار مدیران و معاونان اجرایی وزارتخانه‌ها را انجام دهند. بحث در این مورد نیست، بلکه بحث در خصوص مواضع اختلاف و حدود اجرا و تقنین است و اینکه تا چه حد مجلس می‌تواند از طریق قانون تکالیفی حتی در موارد مصرح در قانون اساسی در حوزه‌ی اجرا برای قوه‌ی مجریه ایجاد کند. موضوع مورد بحث اختلاف مقررات یا آیین‌نامه‌ها با قانون است. مصادیقی که در مورد قراردادهای اجرایی مثال زدیم، مربوط به صلاحیت قوه‌ی مجریه است. اگر قوه‌ی مقننه می‌خواهد دخالت کند، باید قانون چگونگی انعقاد قراردادهای خارجی را وضع کند و نمی‌تواند مقررات خاصی را مثل ترک‌سل وضع کند یا در قرارداد خیلی خاصی مداخله کند، در نهایت باید از ابزارهای نظارتی‌اش استفاده کند.

بنابراین یک حوزه‌ی اجرایی و اداری است که این از جمله مواردی بود که در حوزه‌ی مدیریتی برایتان گفتم. در مباحث مدیریتی که مطرح کردم، حوزه‌ی انحصاری قوه‌ی اجرایی است، اما در مواضع اختلاف اینکه راهکار ما چگونه باید باشد و باید بین اصل ۵۷ و اصول دیگر جمع کرد.

شاید بتوان گفت در تعیین شاخصه‌هایی که قانونگذار بتواند در ماهیت مواردی مثل آیین‌نامه و مقررات به جزئیات وارد شود، چند امر مهم است؛ یکی زمانی که با حقوق شهروندی برخورد دارد و بحث حق و تکلیف مطرح است. بنابراین قانونگذار در خیلی از موارد می‌تواند وارد جزئیات شود. آیین‌نامه‌ی اجرایی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، به اعتقاد من نباید به تصویب قوه‌ی مجریه می‌رسید، بلکه باید به تصویب قوه‌ی مقننه می‌رسید. دلیلش چیست؟ دلیل آن حفظ حقوق شهروندی و حفظ حقوق استخدامی مستخدمان دولتی است. امر رسیدگی را که جنبه‌ی شبه‌قضایی دارد و با حقوق و تکالیف استخدامی روبه‌روست، نمی‌توان به قوه‌ی مجریه واگذار کرد. اینکه نمی‌شود قوه‌ی مجریه خود رأساً هیأت تشکیل دهد و اعضای آن هم توسط رئیس سازمان یا وزیر تعیین شود، آیین‌نامه را هم خودشان تصویب کنند و خودشان هم اجرا

کنند، خلاف اصل است. بنابراین اگر قانونگذار می‌خواهد وارد جزئیات شود، باید شاخصه‌هایش را بررسی کرد که مثلاً ماهیت موضوع صرفاً اجرایی، اداری و عمل اداری است، تشریفات مربوط به شیوه‌ی انجام کار و تشکیلات موضوع است یا موجب تقویت حقوق شهروندی، یا حقوق استخدامی افراد می‌شود. سایر مواردی هم که در قانون اساسی آمده، در واقع به همین ترتیب است. مثلاً در مواردی مثل قانون آزادی اطلاعات که قانونگذار در واقع ملاحظه‌ی حقوق شهروندی و ملاحظه‌ی امنیت نظام سیاسی را دارد، باید براساس اصول حقوق عمومی خودش تصمیم‌گیری کند و مطابق فرایند پارلمانی به تصویب برساند.

آقای ابوالفضل درویشوند: سؤالاتی را که به نظرم می‌رسد مطرح می‌کنم. در مطالبتان ویژگی‌های ماهوی را برای قانون برشمردید. برخی بر این اعتقادند که براساس اصل ۷۱ مجلس می‌تواند قانون وضع کند، این قانون باید ویژگی‌های ماهوی‌اش تعریف شود و باید بگوییم مجلس نمی‌تواند هر چیزی را وضع کند، یعنی قائل به این نیستند که در قانون اساسی فقط معیار شکلی برای قانون داریم، بلکه می‌توان از اصول قانون اساسی معیار ماهوی هم درآورد. می‌خواستم ببینم این را می‌توان از قانون اساسی استخراج کرد؟ یعنی آیا می‌توانیم بگوییم مجلس نمی‌تواند این مورد را تصویب کند، چون ویژگی‌های ماهوی قانون را ندارد؟

دوم، اصل ۱۲۶ بحث مسئولیت امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه را مشخص می‌کند. به اعتقاد من این اصل صرفاً بیانگر این است که رئیس‌جمهور مسئول این است و مدیریتش را بر عهده دارد. آیا برای مثال مجلس می‌تواند سازمانی را تعریف کند و بگوید رئیس‌جمهور شما رئیس این سازمان را تعیین کن؟ مثل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که کل امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه را همان سازمان انجام بدهد. منتهای مراتب آیا بحث این اصل صرفاً همین است یا خیر، و آیا مجلس می‌تواند چنین اختیاری داشته باشد یا اینکه به استناد اصل ۷۱ می‌توانیم بگوییم این از محدودیت‌های قانونگذاری مجلس است؟

بحث آخر اینکه اصل ۱۲۳ را در مورد امضای رئیس‌جمهور داریم. آیا می‌توانیم

بگوییم امضای رئیس‌جمهور جزء قانون است؟ یعنی تا زمانی که رئیس‌جمهور امضا نکند نمی‌توان به آن قانون گفت؟ صرف‌نظر از ماده‌ی ۲ قانون مدنی که تعیین تکلیف کرده است، اگر این را بپذیریم که جزء ماهیت قانون است و مصوبه‌ی مجلس تا زمانی که رئیس‌جمهور امضاء نکند قانون نمی‌شود، آیا می‌توانیم این را در راستای مسئولیت اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی تفسیر کنیم؟ یعنی بگوییم رئیس‌جمهور به آن استناد، چنین کاری نمی‌کند و این قانون نیست و دیگر لزوم اجرا ندارد یا اینکه باید بگوییم امضای رئیس‌جمهور تشریفاتی است و رئیس‌جمهور تکلیف به امضا دارد و امضای او صرفاً از باب اطلاع مقامات اجرایی است.

آقای دکتر محمدحسین زارعی: در مورد اینکه آیا از قانون اساسی و اصول مربوط مثل اصل ۷۱ می‌توانیم ویژگی‌های ماهوی را که توضیح دادم استخراج کرد یا خیر، در واقع دسته‌بندی‌ای که من از مفهوم عام قانون و مفهوم خاص قانون و ویژگی‌ها ارائه کردم، همین است. اگر قرار است به متن و منطوق قانون اساسی وفادار باشیم، طبیعتاً باید قانون را تعریف کنیم و قانون در مفهوم خاصش در مورد اصل ۷۱ مطرح است، مگر مواردی مثل تعیین حدود و ثغور، قراردادها و کنوانسیون‌های بین‌المللی و غیره که مفهوم خاص تقنین در مورد آن مصداق ندارد، بلکه تشریفاتی باید طی شود تا اقدامات دولت در زمینه‌های مذکور اعتبار حقوقی داشته باشد. یک عمل را یا تقنینی می‌توان انجام داد یا اینکه می‌تواند یک عمل تشریفاتی شکلی باشد.

آقای ابوالفضل درویشوند: من تكمله‌ای بگویم، بحث من این است که آیا مثلاً شورای نگهبان می‌تواند بگوید که این قانون نیست و به استناد اصل ۷۱ مصوبه را رد کند؟ مثلاً مصوبه‌ای را مجلس تصویب می‌کند و شورای نگهبان به استناد اصل ۷۱ بگوید شما مکلف‌اید و می‌توانستید قانون وضع کنید، اما این مصوبه ویژگی‌های ماهوی قانون را ندارد، بنابراین قانون نیست.

آقای دکتر غلامحسین الهام: یعنی در نتیجه در صلاحیت مجلس نیست.

آقای دکتر محمدحسین زارعی: بله به نظرم می‌تواند. ادبیات متن مصوب را خاطر من نیست.

موافقم که شورای نگهبان مصوبه‌ای را بگوید قانون نیست و ویژگی‌های قانون را ندارد. ولی شورای نگهبان باید وارد اصول دیگر هم بشود، یعنی وقتی می‌گوید این قانون نیست، بگوید نقض صلاحیت قوهی دیگری صورت گرفته است. چون همه‌ی پرونده‌ها این‌گونه نیست که الزاماً قانون را رعایت نکردی، نقض صلاحیت کردی و خارج از صلاحیت خود شدی، این‌گونه نیست. بنابراین باید به‌طور موردی مصوبه را رد کند.

آقای دکتر غلامحسین الهام: ببخشید، یعنی این‌جا باید بگوید خارج از صلاحیت‌های قوهی مقننه است؟

آقای ابوالفضل درویشوند: نقض صلاحیت هیچ قوهی دیگری نیست، منتها خارج از محدوده‌ی قانون است.

آقای یحیی مزروعی ایبانه: اصل ۷۱ می‌گوید می‌تواند قانون تصویب کند. قانون هم شرایطی دارد که کلی و عام باشد. حال اگر مجلسی که قانونگذار اساسی به او صلاحیت داده، موردی وضع کند که معنا و مفهوم قانون نداشته باشد، آیا این صلاحیت خودش را نقض نکرده است؟

آقای دکتر محمدحسین زارعی: قبل از انقلاب قانونگذاری در موارد خاص داشتیم، مثل استخدام کارشناسان که به مصوبه‌ی مجلس نیاز بود. تا دلتان بخواهد قبل از انقلاب مصوباتی از مجلس که به اسم یک فرد مستشار خارجی باشد، وجود دارد. بعد از انقلاب هم مواردی داریم، ولی این موارد خاص مثل استخدام کارشناسان خارجی در قانون اساسی ما مطرح شده و گفته است که به موجب قانون باشد.

این‌جا قانون را باید چه فرض کرد؟ در این‌جا مصوبه را باید در نظر گرفت. بنابراین ادبیات خود قانون اساسی است که ایجاد ابهام می‌کند. قانونگذار اساسی از قانون به تعابیر مختلفی استفاده کرده است. در این‌جا چه باید کرد؟ اگر پاسخمان این باشد که شورای نگهبان می‌تواند مصوبه را مغایر تشخیص دهد؟ باید ببینیم در موارد دیگر قانون را به چه تعبیری استفاده کرده است. البته این جزء صلاحیت‌های شورای نگهبان هم است، ولی خود قانون اساسی، «قانون» را در موارد دیگری هم به‌کار برده است. بنابراین در مجموع باید به این

نتیجه برسیم که این ابهاماتی که گفتم، بیشتر ناشی از خود قانون اساسی است.

آقای دکتر غلامحسین الهام: آقای دکتر در این جا می‌توانیم مشکل را به شکل دیگری حل کنیم. براساس اصل ۸۲ «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی». این «تصویب» است، ولی «قانون» نیست؛ یعنی تعریف جدیدی کنیم و بگوییم این موارد از امور اجرایی‌اند که با توجه به متن قانون اساسی باید با نظارت استصوابی مجلس انجام گیرد، مثل برخی مسائل دیگر مانند خطوط مرزی یا وضع محدودیت‌های ضروری. در واقع اعلام، ایجاد و استقرار وضع محدودیت‌های ضروری ممنوع است مگر با تصویب مجلس.

آقای دکتر محمدحسین زارعی: این راهکار خوبی است. به نظرم باید حداقل در اصول قانون اساسی استقرا کرد. الان شاید نتوانم پاسخ قطعی بدهم، ولی یک راهکار این است که ببینیم قانون در اصول قانون اساسی در چه مواردی به‌کار برده شده و در سایر موارد و کجاها از تصویب و مصوبه استفاده شده است و بعد به نتیجه برسیم. الان حضور ذهن ندارم بگویم در همه‌ی موارد مشابه، مصوبه به‌کار برده شده است یا نه. اگر به این نتیجه و استقراء برسیم که در موارد خاص از مصوبه و تصویب استفاده شده است، به نظرم می‌توانیم به این نتیجه اتکا کنیم.

اما پاسخ دو پرسش دیگر. در مورد اصل ۱۲۶ به نظرم می‌رسد که بالاخره دلیلش این است که شما یک بدنه‌ی اجرایی از وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی دارید که زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه و زیر نظر رئیس‌جمهور هستند و پاسخگویی این‌ها به رئیس‌جمهور است، بنابراین مسئولیت آن‌ها با رئیس‌جمهور است، ولی اینکه چگونه اداره شوند، مستخدمان دارای چه حقوقی باشند و غیره، منظورش این نبوده است که در مورد همه‌ی این موارد استخدامی تعیین تکلیف به عهده‌ی رئیس‌جمهور است و این از اصل ۱۲۶ استنباط نمی‌شود. در مورد امضای رئیس‌جمهور هم به نظر من جزء فرایند شکلی تصویب قانون است نه فرایند ماهوی آن. از ادبیات اصل ۱۲۳ هم به نظر می‌رسد که تکلیف است و واضح است که باید امضا کند، بنابراین عدم امضای آن نمی‌تواند در

راستای اجرای اصل ۱۱۳ قرار بگیرد و باید از مکانیزم‌های دیگر استفاده کرد.

آقای دکتر غلامحسین الهام: از تبیین خوب شما و دسته‌بندی منقحی که فرمودید، استفاده کردم. من می‌خواهم اشاره‌ای به برخی ادبیات قانون داشته باشم و از نظر حضرت‌عالی استفاده کنم. اصل ۵۲ در خصوص بودجه بحث می‌کند. در اینجا نه تعبیری از قانون بودجه دارد و نه لایحه‌ی بودجه، بلکه می‌گوید «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». آیا با همان تعریف، می‌توان به بودجه، قانون گفت؟ چون یک مورد برنامه‌ریزی یکساله است و حتی از نظر واقعیت بودجه من این تجربه را دارم که در شورای نگهبان، بودجه به معنای واقعی بودجه بررسی نمی‌شود، چون بودجه همان ارقام و منابع و هزینه‌ها و غیره است. آنچه در شورای نگهبان بررسی می‌شود، احکام بودجه است که جنبه‌ی در واقع شکلی از تقنین پیدا می‌کند. اول اینکه آیا واقعاً می‌توان بودجه را قانون دانست؟ دوم، این ادبیات جدید «از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب ...» این رسیدگی و تصویب با توجه به اینکه از طرف دولت پیشنهاد می‌شود، آیا مشابه قوانین می‌توان هر تغییری در آن داد؟ یا نه مطلق نمی‌توان تغییر داد؟ یعنی مثل یک پیشنهاد هیأت مدیره که برای شرکت، بودجه را به مجمع عمومی بدهد و مجمع عمومی تصویب یا رد کند، یعنی یا تصویب باشد یا رد و تغییرات با نظر دولت انجام گیرد. این ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، منظور از این قانون چه قانونی است؟ آیا منظور قانون ارگانیک مثلاً آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است؟ یا اینکه قانون خاصی را الزام کرده است که باید قبل از بودجه یک قانون داشته باشیم و آن قانون است که خود مجلس موظف به تبعیت از آن شده است و طبیعتاً به‌نظر می‌آید از حد خود قانون فراتر باشد. چون یکی از چالش‌های جدی بحث بودجه است و یک نظر مشورتی و یک رویه‌ی عملی هم وجود دارد که شورای نگهبان، اصل ۷۵ را در مورد بودجه اعمال نمی‌کند و تغییر ارقام و ایجاد هزینه‌های جدید و تعیین منابع جدید و هیچ‌کدام را از این حیث تطبیق نمی‌دهد و در واقع

موضوعاً این بحث را خارج می‌داند. این یک نظر است.

در مورد این صلاحیت‌ها هم نکته‌ی دومی را عرض کنم. اگر اصول ۷۱ و ۷۲ را در واقع دو اصل مجزا از هم بدانیم، یعنی اصل ۷۲ را تفصیل اصل ۷۱ ندانیم، «در حدود مقرر در قانون اساسی»، در پیش‌نویس قانون اساسی که اصلاح شد، تا آنجایی که مراجعه کردم «در حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی» بوده است. این «صلاحیتش» را حذف کردند. ممکن است حذف معنادار باشد یا ویرایش ادبی. بنابراین اگر در حدود صلاحیت مقرر باشد، دیگر آن صلاحیت خیلی عام نیست و در عموم مسائل در چارچوب صلاحیت‌ها خواهد بود. در این صورت مواردی می‌شود که منصوص است. مالیات حتماً باید به موجب قانون باشد، مجازات باید به موجب قانون باشد، ساختار وزارتخانه‌ها و تعداد وظایفشان باید به موجب قانون باشد. این‌ها همه دارای نص است. این نصوصی که گفته به موجب قانون، صلاحیت‌های مشخص قوه‌ی مقننه است.

امور اجرایی هم هست که تصویب مجلس را می‌طلبد و خود قانون اساسی نشان می‌دهد که نظرش این بوده است که این‌ها واقعاً قانونگذاری نیست، اما خواسته مجلس نظارت کند، مثل همان مصادیقی که فرمودید، تا آنجایی که احصا کردید، تعبیر قانون هم تصویب است، مثل همان استخدام کارشناس خارجی، تغییر خطوط مرزی، عهدنامه‌ها و مقاله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی، صلح دعای، گرفتن وام و کمک داخلی و خارجی، دادن امتیاز به شرکت‌های خارجی که مطلقاً ممنوع شده و انتقال اموال و بناهای دولتی، این‌گونه موارد را احصا کرده است. از این‌رو در موارد منصوص از طریق تصویب یک صلاحیت نظارتی بر امور اجرایی دارد. آن بخش‌هایی که نظارت است، ماهیت آن‌ها امور اجرایی است و نه تقنینی و اگر صلاحیت عام بود، دیگر نیازی نبود که قانونگذار اساسی به این موارد نظارتی تصریح کند. حال آیا می‌توان این صلاحیت‌ها را تمیز داد و تفکیک کرد؟

آقای دکتر محمدحسین زارعی: در خصوص اصل ۵۲ شما هم اشاره‌ای داشتید که «بودجه به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود»، این‌جا به نظرم همان قانون به مفهوم خاص است، یعنی شما یک قانون چارچوب دارید که بودجه بایسد از اصول

راهنمای آن قانون بودجه تبعیت کند. برخی از این ترتیبات ممکن است در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس آمده باشد که فرمت یا شکل ارائه‌ی بودجه را پیش‌بینی کرده باشد که توجیهات آن، توجیهات فنی، مالی، اقتصادی و غیره است که دولت باید از آن تبعیت کند. به تعبیر مشابه یا مسامحتاً بگوییم مانند قانون ارگانیک است. بنابراین مثلاً می‌گوییم قانون برنامه و بودجه‌ی سال ۱۳۵۱ تا حدودی نقش این قانون مقرر را بازی می‌کند به اضافه‌ی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و قانون محاسبات عمومی و غیره. خوب، این در مورد قانون مقرر.

در مورد اینکه دولت بودجه را تهیه کند و رسیدگی و تصویب هم به مجلس شورای اسلامی سپرده شود، نکته‌ای که در مورد استقلالی که خدمتتان گفتم این است که در مورد بودجه باز نمی‌گوید «قانون»، بلکه می‌گوید باید از قانون تبعیت شود. دولت باید تبعیت کند، ولی به‌وسیله‌ی مجلس رسیدگی شود و به تصویب برسد. در این‌جا باز از «قانون» استفاده نکرده است، یعنی خود اصل ۵۲ قائل به این نیست که بودجه به مفهوم خاص خود قانون است. در این زمینه نمی‌دانم سؤال اساسی چیست؟

بحث بعدی مسئله‌ی دستکاری در بودجه توسط مجلس است. در مورد اینکه آیا مجلس می‌تواند قانون بودجه را اصلاح کند، از اصل ۵۲ نمی‌توان چنین استنباطی کرد که آنچه از سوی دولت با فرایند رعایت‌شده می‌آید، تکلیف مجلس به تصویب کامل است و من از اصل ۵۲ این را استنباط نمی‌کنم.

آقای دکتر غلامحسین الهام: رد کردن عیبی ندارد و مجلس می‌تواند تصویب نکند، اما تغییر چگونه است، یعنی آیا می‌تواند متن جدیدی تصویب کند که پیشنهاد دولت نباشد؟

آقای دکتر محمدحسین زارعی: به نظر من مجلس در خصوص بودجه می‌تواند تصویب کند یا نکند، ولی اصولی را که در قانون مقرر پیش‌بینی شده باید خودش نظارت کند و در صورت رعایت نکردن موارد مندرج در آن قانون، لحاظ و اعمال کند. بنابراین تغییر آن هم در این صورت نیاز است. بالاخره منطق آن همین است. مخارج، هزینه‌ها و درآمدها در اختیار دولت است و دولت طبیعتاً محاسبه می‌کند و بودجه را به مجلس می‌آورد. مجلس بررسی می‌کند که اصول رعایت نشده است

و سازگاری هم ندارد یا بودجه‌ی حداکثری پیش‌بینی شده یا تورمی است. با توضیحاتش برمی‌گرداند، ولی نمی‌تواند تغییر بدهد. به نظرم دفتر بودجه‌ی مرکز پژوهش‌های مجلس هم شاید این اواخر به این نتیجه رسیده باشد که مجلس وارد جزئیات بودجه نشود، بلکه در سقفی صلاحیت‌ها و تکالیفش را مشخص کند. بگوید این انتظارات مجلس باید برآورده شود، اصول راهنما هم که وجود دارد و طبیعتاً اگر مخالف هم است، باید برگرداند و دلایلش را هم توضیح دهد و این دولت است که باید خودش را تطبیق دهد. اما می‌دانیم که به این ترتیب مشکلات اجرایی خیلی اتفاق می‌افتد؛ یعنی یکی از آثار اجرایی این است که فرایند تصویب بودجه خیلی طولانی می‌شود و زیاد به تأخیر می‌افتد، از این‌رو این موضوع حل و فصل شود.

در مورد صلاحیت‌های مجلس در اصول ۷۱ و ۷۲ که فرمودید، به نظرم، ابهامی وجود دارد. یعنی اگر فرض بگیریم که آن محذوف «در حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی» باشد که حذف شده است. طبیعتاً باید فرضمان این باشد که قانونگذار هدف خاصی از فرض آن داشته باشد که با تعبیر «عموم مسائل» سازگار نیست، یعنی ما دو قید اساسی داریم. در عموم مسائل که از جهت موضوعی گستره‌ی آن زیاد است. عموم مسائل به گستره و موضوعات مطرح برای قانونگذاری مطرح می‌شود و دوم بحث حدود مقرر است و در مورد حدود مقرر اگر بگوییم نیت قانونگذار صلاحیت بوده است که حذف شده، طبیعتاً خواسته است دست قانونگذار را باز بگذارد، یعنی حداقل اثرش این است که دست قانونگذار در این زمینه باز گذاشته شده است. ولی در مورد راهکار شما که به نظرم به نظر آقای فلاح‌زاده نزدیک است و می‌فرمایید چارچوب انحصاری و ویژه برای اجرا در نظر بگیریم و آن را در صلاحیت خاص اجرایی دولت قرار دهیم، به اعتقاد من هنوز مشکل عام بودن آن قابل حل نیست. به نظرم به کار و فکر بیشتری نیاز دارد و من خودم به این نتیجه نمی‌رسم.

آقای دکتر غلامحسین الهام: آیا با اصل عدم صلاحیت نمی‌توان آن را حل کرد؟

آقای علی بهادری جهرمی: آیا با بحث اصل ۵۷ و موضوع استقلال قوا یا بحث اصل ۶۰

نمی‌توان آن را حل کرد؟

آقای دکتر محمدحسین زارعی: ببینید مثل این می‌ماند که بگوییم قوه‌ی قضاییه هم مستقل است. وظایف ذاتی یا کارویژه‌های ذاتی در اختیار اوست. آن وظایف ذاتی و اجرایی همانی است که در حوزه‌ی مدیریت برایتان گفتم که باید چه کارهایی انجام دهد. مجلس نمی‌تواند این کار را انجام دهد. همان‌طور که مجلس نمی‌تواند مثل قاضی حکم صادر کند، اما می‌تواند شرایط قاضی را تعیین کند. به عبارت دیگر، باید ببینیم با توجه به اینکه لفظ قانون را به معنی خاص بگیریم و غیر از موارد خاصی که در قانون اساسی به‌طور مشخص در مورد مالیات، حدود و ثغور قراردادهای بین‌المللی و غیره مشخص شده است، آن حوزه‌ای را که بین آن موارد خاص و بین آن موارد عام و صلاحیت خاص سایر قواست، چگونه می‌توانیم جمع کنیم؟ یکی از راهکارها می‌تواند این باشد که در غیر موارد اختلاف باید به عام بودن و ویژگی خاص قانون استناد کنیم. در پرتز خدمتتان بگویم، ببینید در مورد بحث حقوق شهروندی و طرح آن در کنوانسیون‌های بین‌المللی، این جزء مواردی است که قانونگذار باید خود به آن بپردازد. می‌خواهم بگویم غیر از آن موارد حقوق شهروندی است که در تعیین جزئیات قانون مهم است و شاید به مرز صلاحیت سایر قوا هم برسد، در نتیجه اگر قانون را به مفهوم خاص بگیریم و با توجه به استقرایی که در مورد واژه‌ی «تصویب» و سایر موارد انجام می‌دهیم، در موارد اختلافی که شما مطرح کردید، باید به مفهوم خاص خود و ویژگی خاص آن استناد کرد.

در مورد دسته‌بندی شما از موارد منصوص و صلاحیت نظارتی باید بگویم که در موارد منصوص که حکم آن در قانون اساسی صراحت دارد، در سایر موارد که گفتید مجلس دارای صلاحیت نظارتی است، مشکل آن است که چه از باب نظارت و چه از باب صلاحیت تقنینی در امور اجرایی، مرز آن معلوم نیست. همان‌طور که گفتم، امور اجرایی گاهی مانند قانون استخدام و مدیریت مالی و بودجه‌ای است و زمانی اعمال صرف اداری است که محدوده‌ی این امور معلوم نیست.

آقای دکتر غلامحسین الهام: خیلی ممنونم، از مباحث شما استفاده‌ی جدی بردیم و امیدواریم در فرصت‌های دیگر در حوزه‌ی مباحث حقوق اساسی و اداری از نظرهای شما استفاده کنیم.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir