

محمد رسول الله



قانونگذاری و اجرا؛ مجموعه نشست های تخصصی تحلیل روابط قوای مقننه و مجریه

تهیه و تنظیم: امیرحسین اصل زعیم
زیر نظر: دکتر ابوالفضل درویشوند

سال انتشار

زمستان ۱۳۹۷

سرشناسه
عنوان و نام پدید آور
مشخصات نشر
مشخصات ظاهری
شابک
وضعیت فهرست نویسی : فیپا.
یاداشت
یاداشت
عنوان دیگر
موضوع
شناسنامه افزوده
شناسنامه افزوده
رده بندی کنگره
رده بندی دیویی
شماره کتابشناسی ملی



انتهشارات پژوهشکده شورای نگهبان

نام کتاب: قانونگذاری و اجرا؛

مجموعه نشست‌های تخصصی تحلیل روابط قوای مقننه و مجریه

تهیه و تنظیم: امیرحسین اصل زعیم

ناشر: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: زمستان ۱۳۹۷

تیراژ: ۵۰۰ نسخه

قطع: رقعی

قیمت:

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۴۱-۹


کلیه حقوق این اثر برای مؤلفین و انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان محفوظ است.

نشانی: خیابان شهید قرنی، کوچه دهقانی نیا پلاک ۱۲

فکس: ۸۸۳۲۲۵۲۴

تلفن: ۸۸۳۲۵۰۴۵

فہرست مطالب

	
۹	۱- آیت اللہ عمید زنجانی
۹	محدوده و قلمرو قانونگذاری
۱۱	طرح بحث
۲۸	نقد و نظر
۶۲	۲- دکتر علی اکبر گرجی
۶۲	مفهوم و ویژگی های قانون
۶۳	طرح بحث
۷۱	نقد و نظر
۱۲۵	۳- دکتر غلامحسین الہام
۱۲۵	محدوده و قلمرو قانونگذاری
۱۲۶	طرح بحث
۱۳۸	نقد و نظر
۱۵۹	۴- دکتر فیروز اصلاتی
۱۵۹	محدوده و قلمرو قانونگذاری
۱۶۰	طرح بحث
۱۶۸	نقد و نظر

- ۵- دکتر سید محمد حسینی ۲۱۴
- مفهوم، گستره، کیفیت و اجرای قانون ۲۱۴
- طرح بحث ۲۱۵
- نقد و نظر ۲۲۲
- ۶- دکتر سیامک رهپیک ۲۳۳
- محدوده و قلمرو قانونگذاری و تفکیک آن از حوزه‌ی اجرا ۲۳۳
- طرح بحث ۲۳۴
- نقد و نظر ۲۴۷
- ۷- آیت‌الله محمد یزدی ۲۶۵
- میانی حاکمیت و حکومت ۲۶۵
- طرح بحث ۲۶۶
- نقد و نظر ۲۸۹
- ۸- آیت‌الله عباس کعبی ۳۰۸
- محدوده و قلمرو قانونگذاری و اجرا از دیدگاه حقوق اداری و علم مدیریت ۳۰۸
- طرح بحث ۳۰۹
- نقد و نظر ۳۲۸
- ۹- دکتر محمد حسین زارعی ۳۵۹
- امکان‌سنجی صلاحیت انحصاری و مستقل قوه‌ی مجریه در قانون اساسی ۳۵۹
- طرح بحث ۳۶۱
- نقد و نظر ۳۸۲
- ۱۰- دکتر خیرالله پروین ۴۰۳
- دامنه‌ی قانونگذاری قوه‌ی مقننه و محدودیت‌های آن ۴۰۳
- طرح بحث ۴۰۶
- نقد و نظر ۴۲۲

پیشگفتار

مطالعه‌ی جوانب مختلف نهاد شورای نگهبان در پژوهش‌های حقوق عمومی و به‌ویژه نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به نقش مهم و اثرگذاری عمیق این نهاد در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران، ضروری می‌نماید.

در این راستا پژوهشکده شورای نگهبان به‌عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه بر ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، به مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌پردازد. این پژوهشکده که از سال ۱۳۷۶ با عنوان «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» تأسیس شد، در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه علمی و مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان و همچنین نیازهای پژوهشی شورای نگهبان را شناسایی کرده و به‌ترتیب اولویت در دستور کار قرار داد که ثمرات آن در قالب مقالات علمی-پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی،^(۱) گزارش‌های کارشناسی^(۲) و کتاب‌های مختلف به جامعه علمی و شورای نگهبان تقدیم شده است.

در سال ۱۳۸۹ پیرو مباحث و اختلافات به‌وجودآمده در خصوص

۱. جهت دسترسی به گزارش‌های پژوهشی منتشرشده توسط پژوهشکده‌ی شورای نگهبان به نشانی زیر مراجعه نمایید: shora-rc.ir

۲. جهت دسترسی به گزارش‌های کارشناسی شورای نگهبان به بخش نظرات مجامع مشورتی در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان (معرفی شده در پیوست این کتاب) مراجعه نمایید.

صلاحیت‌ها و روابط قوای مجریه و مقننه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان سلسله‌نشست‌های علمی-حقوقی را با حضور اساتید برجسته حقوق دانشگاهی و برخی اعضای سابق شورای نگهبان با موضوع مطالعه روابط قوه مقننه با قوه مجریه برگزار کرد. گزارش این جلسات که با حضور اساتید و حقوقدانان و مشارکت کارشناسان و پژوهشگران مرکز تحقیقات برگزار می‌شد، در مجموعه پیش رو مدون شده است که در اختیار پژوهشگران و محققان محترم قرار می‌گیرد.

قابل توجه آنکه مطالب مطرح‌شده در این نشست‌ها نظرات حاضران در نشست بوده و لزوماً بیان‌کننده دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

شایسته است که در اینجا از مسئولین وقت مرکز تحقیقات شورای نگهبان که این نشست‌ها را برگزار کردند، بخصوص از دکتر غلامحسین الهام رئیس وقت مرکز و از زحمات آقایان حمزه اشکبوس، محمد سرگزی و ولی‌علیزاده و سایر همکارانی که در پیاده‌سازی و تدوین این مجموعه همکاری داشته‌اند، صمیمانه تشکر کرده و از خداوند مَنَّان برای آن‌ها توفیق روزافزون طلب کنیم. به یقین اگر همکاری نامبردگان و همچنین کوشش عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همه عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهم داشتند نبود، امروز شاهد انتشار این مجموعه نبودیم.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

پژوهشکده شورای نگهبان

زمستان ۱۳۹۷

نشست اول:

آیت اللہ عمید زنجانی

محدوده و قلمرو قانونگذاری

تاریخ ۱۳۸۹/۰۲/۱۸

مقدمه

دکتر غلامحسین الهام: تبیین دقیق اصول قانون اساسی برای مدیریت مدیریت کشور جدی و ضروری است. ۳۰ سال تجربه اجرایی، بخش‌هایی از تصمیمات شورای نگهبان را به صورت اظهارنظر در خصوص قوانین مصوب مجلس در دسترس قرار داده تا کمی مرزبندی قوا را مشخص کند، اما در برخی مقاطع زمانی، به خصوص در مواقعی که مرزهای سیاسی بین مجلس و دولت مقداری از هم متمایز شده است، به نحوی بازتبیین و توجه جدید به قانون اساسی موضوعیت پیدا می‌کند. در دولت هشتم و مجلس ششم، به اعتباری و به شکلی این مسائل وجود داشت و در مجالس هفتم و هشتم و دولت‌های نهم و دهم به شکل دیگری. در دوره‌ی هفتم و هشتم مجلس شورای اسلامی، به دلیل همگرایی‌های کلی گفتمانی و اعتقادی، مشکل بیشتری در حوزه‌ی اجرایی بین دولت و مجلس مطرح است و این امر باید در چارچوب تفکیک قوا و توجه به اختیارات دولت و اختیارات مجلس تبیین شود. این عدم تبیین و مرزبندی دقیق گاهی به چالش‌هایی میان دولت و مجلس انجامیده و آثار آن در برخی مکاتبات مبادله‌شده بین رؤسای قوا و بعضی گله‌هایی که طرفین به‌طور متقابل از همدیگر داشته‌اند، قابل مشاهده است. مجلس دولت را به قانون‌شکنی، و دولت نیز مجلس را به سلب اختیارات رئیس‌جمهور و قوه‌ی مجریه متهم می‌کرده است. بعضی از مصادیق این امر در انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، تغییر ساعت رسمی کشور، انحلال و استقرار مجدد شوراهای عالی و تغییرات کلی و عمده‌ی صورت‌گرفته در لایحه‌ی بودجه، مشاهده می‌شود. در حوزه‌ی اختیارات رئیس مجلس در تطبیق مصوبات دولت با قوانین نیز مشکلات و چالش‌هایی مشاهده شده است. همچنین به‌اجمال باید گفت

که چالش‌های مذکور هم از سوی رئیس قوه‌ی مجریه و هم از سوی سایر قوا به رهبری (به‌عنوان تنظیم‌کننده‌ی روابط بین قوا) نیز منتقل شده است. آنچه سبب تکلیف در پیگیری چنین جلساتی شده است، دستور رهبر معظم انقلاب به شورای نگهبان، در پی انعکاس اشکالات و چالش‌های مذکور از سوی دولت، به‌منظور بررسی علمی مسائل مذکور، برگزاری همایش‌ها، نشست‌های علمی و پژوهشی و استفاده از نظر صاحب‌نظران در این زمینه و همچنین حل‌وفصل محل‌های مناقشه و نزاع پس از تبیین و روشن شدن آن‌ها طبق قانون اساسی، با نظر معظم‌له بوده است؛ یعنی اکنون تکلیف است که با این بررسی و نشست‌های علمی، حد و مرز قوا تبیین، و پس از آن نیز از طریق تفسیر رسمی و با جلب نظر رهبری (به‌عنوان نهاد رسمی هماهنگ‌کننده‌ی قوای سه‌گانه)، با ارائه‌ی تفاسیر رسمی قانون اساسی، از بروز مناقشات و منازعات مذکور که موجب تعطیلی، اختلال یا تأخیر در اخذ تصمیمات اساسی و کلیدی در کشور می‌شود، جلوگیری کرد.

در اولین جلسه‌ی بحث در خصوص این موضوعات، خدمت حضرت آیت‌الله عمید زنجانی استاد حقوق اساسی دانشگاه تهران هستیم و از نظرهای علمی ایشان در خصوص قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی و مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با مجریه استفاده می‌کنیم.

طرح بحث

آیت‌الله عمید زنجانی: در ابتدا باید مطالبی را به‌عنوان مقدمه بیان کرد. مطلب نخست اینکه تقسیم‌بندی قوای تقنینیه به لحاظ صلاحیت‌های قانونگذاری است. در بررسی صلاحیت قوه‌ی مقننه در حقوق اساسی تطبیقی، نظام‌های تقنینی در دنیا به سه دسته تقسیم می‌شوند: اول

نظام‌های تقنینی که صلاحیت قانونگذاری آن‌ها مطلق است و محدودیتی ندارند، ولی این صلاحیت مشروط به این است که مخالف قانون اساسی نباشد. برخی دیگر از قوای تقنینیه، صلاحیتشان محدود است، یعنی صلاحیت قوهی مقننه در قانونگذاری در مواردی مشخص است، برای مثال در بعضی از قوانین اساسی، هجده مورد برای پارلمان صلاحیت تقنینی تعیین کرده‌اند که دیگر از آن موارد نمی‌تواند خارج شود. سوم، قوای تقنینیه که مطلق‌اند، ولی مشروط‌اند، اما محدود نیستند. به عبارت دیگر به لحاظ موضوع تقنینی محدود نیستند، ولی مشروط‌اند.

به نظر می‌رسد صلاحیت قوهی مقننه در جمهوری اسلامی ایران مطلق مشروط است، بدین معنا که به لحاظ موضوع محدودیتی ندارد. در اصل ۷۱ قانون اساسی^(۱)، مجلس به‌طور مطلق می‌تواند در کلیه‌ی امور قانون وضع کند، یعنی به لحاظ موضوع مقید نیست، ولی صلاحیت مجلس در قانونگذاری براساس اصول ۷۱ و ۷۲^(۲) قانون اساسی مشروط به دو شرط است؛ به شرط اینکه مخالف موازین شرع یا مخالف با اصول قانون اساسی نباشد. این امر نکته‌ی کلیدی در فهم قلمرو و محدوده‌ی قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران است.

اصل ۷۱ مقرر می‌دارد که صلاحیت مذکور برای مجلس موضوعاً مطلق است و محدودیتی ندارد و مجلس در کلیه‌ی امور مربوط به امور عمومی می‌تواند قانون وضع کند. حوزه‌ی شخصی و قلمرو حوزه‌ی فردی تنها در صلاحیت رهبری است که در آن قلمرو نظری را اعلام کند. لکن

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

۲. اصل ۷۲: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد...»

صلاحیت مجلس در قانونگذاری، ماهیتاً به امور عمومی مربوط می‌شود و امور شخصی موضوعاً از صلاحیت مجلس خارج است. به عبارت دیگر، این امور تخصصاً خارج است و اصل ۷۱ را تخصیص نمی‌زند، بنابراین محدوده‌ی قانونگذاری امور عمومی است. این مهم را نمی‌توان محدودیت صلاحیتی تلقی کرد، ولی مشروط به آن دو شرط اساسی است که در چند اصل قانون اساسی تأکید شده است. شروط مذکور تنها مورد حکم اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی قرار نگرفته است، بلکه در بعضی دیگر از اصول قانون اساسی نیز قانونگذار اساسی مقرر کرده که مجلس نمی‌تواند قانونی برخلاف شرع وضع کند. با این بیان از اصل ۷۱ چنین استنباط می‌شود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیش از تصویب هر طرح و لایحه‌ای، باید با موازین شرعی آن طرح و لایحه آشنایی داشته باشند و در غیر این صورت نمی‌توانند آن اصل را رعایت کنند. اکنون جو حاکم بر فضای مجلس بی‌توجهی به این موضوع است و نمایندگان بیان می‌کنند ما نظرم‌ان را می‌دهیم اگر تصویب بشود مرجع نظارت بر اینکه مصوبات خلاف شرع نباشد، شورای نگهبان است. در صورتی که این اصل به‌صراحت بیان می‌دارد مجلس نمی‌تواند، بنابراین نمایندگان مجلس پیش از اظهار نظر در هر طرح و لایحه‌ای، باید حکم شرعی آن طرح و لایحه را بدانند، لکن لزومی به اجتهاد در آن زمینه‌ی مشخص وجود ندارد و می‌توانند تقلیداً از فرد مورد اطمینان، سؤال کنند. در دوره‌های اول، دوم و سوم قانونگذاری مسئله‌ی مذکور در مجلس رایج بود و نمایندگان پیش از اینکه در مورد طرح یا لایحه‌ای رأی دهند، در مورد اشکال شرعی داشتن یا نداشتن آن موضوع، از علما و فضلاء حاضر در مجلس، سؤال می‌کردند.

در قانون اساسی چند محدودیت زیر برای صلاحیت تقنینی مجلس در نظر گرفته شده است:

- تقلیل درآمدهای دولت که مجلس نمی‌تواند طرح‌هایی را به تصویب برساند که موجب تقلیل درآمد دولت می‌شود؛ اصل ۷۵ قانون اساسی^(۱) گویای این مهم است؛

- تغییر مرزها که در اصل ۷۸^(۲) مورد اشاره‌ی قانونگذار اساسی قرار گرفته و براساس آن تغییر مرزها ممنوع است، مگر به صورت جزئی آن هم با تصویب مجلس شورای اسلامی.

- فروش اموال نفیس دولتی که با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان دارد، مگر آنکه اشیای نفیس منحصربه‌فرد باشد که مجلس هم نمی‌تواند برای فروش آن‌ها اقدامی صورت دهد. اصل ۸۳ قانون اساسی^(۳) مشعر به این امر است، مانند الماس معروف به کوه نور که جزء اشیای نفیس منحصربه‌فرد است و مجلس نمی‌تواند در زمینه‌ی فروش آن اقدام کند یا مصوبه‌ای بگذراند؛

- مورد دیگر از محدودیت‌های مطرح در زمینه‌ی صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی، سوگندی است که نمایندگان مجلس در نخستین جلسه‌ی مجلس یاد می‌کنند و موضوع اصل ۶۷ قانون اساسی^(۴) است؛

۱. اصل ۷۵: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد.»

۲. اصل ۷۸: «هر گونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور، به شرط اینکه یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد.»

۳. اصل ۸۳: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصربه‌فرد نباشد.»

۴. اصل ۶۷: «نمایندگان باید در نخستین جلسه‌ی مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن

نمایندگان سوگند یاد می‌کنند که موردی برخلاف موازین شرع به تصویب نرسانند و پاسدار اسلام و دستاوردهای انقلاب اسلامی باشند. به‌نظر می‌رسد این سوگند، مورد غفلت واقع شده، زیرا سوگندی که در قانون اساسی آمده، در حکم خود قانون اساسی است. طرح‌ها و لوایح مخالف با دستاوردهای انقلاب اسلامی یا کیان اسلام، اگرچه ممکن است با موازین شرعی مشخصی در تعارض نباشد، ولی خطری برای موجودیت اسلام به‌شمار رود؛ موارد مذکور اموری است غیرمدون که براساس سوگند نمایندگان مجلس، باید در قانونگذاری مورد توجه ایشان قرار گیرد. پرواضح است که موارد مذکور (کیان اسلام و دستاوردهای انقلاب اسلامی) نیازمند تعریف است. در دو اصل قانون اساسی به پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی اشاره شده است؛ یکی در مورد وظایف سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی براساس اصل ۱۵۰ قانون اساسی^(۱) و دیگری در مورد نمایندگان مجلس شورای اسلامی. موارد مذکور تبیین‌کننده‌ی محدوده‌ی صلاحیت قانونگذاری و نیازمند تعریف بیشتر

⇨

قسم‌نامه را امضا نمایند.

بسم‌الله الرحمن الرحیم

"من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به‌عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آن‌ها را مدنظر داشته باشم"...

۱. اصل ۱۵۰: «سپاه پاسداران انقلاب اسلامی که در نخستین روزهای پیروزی این انقلاب تشکیل شد، برای ادامه‌ی نقش خود در نگرهبانی از انقلاب و دستاوردهای آن پابرجا می‌ماند...»

است. همچنین کیان اسلام و دستاوردهای انقلاب اسلامی نیازمند تعریف و تبیین است. در مقدمه‌ی قانون اساسی ترکیه به هفت اصل به‌عنوان اصول میراث «آتاترک» اشاره و بیان شده است که کلیه‌ی اصول قانون اساسی و به تعبیری اطلاق اصول قانون اساسی نباید با اصول مذکور مخالف باشد که در غیر این صورت ملغی‌الآثر خواهد بود و هیچ مقام تقنینی و اجرایی نمی‌تواند گامی در جهت مخالفت با هفت اصل مذکور بردارد. با توجه به اینکه در دو مورد در قانون اساسی به دستاوردهای انقلاب اسلامی اشاره شده و موارد مذکور مدون نبوده و مشخص نیست که آیا منظور از دستاوردهای انقلابی همان اندیشه‌های امام راحل است یا خیر و چنانچه این مفهوم منظور باشد، اندیشه‌های امام و جزئیات آن پراکنده است و به‌صورت متن مدون رسمی به‌عنوان دستاوردهای انقلاب در کشور که بتوان براساس آن صلاحیت قانونگذاری مجلس را محدود آن دانست، وجود ندارد.

نکته‌ی دیگر اینکه، براساس اصول قانون اساسی نظام تقنینی در کشور نظام تک‌مجلسی است و در این زمینه تهافتی در اصول قانون اساسی قابل مشاهده است. یکی از این تهافت‌های ظاهری این است که براساس اصل ۵۸ قانون اساسی^(۱) قانونگذار اساسی، مجلس شورای اسلامی را به‌عنوان تنها مرجع قانونگذاری به رسمیت شناخته، ولی در اصل ۵۹^(۲)، همه‌پرسی نیز، به‌عنوان یک نهاد تقنینی در کنار مجلس معرفی شده است. با توجه به اینکه تهافت مذکور در یک مجموعه است، می‌توان بُعد سلبی اصل ۵۸ را با منطوق اصل ۵۹ قانون اساسی نفی و انحصار مذکور را

۱. اصل ۵۸: «اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود...»

۲. اصل ۵۹: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه‌ی مستقیم به آراء مردم صورت گیرد...»

مرتفع کرد. بر این اساس می‌توان گفت که مجلس به‌همراه نهاد همه‌پرسی جمعاً مرجع تقنینی کشور محسوب شده و نهادهای دیگری مثل شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام قانونگذار نبوده و نمی‌توانند چیزی بر مصوبات مجلس بیفزایند و از آن‌ها چیزی بکاهند و براساس اصول قانون اساسی مرجع قانونگذاری شناخته نشده‌اند. در دوره‌ی سوم قانونگذاری اختلاف نظری بین مجلس و شورای نگهبان صورت گرفت که مجمع تشخیص مصلحت نظام به این نتیجه رسید که چنانچه صرفاً در ادبیات مصوبه‌ی مجلس و نه در محتوای آن تغییری رخ دهد، اختلاف مذکور حل خواهد شد. همچنین مقام رهبری در پاسخ به استفساریه‌ی مجمع از ایشان در این خصوص و امکان تغییر در ادبیات مصوبه‌ی مجلس، به‌منظور هماهنگی بین نظرهای مجلس و شورای نگهبان، این اجازه را به مجمع دادند. این نظر مؤید قانونگذار نبودن مجمع تشخیص مصلحت نظام است که این حکم در خصوص شورای نگهبان نیز صادق است و این نهاد قانونگذار محسوب نمی‌شود.

نکته‌ی دیگر در خصوص تفاوت استقلال و تفکیک قوا در نظام‌های مختلف است. در اصل ۵۷ قانون اساسی^(۱) قوا مستقل اعلام شده و قانون اساسی از واژه‌ی تفکیک قوا استفاده نکرده است، زیرا تفکیک قوا تعریف دقیقی ندارد. ولی استقلال قوا تعریف مشخصی دارد. استقلال قوا به معنای این نیست که قوه‌ای در قوه‌ی دیگر دخالت نکند، چراکه رابطه‌ی بین قوا در یک نظام واحد، اجتناب‌ناپذیر است و در غیر این صورت هر قوه به‌مثابه‌ی یک کشور مستقل خواهد بود. نکته‌ی حائز

۱. اصل ۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

اهمیت این است که هر قوه‌ای در قلمرو خودش مستقل است. اگر هم دخالتی در بین قوا وجود داشته باشد، باید به‌نحوی باشد که به استقلال قوا لطمه و خللی وارد نشود. بنابراین اختلاط قوا تا آنجا به رسمیت شناخته شده است که به استقلال قوه لطمه وارد نکند. در نظام‌های پارلمانی یک اختلاط بینی وجود دارد که اصولاً هیأت دولت از درون مجلس بیرون می‌آید. البته در نظام‌های سلطنتی منظور از دولت منتخب مجلس، دولت منهای پادشاه است، وگرنه رئیس‌جمهور را هم پارلمان تعیین می‌کند. بنابراین یک اختلاط قوای بینی در نظام‌های پارلمانی قابل مشاهده است و این اختلاط در نظام‌های ریاستی به‌نحو دیگری دیده می‌شود. هرچند در نظام‌های ریاستی قوه‌ی مجریه مستقل بوده و در برابر کنگره نیز مسئول نیست. در نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا، رئیس‌جمهور به‌عنوان فردی شاخص تنها در صورت خیانت بزرگ در قبال کنگره مسئول است. در اصطلاح حقوقی آمریکا، یکی از مصادیق خیانت بزرگ، دروغ گفتن رئیس‌جمهور به مردم است. اگر رئیس‌جمهور در مسئله‌ای به مردم دروغ بگوید، مصداق خیانت بزرگ است و در مواردی نیز که برخی از رؤسای جمهور آمریکا به محاکمه کشیده شدند، به لحاظ ارتکاب دروغ بوده است. این امر خیانت بزرگ تلقی شده و مورد محاکمه کنگره قرار گرفته و در مواردی هم به عزل رئیس‌جمهور منجر شده است. در مقابل در نظام‌های مذکور وزرا در برابر مجلس پاسخگو نیستند. ولی اختلاط قوا به‌نحو دیگری وجود دارد، بدین‌صورت که در نظام‌های ریاستی، به رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس کشور اجازه داده شده که در شرایط بحرانی به‌جای پارلمان قانونگذاری کند. فرمان‌های رئیس‌جمهوری - مشروط بر اینکه فرمان‌های مذکور پس از فعال شدن پارلمان در مجلس تصویب شود و چنانچه در مجلس به تصویب نرسید -

ملغی‌الأثر خواهد بود- شأن قانونی دارند. بنابراین موارد مذکور اختلاط قوا در نظام‌های ریاستی است، اما در نظام جمهوری اسلامی ایران، اختلاط قوا به هیچ‌کدام از این دو صورت وجود ندارد. اگرچه برای تشکیل هیأت دولت، رأی اعتماد مجلس برای وزرا تعیین‌کننده است، ولی رئیس‌جمهور است که وزرا را به مجلس معرفی می‌کند و نکته‌ی حائز اهمیت در این خصوص، معرفی وزرا توسط وی است که از اراده‌ی رئیس قوه‌ی مجریه و نه از اراده‌ی مجلس، ناشی می‌شود. مجلس نیز در این خصوص تنها اعمال نظارت می‌کند، و با توجه به اینکه نوع نظارت مذکور، نظارت استصوابی است، چنانچه به وزیری رأی اعتماد ندهد، آن وزیر نمی‌تواند در هیأت دولت عضویت داشته باشد و به‌جای وی باید وزیر دیگری معرفی شود. بنابراین مورد مذکور ناشی از نظارت مجلس است و نه از باب اختلاط قوا. البته موضوع تداخل اجرا و نظارت هم از موضوعات قابل بحث است که نیازمند فرصت دیگری است. از سوی دیگر در هیچ حالتی (نه شرایط بحرانی و نه شرایط عادی) به رئیس‌جمهور به‌جای مجلس شورای اسلامی اجازه‌ی وضع قانون داده نشده است. البته موضوع وضع مقرر به موجب اصل ۱۳۸ موضوع دیگری است که نیازمند تحلیل است.

در نظام جمهوری اسلامی ایران نمی‌توان به عدم تأثیرگذاری حوزه‌ی قوه‌ی مجریه با قوه‌ی مقننه قائل شد، زیرا لوایح قوه‌ی مجریه به مجلس فرستاده می‌شود و مجلس نیز موظف به رسیدگی به لوایح مذکور است و این امر خود نوعی دخالت محسوب می‌شود. از سوی دیگر، چنانچه مجلس به افراد پیشنهادی رأی اعتماد ندهد، آن فرد نمی‌تواند در هیأت دولت عضویت یابد. بنابراین دخالت از هر دو سو وجود دارد، منتها قوه‌ی مقننه در وضع قوانین مستقل است، یعنی هیچ چیزی عنوان قانون

نمی‌گیرد، مگر اینکه توسط مجلس تصویب شود. در این جا منظور از قانون، قانون به معنای عام است، یعنی مقررات لازم‌الاجرا. بنابراین قوهی مجریه نیز مستقل است، به این معنا که هر چیز، به جز مواردی که از امور اجرایی قوهی مجریه استثنا شده و از اختیارات و وظایف رهبری است، هر موضوع اجرایی در حوزهی صلاحیت اجرایی قوهی مجریه خواهد بود.

نکته‌ی دیگر قابل بیان در این خصوص این است که در بعضی کشورها قانون تعریف شده است. مثلاً در حقوق فرانسه وقتی منظور از قانون، مصوبات پارلمان است، بنابراین در نظام حقوقی فرانسه قانون برابر است با مصوبه‌ی پارلمان. اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون تعریف نشده است. در ۲۵ مورد در قانون اساسی، کلمه‌ی قانون به کار رفته و در تمام موارد مذکور، منظور از قانون، مصوبه‌ی مجلس بوده است. در تمامی مواردی که قانونگذار اساسی بیان کرده است که مقررات و جزئیات و احکام و آیین‌نامه‌ی آن را قانون تعیین می‌کند، منظور از قانون، مصوبه‌ی مجلس است، ولی در جایی این قانون تعریف نشده و از ۲۵ مورد مذکور نیز نمی‌توان استنباط کرد که منظور قانون اساسی از قانون، مصوبه‌ی مجلس است؛ چراکه قانونگذار اساسی در مواردی که مربوط به مصوبه‌ی مجلس بوده است، عنوان قانون را به کار برده است. در مواردی نیز ممکن است منظور از واژه‌ی قانون به معنای فرمان‌های رهبری با توجه به لازم‌الاجرا بودن آن‌ها باشد. همچنین با توجه به اینکه تعریف دقیقی از واژه‌ی قانون وجود ندارد، می‌توان نظرهای شورای نگهبان را نیز مشمول عنوان قانون دانست. همچنین برای مثال نمی‌توان در فصل ششم قانون اساسی که به قوهی مقننه اختصاص دارد، تصریح کرد که منحصراً قانون عبارت از مصوبات مجلس است. با این بیان می‌توان همه‌ی مقررات لازم‌الاجرا در جمهوری اسلامی ایران را قانون نامید؛ یعنی نیازی نیست