

محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)

دریافت: ۹۱/۸/۱۰

تأیید: ۹۲/۳/۲۶

سیدابراهیم حسینی*

چکیده

مجلس شورای اسلامی در مهم‌ترین وظیفه خود؛ یعنی قانونگذاری به مقتضای اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت عام دارد و می‌تواند در عموم مسائل، قانون وضع کند. با وجود این، مجلس در انجام این نقش، محدودیت‌هایی دارد که در اصول مختلف قانون اساسی مقرر شده است. از جمله در اصل ۷۲ آمده است: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد...». هدف این تحقیق، بیان این محدودیت‌ها و تبیین چگونگی تقیید این صلاحیت عام بر اساس اصول حقوقی است. روشن است که تبیین این مسأله در تعیین مناسبات قوه مقننه با سایر قوا به ویژه قوه مجریه و حل معضلات حقوقی نظام سیاسی، بسیار حائز اهمیت است. بر اساس این پژوهش، علی‌رغم صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری، به لحاظ حاکمیت قانون؛ مانند سایر قوا با محدودیت‌هایی مواجه است. منشأ این محدودیت‌ها عبارت است از: محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون، اصل برتری قانون اساسی، محدودیت ساختاری آن و صلاحیت اختصاصی مراجع دیگر برای وضع قانون.

واژگان کلیدی

قوه مقننه، مجلس، دولت، حدود اختیارات قانونگذاری، اصل ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، شورای نگهبان

* استادیار گروه حقوق مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).

مقدمه

نیاز هر کشور به وجود قانون برای تنظیم زندگی اجتماعی افراد جامعه و برعهده‌داشتن وظیفه قانونگذاری از سوی دستگاهی خاص، امری ضروری و غیر قابل انکار است. در عصر حاضر، با کنار گذاشتن حکومت‌های استبدادی و عدم امکان عملی دموکراسی مستقیم، این وظیفه بر عهده نمایندگان مردم در پارلمان قرار گرفته است. در جمهوری اسلامی ایران، امر خطیر قانونگذاری بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. حسب قانون اساسی، صلاحیت مجلس در این امر، عام است؛ اما مقصود از صلاحیت عام به این معنا نیست که مجلس در وضع قانون، هیچ محدودیتی ندارد، بلکه بر اساس اصول قانون اساسی، محدودیت‌هایی وجود دارد که غفلت از آن منشأ بسیاری از چالش‌های حقوقی و سیاسی می‌شود.

۱. صلاحیت عام مجلس در امر قانونگذاری

نظام حقوقی و سیاسی و ساختار حکومت ایران «جمهوری اسلامی» است (قانون اساسی، اصل ۱) و به همین دلیل، امور کشور باید به اتکای آراء عمومی اداره شود (همان، اصل ۶) و بر اساس قانون اساسی حق حاکمیت ملی، یک حق خدادادی است (همان، اصل ۵۶) که هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان، سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را به شیوه‌های معین در قانون اعمال می‌کند. بر اساس اصل ۵۷ به منظور تقسیم کار و توزیع قدرت، اداره امور در سه بخش تقنین، اجرا و قضاء به نحوی به نهادهای برخاسته از آراء مردم؛ یعنی مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه و قوه قضائیه واگذار شده است.

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

در این بین، جایگاه ویژه قوه مقننه در بین سه قوه روشن است؛ زیرا قوه مقننه مقرراتی را وضع می‌کند که قوه مجریه، موظف به اجرای آن است و قوه قضائیه باید آن

مقررات را مبنای صدور احکام خود قرار دهد. در حکومت‌های دموکراتیک، پارلمان مظهر حاکمیت ملی شناخته می‌شود. به همین جهت در جمهوری اسلامی ایران اعمال قوه مقننه جز در موارد خاص، به‌طور انحصاری از طریق مجلس شورای اسلامی است؛ چنانکه در اصل ۵۸ آمده است: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد».

مجلس شورا، وظایف متعددی دارد، اما مهم‌ترین نقش آن قانونگذاری است. لذا از آن به «قوه مقننه» تعبیر شده است؛ اما مسأله مهم، تعیین حدود اختیار مجلس در وضع قانون است. طبق اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». ظاهر واژه «عموم مسائل»، بیانگر صلاحیت عام مجلس در وضع قانون است. بنابراین، می‌تواند در هر موضوعی؛ اعم از فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و ... قانون وضع کند. این امر بیانگر صلاحیت عام مجلس در وضع قانون است؛ البته در این راستا محدودیت‌هایی وجود دارد. برای مثال در سیاست‌های کلی فرهنگی با وجود مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به لحاظ تقدم حکم ولایی و نیز تفوق و نظارت رهبری بر همه قوا طبق اصل ۵۷، در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی، ورود پیدا کرد یا به‌حسب فرمان رهبری بر عهده اوست که ورود پیدا کند، مجلس حق ورود ندارد.

امروزه به دلایل گوناگون اجتماعی، سیاسی و... دامنه اموری که به وسیله قانونگذار تمثیت می‌شود بسیار گسترده‌تر از گذشته است. مجلس شورای اسلامی، اختیارات تقنینی خود را یا رأساً از طریق ارائه طرح‌های قانونی نمایندگان مجلس و یا از طریق بررسی لوایح قانونی دولت (همان، اصل ۷۴) شامل لوایح فراهم‌شده از سوی قوه قضائیه (همان، بند ۲ اصل ۱۵۸) یا طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استانها - مستقیماً یا از طریق دولت - به مجلس اعمال می‌کند (همان، اصل ۱۰۳).

علاوه بر صلاحیت عام مجلس، طبق اصل ۷۲ در بعضی اصول قانون اساسی اتخاذ تصمیمات کلان یا تأیید آن به عهده مجلس است. از این رو، موارد خاصی که با عباراتی

نظیر: «تفصیل آن را قانون معین می‌کند»، «مگر به حکم قانون»، «در مواردی که قانون مقرر می‌دارد»، یا «شرایط ... و کیفیت ... را قانون معین خواهد کرد»، موکول به نظر مجلس شورای اسلامی شده است، بدان معنا نیست که قوه مقننه در سایر زمینه‌ها حق وضع قانون و اتخاذ تصمیم ندارد، بلکه منظور این بوده که پاره‌ای از امور، فقط محتاج رأی و تأیید مجلس است و در این‌گونه امور که اصطلاحاً جزء صلاحیت‌های تکلیفی مجلس به‌شمار می‌آید، قوه مجریه در آن حیثه تا زمانی که قانون وضع نشده، فاقد اقتدار است. از آن جمله، موارد ذیل را می‌توان برشمرد:

۱. تصویب عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (همان، اصل ۷۷).

۲. تصویب اصلاحات جزئی در خطوط مرزی با رعایت مصالح کشور و با شرایط خاص (همان، اصل ۷۸).

۳. تصویب برقراری حکومت نظامی در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن (همان، اصل ۷۹).

۴. تصویب گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی از طرف دولت (همان، اصل ۸۰).

۵. تصویب استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت در موارد ضرورت (همان، اصل ۸۲).

۶. تصویب انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی هستند به غیر؛ در صورتی که منحصر به فرد نباشد (همان، اصل ۸۳).

در غیر این امور، مجلس صلاحیت‌های اختیاری دارد. نظیر چنین وضعی در قانون اساسی بعضی کشورهای دیگر نیز مشاهده می‌شود. در لسان حقوق عمومی به این دسته از قوانین، قوانین بنیادی گفته می‌شود؛ مثل قانون اساسی فرانسه که در اصل ۲۵ آن مقرر شده است که قانون بنیادی، مدت اختیارات هر مجلس، تعداد اعضای آن و حقوق آنها، شرایط انتخاب، موارد عدم صلاحیت و موارد مغایرت را مشخص می‌کند... یا در اصل ۳۴، پس از ذکر موارد قانونگذاری توسط پارلمان در ذیل آن مقرر داشته است:

«مفاد اصل حاضر، توسط قانون بنیادی به طور دقیق تعیین و تکمیل می‌شود». یا مثلاً در قانون اساسی هلند، مواردی اعلام گردیده است که تعیین تکلیف آنها جز از طریق قانون ممکن نیست، لکن هدف این نبوده که پارلمان نتواند در سایر موضوعات، اتخاذ تصمیم نماید (بوشهری، ۱۳۷۶، ج ۲، ص ۱۲۰).

توضیح بیشتر آنکه قوانینی که در مجلس به تصویب می‌رسد به دو گونه‌اند:

۱. قوانین معمولی که قانون اساسی اجازه وضع آن را به مجلس داده است و بر اساس اصل ۷۱ «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». از آنجا که احتیاجات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه به قدری گسترده است که نمی‌توان آنها را از پیش تعیین کرد، مجلس به‌عنوان مقامی منبعث از سوی ملت، موظف است، متناسب با نیازهای جامعه قانونگذاری نماید.

۲. قوانین خاص سازمان‌دهنده که به‌خاطر بنیادی بودن این گونه قوانین، جهت کلی آن در قانون اساسی مشخص شده است، اما تصویب جزئیات آن بر عهده مجلس شورای اسلامی نهاده شده است. از آنجا که این گونه قوانین، به‌عنوان اصول حیاتی جامعه مد نظر قانونگذار اساسی قرار گرفته، صلاحیت مجلس نسبت به تصویب آنها، صلاحیت تکلیفی است (حمیدیان، ۱۳۸۹، ص ۵۴-۵۳). همه قوانین مصوب مجلس در مورد هر اصلی که قانون اساسی تفصیل آن را با ذکر «به موجب قانون خواهد بود و نظایر آن» به قوانین عادی و مصوبات مجلس، واگذار کرده است، از این قبیل است که شامل موارد ذیل می‌شود:

۱. تصویب قانون مربوط به موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوارها، مندرج در اصول ۷ و ۱۰۰.

۲. تصویب قانون مربوط به شرایط و حدود و کیفیت امر به‌معروف و نهی از منکر،

مندرج در اصل ۸.

۳. تصویب قانون در مورد اصول ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۶ و ۳۸ از

فصل سوم قانون اساسی در رابطه با حقوق ملت.

۴. تصویب قانون در مورد اصول ۴۴، ۴۵، ۴۷، ۴۹، ۵۱، ۵۲، ۵۳ و ۵۴ از فصل چهارم قانون اساسی در رابطه با امور مالی و اقتصادی کشور.
 ۵. تصویب قانون در مورد اصول ۵۲، ۶۲ و ۶۴ در مورد قوه مقننه و همچنین تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس.
 ۶. تصویب قانون در مورد اصول ۱۱۶، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۳۳، ۱۳۹، ۱۴۰ و ۱۴۲ در مورد بخش اداری قوه مجریه و تصویب قانون در مورد اصول ۱۴۹ و ۱۵۰ مربوط به بخش نظامی قوه مجریه.
 ۷. تصویب قانون در مورد اصول ۱۵۹، ۱۶۱، ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۸، ۱۷۲، ۱۷۳ و ۱۷۴ مربوط به قوه قضائیه.
 ۸. تصویب قانون در مورد فصل دوازدهم قانون اساسی؛ یعنی اصل ۱۷۵.
 ۹. تصویب قانون در مورد فصل سیزدهم قانون اساسی؛ یعنی اصل ۱۷۶.
 ۱۰. تصویب قانون در مورد فصل چهاردهم قانون اساسی؛ یعنی اصل ۱۷۷.
- همانطور که ملاحظه می‌شود، اساسی‌ترین وظیفه مجلس شورای اسلامی «قانونگذاری» است و قوانین مصوب آن در این بخش، تکمیل‌کننده حقوق اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

۲. حاکمیت قانون و لزوم محدودیت قوای سه‌گانه

یکی از مهم‌ترین شاخص‌های جوامع سیاسی به‌منظور جلوگیری از استبداد، حاکمیت قانون است؛^۱ چه اینکه حاکمیت قانون به‌معنای برتری قانون در برابر سلطه‌گری فردی و گروهی و نقطه مقابل حاکمیت قدرت است. به همین دلیل، حکومت‌های مردمی و مشروطه در برابر حکومت‌های مطلقه و فردی قرار دارند. حاکمیت قانون، مستلزم محدودیت قوای سه‌گانه در اعمال حاکمیت است؛ زیرا از الزامات آن اصل تفکیک قوا و فروکاستن از انباشت قدرت و تمرکز اختیارات و صلاحیت‌ها در اشخاص یا نهادهای خاص است؛ چنانکه «دایسی» معتقد است، صورت‌بندی قوانین در نظام حقوقی به‌گونه‌ای است که تضمین‌کننده اصل حاکمیت

قانون است (نویمان، ۱۳۷۳، ص ۸۴). بنابراین، مجلس شورای اسلامی؛ هم به‌خاطر اصول حقوقی و هم طبق ادله شرعی در اعمال حاکمیت خود؛ چه در بُعد قانونگذاری و چه در بُعد نظارتی با محدودیت‌هایی مواجه است. از آنجا که فلسفه وجودی مجلس قانونگذاری، جلوگیری از خودسری و الزام همه نهادهای حکومت به قانون است، محدودیت اعمال اختیارات قانونگذاری جزئی از مقتضیات اصل حاکمیت قانون شمرده می‌شود.

موضوع بحث در این نوشتار، پس از اثبات اصل محدودیت مجلس در امر قانونگذاری - برخلاف برداشت بعضی از حقوقدانان از اصل ۷۱ قانون اساسی که مجلس را دارای اقتدار مطلق و صلاحیت عام و نامحدود دانسته‌اند -، بیان حد و مرزها و اصول حاکم بر آن است.

بی‌تردید، منظور از تشکیل قوه مقننه و فلسفه انتخابات به‌دنبال قرن‌ها حکومت مطلقه و استبداد این نبوده که مجلس جای سلاطین مطلق‌العنان را بگیرد و اقتدارات غیر محدودی را اعمال نماید. لذا اتکاء به اصل تفکیک قوا به‌خاطر توزیع قدرت بر اساس قانون اساسی بوده است؛ گرچه مدونین قانون اساسی کشورها به‌ندرت محدودده پارلمان را مشخص کرده‌اند مع‌الوصف به صور مختلف، محدودیت پارلمان احساس می‌شود (همان).

بحث استبداد پارلمانی، همواره مطرح بوده است؛ چنانکه «ژان ژاک روسو» در کتاب «قرارداد اجتماعی» خود آن را مطرح کرده است و نگرش رایج گذشته که کنترل اعمال اختیارات قوه مقننه، بر خلاف دیگر قوا، مستلزم پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی نیست و پارلمان، خود به دلیل ویژگی‌های خاص نهادی، به مقولاتی از قبیل حقوق و آزادیها در قانونگذاری توجه دارد، امروزه دستخوش تغییرات بسیار گردیده است؛ چنانکه به تدریج، محدودیت بر اعمال اختیارات قوه مقننه، روبه‌ای ضروری برای حاکمیت قانون محسوب می‌شود. این تغییر نگرش تا حدود زیادی به تجربه تاریخی نشأت گرفته از انقلاب فرانسه و هراس از قدرت مطلقه تجلی یافته در اراده اکثریت مردم بازمی‌گردد. تأکید بر اصل آزادی و حقوق اقلیت در آثار متفکرانی چون «جان استوارت میل»، حاکی

از دغدغه آنان از پدیده «استبداد اکثریت» است که از بطن نظریه‌های دموکراسی، نمایندگی و حکومت اکثریت متولد می‌شود (مالمیری، ۱۳۸۵، ص ۱۵۶-۱۵۵).

به دلیل توسعه فراوان دامنه قانونگذاری نسبت به گذشته، حقوق و آزادیهای فردی عمومی به شدت متأثر از این حوزه فربه اختیارات و صلاحیت‌ها است. به بیان «مدیسون»، اختیارات قوه مقننه گسترده‌تر شده و در مقایسه با قوای دیگر که ضرورتاً تا حدودی به وسیله تصمیمات این قوه نیز هدایت می‌شوند در مقابل محدودیت‌های پیش‌بینی شده در نظام‌های رایج حقوقی و سیاسی، کمتر آسیب‌پذیر است. این وضعیت بدین معناست که مسأله اصلی که قوانین اساسی مدرن با آن مواجه‌اند، نه اعمال خودسرانه قدرت به وسیله پادشاهان مطلقه، بلکه تمرکز و تجمع اختیارات بدون کنترل و نظارت در قوه مقننه و برخورداری از بیشترین اختیارات حکومتی است (همان، ص ۱۵۷-۱۵۶).

از نظر «هایک» نمی‌توان هر آنچه را که به وسیله پارلمان وضع شد، «قانون» نامید، بلکه قانون باید موصوف به ویژگی‌هایی از قبیل عام و غیر تبعیض‌آمیز بودن به سود یا زیان گروه‌های خاص باشد و این ویژگی‌ها ضامن اعمال حاکمیت قانون بر پارلمان محسوب می‌شود (هایک، ۱۳۸۲، ص ۲۳۲). اگر قوه مقننه، حق اختیار وضع قوانینی عام و قابل اعمال بر همگان به نحو برابر را داشته باشد و توسل به زور به وسیله قوه مجریه، صرفاً برای اجرای قوانینی با ویژگی‌های پیش‌گفته باشد، اعمال حقوق و آزادیهای عمومی و فردی ممکن خواهد شد؛ اما اگر به جای محدود کردن قوه مقننه به قانونگذاری در حوزه مزبور، هر مصوبه اعلام شده به وسیله آن قوه را «قانون» بنامیم، اختیارات نامحدود برای پارلمان تعریف کرده‌ایم که مغایر با اصل حاکمیت قانون به حساب می‌آید (همان، ص ۱۹۶-۱۹۵).

مجلس شورای اسلامی، شؤن گوناگون و صلاحیت‌های متعدد و به‌دنبال آن محدودیت‌هایی دارد، اما موضوع بحث ما فقط محدودیت‌های آن در امر قانونگذاری است. محدودیت‌های قانونی، بر مبنای قانون شکل گرفته و در اسنادی از قبیل قانون اساسی، جلوه‌گر شده‌اند. از این رو، مبنای ارزیابی ما قانون اساسی جمهوری اسلامی است.

۳. محدودیت‌های قوه مقننه در قانونگذاری

علی‌رغم صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری، به لحاظ حاکمیت قانون و اصل استقلال قوا و تقسیم وظایف و توزیع اختیارات، مجلس مانند سایر قوا با محدودیت‌هایی مواجه است که ریشه در عوامل مختلفی دارد. غالباً این محدودیت‌ها یا ناشی از محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون و در تنظیم مناسباتش با سایر قواست و یا طبق اصل برتری قانون اساسی و ضرورت انطباق قوانین فرودست با قوانین فرادست و یا به خاطر محدودیت ساختاری آن و گاهی نیز به خاطر صلاحیت اختصاصی مراجع دیگر برای وضع قانون در موارد خاص است. اینک به شرح مختصر و تبیین این محدودیت‌ها می‌پردازیم.

الف) اصل محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون

مجلس هر کشور، بخشی از نهادهای حکومتی است و به همین دلیل اولاً: اختیارات و حوزه صلاحیت‌ها بر اساس ایدئولوژی حاکم بر آن کشور تعیین می‌شود و ثانیاً: به مقتضای ولایی‌بودن نظام جمهوری اسلامی، مجلس در حوزه صلاحیت‌ها و عملکردهای خود، تحت نظارت ولایت فقیه عمل می‌کند. این دو باعث محدودیت ذاتی حوزه صلاحیت‌ها و اختیارات مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

طبق اصل اول قانون اساسی، حکومت ایران، جمهوری اسلامی و بر اساس اعتقاد دیرینه ملت ایران به حکومت حق و عدل قرآن است و طبق اصل دوم، جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به خدای یکتا و اختصاص حاکمیت و تشریح به او و لزوم تسلیم در برابر امر او و وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین و ...

ازاین‌رو، اولین محدودیت برای مجلس شورا در تقنین، محدودیت ذاتی برخاسته از ماهیت نظام سیاسی جمهوری اسلامی و ساختار کلی نظام است. به همین دلیل در اصل چهارم مقرر شده است:

کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر

اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.

و در اصل ۷۲ به این محدودیت مجلس شورا، تصریح شده است: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است».

با همین منطقی در اصل ۶۷ قانون اساسی مقرر شده است که نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال، سوگند یاد کنند و با تکیه بر شرف انسانی خویش، تعهد کنند که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشند.

به لحاظ ساختار کلی نظام نیز، مجلس شورا همانند سایر قوا تحت نظارت ولی فقیه، عمل می‌کند و با توجه به مطلقه بودن ولایت فقیه و استصوابی بودن نظارت، بالطبع مجلس در همه شؤون اقدامات خود از جمله قانونگذاری باید فرامین و ملاحظات رهبر انقلاب را مراعات کند. در اصل پنجم به ولایتی بودن نظام اسلامی تصریح می‌کند: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر «عجل الله تعالی فرجه»، در جمهوری اسلامی ایران، ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است».

و در اصل ۵۷، لزوم نظارت رهبری در همه شؤون حکومت بیان شده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

بنابراین، ولی فقیه به عنوان مقام حاکم بر کل امور کشور، نظارت و سلطه تشریحی، تنفیذی و قضایی دارد (هاشمی، ۱۳۷۹، ج ۲، ص ۸-۷). علاوه بر آنکه خصیصه عمده تعدیل قوا در جمهوری اسلامی ایران، سیستم هدایت از بیرون است که به وسیله رهبر و ولی فقیه منتخب اکثریت قاطع مردم - از طریق خبرگان منتخب آنها در مجلس

خبرگان رهبری - در مورد قوای سه‌گانه اعمال می‌گردد که با توجه به اوصاف و شرایط رهبری؛ یعنی فقاقت، عدالت، تقوا و بینش سیاسی و اجتماعی، هم اسلامی بودن مصوبات تضمین می‌شود و هم دغدغه سوء استفاده از قدرت منتفی می‌شود (عمید زنجانی، ۱۳۷۳، ج ۱، ص ۲۹۲-۲۹۱).

ب) اصل برتری قانون اساسی

اهمیت ویژه قانون اساسی در میان سایر قوانین به دلیل ارتباطش با ساختار کلی حقوقی - سیاسی هر کشور است. احترام به قانون اساسی به معنای ضمانت ثبات و تداوم و استحکام چارچوب‌های دولت - کشور و رژیم سیاسی مستقر در هر جامعه است. از این رو، در کشورهایی که اداره امور بر پایه قانون اساسی استوار است، نظام حقوقی و مشروعیت کلیه نهادها و صحت اعمال آنها مبتنی بر قانون اساسی است و این اصول، قاعده بنیادی محسوب می‌گردند. قانون اساسی، صلاحیت ارگانها و قدرتها را مشخص می‌سازد و به همین علت، برتر از همه قدرتها و نهادهاست. به گفته یکی از حقوقدانان فرانسوی، به محض اینکه هر یک از نهادهای مملکتی اقدامی بر خلاف قانون اساسی انجام دهند، خودبه‌خود از قدرت، خلع می‌شوند.

اصل برتری قانون اساسی بر قوانین عادی و نیز بر عملکرد قوای سه‌گانه مملکتی دارای نتایج زیر است:

۱. بی‌اعتباری عمل خلاف قانون اساسی: همانطور که عمل خلاف قانون افراد در یک جامعه، بی‌اعتبار است، اعمال قوای سه‌گانه؛ اعم از مقننه و مجریه و قضائیه که خلاف قانون اساسی باشد نیز فاقد اعتبار شناخته می‌شود.

۲. غیر قابل انتقال بودن اختیارات: اصل برتری قانون اساسی موجب می‌شود اختیاراتی که به موجب قانون اساسی به ارگانها و نهادها و افراد تفویض می‌گردد قابل انتقال به دیگران نباشد. بنابراین، می‌توان گفت اصل ۸۵ قانون اساسی که سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته و مجلس را از واگذار کردن اختیار قانونگذاری به شخص یا هیأت دیگر ممنوع ساخته، ناشی از همین اصل است.

۳. برتری بر قانون عادی: هر قانونی که ناقض اصول قانون اساسی باشد، فاقد اعتبار است؛ زیرا اگر بتوان بدون برخورد به یک ضمانت اجرای قاطع، اصول قانون اساسی را با تصویب قوانین عادی زیر پا گذاشت این برتری، خالی از مفهوم و معنای حقیقی می‌شود. شکل‌گیری سلسله‌مراتب قواعد حقوقی بر حسب اهمیت آن با سنجش آنها یا با معیار اهمیت واضح آنها (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۳، ص ۳۳-۳۰) و یا اهمیت محتوای آنها به این منظور است که شبکه قواعد و احکام موجود باید در ارتباط با یکدیگر از خط مشی واحدی پیروی کنند و بین آنها هماهنگی لازم که جزء لاینفک احترام به اصول کلی است به وجود آید (همان، ص ۲۹-۲۸).

در تنظیم سلسله‌مراتب حقوقی و انطباق محتوای قواعد فروتر با قواعد برتر، قانون اساسی، مقدم بر قوانین عادی و مصوبات مجلس است. اصل انطباق هرگونه تصمیم‌گیری قانونی با تصمیمات بالاتر و همچنین سازگاری هنجارهای فرودین با هنجارهای فرازین، نتیجه منطقی اصل قانونی‌بودن است که امروزه مورد قبول همه مکاتب حقوقی است (همان، ص ۳۰-۲۹) و تأسیس شورای نگهبان، طبق اصل ۹۱ با هدف پاسداری از قانون اساسی به منظور تضمین برتری قانون اساسی است.

۴. تفسیر قانون اساسی: اصلاح قانون اساسی و تکمیل آن در صورتی که قانون اساسی در مسأله معینی ساکت باشد و یا به اندازه کافی، حاوی مقررات لازم نباشد، منحصراً باید توسط مجلس خبرگان و یا مجلس مؤسسان منتخب مردم به عمل آید. بدیهی است قوه مقننه که یک نهاد برپا شده طبق قانون اساسی است، حق وضع قانون اساسی و یا وضع قوانینی را که تشریح آنها در شأن مجلس مؤسسان است، ندارد.

ج) اصل محدودیت ساختاری مجلس در وضع قانون

از نظر تاریخی با حذف رژیم‌های دیکتاتوری و برقراری حاکمیت مردم در نظامهای سیاسی کنونی، حکومت‌های مطلقه، نفی و توزیع قدرت بین قوای متعدد به رسمیت شناخته شده است که غالباً از آن به اصل تفکیک قوا یاد می‌شود. این نظریه به شکل مرسوم کنونی برای نخستین بار از سوی «متسکیو» در «روح القوانين» مطرح شد.

مهم‌ترین استدلال وی آن بود که تنها با تفکیک میان قوای حکومتی می‌توان از آزادی شهروندان دفاع کرد. اگر واضع قانون، مجری قانون هم باشد و یا مجری قانون، خود در مقام قضاوت راجع به دعاوی مطرح‌شده در مورد تعدی مقامات حکومتی قرار گیرد، اعمال قدرت خودسرانه افزایش یافته و حقوق و آزادیها نقض می‌شود (منتسکیو، ۱۳۶۲، ص ۲۹۷). در واقع، نظریه تفکیک قوا بیانگر ساختار حکومتی با امکانپذیری قانون‌مداری و اعمال چارچوب‌بندی شده اختیارات و صلاحیت‌های مقامات عمومی است. بدین ترتیب، بنیاد تئوریک این نظریه «شیوه سازماندهی سیاسی به‌منظور حفاظت از آزادی به‌وسیله جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت» و دربردارنده اصولی است که بیانگر چگونگی توزیع یا تقسیم قدرت^۲ بر مبنای کارکردهای متنوع حکومت در سه بخش تقنینی، اجرایی و قضایی است.^۳

نحوه ارتباط و تعامل میان هر یک از قوای مقننه، مجریه و قضائیه و نیز سازوکار این تعامل، بدون آنکه منجر به اختلاط میان حدود اختیارات ویژه هر یک از قوا گردد، موضوع بسیار حساسی است. با استقلال یا تفکیک قوا، صلاحیت‌ها و اختیارات میان دستگاههای مختلف حکومت با اهداف و منافع متفاوت و بعضاً متعارض، به نحوی توزیع می‌شود که هیچ شاخه‌ای از حکومت قادر به اعمال آن بخش ویژه اختیارات خود بدون هماهنگی با دیگر گروهها نباشد، بلکه هر یک از قوا در نظام «نظارت و تعادل»،^۴ اعمال قدرت به وسیله قوای دیگر را مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌دهد. با این شیوه، هم اصل تفکیک قوا و امتیازات آن تحقق می‌یابد و هم از مضرات ناشی از عدم ارتباط و تعامل قوا در اعمال حاکمیت کاسته می‌شود.

در اندیشه اسلامی با قطع نظر از مسأله سوء استفاده از قدرت در تمرکز قدرت که با اعتبار شرایط عصمت یا عدالت در حد اعلا در رهبری، منتفی یا بسیار بعید است و با اشتراط تقوا و عدالت، نظارت پیشینی برای مهار خودخواهی و سوء استفاده احتمالی منظور شده است، مسأله تخصصی بودن کارها و حجم انبوه آن مقتضی تقسیم قدرت و تسریع در انجام امور است. ازاین‌رو، جمهوری اسلامی ایران به لحاظ ولایی بودن نظام اسلامی، به نحوی تمرکز قدرت را در رأس هرم قدرت پذیرفته است، ولی به‌منظور

اجتناب از استبداد و خودکامگی، بر اساس آموزه‌های اسلامی با در نظر گرفتن شرایط و صلاحیت‌های ویژه برای رهبری، نظارت پیشینی برای مهار قدرت را لحاظ نموده است و از سوی دیگر با طرح نهادهای حقوقی و سیاسی؛ مانند امر به معروف و نهی از منکر و مجلس خبرگان رهبری، نظارت پسینی را نیز از نظر دور نداشته است. به همین دلیل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که منبعث از شریعت اسلامی است به جای اصل تفکیک قوا از اصل استقلال قوا یاد شده است که البته همه قوا تحت نظارت عالیله ولیّ فقیه عادل، با تقوا، شجاع، مدیر و مدبر اعمال حاکمیت می‌کنند. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران نظام سیاسی ویژه‌ای است که در آن با وجود تمرکز قدرت در رأس نظام، توزیع قدرت نیز لحاظ شده است. در اصل ۵۷، اداره کشور را به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، محول نموده و استقلال هر یک از سه قوه را نسبت به یکدیگر تصریح کرده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند، این قوا مستقل از یکدیگرند».

در این نظام در تنظیم مناسبات قوه مقننه با سایر قوا همانند نظام سیاسی، پاره‌ای از کشورهای اروپایی، پارلمان دارای صلاحیت عام در وضع قانون^۵ و نقش اساسی در نظارت بر اعمال قوه مجریه است.

با وجود این، امروزه علمای حقوق اساسی در این زمینه، اتفاق نظر دارند که برای حفظ دموکراسی و حسن اجرای اصول قانون اساسی، نه دولت و نه پارلمان نباید به یک برتری و تفوق درازمدت دست یابند و باید تعادل میان دو قوه مزبور به طور دائمی توسط افکار عمومی کنترل گردد. بر همین اساس، از نظام پارلمانی به «حکومت افکار عمومی» تعبیر شده است. از جمله اصولی که می‌تواند به برقراری این تعادل کمک کند، برابری قوه مجریه و قوه مقننه است. قوه مجریه به صورت ابزار قوه مقننه نبوده و استقلال آن تضمین گردد. تحقق این هدف، منوط به آن است که قوه مجریه بتواند در امور اجرایی نقش مؤثری ایفا کند و مجلس با عدم ورود به مدیریت اجرایی کشور، استقلال قوه مجریه و قضائیه را رعایت کند و این قوا نیز شأن تقنینی و نظارتی مجلس

را محترم شمارند؛ زیرا تداخل بی جا در حیطه اختیارات و صلاحیت‌های قوای دیگر به
اخلال در امور خواهد انجامید، نه اصلاح آن.

با همین منطوق، اولاً: در اصل ۷۴ مقرر شده است: «لوائح قانونی، پس از تصویب
هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود». ثانیاً: طرحهای قانونی که به ابتکار مجلس است
نباید بار اضافی بر عهده دولت بگذارد و از این راه در امور اجرایی دولت مداخله یا
اخلال نماید. حسب اصل ۷۵ قانون اساسی: «طرحهای قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی
که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا
افزایش هزینه عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق
جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

در این بخش، یادآوری نکات زیر شایسته می‌نماید:

۱. حسب اصل ۱۵۶: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و
اجتماعی» است و از جمله وظایف او «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای
مشروع و اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» است و در
اصل ۱۵۸ از جمله وظایف مهم رئیس قوه قضائیه «ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری
به تناسب مسؤولیت‌های اصل ۱۵۶ و تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی»
ذکر شده است.

با توجه به اطلاق اصل ۷۴ که مقرر داشته است: «لوائح قانونی، پس از تصویب
هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود»، لوایح قضایی نیز باید از طریق قوه مجریه به
مجلس ارسال شود. به موجب ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه
مصوب ۷۸/۱۲/۸، دولت موظف است لوایح قضایی را که توسط رئیس قوه قضائیه،
تهیه و تحویل دولت می‌شود حداکثر ظرف مدت ۳ ماه تقدیم مجلس نماید. دولت
نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس ارسال نماید. هرگونه تغییر
مربوط به امور قضایی در این گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه، مجاز
می‌باشد (وکیل و عسکری، ۱۳۸۸، ص ۵۲۱-۵۲۰).^۶ مبنای استدلالی این تفسیر و تقنین،
همان تقسیم وظایف و حیطه‌بندی صلاحیت‌هاست. فرق لوایح قضایی و غیر قضایی،

مربوط به محتوای آن است. محتوای لوایح قضایی در فصل یازدهم قانون اساسی به ویژه اصول ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۵۸ ذکر شده و موضوعات مربوط به آنها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی، معین شده است.

ناگفته نماند به لحاظ جایگاه و نقش مردم در حکومت اسلامی و نظام مردم‌سالار دینی که از آن به‌عنوان جمهوری اسلامی یاد شده است، بر اساس اصل یک‌صدم قانون اساسی، مسأله شوراهای اسلامی، مطرح و در اصل یک‌صدم و یکم شورای عالی استانها پیش‌بینی شده است و در اصل ۱۰۲ مقرر شده است: «شورای عالی استانها حق دارد در حدود وظایف خود طرحهایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرحها باید در مجلس، مورد بررسی قرار گیرد».

بنابراین، علاوه بر قوه مجریه، شورای عالی استانها مرکب از نمایندگان شوراهای استانها که به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها تشکیل می‌شود، می‌تواند برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی کشور طرحهایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند تا بررسی شود.

۲. حسب تفسیر شورای نگهبان، اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادهاى نمایندگان در لایحه بودجه نیست.^۷

دلیل آن روشن است؛ زیرا بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت، تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، مجلس شورای اسلامی مسؤول رسیدگی به بودجه است. لذا نمی‌توان با نظر بعضی حقوقدانان موافقت کرد که گفته‌اند:

طبق قانون اساسی، این دولت است که بودجه را تنظیم می‌کند و برای تصویب به مجلس می‌دهد. بودجه، یک برنامه است، قانون که نیست. ما با مسامحه می‌گوییم قانون بودجه، اما به یک برنامه مالی یکساله که نمی‌شود

قانون اطلاق کرد. قانون تا زمانی که توسط قانون دیگری نسخ نشود، دوام دارد. بودجه، برنامه درآمدها و هزینه‌های کشور در عرض یک سال است که دولت به مجلس می‌دهد و مجلس می‌تواند آن را تصویب یا رد کند و اگر قرار است تغییری در بودجه به وجود بیاید، باید با تأمین نظرات دولت باشد. بالأخره دولت مسئول برنامه‌ریزی است. قانون اساسی هم می‌گوید دولت برنامه بودجه‌اش را باید به مجلس بدهد. مجلس می‌تواند رد کند و بگوید بودجه جدیدی بیاورید.^۸

البته با غمض نظر از اصل ۷۱ و صلاحیت عام مجلس در وضع قانون، اصل ۵۱، مجلس شورای اسلامی را مسئول رسیدگی و تصویب بودجه دانسته است، نه صرفاً تصویب آن تا فقط صلاحیت تأیید یا رد آن را داشته باشد. افزون بر تصریح ذیل این اصل که «هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود» و مقصود از قانون، قانون عادی مصوب مجلس است، اعتبار قانون بودجه سالانه در همان فاصله زمانی است و پس از آن خود به‌خود منقضی می‌شود، مگر با اعتباربخشی مجدد توسط خود مجلس.

با وجود این، با توجه به تعریف بودجه به «پیش‌بینی هزینه و درآمد یکساله کشور» مجلس نمی‌تواند به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی آن‌چنان تغییرات بنیادین در لایحه بودجه ایجاد کند که به گفته بعضی اساتید علم حقوق «گاهی مجلس اولویت‌های دولت، تأمین منابع دولت، نحوه تحصیل منابع جدید و خلاصه کل بودجه را زیرورو می‌کند» و دولت را در اجرای برنامه‌های خود ناکام می‌گذارد. این همان معضلی است که در سالیان اخیر، همواره موجب چالش در رابطه بین دولت و مجلس می‌شده است. بنابراین، گرچه ظاهر اصل ۷۱، صلاحیت عام است، اما روح اصل ۷۵ و ماهیت لایحه بودجه، مانع چنین تغییرات گسترده‌ای در اولویت‌ها و برنامه‌های دولت خواهد بود؛ زیرا به‌راستی «این دولت است که می‌داند ظرفیت جامعه برای اخذ عوارض چقدر است، مالیاتها چقدرند و مطالب دیگری که دولت بر آنها اشراف دارد. دولت است که می‌داند اگر مالیات حساب‌نشده‌ای را بر مردم تحمیل کند، مشکل اجتماعی ایجاد

می‌شود. اینها ابزارهای نرم هستند. حالا برای این برنامه‌ای که توسط نهادی غیر از دولت به هم می‌ریزد، دولت باید پاسخگو باشد و این مسأله است که در تعاملات، مشکل ایجاد می‌کند. اگر مجلس بخواهد کل بودجه را زیرورو کند، دولت می‌تواند بگوید من چرا بودجه بنویسم و مجلس چرا منتظر دریافت لایحه بودجه از طرف دولت است؟ خودش بودجه بنویسد و بدهد تا دولت اجرا کند و خودش هم پاسخگو باشد. وقتی این طور نیست، چالش به وجود می‌آید.^۹

به همین دلیل، قانون بودجه به صورت لایحه از سوی دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود و به موجب قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌کند و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول اهداف دولت می‌شود. از سوی دیگر، مسؤول رسیدگی به این برنامه پیشنهادی، مجلس است. لذا به نظر می‌رسد تنها راه حل این مسائل، تفاهم و تعامل مثبت قوای مجریه و مقننه با یکدیگر است.

د) محدودیت‌های شکلی مجلس در قانونگذاری

این محدودیت‌ها به گونه‌های مختلفی در قانون اساسی آمده است که اهم موارد آن عبارتند از:

۱. اعتبار قانونی مجلس، منوط به وجود شورای نگهبان: مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی، بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان».

بنابراین، جز در دو مورد یادشده، وقتی اصل وجود مجلس و تشکیل جلسات آن بی‌اعتبار باشد، روشن است که بدون وجود شورای نگهبان، مصوبات مجلس، اعتبار قانونی ندارد.

۲. رسمیت یافتن جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع

نمایندگان: طبق اصل ۶۵ قانون اساسی «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد». این نصاب برای رسمیت یافتن جلسات، لازم است و بدون حضور این تعداد، مصوبات مجلس اعتبار قانونی ندارد.

۳. اعتبار جلسات غیر علنی مجلس شورای اسلامی با حضور شورای نگهبان: طبق اصل ۶۹ قانون اساسی «مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد».

۴. نصاب خاص برای تصویب برخی قوانین یا تصمیمات قانونی: اینکه پس از رسمیت یافتن جلسات، برای تصویب موضوعات مطرح، چه میزان از رأی لازم است، بسته به موضوعات مختلف، متفاوت است. اصل ۵۹ قانون اساسی، در مورد درخواست قانونگذاری مستقیم با مراجعه به آراء عمومی، تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس را لازم می‌داند، اما این نصاب در مورد مصوبات غیر علنی مجلس، طبق اصل ۶۹ قانون اساسی، سه چهارم مجموع نمایندگان است. به‌عنوان یک اصل کلی، طبق اصل ۶۵: «تصویب طرحها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد، مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد؛ چنانکه در اصل ۶۸ قانون اساسی آمده است: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان از انتخابات نقاط اشغال‌شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود...».

۵. نحوه ارائه طرح و لایحه قانونی: طبق اصل ۷۴ «لوائح قانونی، پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرحهای قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی، قابل طرح است».

ه) صلاحیت اختصاصی و استثنایی مراجع دیگر برای وضع قانون

اختیار قانونگذاری از اهم وظایف نمایندگان است و نمی‌تواند آن را به شخص و یا گروهی واگذار نمایند. در دوران مشروطیت بارها مجلس چنین اختیاری را به دیگران

واگذار نموده بود و مدوّنین قانون اساسی با تصویب اصل ۸۵ از خود، عکس‌العمل نشان دادند. مع‌الوصف موارد استثنایی را هم پیش‌بینی کرده‌اند. حقوق‌دانان در این خصوص، نظرات مختلفی - با توجه به اصل تفکیک قوا و میزان علاقه به آن - ابراز نموده‌اند. بعد از تحولات جنگ جهانی دوم، کم‌کم گرایش‌هایی به سوی انتقال قدرت قانونگذاری از مجلس به دولت دیده می‌شود. در انگلستان، کابینه که ابتدا در چهارچوب متون قانونی، حق وضع آیین‌نامه داشت به تدریج در زمینه‌های صرفاً قانونی هم اتخاذ تصمیم می‌نماید. در قانون اساسی ۱۹۴۶ فرانسه، اصل عدم انتقال به این شرح آمده بود: «مجلس ملی به تصویب قانون می‌پردازد و این حق را نمی‌تواند به کسی واگذار کند»، ولی قانون اساسی جمهوری پنجم ۱۹۵۸ اصل تفویض اختیار را پذیرفته است.

بنابراین، گاهی در قانون اساسی کشورها مراجع دیگری غیر از پارلمان برای تصویب نوع خاصی از قوانین پیش‌بینی شده‌اند و گاهی محدوده‌ای برای مراجعه به آراء عمومی یا همه‌پرسی در نظر گرفته می‌شود که طبعاً پارلمان نمی‌تواند در آن قلمرو قانون وضع کند. اصل ۷۱ قانون اساسی که می‌گوید «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل ... می‌تواند قانون وضع کند»، مبین آن است که صلاحیت انحصاری مجلس در وضع قانون، یک صلاحیت عام است و شامل عموم مسائل می‌شود و حال آنکه به موجب قانون اساسی، ۸ مورد از تحت صلاحیت عام مجلس خارج است. مواردی که به‌طور استثنایی، مراجع دیگری غیر از مجلس شورای اسلامی، حق وضع قانون را پیدا کرده‌اند عبارتند از:

۱. وضع قانون از طریق همه‌پرسی: طبق اصل ۵۹، با شرایط خاصی، مردم با شرکت در فرآیند و دادن رأی «آری» یا «نه»، نظر خود را مستقیماً اعلام می‌کنند و با رأی مثبت، قانون را به تصویب می‌رسانند.^{۱۰} غالباً در فرآیند دوم، موضوعی مطرح می‌شود که مردم باید اثباتاً یا نفیاً نسبت به آن اعلام نظر نمایند - مانند فرآیند دوم فروردین ۱۳۵۸ درباره نظام جمهوری اسلامی - یا دو موضوع اعلام می‌شود که یکی را باید برگزینند.
۲. وضع قانون به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان: به موجب اصل ۱۰۸

قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین‌دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان، تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد».

۳. تصویب مقررات به وسیله خبرگان رهبری: مجلس خبرگان رهبری اختیار هرگونه تغییر و تجدید نظر در «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها» را دارد. همچنین تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است. بر اساس اصل ۱۰۸ «... از آن پس هرگونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».

۴. تصویب مقررات به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام: صرف نظر از وظایفی که مجمع مزبور بر عهده دارد،^{۱۱} به موجب قسمت اخیر اصل ۱۱۲: «مقررات مربوط به مجمع، توسط خود اعضاء، تهیه و تصویب و به تأیید مقام معظم رهبری خواهد رسید».

۵. تصویب مقررات به وسیله شورای عالی امنیت ملی: شورای عالی امنیت ملی در چارچوب اختیاراتی که قانون اساسی به او محول نموده است، به موجب مقرراتی تصویب می‌کند که پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجراست.^{۱۲}

۶. بازنگری در قانون اساسی توسط شورای بازنگری: مرجع صلاحیت‌دار تجدید نظر در قانون اساسی، شورای بازنگری است که مقررات آن در فصل ۱۴ قانون اساسی، پیش‌بینی شده است. به موجب اصل ۱۷۷ قانون اساسی: «مصوبات شورای بازنگری، پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد».

۷. وضع و مقررات محلی توسط شوراهای اسلامی: به موجب اصل ۷: «... شوراهای مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم‌گیری...» کشورند و به موجب اصل ۱۲، شوراهای مزبور مقررات محلی را در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از مذاهب قانونی پنجگانه - حنفی، مالکی، حنبلی، شافعی، زیدی - اکثریت داشته باشند بر طبق آن مذهب و با حفظ حقوق پیروان سایر

مذاهب و در حدود اختیارات شوراها وضع خواهد نمود. البته اگرچه به موجب اصل ۱۰۳: «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می‌شوند، در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند»، اما به موجب اصل ۱۰۵ «تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد». بنابراین، به موجب مقررات فوق، شوراها اسلامی، مقررات محلی وضع می‌کنند و مجلس شورای اسلامی، مقررات ملی را تصویب می‌کند.

به لحاظ اهتمام به نقش مردم در نظام مردم‌سالار دینی جمهوری اسلامی، طبق اصول ۱۰۰ تا ۱۰۲، شورای عالی استانها حق دارد برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی کشور، طرحهایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت، جهت بررسی به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند.

۸. وضع قانون به وسیله قوه مجریه یا کمیسیونهای مجلس: مذاکرات نمایندگان در مجلس شورای اسلامی و رعایت تشریفات که برای وضع قانون ضرورت دارد، غالباً موجب کندی تصویب قوانین می‌شود. به همین دلیل، قانون اساسی در مواردی که بنا بر ضرورت، وضع سریع قانونی احساس می‌شود، هم خود اجازه وضع قانون به هیأت‌هایی غیر از مجلس؛ مثلاً دولت یا کمیسیونهای دولت را می‌دهد، به مجلس شورای اسلامی نیز حق تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیونها یا دولت را داده است. واگذاری اقتدارات تقنینیه به چند صورت است:

الف) تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیونهای مجلس، طبق اصل ۸۵: «سمت نمایندگی، قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند. در این صورت، این قوانین در مدتی که مجلس، تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود».

ب) تفویض اختیار قانونگذاری به دولت و کمیسیونهای دولت، طبق ذیل اصل ۸۵:

«مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت، مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور، باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

علاوه بر مورد فوق که اختیارات دولت در وضع قوانین خاصی ناشی از اجازه قوه مقننه می‌باشد، در دو مورد ذیل نیز دولت اختیار وضع مقرراتی به‌عنوان تصویب‌نامه یا آیین‌نامه دارد:

مورد اول: اختیار قانونگذاری دولت، مبتنی بر اجازه قوه مقننه:

قوه مقننه در بعضی موارد، به دلایل خاصی؛ مثل جلوگیری از اتلاف وقت قوه مقننه، فنی و تخصصی بودن برخی قوانین و لزوم تصویب فوری بعضی از مقررات، اجازه تهیه قانون - موسوم به «آیین‌نامه» در عرف اداری - را به قوه مجریه می‌دهد. آیین‌نامه‌های مزبور یا آیین‌نامه اجرایی است که به منظور تأمین اجرای قانون وضع می‌شود و یا به منظور تعیین جزئیات و متفرعات قانون می‌باشد که آیین‌نامه ماهوی یا مستقل خوانده می‌شود.

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

(و) اصل کنترل قوانین مصوب مجلس

صلاحیت عام و اختیارات وسیع مجلس شورای اسلامی برای تصویب قوانین مورد نیاز جامعه، باعث این نگرانی می‌شود که مبادا خود را تنها نماینده ملت و حاکمیت دانسته و با مطلق‌تلقی کردن اختیارات خود، در قوای دیگر دخالت داشته و بر اساس همین تصور از حدود مقرر خود در قانون اساسی تجاوز نماید و به عمد یا سهو و یا به‌خاطر برداشت غلط از اصول قانون اساسی، قوانینی را وضع کند که بر خلاف اصول این قانون و آرمانهای حاکمیت اسلامی باشد (حمیدیان، ۱۳۸۹، ص ۵۸-۵۵). از این‌رو، اصل ۵۷ قانون اساسی، این قوه را تحت نظارت ولایت مطلقه فقیه قرار داده است و در اصل ۷۲، تصریح کرده است: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع نماید که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد...».

برای تضمین معیارهای مذکور، قانونگذار اساسی، نهاد حقوقی مستقلی را به نام شورای نگهبان قانون اساسی با وظایف و اختیارات خاص خود پیش‌بینی کرده است؛ چنانکه در اصل ۹۱ مقرر شده است: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات، مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

۱. شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است.

۲. شش نفر حقوقدان در رشته‌های مختلف حقوقی از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند».

به مقتضای جهان‌بینی توحیدی، خدای متعال، خالق جهان هستی است (توحید در خالقیت) و به تنهایی جهان را تدبیر می‌کند (توحید در ربوبیت تکوینی) و صلاحیت انحصاری وضع قوانین در اختیار اوست (توحید در ربوبیت تشریحی) و همه انسانها مکلفند که فقط از دستورات او اطاعت کنند (توحید در عبودیت). پس

مبنای مشروعیت قواعد حقوقی، اراده تشریحی خداوند است. از این رو، هر قانونی که با اراده الهی ناسازگار باشد مشروعیت ندارد؛ هرچند مورد پذیرش دولت و مردم باشد.

انحصار حق قانونگذاری به خداوند، نتیجه طبیعی جهان بینی توحیدی است که بر اساس آن اطاعت از قوانین غیر الهی، شرک تلقی می گردد. دلیل احتیاج به قانون الهی و اتکاء به ربوبیت خداوند سبحان بر اساس آیات قرآن به خالقیت خداوند، علم خداوند به جهان و انسان و معاد انسان (جوادی آملی، ۱۳۶۷، ص ۲۵۶-۲۵۱)، بلکه مجموع همه اوصاف قدرت، آفرینش، ربوبیت تکوینی، علم، غنا و بی نیازی، جود و فیاضیت، حکمت، مالکیت حقیقی، حاکمیت و ولایت، الهی است (مصباح یزدی، ۱۳۷۷، ص ۱۶۵-۱۷۸).

قرآن با تعبیر مختلف به این حقیقت اشاره دارد:

۱. بعضی از آیات دلالت دارند که مردم در موارد اختلافات باید به کتابهای آسمانی

رجوع نمایند:

«كَانَ النَّاسُ أُمَّةً وَاحِدَةً فَبَعَثَ اللَّهُ النَّبِيِّينَ مُبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ وَأَنْزَلَ مَعَهُمُ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِيُحْكَمَ بَيْنَ النَّاسِ فِي مَا اخْتَلَفُوا فِيهِ» (بقره (۲): ۲۱۳).

این آیه به روشنی نشان می دهد که علت و فلسفه وجود دین و فرستادن کتاب آسمانی این است که بر جامعه، حاکمیت پیدا کند و در اختلافات، داوری نماید.

۲. بعضی از آیات، کسانی را که خودسرانه به وضع قانون پرداخته اند، مذمت می کند:

«وَلَا تَقُولُوا لِمَا تَصِفُ أَلْسِنَتُكُمُ الْكَذِبَ هَذَا حَلَالٌ وَهَذَا حَرَامٌ لَتَفْتَرُوا عَلَى اللَّهِ الْكَذِبَ إِنَّ الَّذِينَ يَفْتَرُونَ عَلَى اللَّهِ الْكَذِبَ لَا يُفْلِحُونَ» (نحل (۱۶): ۱۱۶).

۳. در آیات دیگری، پیامبر را از پیروی آراء و هواهای نفسانی دیگران بر حذر

می دارد:

«وَلَنْ تَرْضَىٰ عَنْكَ الْيَهُودُ وَلَا النَّصَارَىٰ حَتَّىٰ تَتَّبِعَ مِلَّتَهُمْ قُلْ إِنْ هَدَىٰ اللَّهُ هُوَ الْهُدَىٰ وَلَئِنَّ اتَّبَعْتَ أَهْوَاءَهُمْ بَعْدَ الَّذِي جَاءَكَ مِنَ الْعِلْمِ مَا لَكَ مِنَ اللَّهِ مِنْ وَلِيٍّ وَلَا نَصِيرٍ» (بقره (۲): ۱۲۰) و «فَلِذَلِكَ فَادُعْ وَاسْتَقِمْ كَمَا أَمَرْتَ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَقُلْ آمَنْتُ بِمَا أَنْزَلَ

اللَّهُ مِنْ كِتَابٍ وَأُمِرْتُ لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمُ» (شوری (۴۲): ۱۵).

۴. در آیات دیگری کسانی که خلاف حکم خدا، حکم کنند فاسق (مائده (۵): ۴۷)، ظالم (مائده (۵): ۴۵) و کافر (مائده (۵): ۴۴) شمرده شده‌اند.

۵. تعدادی از آیات، حکم را منحصر به خدا می‌داند:

«إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ أَمَرَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ ذَلِكَ الدِّينُ الْقَيِّمُ» (یوسف (۱۲): ۴۰) و «إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ يَفْضُ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ» (انعام (۶): ۵۷).

بنابراین، بر اساس دلایل عقلی و نقلی، قانونگذاری حق خداوند است و هیچ کس دیگر - جز با اذن او - حق قانونگذاری ندارد. به همین دلیل، اصل دوم قانون اساسی، بنیاد حکومت جمهوری اسلامی ایران را ایمان به خدای یکتا (لا اله الا الله) و اختصاص حاکمیت و تشریح به او و لزوم تسلیم در برابر امر او و وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین می‌داند و بر اساس اصل چهارم: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است».

با این مبنای شرعی و حقوقی، شورای نگهبان، ضامن حفظ اسلامیت نظام اسلامی در بعد قانونگذاری است (ورعی، ۱۳۸۶، ص ۴۸۷-۴۸۶). البته با توجه به اینکه مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید برخلاف قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی باشد و کنترل این انطباق نیز با شورای نگهبان است و نیز نظارت بر تمام انتخابات به‌عنوان تجلی مردم‌سالاری دینی بر عهده شورای نگهبان است، این شورا ضامن حفظ جمهوریت نظام اسلامی نیز می‌باشد.^{۱۳}

علت سپردن این مسؤلیت مهم به نهاد مستقل شورای نگهبان قانون اساسی این است که سپردن این امر به قوای سه‌گانه، با توجه به ویژگی‌های خاص هر یک از آنان، غیر ممکن به نظر می‌رسد. به دلیل آنکه قوه مقننه که خود را واضع قانون می‌داند، نمی‌تواند مشکل ناشی از مسؤلیت خویش را پذیرفته و یا در جهت حل آن اقدام

نماید. قوه مجریه و قضائیه نیز که خود باید مجری مصوبات قوه مقننه باشد، بدیهی است که از ایفای این نقش، عاجز خواهند ماند. البته قوه قضائیه تا اندازه‌ای از تخصص کافی در جهت اجرای این نقش بهره‌مند است و می‌تواند چنین مسؤولیتی را عهده‌دار گردد؛ اما از آنجا که ممکن است این قوه با داراشدن قدرت کنترل بر دو قوه دیگر اعمال نفوذ نماید و تعادل قوا را به نفع خویش تغییر دهد. لذا قانون جمهوری اسلامی ایران برای حفظ توازن و تعادل قوا، کنترل مصوبات قوه مقننه را بر عهده شورای نگهبان قرار داده تا در رابطه با وظایف محوله و با توجه به تأکیدات اصل ۴ و ۷۲ قانون اساسی، نقش خود را ایفاء نماید.

شورای نگهبان به‌عنوان نهادی با مسؤولیت مراقبت از قانون اساسی و شریعت اسلامی، موظف است تمام هم‌خویش را به‌کار گیرد تا مجلس شورای اسلامی، تحت هیچ شرایط و یا عنوانی به تصویب قوانین مغایر با موازین اسلامی یا قانون اساسی اقدام ننماید و در راستای این مسؤولیت عظیم، هیچ مصلحتی را به‌جز پاسداری از شریعت اسلامی و قانون اساسی، مد نظر خویش قرار ندهد. از این‌رو، بر اساس اصل ۹۴: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان، موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی، مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت، مصوبه قابل اجرا است».

از آنجا که شورای نگهبان در این نقش خود دو وظیفه دارد - یکی انطباق مصوبات با شریعت اسلامی و دیگری انطباق مصوبات با قانون اساسی -، طبق اصل ۹۶ اگر کنترل و نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، در رابطه با عدم مغایرت قوانین عادی با موازین اسلامی باشد، باید به تصویب اکثریت فقهای شورای نگهبان برسد و اما از نظر عدم تعارض آن با قانون اساسی نیز نظر اکثریت همه اعضای شورای نگهبان، ملاک عمل قرار گرفته و بر اساس آن تصمیمی اتخاذ می‌شود.

اصول قانون اساسی نیز به‌گونه‌ای تدوین گردیده است که حجت را هم بر مجلس

شورای اسلامی و هم بر شورای نگهبان تمام نموده است؛ زیرا اولاً: طبق نص صریح اصل ۹۳ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان» و ثانیاً: کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی، تحت هر شرایطی - اعم از اضطراری و غیر اضطراری، علنی و غیر علنی، و فوری و عادی -، در صورتی معتبر است که با حضور و تأیید شورای نگهبان باشد» (قانون اساسی، اصل ۶۹).

نتیجه گیری

مجلس شورای اسلامی به خاطر مهم ترین کارکردش؛ یعنی قانونگذاری، قوه مقننه نامیده می شود. به مقتضای اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت مجلس در این امر، عام است و می تواند در عموم مسائل، قانون وضع کند. با وجود این به مقتضای اصل بنیادی حاکمیت قانون و لزوم محدودیت قوای سه گانه، مجلس در انجام این نقش با محدودیت هایی مواجه است که در اصول مختلف قانون اساسی مقرر شده است. اهم عوامل این محدودیت ها عبارتند از:

۱. اصل محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون به مقتضای لزوم اسلامی بودن تمام قوانین و مقررات و ولایی بودن نظام سیاسی - حقوقی جمهوری اسلامی.
۲. اصل برتری قانون اساسی به مقتضای سلسله مراتب قوانین.
۳. اصل محدودیت ساختاری مجلس در وضع قانون با توجه به مناسبات آن با سایر قوا.
۴. محدودیت های شکلی برای مجلس در قانونگذاری از لحاظ رسمیت یافتن جلسات و نصاب آراء لازم برای تصویب طرحها و لوایح قانونی.
۵. صلاحیت اختصاصی و استثنایی مراجع دیگر برای وضع قانون.
۶. لزوم کنترل مصوبات مجلس توسط شورای نگهبان قانون اساسی.

یادداشت‌ها

۱. ر.ک: آندرو آلتمن، درآمدی بر فلسفه حقوق، ص ۶۵-۵۵ و ۱۶۸-۱۶۳.
2. See: Cook j. d. "Legislative guide to separation of powers", Legislative Service bureau , December 2002, available online at: <http://www.legis.state.ia.us>.
- 3 . See: "Separation of powers in a constitutional democracy", a Conference in Blantyre, Malawi, 28-31 January, 2003, Available online at: <http://www.ifes.org>.
4. "Checks and balances".
۵. طبق اصل ۷۱ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».
۶. همچنین ر.ک: به نظر ۷۹/۲۱/۱۰۶۵-۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان در پاسخ به نامه‌های ۱/۷۹/۱۰۴۷۰ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۷ و ۱/۵۰۴۸ مورخ ۱۳۷۹/۷/۲۶ رئیس قوه قضائیه.
۷. ر.ک: به نظر ۵۵۹۹-۱۳۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان در پاسخ به نامه شماره ۱۴۰۶- ب مجلس شورای اسلامی.
۸. مصاحبه آقای دکتر الهام.
۹. همان.
۱۰. اصل ۵۹: «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. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».
۱۱. اصل ۱۱۲: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت نظام در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان، خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید...» و بند ۸ اصل ۱۱۰: «حل معضلات نظام که از طرق عادی، قابل حل نیست از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام».

۱۲. در ذیل اصل ۱۷۶ آمده است: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی، پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست».

۱۳. ر.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ص ۱۱۵-۱۳۸.

منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم.
۲. آلتمن، آندرو، درآمدی بر فلسفه حقوق، ترجمه بهروز جندقی با مقدمه و بررسی انتقادی سیدابراهیم حسینی، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره)، ۱۳۸۵.
۳. استوارت میل، جان، رساله‌ای درباره آزادی، ترجمه جواد شیخ‌الاسلامی، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۵.
۴. بوشهری، سیدجعفر، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۶.
۵. جوادی آملی، عبدالله، ولایت در قرآن، قم: مرکز نشر فرهنگی رجاء، ۱۳۶۷.
۶. -----، ولایت فقیه؛ ولایت فقاقت و عدالت، قم: مرکز انتشارات اسراء، چ ۴، ۱۳۸۳.
۷. حائری، سیدکاظم، بنیان حکومت در اسلام، تهران: وزارت ارشاد اسلامی، ۱۳۶۴.
۸. حمیدیان، حسن، نظارت بر قانونگذاری در ایران و ایالات متحده، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۸۹.
۹. خامنه‌ای، سیدمحمد، مقاله «اصل چهارم قانون اساسی»، مجله کانون وکلا، ش ۱۵۳-۱۵۲، پاییز و زمستان ۱۳۶۹.
۱۰. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج.۱.۱، ج ۲، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادیهای عمومی و حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
۱۲. -----، حقوق اساسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.

۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، ج ۱، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۳.
۱۴. -----، مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۷.
۱۵. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر یلدا، ۱۳۷۳.
۱۶. -----، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران: ۱۳۶۸.
۱۷. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا.
۱۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۹. قانون اساسی جمهوری فرانسه.
۲۰. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۷.
۲۱. مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۲۲. مصباح یزدی، محمدتقی، حقوق و سیاست در قرآن، نگارش محمد شهبابی، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۷۷.
۲۳. -----، نگاهی گذرا به نظریه ولایت فقیه، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۸۹.
۲۴. منتسکیو، شارل بارون دو، روح القوانين، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران: امیرکبیر، ۱۳۶۲.
۲۵. مهرپور، حسین، «اصل چهارم قانون اساسی و قلمرو شمول آن»، مجله کانون وکلا، ش ۱۴۶-۱۴۷، بهار و تابستان ۱۳۶۸.
۲۶. نوروزی، محمدجواد، نظام سیاسی اسلام، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۷۹.
۲۷. نویمان، فرانتس، آزادی و قدرت و قانون، گردآوری و ویرایش، هربر مارکوزه، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران: خوارزمی، ۱۳۷۳.
۲۸. ورعی، سیدجواد، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (روند تدوین و بازنگری قانون اساسی)، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۶.

۲۹. وکیل، امیرساعد و عسکری، پوریا، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، زیر نظر دکتر عباسعلی کدخدایی، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، چ ۳، ۱۳۸۸.
۳۰. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲ تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۸.
۳۱. هایک، فردریش آوگوست، «دموکراسی به کجا می‌رود؟»، مندرج در: هایک در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران: لوح فکر، ۱۳۸۲.
۳۲. -----، «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی» مندرج در: هایک در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران: لوح فکر، ۱۳۸۲.
33. Cook j. d. "legislative guide to separation of powers", legislative service bureau , December 2002, available online at: <http://www.legis.state.ia.us>.
34. "Separation of powers in a constitutional democracy", a Conference in Blantyre, Malawi, 28-31 January, 2003, Available online at: <http://www.ifes.org>.