

شرح مبسوط قانون اساسی

عنوان پژوهش

شرح اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۰۲

تاریخ: ۱۳۹۳/۶/۲۴



شناسنامه

عنوان:

شرح مبسوط قانون اساسی
شرح اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی

مؤلف:

ابوالفضل درویشوند
زیر نظر دکتر عباسعلی کدخدائی

معاونت پژوهشی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۰۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۶/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۲
۱. مبانی توشیح قوانین.....	۵
۲. تحلیل موضوع.....	۹
نتیجه گیری.....	۲۲
منابع و مآخذ.....	۲۳

چکیده

بر اساس اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی رئیس جمهور مکلف است مصوبه مجلس و نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی امضاء نموده و برای اجرا به مسئولان ابلاغ نماید. البته مستفاد از همین اصل رئیس جمهور مکلف نیست مصوبه‌ای که به تأیید شورای نگهبان و در موارد موضوع اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام نرسیده باشد و نتیجه همه پرسی را پیش از طی مراحل قانونی امضاء و ابلاغ نماید.

قانونگذار اساسی امضاء قانون را جزئی از فرایند تقنین محسوب نکرده و امضاء قوانین را به عنوان حق برای رئیس جمهور به رسمیت نشناخته است و لذا می‌توان گفت که استنکاف وی در انجام وظیفه فوق، تخلف از وظیفه قانونی بوده و موجب مسئولیت وی می‌شود.

واژگان کلیدی:

قانون، مراحل قانونی، امضاء، تکلیف

مقدمه

از جمله مباحث مهم حقوق اساسی موضوع توشیح قوانین است. بر این اساس، برای لازم الاجرا شدن قوانین ضروری است قانون پس از تصویب توسط نهاد قانونگذار، توسط عالیت‌ترین مقام کشور توشیح شده و برای اجرا، ابلاغ شود.

در قانون اساسی مشروطه اصولی وجود داشت که با توجه به آنها حق توشیح قوانین برای پادشاه به رسمیت شناخته شده بود. اصل پانزدهم قانون اساسی مشروطه مقرر می‌داشت مصوبات مجلس پس از توشیح توسط شاه بموقع اجرا گذارده می‌شود. اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه نیز همین امر را مورد تأیید قرار داده بود.^۱

به موجب ماده ۱ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ قوانین باید ظرف سه روز از تاریخ توشیح به صحنه ملوکانه، منتشر می‌شد. بر این اساس مجلس شورای ملی مهلت انتشار قوانینی را که به توشیح رسیده‌اند سه روز تعیین کرده بود.

پس از انقلاب و در پیش‌نویسی که برای قانون اساسی تهیه شده بود چند اصل به توشیح قوانین اختصاص داده شده بود. اصل ۸۳ پیش‌نویس مقرر می‌داشت: «توشیح قوانین با رئیس جمهور است ولی خودداری او از توشیح قانون در مهلت مقرر، جز در موارد مصرح در قانون اساسی، نمی‌تواند اجرای قوانین را پس از انقضای مهلت توشیح متوقف سازد، یا به تأخیر اندازد.» بر اساس این اصل مهلت توشیح قانون ده روز از تاریخ ابلاغ قانون به نخست وزیر بود. در پیش‌نویس برای رئیس جمهور حق ممیزی مصوبات مجلس به رسمیت شناخته شده بود. اصل هشتاد و چهارم پیش‌نویس مقرر می‌داشت: «رئیس جمهور حق دارد در مهلت توشیح، مصوبات مجلس شورای ملی را که بر خلاف قانون

۱. اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه: قوای مملکت به سه شعبه تجزیه می‌شود:

اول- قوه مقننه که مخصوص است بوضع و تهذیب قوانین و این قوه ناشی می‌شود از اعلیحضرت شاهنشاهی و مجلس شورای ملی و مجلس سنا و هر یک از این سه منشأ حق انشاء قانون را دارد ولی استقرار آن موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعیه و تصویب مجلسین و توشیح بصرحه همایونی لکن وضع و تصویب قوانین راجعه بدخل و خرج مملکت از مختصات مجلس شورای ملی است.

شرح و تفسیر قوانین از وظائف مختصه مجلس شورای ملی است.

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

سیم- قوه اجراییه که مخصوص پادشاه است یعنی قوانین و احکام به توسط وزرا و مامورین دولت به نام نامی اعلیحضرت همایونی اجرا می‌شود به ترتیبی که قانون معین می‌کند.

اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می‌بیند، با ذکر دلایل خود، برای اصلاح و بررسی مجدد آن به مجلس بازگرداند.» در این صورت قانونی که پس از شور دوباره به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسید، باید ظرف مهلت مقرر توسط رئیس جمهور توشیح می‌شد و در صورتی که وی قانون را باز هم متعارض با قانون اساسی یا اصول مسلم و احکام شرعی می‌دانست، مراتب را به شورای نگهبان اعلام می‌نمود.

همچنین به موجب اصل هشتاد و پنجم این پیش‌نویس در امور مالی نیز، هر گاه رئیس جمهور اجرای قانون را به مصلحت نمی‌دید، می‌توانست تجدید نظر در آنرا با ذکر دلایل از مجلس بخواهد ولی پس از تصویب مجدد، مصوبه باید توسط وی توشیح می‌شد. درخواست تجدید نظر باید تا پایان مهلت توشیح صورت می‌گرفت.

پیش‌نویس فوق در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی تغییرات زیادی کرد و در رابطه با توشیح قوانین نهایتاً اصل یکصد و بیست و سوم مورد تصویب قرار گرفت. به موجب این اصل «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد».

با توجه به اینکه رئیس جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام کشور بوده و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری است، بر عهده دارد تبعاً مسؤولیت اجرای قوانین نیز بر عهده وی قرار دارد،^۱ لذا بر این اساس وی موظف شده است قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را پس از دریافت امضاء نموده و فرمان اجرای آنها را صادر کند.^۲

در اواخر سال ۱۳۵۹ و اوائل سال ۱۳۶۰ رئیس جمهور وقت از امضاء برخی از قوانین خودداری می‌کرد. این استنکاف از انجام وظیفه در حالی صورت می‌گرفت که از هیچ یک از اصول قانون اساسی، وجود حق ممیزی قوانین برای رئیس جمهور برداشت نمی‌شد.^۳ همین امر باعث تصویب قوانینی در رابطه با این موضوع شد.^۴

۱. اصل یکصد و سی و چهارم: ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ نهم، زمستان ۱۳۸۳، ص ۳۰۴.

۳. مهرپور، حسین، نگاهی اجمالی به چند قانون اخیر التصویب (اصلاحیه قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی و ...)، مجله حقوقی و قضائی دادگستری، شماره ۲، زمستان ۱۳۷۰، ص ۹۱.

۴. قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۰/۳/۲۰، قانون اصلاح مواد

به موجب قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی، چنانچه رئیس جمهور مصوبات مجلس شورای اسلامی و یا نتیجه همه پرسی را پس از ابلاغ به وی امضاء نمی‌کرد مصوبه و نتیجه همه‌پرسی پس از ۵ روز از تاریخ ابلاغ به رئیس جمهور لازم‌الاجرا محسوب می‌شد. مجلس شورای اسلامی در این مصوبه با در نظر گرفتن مقتضیات اجرایی، برای انجام این تکلیف توسط رئیس جمهور یک مهلت ۵ روزه در نظر گرفت.

در تاریخ ۱۳۶۱/۱۰/۸ با تصویب قانون اصلاح موادی از قانون مدنی مفاد مقرر فوق با تغییراتی، جایگزین ماده ۱ این قانون گردید. این ماده مقرر می‌داشت: «مصوبات مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور ابلاغ و رئیس جمهور باید ظرف ۵ روز آنرا امضاء و به دولت ابلاغ نموده و دولت موظف است ظرف مدت ۴۸ ساعت آنرا منتشر نماید.»

بر اساس تبصره این ماده در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضاء یا ابلاغ به دولت در مهلت مقرر دولت موظف بود مصوبه یا نتیجه همه پرسی را پس از انقضای مدت مذکور ظرف چهل و هشت ساعت منتشر نماید.

با توجه به اینکه قانون فوق در هنگام وجود پست نخست وزیری تصویب شده بود در صورتی که رئیس جمهور از انجام وظیفه خود استنکاف می‌کرد این وظیفه بر عهده نخست وزیر بود.

پس از بازنگری در قانون اساسی و حذف پست نخست وزیری و تجمیع ریاست دولت و ریاست جمهوری در شخص واحد، مجلس شورای اسلامی بار دیگر مقرر فوق را به موجب قانون اصلاح موادی از قانون مدنی مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۴ اصلاح نمود. بر اساس این اصلاحیه در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضاء یا ابلاغ مصوبه ظرف ۵ روز، «به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.»

۱. مبانی توشیح قوانین

برای توجیه ضرورت توشیح قوانین دلایلی مطرح شده است. بر اساس نظریه تفکیک قوا اعمال حاکمیت از طریق سه قوه متمایز صورت می‌گیرد. بر اساس این نظریه، قانونگذاری به قوه مقننه و اجرای قوانین به قوای مجریه و قضاییه تفویض شده است. بر این اساس حق توشیح از

لوازم نظریه تفکیک قوا محسوب شده و این طور استدلال شده که با توجه به اینکه در بسیاری از موارد مخاطبان قانون که باید آن را اجرایی نمایند در قوه مجریه هستند، قانون باید توسط رئیس این قوه (که غالباً رئیس کشور نیز هست) توشیح گردد.^۱

برخی دیگر در توجیه به رسمیت شناختن حق توشیح قوانین برای رئیس کشور این حق را ابزاری برای کنترل قدرت بسیار زیاد قوه مقننه می‌دانند و بر این اعتقادند که این اختیار می‌تواند مانع تصویب قوانین غیر قابل اجرا توسط قوه مقننه شود.^۲

گروهی دیگر نیز به رسمیت شناختن حق توشیح قوانین برای رئیس جمهور را در راستای تأمین عدم ایراد خلاف شرع بودن قوانین تلقی کرده و تنها قوانینی را قابل اجرا می‌دانند که به نحوی توسط حاکم شرعی ابلاغ شده باشد. بر اساس این نظر صرفاً قوانینی لازم الاجرا هستند که دستور اجرای آنها توسط ولی فقیه یا شخص مأذون از قبل او صادر شده باشد.^۳

در کشورهای دارای نظام سلطنتی حق توشیح قوانین که «ضمانت اجرای سلطنتی» نامیده می‌شود به پادشاه تعلق دارد و دلیل این امر نیز سابقه تاریخی موضوع است؛ چرا که در این کشورها در ابتدا حق قانونگذاری انحصاراً به پادشاه تعلق داشته است و به مرور از وی گرفته شده و به نمایندگان مردم سپرده شده است. بنابراین دلیل سپردن حق توشیح در این کشورها سابقه تاریخی قانونگذاری در آنهاست.^۴

البته هیچ یک از این مبانی در قانون اساسی مد نظر قانونگذار اساسی نبوده است و امضاء و توشیح قوانین توسط رئیس جمهور صرفاً با هدف آگاهی قوه مجریه از قوانین مصوب مجلس و به این دلیل است که وی عالی‌ترین مقام کشور پس از مقام رهبری است. البته ثمره عملی دیگری که بر این امر مترتب است جلوگیری از ابلاغ و انتشار قوانینی است که مراحل قانونی را طی نکرده‌اند.

کشورهای مختلف صرف نظر از مبنایی که برای پذیرش توشیح قوانین انتخاب کرده‌اند، به عالی‌ترین مقام کشور این حق را داده‌اند که از توشیح قوانین استنکاف نماید. در این

۱. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ چهل و چهارم، ۱۳۸۴، ص ۱۳۳.

۲. قاسم زاده، قاسم، حقوق اساسی، چاپ اول، جنگل، ۱۳۹۰، ص ۱۴۹.

۳. الهام، غلامحسین، قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، مطالعه روابط قوه مقننه با قوه مجریه (۴)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخه ۱۳۸۹/۰۳/۰۹، تلخیص صص ۲۳-۲۴.

۴. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، چاپ اول، میزان، ۱۳۸۳، ص ۴۴۳.

کشورها با توجه به نوع نظام حقوقی و سیاسی، درجه‌های متفاوتی از اعتبار برای امضای قوانین توسط شخص اول کشور در نظر گرفته شده است.

در کشور فرانسه رئیس جمهور می‌تواند مصوبات مجلس را توشیح نماید و به مجلس بازگرداند. به موجب ماده دهم قانون اساسی این کشور، قوانین پس از تصویب مجلس ظرف پانزده روز از سوی ریاست جمهوری به دولت ابلاغ می‌گردد. رئیس جمهور می‌تواند ظرف مهلت مذکور مجدداً قانون را به مجلس اعاده و تقاضای تجدید نظر کلی یا جزیی در آن را بنماید. پارلمان موظف به رسیدگی مجدد است ولی ملزم نیست مطابق نظر رئیس جمهور قانون را اصلاح کند.^۱ همچنین رئیس جمهور می‌تواند مصوبه مجلس را برای بررسی به شورای قانون اساسی ارجاع دهد.^۲ البته این اختیارات عملاً در رابطه با عدم امضای قانون و بازگرداندن آن به پارلمان به ندرت مورد استفاده قرار گرفته است و در رابطه با ارجاع مصوبه به شورای قانون اساسی نیز تا کنون از این اختیار استفاده نشده است.^۳

در این کشور مصوبات مجلس الزاماً به تأیید مرجع صیانت از قانون اساسی نیاز ندارند و بر همین اساس اختیار رئیس جمهور در عدم امضای قوانین ممکن است در راستای صیانت از قانون اساسی مورد استفاده قرار گیرد (خصوصاً با توجه به اینکه در این کشور رئیس جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد).^۴

در انگلستان، به موجب عرف، ملکه همیشه باید قوانین را امضاء کند، البته به جز موارد خاصی که نظر نخست وزیر مخالف تصویب مصوبه باشد. در این موارد با توجه به اینکه

۱. ماده ۱۰ قانون اساسی فرانسه:

«قوانین پس از تصویب مجلس ظرف پانزده روز از سوی ریاست جمهوری به دولت ابلاغ می‌گردد. ریاست جمهوری می‌تواند ظرف مهلت مذکور مجدداً قانون را به مجلس اعاده و تقاضای تجدید نظر در آن را به صورت کلی یا جزیی بنماید. مجلسین نمی‌توانند از تقاضای ریاست جمهوری استنکاف نمایند.»

۲. ماده ۶۱ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد رییس جمهور، نخست وزیر، رییس مجلس شورای ملی، رییس مجلس سنا و یا ۶۰ تن از نمایندگان مجلس و یا ۶۰ تن از سناتورها قبل از امضاء قوانین می‌توانند آنها را برای بررسی به شورای قانون اساسی ارجاع نمایند.

3. Elliott, Catherine, Vernon, Catherine, french legal system, Longman, 2000, P 30.

۴. ماده ۵ قانون اساسی فرانسه:

«رییس جمهور حافظ اجرای قانون اساسی می‌باشد وی با داوری خویش هماهنگی قوای حاکم و همچنین استمرار حکومت را تضمین می‌نماید. رییس جمهور ضامن استقلال ملی، تمامیت ارضی، احترام به قراردادهای اتحادیه و معاهدات می‌باشد.»

دولت نظری مخالف نظر مجلس دارد باید استعفاء دهد.^۱ البته اقدام ملکه «آن» در رد «لایحه شبه نظامیان اسکاتلندی»^۲ آخرین اقدامی بوده که با استفاده از اختیار فوق صورت گرفته است و این اختیار از سال ۱۷۰۹ مورد استفاده قرار نگرفته است.^۳

بر اساس ماده ۷۳ قانون اساسی ایتالیا^۴ قوانین پس از تصویب ظرف مدت یک ماه توسط رئیس جمهور توشیح می‌شوند. چنانچه هر یک از مجالس با اکثریت مطلق اعضای خود فوریت یک قانون را اعلام نماید، در مدت زمان تعیین شده توسط آن مجلس، قانون مذکور توشیح خواهد شد. قوانین بلافاصله پس از توشیح منتشر و ظرف مدت پانزده روز پس از انتشار لازم الاجرا می‌شوند، مگر این که قوانین مزبور مهلت دیگری را تعیین کرده باشند. به موجب ماده ۷۴ قانون اساسی^۵ این کشور، رئیس جمهور قبل از توشیح یک قانون می‌تواند با ارسال پیامی مستدل به مجالس، بررسی مجدد آن قانون را تقاضا نماید. چنانچه مجلسین قانون مورد نظر را مجدداً تصویب نمایند، قانون مذکور باید توشیح گردد.^۶

در ایالات متحده آمریکا رئیس جمهور مجبور به امضای قوانین نیست و می‌تواند از امضای آنها خودداری نماید. مهلت امضاء مصوبات ده روز است. اگر رئیس جمهور مصوبه را بازگرداند مصوبه برای تبدیل شدن به قانون نیازمند رأی دو سوم اعضای هریک از مجالس است. در صورتی که کنگره با دو سوم آراء مصوبه را مجدداً تصویب نماید رئیس جمهور مکلف به امضاء مصوبه است. همچنین رئیس جمهور نمی‌تواند قسمتی از مصوبه را رد و

1. Alder, John, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Palgrave Macmillan, 2002, p274.

2. Scottish Militia Bill.

3. Carroll, Alex, Constitutional and Administrative Law, Pitman Publishing, 1998, p207.

۴. ماده ۷۳ قانون اساسی ایتالیا: «قوانین پس از تصویب ظرف مدت یک ماه توسط رئیس جمهور توشیح می‌شوند. چنانچه هر یک از مجلسین با اکثریت مطلق آراء فوریت یک قانون را اعلام نمایند، در مدت زمان تعیین شده توسط آن مجلس، قانون مذکور توشیح خواهد شد. قوانین بلافاصله پس از موافقت رئیس جمهور به طور رسمی به اطلاع عموم مردم خواهد رسید و ظرف مدت پانزده روز پس از انتشار رسمی به مورد اجرا گذارده می‌شود، مگر این که در همان قانون مهلت دیگری معین شده باشد».

۵. ماده ۷۴ قانون اساسی ایتالیا: «رئیس جمهور قبل از توشیح یک قانون می‌تواند با ارسال پیام مستدلی به مجلسین تقاضای بررسی مجدد آن را بنماید. چنانچه مجلسین قانون مورد نظر را مجدداً تأیید نماید، آن قانون باید به طور رسمی اعلام گردد».

۶. فتحی سقزچی، حمید رضا، آثار حقوقی اعضای قوانین توسط رئیس جمهور، مجله بصیرت (دانشگاه آزاد اسلامی)، شماره ۲۵ و ۲۶، ۱۳۸۰، ص ۱۶۷.

قسمتی را تصویب نماید و باید دلیل عدم توشیح را ذکر نماید.^۱ در مواردی که رئیس کشور می‌تواند از امضاء قوانین مصوب مجلس خودداری نماید این حق صراحتاً برای وی به رسمیت شناخته شده است که اقدامات نهاد قانونگذار را با این وسیله کنترل نماید. در حالی که در کشورهایی که توشیح قوانین امری اجباری است (مانند کشور ما) رئیس جمهور نمی‌تواند از امضاء قوانین استنکاف نماید و بدین وسیله مانع اجرای قوانین شود.^۲

۲. تحلیل موضوع

گفته شد که سه اصل در پیش نویس قانون اساسی به موضوع توشیح قوانین توسط رئیس جمهور پرداخته بود. همانگونه که بیان گردید مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نظام حقوقی طراحی شده در پیش نویس را تغییر داد و اصول فوق نیز مشمول این تغییرات گردیدند.

گروه مربوطه در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با تغییر اصول فوق متنی را بدین مضمون پیشنهاد داد: «اصل ۹۶ - رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس را حداکثر ضمن ده روز امضاء کند و برای اجرا در اختیار قوه مجریه بگذارد.»

مجلس فوق با بررسی این اصل و مطرح شدن استدلال‌های موافق و مخالف متن اصل را به صورت فعلی مورد تصویب قرار داد.

نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تکلیف و وظیفه رئیس جمهور در امضاء و ابلاغ مصوبات مجلس شورای اسلامی را مسلم می‌دانستند^۳ و لذا در قانون اساسی در

۱. بخش ۷ ماده ۱ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، همچنین ر.ک جعفری ندوشن، علی اکبر، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۸۳، ص ۲۸۴.

۲. طباطبایی مومتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، چاپ اول، تهران، میزان، ۱۳۸۰، ص ۱۳۷.

۳. به عنوان مثال: فوزی - این جا نوشته که حداکثر در ظرف ده روز باید ابلاغ کنند و اگر اتفاق افتاد که در عرض ده روز ابلاغ نشد این قانون باید معلق بماند؟ نایب رئیس (بهشتی) - ما گفتیم این وظایف رئیس جمهور است و نگفتیم که اگر تأخیر شد بماند و نتیجتاً قانون هم معلق بماند. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، جلد دوم، چاپ اول، ۱۳۶۴، ص ۱۲۴۳).

نایب رئیس (بهشتی) - آن را که ما تصویب کردیم و چیزی را که تصویب کرده‌ایم نفرمائید که باید اصلاح بشود خوب اجازه بدهید اصل ۹۶ به این صورت در بیاید: «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا

رابطه با فرض استنکاف رئیس جمهور از انجام وظیفه خود تعیین تکلیف نمودند. در این مجلس شهید بهشتی در رابطه با اینکه رئیس جمهور قانونی را قابل پذیرش نداند، راهکار استعفاء وی را مطرح می‌نماید.^۱

علی رغم نص صریح اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی و تصریحی که در متن مشروح مذاکرات قانون اساسی در رابطه با تکلیف رئیس جمهور به امضاء مصوبات مجلس وجود دارد، برخی از حقوقدانان بر این عقیده‌اند که تصویب اصل ۱۲۳ دلالت ضمنی بر پذیرش حق مخالفت (وتو) و درخواست تجدید نظر در مصوبات مجلس از طرف رئیس جمهور دارد.^۲

همان‌گونه که مشروح مذاکرات مربوط به اصل فوق نشان می‌دهد، نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به هیچ عنوان صلاحیت ممیزی مصوبات مجلس شورای اسلامی را برای رئیس جمهور قائل نبودند و به همین دلیل نیز با تعیین مهلت برای انجام این وظیفه مخالفت نمودند.

باید به این نکته نیز توجه نمود که در پیش نویس قانون اساسی الزامی به ارسال تمامی مصوبات مجلس به شورای نگهبان نبود و این شورا تنها به درخواست یکی از مراجع معروف تقلید، یا رئیس جمهور یا رئیس دیوانعالی کشور یا دادستان کل کشور، صلاحیت

همه پرسى را پس از طى مراحل قانونى و ابلاغ به وی امضاء کند و در اختیار مسئولان بگذارد.»

(نمایندگان - مدت آن را تعیین کنید که ظرف چند روز...)

(تهرانى - یا بنویسید بلافاصله یا اینکه پنج روز، یا ده روز.)

نایب رئیس (بهشتی): آقا این زمان لازم ندارد زیرا بمحض اینکه آوردند آنجا فوراً یقه‌اش را می‌چسبد که همین الان باید امضاء کنی، چون وقتی گفتیم «بلافاصله» باید فوراً اجرا شود ما این را موکول می‌کنیم به اینکه همانطور که سایر وظایفش را انجام می‌دهد این هم مراحل خودش را طى بکند. همان، ص ۱۲۴۶.

۱. دکتر نوربخش - عرض کنم در پیش نویس اصل ۸۴ قبلاً آمده است و چون آن اصل حذف شده است بنده اینجا می‌بینم که وظیفه رئیس جمهور مثل مهر پای کاغذ است و اگر چیزی را رئیس جمهور امضاء نکرد تکلیف چیست؟ فرض بفرمائید چیزی مطابق میلش بود آیا می‌تواند به مقامی دیگر ارجاع کند. چون در هیچ جا چنین سیستمی نیست و اگر نتوانست وظیفه اش را انجام بدهد تکلیف چیست؟

نایب رئیس (بهشتی) - استعفا می‌کند. همان، ص ۱۲۴۴.

۲. موسی زاده، ابراهیم، قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، ماهیت «امضای قوانین» توسط رئیس جمهور؛ تشریفات یا تنفیذ؟ (۱۳)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخه ۱۳۸۹/۰۶/۱۶، ص ۱۸.

رسیدگی نسبت به مصوبات مجلس را پیدا می‌کرد، البته مشروط به اینکه از تاریخ توشیح قانون بیش از یکماه نمی‌گذشت. (اصل ۱۴۴ پیش نویس)^۱ بر این اساس و با توجه به اینکه رئیس جمهور، رئیس کشور و مسئول اجرای قانون اساسی بود و به عنوان رئیس کشور ابزارهای قانونی لازم را در دست داشت می‌توانست از توشیح قوانین استنکاف نموده و از مجلس بخواهد مصوبه را مجدداً مورد بررسی قرار دهد.

با توجه به اینکه به موجب نظام جدید طراحی شده در قانون اساسی مصوب، ریاست کشور بر عهده ولی فقیه نهاده شد، مقرر گردید تمامی مصوبات مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال گردد و پس از بررسی مصوبات مجلس توسط جمعی از حقوقدانان و فقها دیگر محلی برای اظهار نظر و یا مخالفت رئیس جمهور باقی نمانده بود و به همین دلیل نیز در قانون اساسی مصوب برای رئیس جمهور حق مخالفت با قوانین به رسمیت شناخته نشد.^۲

۱. اصل ۱۴۴ - شورای نگهبان به درخواست یکی از مراجع معروف تقلید، یا رئیس جمهور یا رئیس دیوانعالی کشور یا دادستان کل کشور، صلاحیت رسیدگی به قوانین را پیدا می‌کند، مشروط بر اینکه از تاریخ توشیح قانون بیش از یکماه نگذشته باشد. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، جلد چهارم، چاپ اول، ۱۳۶۴، ص ۲۰).

۲. مکارم شیرازی - برای چه مطالعه بکند؟ اصلاً مطالعه و اظهار نظر نمیخواهد، این قانون است. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ص ۱۲۴۶)
رشیدیان - بسم الله الرحمن الرحيم

با توجه به اینکه امضاء رئیس جمهور به منظور این است که رئیس جمهور از متن قانون و مفهوم آن باخبر بشود که لایحه معمولاً قبلاً از طرف دولت به مجلس می‌رود و رویش هم زیاد بحث می‌شود و شناخت کافی هم دارند ثانیاً این لایحه که به مجلس می‌رود و در اطرافش گفتگو می‌شود اگر لایحه مهم بود که درباره آن بررسی می‌کنند و تذکرات لازم را هم باید بدهند ثالثاً که دوازده نفر حقوقدان فقیه و متبحر این مصوبات را مطالعه می‌کنند و امضاء می‌کنند و دیگر به فرد دیگری احتیاج ندارد چون همیشه قدرت‌ها به دنبال بهانه می‌گردند که سرنخی به دست بیاورند و روزنه‌ای را به دروازه بزرگی تبدیل بکنند به همین جهت اینها همواره در قانون اساسی گشته‌اند موضوعی را به دست بیاورند و نقطه ضعفی پیدا بکنند آهسته آهسته برای خودشان حقی ایجاد بکنند.

... هیچ احتیاجی هم به این نیست که رئیس جمهور هم امضاء بکند همانطور که شاه هم قوانین را توشیح می‌کرد و بعد هم ایجاد حقی شد و بعد هم همینطور مجلس سنا مصوبات مجلس ملی را امضاء و تصویب می‌کرد که بعد هم برای آنها خودبخود ایجاد حقی می‌کرد. همان، صص ۱۲۴۶-۱۲۴۷.

با توجه به اینکه به موجب اصل ۵۹ قانون اساسی در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد، نتیجه این همه‌پرسی قانون خواهد بود که باید توسط نهادهای مختلف کشور اجرا شود. نتیجه همه‌پرسی نیز باید همانند مصوبات مجلس توسط رئیس جمهور ابلاغ و امضاء شود و در این جهت تفاوتی بین قوانین مصوب مجلس و نتایج همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی وجود ندارد.

نکته دیگر آن است که به موجب اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی، امضای عهدنامه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است. بین این امضاء و امضاء مذکور در اصل یکصد و بیست و سوم تفاوت وجود دارد؛ چرا که بر اساس اصل ۱۲۳ رئیس جمهور موظف به امضای قانون قرارداد بین‌المللی مصوب مجلس است، ولی بر اساس اصل ۱۲۵ قانون اساسی در مقام طرف متعاقد اقدام به امضاء معاهده می‌نماید. در این رابطه باید این نکته را مورد توجه قرار داد که صلاحیت انعقاد قرارداد با قوه مجریه است و تصویب مجلس صرفاً در مقام نظارت بوده و به منزله صدور مجوز انعقاد قرارداد است و هیچگونه تعهدی را برای رئیس جمهور برای امضای معاهده ایجاد نمی‌کند،^۱ و رئیس جمهور در صورتی که با توجه به شرایط روز امضاء معاهده را به مصلحت نداند می‌تواند از امضاء آن خودداری نماید. پاسخ شورای نگهبان به سوالی که رئیس جمهور وقت از این شورا در رابطه با نسبت میان امضای مذکور در اصول ۱۲۳ و ۱۲۵ پرسیده بود نیز موید این نظر است.^۲

نکته قابل ذکر دیگر اینکه بر اساس اصل ۱۲۴ قانون اساسی رئیس جمهور می‌تواند برای

۱. هاشمی، سید محمد، پیشین، ص ۳۵۹.

۲. «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولتها و همچنین پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی مصوب مجلس شورای اسلامی برای ابلاغ به دولت به امضای «رئیس جمهور» می‌رسد (مفاد اصل ۱۲۳ قانون اساسی)، آیا مراد از «امضاء عهد نامه‌ها و... به وسیله رئیس جمهوری یا نماینده قانونی او» که در اصل ۱۲۵ به آن تصریح شده، همان است که فوقاً بدان اشاره شد؟» نظریه شماره ۲۹۶۱ مورخه ۱۳۶۳/۱۲/۸ عطف به نامه شماره ۱/۹۷۹۵ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۱؛ در ارتباط با اصل ۱۲۵ قانون اساسی نظر شورای نگهبان به شرح زیر اعلام می‌شود:

«مستفاد از اصل ۱۲۵ قانون اساسی این است که امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها و... با امضای رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است و سند قرارداد با امضای رئیس جمهوری یا نماینده قانونی او رسمیت خواهد یافت».

انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. با توجه به اینکه امضاء قوانین تکلیف رئیس جمهور است که انجام این وظیفه قائم به شخص رئیس جمهور نیست که قابل تفویض نباشد، بنابراین با توجه به اصل ۱۲۴ قانون اساسی رئیس جمهور می‌تواند این وظیفه را به یکی از معاونان خود تفویض نماید.

در ادامه به بررسی و تحلیل چند مسأله مرتبط با موضوع اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی می‌پردازیم:

۱- برخی با استناد به عبارت «پس از طی مراحل قانونی» مذکور در اصل یکصد و بیست و سوم بر این عقیده‌اند که رئیس جمهور مسئول نظارت بر رعایت تمامی مراحل قانونی مربوط به تصویب قانون است و اگر مشاهده نمود که در مرحله‌ای امر مخالف قوانین اساسی یا عادی اتفاق افتاده است می‌تواند از امضاء قوانین استنکاف نماید.^۱

همچنین در همین رابطه بیان شده است که اگر رئیس جمهور با بررسی مراحل وضع قانون و تشریفات و شرایط قانونی متوجه شود که این امور مطابق قانون اساسی صورت نگرفته است با توجه به سوگند موضوع اصل ۱۲۱ و اصل ۱۲۲ مکلف به عدم امضاء قانون است.^۲

برای تبیین موضوع، توضیح عبارت «مراحل قانونی» ضروری است. در این رابطه باید توجه نمود که مقصود از «مراحل قانونی» مذکور در اصل ۱۲۳ نزدیک ترین مقدمات تصویب قانون است. به این معنا که رئیس جمهور تنها در صورتی می‌تواند و بلکه موظف است از امضاء مصوبات مجلس شورای اسلامی استنکاف نماید که این مصوبات حسب مورد به تأیید شورای نگهبان^۳ یا مجمع تشخیص مصلحت نظام نرسیده باشند.^۴ بر این اساس اگر مصوبه‌ای مغایر با قانون اساسی باشد تنها شورای نگهبان صلاحیت اعلام نظر در این رابطه را دارد و در

۱. موسی زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۱۹.

۲. مطلبی، محسن، پاسداری از قوانین اساسی در نظام‌های سیاسی غرب و جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول بهار ۱۳۸۵، صص ۱۱۹-۱۲۰.

۳. البته مطابق ذیل اصل (۹۴) قانون اساسی، در مواردی که مجلس مصوبه‌ای را به شورای نگهبان ارسال کرده، لیکن این شورای در مهلت مقرر قانونی، راجع به آن اظهار نظر ننموده است مصوبه مجلس تبدیل به قانون شده و رئیس جمهور حق استنکاف از ابلاغ و اجرای قانون فوق را علی رغم عدم اعلام نظر شورای نگهبان ندارد.

۴. نمونه این مورد نامه شماره ۱۱۵۹۰ مورخه ۱۳۸۹/۳/۲ رئیس مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور در رابطه با از قلم افتادن برخی از عبارات در جزء «م» بند (۸) و ردیف «۷» جزء «الف» بند (۱۵) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور بود که بدون طی مراحل قانونی (ارسال به شورای نگهبان) صورت گرفت و رئیس جمهور از ابلاغ آن استنکاف نمود. مصوبه مذکور پس از تأیید توسط شورای نگهبان ابلاغ گردید.

صورت تأیید مصوبه مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان، رئیس جمهور نمی تواند به استناد مغایرت مصوبه با قانون اساسی از امضاء آن استنکاف نماید.

برای نظارت بر اینکه هر یک از مراحل قانونی مورد نیاز جهت تصویب قانون به طور صحیح صورت گرفته است یا نه، مرجعی وجود دارد. به این معنا که مرجع نظارت بر رعایت الزامات تهیه لوایح، رئیس جمهور است و در صورت عدم رعایت این الزامات لایحه‌ای وجود پیدا نمی کند، چرا که لوایح الزاماً با امضاء وی به مجلس تقدیم می شوند.

اما اگر مقررات مربوط به طرح و بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی مراعات نشده باشند شورای نگهبان مرجع نظارت بر این امر است و باید مصوبه‌ای را که مقررات آیین نامه داخلی در هنگام تصویب آن رعایت نشده است، به استناد مغایرت با اصل ۶۵ و یا سایر اصول مربوطه در قانون اساسی رد نماید.^۱ به نظر می رسد نمایندگان را نیز به موجب آیین نامه داخلی^۲ بتوان مرجع نظارت بر این امر برشمرد. با توجه به مطالب فوق نظارت بر مطابقت مراحل تصویب قانون که هر کدام دارای مرجع نظارتی است ارتباطی به عبارت "مراحل قانونی" مذکور در اصل ۱۲۳ ندارد و به استناد این اصل نمی توان برای رئیس جمهور حق امضاء نکردن قوانین را در نظر گرفت.

۲- برخی صاحب نظران نیز اینگونه استدلال نموده اند که رئیس جمهور به دلیل مسئولیت اجرای قانون اساسی و ... مکلف به امضاء قانونی که به زعم خود مغایر با سیاست های کلی نظام می داند نیست.^۳ در پاسخ باید گفت به موجب بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی مرجع نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام مقام رهبری است و ایشان صلاحیت اعلام مغایرت مصوبات مجلس با سیاست های کلی را بر عهده دارند. بر اساس ذیل این اصل «مقام رهبری می تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.» ایشان به موجب نامه مورخه ۱۳۷۷/۱/۱۷ وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده اند^۴ که در راستای اعمال این

۱. البته رویه فعلی شورای نگهبان این است که بر اجرای قانون آیین نامه داخلی مجلس در تصویب طرح ها و لوایح نظارت نمی نماید.

۲. ماده ۱۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۳. موسی زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۲۵.

۴. مقام معظم رهبری در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ امر نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نمودند. معظم له در این نامه که در پاسخ به نامه شماره ۱۴۵ مورخ ۷۶/۱۰/۲۵ ریاست مجمع بود،

نظارت، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» به تأیید ایشان رسیده است.^۱ اعمال نظارت فوق در رابطه با قوانین برنامه بدین صورت است که مجمع موارد مغایرت مصوبات مجلس را به شورای نگهبان اعلام می‌نماید و شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع اعمال نظر می‌نماید^۲ و بر خلاف ادعای مطرح شده مطابق این آیین نامه رئیس جمهور صلاحیتی در رابطه با ممیزی قوانین از نظر مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ندارد.^۳

نهایت اینکه اگر مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را وضع نماید که به زعم رئیس‌جمهور در تعارض با سیاست‌های کلی نظام و یا مغایر این سیاستها باشد و یا حداقل در راستای تأمین زمینه‌ها و بسترهای تحقق آن سیاستها نباشد، صرفاً می‌تواند نظرات خود را به مقام رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان اعلام نماید.

۳- برخی اینطور عنوان کرده‌اند که اگر چه از نظر قانون اساسی کار تقنین به مجلس تفویض شده است، اما اعتبار اجرایی قانون به این قوه تفویض نشده است، حال آنکه رئیس قوه مجریه منصوب رهبری است و اعتبار تصمیماتش به خاطر این نصب است. مصوبات مجلس مانند پیش‌نویس رأی است که منشی دادگاه آن را تهیه می‌کند و بدون امضای قاضی

فرمودند: «توصیه دیگر اینجانب پیش‌بینی وسیله‌ای در خود مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشور است که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات می‌باشد.»
سیاستهای ابلاغی سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل و نقل، به شماره ۱/۷۶۲۳۰، مورخه ۱۳۷۹/۱۱/۳
بسم الله الرحمن الرحيم

اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.

1. <http://www.maslehat.ir/Contents.aspx?p=50ec844a-4dbd-4a83-be5a-frdc4469cbb3>

۲. ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۴/۶/۲۰.

۳. البته اگر مقام رهبری وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه قانونگذاری را به رئیس جمهور واگذار می‌نمودند، رئیس جمهور در این زمینه دارای صلاحیت می‌گردید.

فاقد اعتبار است. توشیح نیز دارای چنین جایگاهی است و قوانین بدون امضای رئیس جمهور فاقد اعتبارند. مجلس حق برنامه‌ریزی دارد و این برنامه‌ریزی با توشیح رئیس جمهور که یک امر تکلیفی است، مشروعیت و اعتبار می‌یابد.^۱

در رابطه با این نظر باید گفت با توجه به اینکه در نظام مبتنی بر شریعت اسلامی و ولایت فقیه تمامی امور باید الزاماً توسط ولی فقیه و یا با اذن ایشان صورت گیرد، مقرر شده است حکم رئیس جمهور توسط مقام رهبری تنفیذ گردد و تصدی پست ریاست جمهوری بدون این تنفیذ مشروعیت ندارد، بنابراین تنفیذ حکم رئیس جمهور توسط مقام رهبری صرفاً مشروعیت بخش انجام امور اجرایی توسط رئیس جمهور است. بر اساس قانون اساسی که مورد تأیید ولی فقیه قرار گرفته است، مرجع تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است. بر این اساس مصوبات مجلس در صورت عدم مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی مشروعیت می‌یابد نه اینکه تنفیذ حکم رئیس جمهور توسط مقام رهبری را بتوان مبنایی برای ایجاد مشروعیت برای قوانین دانست و این دو مورد ارتباطی با یکدیگر ندارند.

۴- برخی نویسندگان برآنند که رئیس جمهور نباید مصوباتی را که از حدود صلاحیت مجلس خارج و داخل در صلاحیت قانونی سایر نهادهاست امضاء کند.^۲

قابل ذکر است که بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی مجلس صرفاً حق وضع قانون در حدود مقرر در قانون اساسی را دارد.

بر اساس این اصل مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در رابطه با اموری که به موجب قانون اساسی در صلاحیت سایر نهادهاست از جمله قانونگذاری درخصوص مقررات مجلس خبرگان رهبری ورود نموده و اقدام به قانونگذاری نماید. ولی باید این نکته را نیز مورد توجه قرار داد که بر اساس اصول ۷۲ و ۹۴ قانون اساسی مرجع رسمی تشخیص اینکه آیا مصوبات مجلس شورای اسلامی داخل در صلاحیت این نهاد بوده یا خیر، شورای نگهبان است و رئیس جمهور در این زمینه صلاحیتی نداشته و نمی‌تواند با استناد به اینکه مصوبه‌ای خارج از حدود صلاحیت مجلس بوده است از امضاء و ابلاغ آن (علیرغم تأیید

۱. الهام، غلامحسین، پیشین، تلخیص صص ۲۳-۲۴.

۲. موسی زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۲۸.

مصوبه و یا عدم اعلام نظر شورای نگهبان) خودداری نماید. در حوزه حقوق عمومی، نهادهای و مقامات وقتی می‌توانند عملی را انجام دهند که قانون به صراحت اجازه انجام آن را به آنها داده باشد. به عبارت دیگر در حقوق عمومی داشتن صلاحیت استثناء و نداشتن آن اصل محسوب می‌گردد.^۱

در همین راستا قانون اساسی برای هر امری، مرجع مشخصی را پیش‌بینی نموده و اگر اجازه مداخله نهادهای در وظایف یکدیگر را- جز در موارد مقرر در قانون اساسی- بدهیم، موجبات بی‌نظمی و تداخل در وظایف را ایجاد خواهد نمود. وظیفه بررسی مصوبات مجلس و تطبیق آن با شرع و قانون اساسی، مأموریت و وظیفه اصلی شورای نگهبان بوده و نظر این شورا در این زمینه فصل الخطاب است.

۵- برخی بر این عقیده‌اند که صدور دستور رئیس مجلس بر انتشار قوانین مخالف اصل بوده و نوعی دخالت قوا در امور یکدیگر تلقی شده و با اصول تفکیک قوا در تعارض است.^۲ همچنین گفته شده است سپردن این وظیفه به رئیس مجلس مغایر اصل تفکیک قوا بوده و دخالت در قوای قضاییه (روزنامه رسمی) و مجریه^۳ می‌باشد.

در پاسخ باید گفت که علاوه بر اینکه تفکیک مطلق قوا در هیچ نظام حقوقی وجود ندارد و مورد پذیرش قرار نگرفته است^۴، قانون اساسی ما نیز تفکیک مطلق قوای سه گانه را به رسمیت نشناخته است و در موارد متعددی تأثیرپذیری قوا و حتی تفوق قوه‌ای بر قوه دیگر را نیز مقرر نموده است.^۵ همچنین لازم به ذکر است که مخاطب بسیاری از قوانین فقط نهادهای زیر مجموعه دولت نیستند، بلکه مخاطب برخی از آنها ممکن است مجلس شورای اسلامی و یا قوه قضاییه باشد. بنابراین نمی‌توان تفویض این وظیفه را به رئیس مجلس مغایر قانون اساسی دانست.

۶- برخی بر این عقیده‌اند که تا زمانی که امضای مقامات عالی اجرایی در مصوبه نباشد،

۱. طباطبائی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۳، ص ۴۰۸.

۲. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، چاپ هشتم، میزان، تهران، ۱۳۸۲، ص ۲۴.

۳. فتحی سقزچی، حمید رضا، پیشین، ص ۱۶۵.

۴. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ هفدهم، میزان، تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۷۴ و جعفری ندوشن، علی اکبر، پیشین، ص ۵۵.

۵. مانند حق نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی بر مقامات قوه مجریه، نظارت دیوان عدالت اداری بر دولت، نظارت دیوان محاسبات کشور بر دولت و...

مصوبات هیچ تکلیفی برای مجریان ایجاد نمی‌کنند.^۱ این عقیده صحیح به نظر نمی‌رسد؛ چرا که به محض اینکه مصوبه مجلس لباس «قانون» به تن کرد و «قانون» شد، لازم الاجرا می‌شود. همان اختیار و صلاحیتی که به مقنن داده شده تا بتواند به تقنین بپردازد، کافی است تا مصوبه او لازم الاجرا شود و همه ملزم به تبعیت از آن باشند. ضروری شمردن امضای مقامی دیگر جز مقنن صرفاً در صورتی می‌تواند موجه باشد که مقنن فاقد مشروعیت باشد. ولی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که مجلس در کنار شورای نگهبان دارای مشروعیت برای قانونگذاری است، لازم و ضروری دانستن امضای مقامات اجرایی بر مصوبه مجلس جهت اجرایی نمودن آن بلاوجه است.

در این رابطه باید توجه داشت که بر اساس ماده ۲ قانون مدنی، قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا می‌شوند، مگر آن که در خود قانون ترتیب خاصی برای زمان اجرایی شدن آن مقرر شده باشد. بر این اساس مجریان قانون به محض لازم الاجرا شدن قانون مکلف به اجرای آن هستند و نمی‌توانند با استناد به اینکه قانون به آنها ابلاغ نشده است از عمل به آن استنکاف نمایند. دیگر اینکه اگر مسئولی از یک قانون راضی نبوده و آن را مطابق مصلحت، قانون اساسی و شرع نداند مکلف است آن را اجرا نماید و در صورت استنکاف از اجرای قانون متخلف محسوب شده و قابل محاکمه است.^۲

۷- سوالی که در این خصوص مطرح است این است که آیا می‌توان قائل به این بود که بدون امضاء رئیس جمهور قانون لازم الاجرا نمی‌شود؟ در پاسخ به این سوال توجه به این نکته ضروری است که با توجه به اینکه نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس استصوابی است، مصوبه مجلس بدون تأیید این نهاد، قانون تلقی نمی‌شود. با وجود این، قانونگذار اساسی بر اساس ذیل اصل نود و چهارم قانون اساسی اعلام نموده است که مصوبه مجلس در صورت عدم اظهارنظر شورای نگهبان ظرف مهلت مقرر، قابل اجراست؛ لذا بر این اساس به طریق اولی مصوبه مجلس در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضاء

۱. موسی زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۲۹ و کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ چهل و چهارم، ۱۳۸۴، ص ۱۳۳.

۲. جعفری ندوشن، علی اکبر، پیشین، ص ۲۸۴، بند ۱۰ اصل یکصد و دهم قانون اساسی (۱۰) - عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رای مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم)

آن باید قابل اجرا باشد.^۱

البته اگر امضاء رئیس کشور مانند برخی از کشورها یکی از مراحل قانونگذاری بود مصوبات مجلس بدون امضاء وی هیچ ارزشی نداشتند، ولی لازم به ذکر است که در نظام حقوقی فعلی جمهوری اسلامی ایران (بر خلاف برخی از کشورها) رئیس جمهور به عنوان جزئی از قوه مقننه به رسمیت شناخته نشده است.^۲

بر این اساس و با توجه به بررسی مصوبات مجلس توسط شورای نگهبان از حیث مغایرت و یا عدم مغایرت آنها با شرع و قانون اساسی، دیگر جایگاهی برای اظهار نظر رئیس جمهور در این رابطه باقی نخواهد ماند.

۸- در سالهای اخیر رئیس جمهور از امضاء برخی از قوانین به دلایل گوناگونی از جمله مغایرت با قانون اساسی استنکاف نمود^۳ که این امر موجب شد رئیس مجلس وقت با ارسال نامه‌ای خطاب به مقام معظم رهبری بر اساس بند ۷ اصل یکصد و دهم خواستار حل اختلاف بین قوای مجریه و مقننه گردد.^۴ در رابطه با این موضوع مقام معظم رهبری فرمودند: «کلیه

۱. مهرپور، حسین، نگاهی اجمالی به چند قانون اخیر التصویب (اصلاحیه قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی و ...)، مجله حقوقی و قضائی دادگستری، شماره ۲، زمستان ۱۳۷۰، ص ۹۳.

۲. نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، الهدی، تهران، ۱۳۷۹، ص ۳۱۳ و مدنی، جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر پایدار، ۱۳۷۷، ص ۳۱۲، برای مشاهده نظری که امضاء رئیس جمهور را کامل کننده قانون می‌داند ر.ک به کاتوزیان، ناصر، پیشین.

۳. به عنوان مثال رئیس جمهور در رابطه با قانون اصلاح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به منظور تأمین کسری اعتبار گاز رسانی به روستاهای کشور مصوب ۱۳۸۶/۹/۷ در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۲۳ طی نامه شماره ۱۵۸۲۰۵ اعلام نمود «با سلام ابلاغیه شماره ۷۶۵/۱۴۹۴۶۵ مورخ ۸۶/۹/۲۵ و ضمیمه آن درخصوص تصویب قانون اصلاح جداول شماره (۴) و (۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور به منظور تأمین کسری اعتبار گازرسانی به روستاهای کشور واصل گردید. ضمن تشکر فراوان از حسن نیت مجلس محترم در تصویب این قانون و آرزوی توفیق روزافزون برای نمایندگان محترم، بدینوسیله مخالفت دولت را با این طرح اعلام نموده و آنرا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی می‌داند. محمود احمدی نژاد» صورت مشروح مذاکرات علنی روز دوشنبه اول بهمن ماه ۱۳۸۶ (جلسه سیصد و نود و هفتم)، روزنامه رسمی شماره ۱۸۳۲۹، مورخه ۱۳۸۶/۱۰/۹.

۴. نامه رئیس مجلس شورای اسلامی خطاب به مقام معظم رهبری:

«حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی) رهبر معظم انقلاب اسلامی

با تقدیم سلام و تحیت بعرض می‌رساند: جناب آقای دکتر احمدی نژاد رئیس جمهور محترم طی نامه شماره

مصوبات قانونی که فرایند مذکور در قانون اساسی را طی کرده است برای همه قوای کشور لازم الاجرا است.^۱ البته این موضع گیری به مناسبت های گوناگون از ایشان و نیز در کلام امام خمینی (ره) بنیانگذار نظام جمهوری اسلامی به چشم می خورد و ایشان نیز تمامی افراد را مکلف به تبعیت از قوانینی که به تأیید شورای نگهبان می رسد دانسته اند.^۲

۹- برخی برای اثبات حق استنکاف رئیس جمهور از امضاء قوانین با استناد به قوانین اساسی برخی از کشورها^۳ بیان می دارند که با توجه به ریاست قوه مجریه توسط رئیس جمهور و مسئولیت وی در برابر مردم و مجلس، وی باید این امکان را داشته باشد که درباره قانونی که به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده، نظر بدهد و دیدگاه خود را به مجلس اعلام و قانون مزبور را به مجلس اعاده کند.^۴ صاحبان این نظر معتقدند باید با اصلاح قانون اساسی امکان اعلام مخالفت رئیس جمهور با قوانین به صراحت مشخص شده و برای امکان تقاضای بررسی مجدد توسط وی مهلتی در نظر گرفته شود و در صورت تصویب دوباره مصوبه با حد نصابی خاص رئیس جمهور مکلف به امضاء قانون مذکور

۱۵۸۲۰۵ مورخ ۸۶/۱۰/۲۳ مخالفت دولت را با یکی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که برای اجراء به رئیس جمهور ابلاغ شده بود اعلام داشته اند. از آنجا که اینجانب این اقدام رئیس جمهور محترم را با اصول قانون اساسی بویژه اصل پنجاه و هشتم منطبق نمی دانم با تقدیم نامه ایشان به حضور حضرت عالی تقاضا می کنم بر طبق بند (۷) اصل (۱۱۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در آن حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه از وظایف و اختیارات رهبری شمرده شده است به هر نحو که مصلحت می دانید دولت و مجلس شورای اسلامی را با رای و نظر مطاع خود که فصل الخطاب خواهد بود ارشاد فرمایید. والامر الیکم، غلامعلی حدادعادل» همان.

۱. نامه شماره ۱/۱۳۲۸۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ دفتر مقام معظم رهبری خطاب به رئیس مجلس وقت: «سلام علیکم، نامه شماره ۸۶/۱۰/۳۰ مورخ ۸۶/۱۰/۳۰ جناب عالی درخصوص موضوع نامه شماره ۱۵۸۲۰۵ مورخ ۸۶/۱۰/۲۳ ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران به استحضار مقام معظم رهبری (مدظله العالی) رسید. مقرر فرمودند: بسمه تعالی کلیه مصوبات قانونی که فرایند مذکور در قانون اساسی را طی کرده است برای همه قوای کشور لازم الاجراست. ۸۶/۱۰/۳۰»، همان.

۲. «کسانی که با قانون مخالفت می کنند اینها با اسلام مخالفت می کنند. کسانی که با مصوبات مجلس بعد از اینکه شورای نگهبان نظر خودش را داد باز مخالفت می کنند اینها دانسته یا ندانسته با اسلام مخالفت می کنند. قانون در رأس واقع شده است و همه افراد هر کشوری باید خودشان را با آن تطبیق بدهند. اگر قانون برخلاف خودشان هم حکمی کرد، باید خودشان را در مقابل قانون تسلیم کنند، آن وقت است که کشور، کشور قانون می شود». صحیفه امام، ج ۱۴، صص ۴۱۵-۴۱۶.

۳. فرانسه، نیجریه، الجزایر، مراکش، کره جنوبی و...

۴. فتحی سقزچی، حمید رضا، پیشین، صص ۱۶۸-۱۶۶.

گردد.^۱ البته برخی بر این اعتقادند که این امر از طریق تفسیر غایت گرایانه و آفرینش گرایانه اصل ۱۲۳ قانون اساسی امکانپذیر است.^۲

در رابطه با استناد به قوانین اساسی کشورهای مختلف و رویه مختار آنها لازم است این نکته مورد توجه قرار گیرد که هر کشوری با توجه به شرایط و ویژگی‌های نظام سیاسی خود نوعی از تقسیم قدرت در میان نهادهای حکومتی را انتخاب می‌نماید که این امر برای هیچ کشور دیگری جز از طریق پذیرش در قانون اساسی قابل تجویز نیست. بر این اساس به سادگی نمی‌توان روش اعمالی در دیگر کشورها را بر روش پیش‌بینی شده در قانون اساسی رجحان داد. همچنین هیچ ملازمه‌ای بین ریاست قوه مجریه (به جز اموری که مستقیماً بر عهده مقام رهبری است) توسط رئیس جمهور و مسئولیت وی در برابر مردم و مجلس، با شناسایی حق ممیزی قوانین توسط او وجود ندارد و در قانون اساسی دلیلی برای اظهارنظر رئیس جمهور درباره قوانین مصوب مجلس و مورد تأیید شورای نگهبان یافت نمی‌شود. رئیس جمهور تنها در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است^۳ و تکلیف امضاء قوانین توسط وی نیز تکلیف مبتنی بر قانون اساسی بوده و استنکاف وی از انجام تکلیف فوق، قابل پیگیری است. بر این اساس اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی، دلالتی بر مسئولیت رئیس جمهور در رابطه با تشخیص مغایرت و یا عدم مغایرت قوانین با مصلحت، شرع و یا قانون اساسی ندارد، بلکه مؤیدی بر تکلیف رئیس جمهور در امضای قوانین است.

به هر حال، فارغ از مطلوب بودن یا عدم مطلوبیت ماهیت تشریفاتی امضای رئیس جمهور، به نظر می‌رسد که با هیچ نوع تفسیری از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمی‌توان حق ممیزی قوانین توسط رئیس جمهور را استنباط نمود و در نظر گرفتن چنین حقی برای وی نیازمند اصلاح قانون اساسی است.

۱. همان، صص ۱۶۹-۱۶۸.

۲. موسی زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۳۵.

۳. اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی.

نتیجه گیری

بر اساس قانون اساسی برای تبدیل شدن یک متن به قانون، صرف تصویب توسط مجلس شورای اسلامی و تأیید آن حسب مورد توسط شورای نگهبان و یا مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا عدم اظهار نظر شورای نگهبان در رابطه با مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس در مهلت مقرر قانونی، کافی است و قانونگذار اساسی مرحله دیگری را در روند قانونگذاری دخیل ندانسته است. بر اساس اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی رئیس جمهور مکلف است مصوبات مجلس شورای اسلامی را پس از طی مراحل قانونی امضاء و ابلاغ نماید.

امضاء قوانین توسط رئیس جمهور امری تشریفاتی بوده و رئیس جمهور حق مخالفت با مصوبات مجلس شورای اسلامی و استنکاف از امضای مصوبات را به استناد مغایرت با موازین شرع، قانون اساسی (به جز در موارد عدم طی مراحل قانونی - تأیید یا عدم اعلام مغایرت توسط شورای نگهبان-)، مصلحت و ... ندارد. و لذا استنکاف رئیس جمهور از امضاء قوانین تخلف از وظایف قانونی بوده و موجب مسئولیت رئیس جمهور می‌گردد.

پیشنهاد می‌گردد با توجه به تشریفاتی بودن امضاء قوانین توسط رئیس جمهور و عدم وجود ضرورتی در این رابطه، در صورت اصلاح قانون اساسی در خصوص موضوع فوق، مقرر گردد مصوبات مجلس پس از تأیید توسط شورای نگهبان و یا مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا عدم اعلام نظر شورای نگهبان در مهلت مقرر، به روزنامه رسمی ارسال گردد و روزنامه رسمی موظف به انتشار آنها باشد و نیز مقرر گردد قوانین پانزده روز پس از انتشار در روزنامه رسمی لازم الاجرا می‌گردد.

منابع و مأخذ

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۲. الهام، غلامحسین، قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، مطالعه روابط قوه مقننه با قوه مجریه (۴)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخه ۱۳۸۹/۰۳/۰۹.
۳. جعفری ندوشن، علی اکبر، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۸۳.
۴. طباطبائی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۳.
۵. -----، حقوق اساسی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۶. فتحی سقزچی، حمید رضا، آثار حقوقی امضای قوانین توسط رئیس جمهور، مجله بصیرت (دانشگاه آزاد اسلامی)، شماره ۲۵ و ۲۶، ۱۳۸۰.
۷. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، چاپ اول، میزان، ۱۳۸۳.
۸. -----، بایسته‌های حقوق اساسی، میزان، تهران، چاپ هفدهم، ۱۳۸۳.
۹. کاتوزیان، ناصر، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، میزان، تهران، چاپ هشتم، ۱۳۸۲.
۱۰. -----، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ چهل و چهارم، ۱۳۸۴.
۱۱. مجموعه قانون مدنی، معاونت پژوهش تدوین وتنقیح قوانین و مقررات، چاپ چهارم (ویرایش سوم)، زمستان ۱۳۸۱.
۱۲. «مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)»، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
۱۳. مدنی، جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر پایدار، ۱۳۷۷.

۱۴. مطلبی، محسن، پاسداری از قوانین اساسی در نظام‌های سیاسی غرب و جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۸۵.
۱۵. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) (گردآورنده)، صحیفه امام، جلد ۱۴، چاپ دوم، ۱۳۷۹.
۱۶. موسی زاده، ابراهیم، قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، ماهیت «امضای قوانین» توسط رئیس‌جمهور؛ تشریفات یا تنفیذ؟ (۱۳)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مورخه ۱۳۸۹/۰۶/۱۶.
۱۷. مهرپور، حسین، نگاهی اجمالی به چند قانون اخیر التصویب (اصلاحیه قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی و ...)، مجله حقوقی و قضائی دادگستری، شماره ۲، زمستان ۱۳۷۰.
۱۸. نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، الهدی، تهران، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۱۹. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ نهم، زمستان ۱۳۸۳.
20. Alder, John, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Palgrave Macmillan, 2002, Fourth Edition.
21. Elliott, Catherine, Vernon, Catherine, french legal system, Longman, 2000.
22. Carroll, Alex, Constitutional and Administrative Law, Pitman Publishing, 1998.
۲۳. پایگاه اطلاع رسانی معاونت حقوقی و امور مجلس به آدرس:
<http://hvm.ir/>
۲۴. پایگاه اطلاع رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام به آدرس:
<http://www.maslehat.ir/Contents.aspx?p=50ec844a-4dbd-4a83-be5a-f3dc4469cbb3>

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 ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir