

تأملی بر جایگاه قوه مقننه در اندیشه حقوق اساسی

شهید بهشتی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۰۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۸/۰۳ علی مشهدی* /

آیت الله جلیلی**

چکیده

در هنگام تدوین و بررسی قانون اساسی جمهوری اسلام ایران در سال ۱۳۵۸، بحث‌های متعددی پیرامون جایگاه قوه مقننه میان اعضای مجلس بررسی و تصویب این قانون وجود داشت. در این میان شهید بهشتی نقش بسیار مهمی در شکل‌گیری ساختار کنونی قوه مقننه در قانون اساسی داشت. بازخورد این بحث‌ها را می‌توان در تأثیر نظریه امت و امامت ایشان در مواردی چون، معنای قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، حدود اختیارات مجلس، قانونگذاری تفویضی، جایگاه شورای نگهبان در ارتباط با مجلس، مصونیت پارلمانی و جایگاه نمایندگان مجلس دید. در این مقاله سعی شده است به برخی از مسائل مرتبط با قوه مقننه در اندیشه و نگاه شهید بهشتی در هنگام تدوین و بررسی قانون اساسی پرداخته شود. بر این اساس ابتدا به جایگاه کلی نهاد تقنین و قوه مقننه در اندیشه ایشان پرداخته و سپس مباحث مربوط به قوه مقننه در دیدگاه‌های ایشان مرور خواهیم نمود. فرض اساسی این مقاله بر این مبنا استوار است که اندیشه شهید بهشتی به لحاظ جایگاه حقیقی و حقوقی خویش در پایه‌ریزی برخی مؤلفه‌های مجلس شورای اسلامی به شکل کنونی مؤثر بوده است.

واژگان کلیدی: شهید بهشتی، قوه مقننه، حقوق اساسی، مجلس شورای اسلامی،

امت و امامت

*. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم (Droitenviro@gmail.com).

** دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم.

مقدمه

پس پیروزی انقلاب اسلامی، در راستای ایجاد نهادهای اساسی، یکی از مباحث مهم در جلسه بررسی و تصویب نهایی قانون اساسی، تشکیل مجلس شورای اسلامی بود. با تشکیل این مجلس با ماهیت اسلامی، ساختار قبلی کاملاً متحول گردید (voir: (Ahmadi, ۱۹۹۷: ۱۰). لیکن در خصوص اینکه این مجلس چگونه و چه محتوایی داشته باشد، از همان ابتدا اختلافاتی مشاهده می‌شد. برخی معتقد بودند که اصلاً قانونگذاری کار خداست و نیازی به قوه مقننه نیست (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱، ص ۹۲). از نگاه آقای ربانی املشی یکی از اعضای خبرگان قانون اساسی کار مجلس قانونگذاری نیست، بلکه مشورت و استخراج مقررات از شرع است (همان: ص ۶۲). برخی دیگر مانند بنی صدر پیشنهاد مجلس شورای ملی و ساختار دومجلسی داشتند (همان: ج ۲، ص ۱۱۰۲-۱۱۰۳)؛ لیکن در این میان شهید بهشتی نقش بسیار مهمی در شکل‌گیری و ایجاد مجلس شورای اسلامی داشتند.

شهید سید محمد حسینی بهشتی یکی از شخصیت‌های سرشناس و شناخته‌شده انقلاب اسلامی ایران بود که در پیش‌نویس قانون اساسی و تدوین آن و نیز ساختار کلی نهادهای سیاسی از جمله مجلس شوراهای اسلامی و نهاد تقنین، نقش بسزایی داشته است. از دیدگاه ایشان «امام و مردم اسلامی، نظام سیاسی خاصی برای دوران غیبت دارند که با هیچ نظامی سیاسی قابل تطبیق نمی‌باشد، که از آن به نظام امت و امامت تعبیر کرده است» (هدایت‌نیا، ۱۳۸۲: ۵۸). شهید بهشتی، در جلسه شصت‌وششم بررسی نهایی تدوین قانون اساسی در خصوص نظام سیاسی آینده کشور این‌چنین ابراز بیان نمود که: «ما برای نظام آینده بهترین نامی که می‌توانیم انتخاب بکنیم، همان نام اصیل اسلامی است. نظام امت است و امامت امت و امامتی که همین‌طور از نظر واژه و ریشه با هم یک ریشه دارند و از یک مصدر هستند و در مقام عینیت هم یکی هستند و این است آرزوی بزرگ ما» (اداره کل امور فرهنگی

مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۳، ص ۱۸۳۶). در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول زیادی از جمله بندهای پنجم، پانزدهم و شانزدهم اصل دوم، پنجم، یازدهم، پنجاه و هفتم و یکصد و هفتاد و هفتم، همگی بیانگر نظام امت و امامتند (جوان آراسته، ۱۳۸۰: ۱۹۹) که به نظر می‌رسد نگاه قانونگذار اساسی از همان ابتدا نظر بر نظام امامت و ولایت بوده است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل پنجم در بیان حاکمیت ملت، اعمال قوه مقننه را به دو صورت مقرر داشته: نخست، در اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی مقرر شده است: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل قانونی برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد». دوم، در اصل پنجاه و نهم قانون اساسی مقرر شده است: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». به این ترتیب قوه مقننه با همکاری مشترک مجلس و ملت اعمال می‌گردد. البته با وجود نهاد همیشگی قوه مقننه، حق مجلس مطابق اصل ۷۱ برای وضع قوانین در تمامی مسائل نیاز چندانی به اعمال مستقیم قوه مقننه احساس نمی‌شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ج ۲، ص ۸۶). با توجه به این مقدمه در این مقاله سعی شده است جایگاه نهاد قوه مقننه و تقنین از دیدگاه شهید بهشتی مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد.

۱. جایگاه مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مجلس شورای اسلامی با توجه به اینکه پایگاه اساسی نظام، مردم و مظهر اراده ملی است، دارای شأن و جایگاه بالایی است؛ تا جایی که نسبت به سایر قوا و نهادها از منزلت و شأن خاصی برخوردار است. نمایندگان مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم و بدون واسطه توسط مردم

انتخاب می‌شوند و مسئولیت نظارت بر کارکرد سایر قوا و نهادهای دیگر نظام و قانونگذاری را برعهده دارند (شیدائیان، ۱۳۹۰: ۹۵). از سوی دیگر، مردم به جهت داشتن حق تعیین سرنوشت که از حقوق بنیادین است، در عمل به آنها این اجازه داده می‌شود تا با مشارکت خود در امر انتخابات وضعیت سیاسی، فرهنگی و اجتماعی خویش را رقم زنند (رضایی‌زاده و داوری، ۱۳۹۵: ۱۲۳). بنابراین باید بیان نمود که مجلس شورای اسلامی از مهم‌ترین نهادهای مبین نقش و جایگاه مردم در نظام مردم‌سالاری می‌باشد؛ به این دلیل که مردم به واسطه منتخبین خود در دو عرصه مهم نظارت و قانونگذاری که از مهم‌ترین وظایف و صلاحیت‌های مجلس است، بر دیگر نهادها، مشارکت سیاسی فعال دارند.

از آنجایی که پارلمان در نظام حقوقی ایران مطابق قانون اساسی دو وظیفه مهم (نظارت و قانونگذاری) را بر عهده دارد، بر قوا و نهادهای دیگر تأثیر فراوانی دارد؛ چراکه مجلس با استفاده از امر قانونگذاری شکل و نحوه اداره امور کشور را به‌خوبی مشخص و ترسیم می‌کند و با نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها می‌تواند آسیب‌ها را در عمل به قانون به آنها گوشزد کند و تا رسیدن به هدف مطلوب وادار سازد. این ویژگی مجلس در حقیقت نمایانگر مشخصات الگوی پارلمانی در نظام‌های حقوق اساسی است (۲۳، ۲۰۱۰، et Lauvaux: ۲۲-۵، Norton, ۲۰۱۰). امام خمینی (ره) بنیانگذار انقلاب اسلامی درباره جایگاه و اهمیت مجلس می‌فرماید: «مجلس بالاترین مقام است در این مملکت، مجلس اگر رأی داد و شورای نگهبان هم پذیرفت، هیچ‌کس حق ندارد حتی یک کلمه راجع به آن بگوید» (امام خمینی، ۱۳۶۹: ج ۱۴، ص ۳۷۰). همچنین در جای دیگری می‌فرماید: «مجلس در رأس امور است». با این اوصاف باید بیان نمود که مجلس شورای اسلامی در ساختار نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران جایگاه و اهمیت ویژه‌ای دارد.

۱.۱. جایگاه عمومی قوه مقننه در دیدگاه شهید بهشتی

قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران نهادی است که برگرفته از آرای عمومی می‌باشد و طبق ضوابط اساسی مدون، سهم قابل توجهی از حاکمیت در نظام سیاسی کشور اعمال می‌نماید.^۱ قوه مقننه حق طبیعی مردم و نظر اراده عمومی ملت‌هاست که در آن سرنوشت اجتماعی و سیاسی مردم رقم می‌خورد (هاشمی، ۱۳۸۶: ج ۲، ص ۸۵). این قوه با دو کارکرد وضع قانون عادی و نظارت بر اجرای آن در صیانت از قانون اساسی ایفای نقش می‌کند (پدرام و مقصودی، ۱۳۸۱: ۱۱۴).

از دیدگاه ایشان، در نظام سیاسی امت و امامت میان دولت، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی قضایی اختلافی مشاهده نمی‌شود و هر یک از این سه نهاد با رعایت حدود و وظایف و اختیاراتشان برای خدمت بیشتر به مردم و انقلاب اسلامی تلاش می‌کنند و کوشش آنان از هماهنگی مطلوبی برخوردار است و اگر تعارض و اختلافی پیش آید، در قانون اساسی راه‌حل‌های روشنی دارد و وظایف و اختیارات هر سه قوه مشخص است و هر جا توضیح و تفصیلی لازم باشد، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نقاط مجمل آن را روشن می‌کند و هر جا که از نظر انطباق با قانون اساسی مشکلی پیش آید، مرجع آن شورای نگهبان است. در این رابطه، برداشت و نظر رئیس‌جمهور و دیگران ملاک و معیار نیست (مشهدی و جلیلی، ۱۳۹۴: ۱۰۹).

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل پنجم در بیان حاکمیت ملت، اعمال قوه مقننه را به دو صورت مقرر داشته است. نخست، در اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی مقرر شده است: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل قانونی برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد». دوم، در اصل پنجاه و نهم قانون اساسی مقرر شده است: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». به این ترتیب قوه مقننه با همکاری مشترک مجلس و ملت اعمال می‌گردد. البته با وجود نهاد همیشگی قوه مقننه، حق مجلس مطابق اصل ۷۱ برای وضع قوانین در تمامی مسائل نیاز چندانی به اعمال مستقیم قوه مقننه احساس نمی‌شود. ر.ک: سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ پانزدهم، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ج ۲.

۱.۲. جایگاه نمایندگان در مجلس شورای اسلامی

از آنجایی که قوه مقننه، قوه‌ای مردمی و قانونگذار است، دارای اهمیت فراوانی می‌باشد. همچنین به تبع آن، نمایندگان که توسط مردم انتخاب می‌شوند و به مجلس (نهاد مردمی) راه پیدا می‌کنند، از جایگاه والایی برخوردارند. مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز یکی از ارکان مهم حکومتی محسوب می‌شود؛ ازاین‌رو یکی از موضوعات مهم، بحث جایگاه و ماهیت نمایندگی مجلس در جمهوری اسلامی ایران با توجه به ویژگی خاص این نظام است (کعبی و حکیمی، ۱۳۹۳: ۱۲۴). با این وصف به نظر می‌رسد با تبیین ماهیت نمایندگی در مجلس شورای اسلامی ایران، شناخت بهتری از مفهوم و جایگاه نمایندگان در مجلس شورای اسلامی به دست خواهیم آورد.

ازاین‌رو قبل از شناخت جایگاه نمایندگان در مجلس شورای اسلامی لازم است ابتدا ماهیت نمایندگی مجلس تبیین شود. در مورد ماهیت نمایندگی مجلس دیدگاه‌ها و نظریات متفاوتی بیان شده است؛ پیشینه این اختلاف در ایران به دوره مشروطیت برمی‌گردد در آن زمان علما در مورد ماهیت پارلمان و نمایندگی به دو گروه تقسیم شدند. گروهی مانند آخوند خراسانی، نائینی و دیگران براین اعتقاد بودند که نمایندگی مجلس از باب وکالت شرعی است یا حداقل واگذاری امور به فرد دیگر است و گروه دیگر از جمله شیخ فضل‌الله نوری مخالف نظریه وکالت بودن نمایندگی مجلس بودند (میرعظیمی و کوهساری، ۱۳۹۳: ۳۷). اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی، هنگام تدوین قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی برخی از اعضای مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی از جمله شهید بهشتی از نمایندگی مجلس شورای اسلامی به وکالت مردم تعبیر کرده و این‌چنین بیان نموده‌اند که: «وقتی مردم کسی را به‌عنوان نماینده مردم انتخاب می‌کنند، وکیل مردم است» (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۸۴۳-۸۴۵).

در مورد جایگاه نمایندگان در مجلس که در اصل ۸۴ قانون اساسی^۱ مورد اشاره قرار گرفته است، شهید بهشتی معتقد بودند: «از آنجا که بر مبنای اسلام هر فرد مسلمان نسبت به مسائل مربوط به همه امت مسئولیت دارد، نماینده یک محل از طرف آنها نسبت به همه مسئولیت نمایندگی دارد و حامل مسئولیت یک‌یک موکلین خود است. این اصل بر این اساس تنظیم شده است که نماینده مناطق، فقط خودشان را مسئول منطقه خودشان ندانند. بنابراین هر نماینده در مجلس نسبت به همگان مسئولیت عام دارد که این مسئولیت را از موکلین خود برعهده گرفته است» (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۸۳۷).

ایشان معتقد بودند مسئولیت نماینده مجلس به کسانی که به او رأی دادند، محدود نیست بلکه در برابر تمام ملت مسئول است و نمایندگان می‌توانند در همه مسائل داخلی و خارجی^۲ کشور اظهارنظر کنند و آنها را به خاطر اظهاراتی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی ایراد کرده‌اند، نمی‌توان تعقیب یا توقیف کرد.^۳

با توجه به مطالب ذکر شده می‌توان بیان نمود که نمایندگان در مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران که از طریق انتخابات و با رأی ملت انتخاب می‌شوند، به عنوان وکلای ملت و نمایندگان ملت در مجلس هستند؛ اما وکالتی که مطابق نظر قانونگذار اساسی بوده و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به

۱. در اصل ۸۴ قانون اساسی مقرر شده است: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید».

۲. برخی نمایندگان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی معتقد بودند که یک نماینده درباره فرمانداری و استانداری یا بخشداری حق اظهارنظر ندارند و نمی‌توانند در این امور و مسائل دخالت کنند. اما شهید بهشتی در پاسخ آنها این چنین می‌گوید: «خیر آقا! می‌تواند اظهار نظر کند. ملاحظه فرمایید: آنجا دخالت نمی‌کند در جای خودش دخالت می‌کند. مردم بر جریان امور دولت ناظر هستند. این نماینده در موردی که خود مردم این کار را انجام ندهند. یا صحیح نباشد مستقیماً انجام بدهند، به جای آنها انجام بدهد». نقل از: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ص ۸۳۷-۸۳۸.

۳. اصل ۸۶ قانون اساسی.

آن تصریح شده، نه به معنای مفهوم وکالت در حقوق خصوصی است و نه به معنای وکالت در معنای حقوق عمومی که در قوانین اساسی دیگر کشورها آمده؛ چراکه نمایندگی در مجلس شورای اسلامی با شرایط خاص پیش‌بینی شده در قانون اساسی است و با وکالت در حقوق خصوصی به جهات زیر تفاوت دارد:

الف) در حقوق خصوصی، وکیل در هر زمان قابل عزل است؛ درحالی‌که در نمایندگی مجلس موکلین نمی‌توانند وکیل (نماینده) خود را عزل نمایند؛ زیرا نمایندگی امری ملی است و وکالت فقط ناظر به حوزه انتخابیه (نماینده) نیست و با توجه به ملی بودن نمایندگی، نماینده به عنوان نماینده همه ملت در مجلس می‌باشد.

ب) در عقد وکالت حقوق خصوصی وکیل هر موقع که بخواهد به دلیل جایز بودن عقد وکالت می‌تواند وکالت را یک‌جانبه فسخ نماید؛ ولی برعکس در امر نمایندگی این عقد جایز به شمار نمی‌آید و نماینده تا پایان دوران نمایندگی کارش را انجام می‌دهد و فسخ این وکالت برخلاف وکالت حقوق خصوصی نه به صورت یک‌جانبه، بلکه مستلزم تأیید سایر نمایندگان مجلس می‌باشد که ساز و کار آن در قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

همچنین در مقام تفاوت با سیستم‌های غربی به نحوی است که در سیستم دموکراسی غربی نماینده، وکیلی است که بازگوکننده خواست موکلین است؛ ولی در نظام ما وکالت نماینده علاوه بر در نظر گرفتن وظایف خاص و مصلحت موکلین، مقید به رعایت چارچوب قانون اساسی و موازین اسلامی در راستای ایفای وظایف نمایندگی است.

۲. مؤلفه‌های مربوط به جایگاه قوه مقننه در اندیشه شهید بهشتی

از مهم‌ترین مؤلفه‌های مربوط به جایگاه قوه مقننه که شهید بهشتی به آنها پرداخته‌اند، می‌توانیم به معنا و مفهوم قانونگذاری، حدود وظایف و اختیارات، صلاحیت‌های قوه مقننه، نظارت استصوابی و قانونگذاری تفویضی اشاره نمود. در ادامه بنا داریم موارد مذکور را تبیین و تحلیل کنیم.

۲.۱. معنای قانونگذاری

شهید بهشتی در خصوص اصل ۵۸ قانون اساسی که جایگاه قوه مقننه را مشخص می‌سازد، این چنین می‌گوید: «در اینجا در حقیقت سه سؤال مطرح است، یکی آیا اینکه مجلس شورای ملی که می‌گویید، مجلس قانونگذار است، به چه معنی قانونگذاری است و تا چه حد قانونگذار است؟ توضیح آقای دکتر شبانی این بود که این را بعداً وظایف قوه مقننه روشن می‌کند که دو تصرف در امور شرعی نمی‌کند. از این گذشته همه می‌دانیم از لحاظ شرع است، متنها وظایفش بعد می‌آید؛ یعنی منظور این است که کار شورای نگهبان انطباق قوانین با قانون اساسی و شرع است. نظر اینکه این قانون خوب است یا بد. وقتی عدم مخالفتش روشن شد، دیگر دخالتی ندارد. سوم اینکه امضای رئیس‌جمهور ممیزی است یا تشریفاتی؟ من هم از حرف آقای سبحانی این‌طور فهمیدم که اگر رئیس‌جمهور فهمید قانون قابل امر و مشیت می‌تواند به مجلس برگرداند، خوب این یک پیشنهاد است؛ ولی ممکن است با این پیشنهادها خیلی‌ها مخالف باشند» (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۱، ص ۵۴۹).

باتوجه به مطالب فوق این‌گونه برداشت می‌شود که شهید بهشتی معتقد بود مجلس شورای ملی که از نمایندگان منتخب ملت تشکیل می‌شود، مجلس قانونگذاری است و کارش وضع قوانین است. قوانین مصوب مجلس باید از جهت انطباق با قانون اساسی و شرع به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان صرفاً به انطباق قوانین می‌پردازد و حق دخالت در کار مجلس را ندارد و در هر جایی که از نظر انطباق با قانون اساسی مشکلی پیش بیاید، مرجع آن شورای نگهبان است و در این رابطه برداشت و نظر رئیس‌جمهور و دیگران ملاک و معیار نیست؛ «زیرا آیین‌نامه نوشتن و قانون نوشتن از شئونات مجلس شورای ملی هست و این هم که از جمله قوانین الهی نیست که بگوییم فقها فقط می‌توانند بفهمند. نظام‌نامه نوشتن کار مجلس

است. این را باید بر عهده مجلس گذاشت و این جور تعبیر نشود که شما همه چیز را خاص هم کنید» (همان: ج ۲، ص ۱۱۰۳).

از سوی دیگر جدای از امر قانونگذاری، مجلس شورای اسلامی بهترین نهاد برای تفسیر قانونی است که خودش وضع کرده است، زیرا قانونگذار عادی بیش از هر نهاد دیگری با قانون آشنایی دارد و به جهات مختلف آن آگاهی دارد و در مقام تفسیر بهتر از هر نهاد و مرجع دیگری می تواند بخش های مبهم آن و حدود و ثغور آن را تبیین و مشخص سازد (تقی زاده و بانسی، ۱۳۹۴: ۲). قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران، شرح و تفسیر قانون را بر عهده واضع آن قرار داد و مؤید این مطلب در اصل ۷۳ قانون اساسی چنین مقرر شده است: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است». شرح و تفسیر قانون از همان اعتبار قانون اصلی برخوردار است و به همین جهت ضرورت دارد مراحل تصویب در مجلس را طی نموده و به تأیید شورای نگهبان برسد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۲۰۵). لزوم بررسی مصوبات تفسیری مجلس توسط شورای نگهبان مستند به اصل ۹۴ قانون اساسی است^۱ (تقی زاده و بانسی، ۱۳۹۴: ۲).

در جای دیگری، جایگاه این قوه، مطابق اصول ۵۸ و ۵۹ در فصل پنجم قانون اساسی به خوبی تبیین شده است. در اصل ۵۸ شهید بهشتی به خوبی تأثیرگذار بود؛ چراکه بعد از بحث و بررسی های زیاد بین نمایندگان مجلس خبرگان، ایشان متن مورد نظر را تقریر و رأی گیری نمود که سرانجام با ۵۱ رأی موافق، ۳ رأی مخالف و ۵ رأی ممتنع به تصویب رسید (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۱۱۰۳). اما وی در مورد اصل ۵۹ اظهار نظر خاصی نداشتند.

۱. به موجب قانون اساسی 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 اجراست».

۲.۲. حدود وظایف و اختیارات قوه مقننه

در مورد حدود وظایف و اختیارات قوه مقننه آن گونه که در قانون اساسی ایران منعکس شده است، ایشان دیدگاه‌های خاص خودشان را داشته‌اند که حکایت از دقت نظر و اندیشه خاص ایشان در این زمینه می‌نماید. برای مثال در مورد محدودیت‌های ضروری موضع اصل ۷۹ قانون اساسی^۱ از منظر شهید بهشتی مطابق این اصل دولت می‌تواند «محدودیت‌های ضروری هم در اصل ضرورت و هم در کیفیت با تصویب مجلس شورای ملی تعیین خواهد کرد» (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۸۸۲) و در جای دیگر می‌گوید: «به نظر بنده اینجا یک قید ضرورت دارد و آن این است که پیشنهاد کنیم: "ولی به هر حال مدت آن از سی روز بیشتر نباشد" و اگر ادامه‌اش لازم بود، مجدداً از مجلس نظرخواهی کنند که مدتش را به حداقل برسانیم» (همان: ص ۸۸۶).

از این روی معتقد بود که محدودیت‌های ضروری فقط در صورت لزوم باید با تصویب مجلس شورای اسلامی و برای زمان محدود برقرار شود. حتی باید مدت زمان آن معلوم باشد تا شاهد تقاضای بیش از اندازه دولت‌ها در این زمینه نباشیم و موجبات کم شدن تقاضای آن با این مهلت مشخص شده فراهم می‌گردد. اما در صورت دوام ضرورت و روشن بودن این امر برای مجلس، دولت موظف است با چهار روز مانده به پایان مهلت تعیین شده باشد، تقاضای تمدید کند. بنابراین این امر باعث می‌شود که دولت‌ها حد تقاضاهایشان در قانون اساسی محدود شود و امکان تسلط و نفوذ آنها بر ملت ضعیف‌تر گردد. از سوءاستفاده‌های احتمالی آنان جلوگیری شود (همان: ص ۸۸۶-۸۸۷).

۱. به موجب اصل ۷۹ قانون اساسی «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

۲.۳. صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی

هرچند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت عام قانونگذاری را برای مجلس شورای اسلامی قائل شده است، اما به نظر می‌رسد در عمل وضع قوانین با همکاری قوای مقننه و مجریه صورت می‌پذیرد؛ به این شکل که قوه مجریه غالباً لوایح را تقدیم مجلس شورای اسلامی نموده و مجلس آن را مورد بررسی و تصویب قرار می‌دهد. علی‌رغم همکاری دوجانبه هنگام بررسی و تصویب لوایح دو قوه مذکور، در نهایت این قوه مقننه است که با تشخیص و رأی اکثریت اعضای خود می‌تواند لوایح تقدیمی را کلاً یا جزئاً قبول یا رد نماید یا موادی را اصلاح یا اضافه کند (هاشمی، ۱۳۸۶: ج ۲، ص ۱۳۳).

همان‌گونه که پیشتر اشاره نمودیم، مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران دارای وظایف و اختیارات مهمی همچون نظارت و قانونگذاری است. از این رو باید اذعان کرد که مجلس شورای اسلامی ایران، غیر از موارد استثنایی و کاملاً محدود از صلاحیت عام و انحصاری در وضع قانون برخوردار است (تقی‌زاده و سمیعیان، ۱۳۹۴: ۴۴).

«به موجب صلاحیت انحصاری قوه مقننه در تصویب قوانین، تنها مرجع صالح برای نسخ، تغییر و اصلاح قوانین نیز قوه مقننه یا پارلمان است» (آگاه، ۱۳۹۰: ۲۶۷). صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری عام و نامحدود است؛ به این معنی که قانونگذاری در حیطه اختیارات مجلس می‌باشد (مهرپور، ۱۳۸۹: ۱۵). از این رو در ادامه به تحلیل اصول مربوطه که توسط قانونگذار اساسی در این زمینه وضع شده است، خواهیم پرداخت.

اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». اصل ۷۲ قانون اساسی نیز بیان می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی

وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که اصل نود و ششم آمده است، بر عهده شورای نگهبان است». از اصل ۷۱ قانون اساسی با توجه به عبارت در کلیه مسائل می‌توان چنین برداشت نمود که مجلس شورای اسلامی دارای صلاحیت عام در تمامی مسائل و حوزه‌هاست. اما با توجه به عبارت در حدود مقرر در اصل مذکور معنای مطلق صلاحیت عام به ذهن متبادر نمی‌گردد و این صلاحیت عام با توجه به اصل ۷۲ قانون اساسی، مشروط به این است که مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی مغایر نباشد؛ بلکه همان‌گونه که پیش‌تر اشاره نمودیم مجلس شورای اسلامی در برخی حوزه‌ها حق ورود به آنها را در زمینه قانونگذاری ندارد؛ از جمله این حوزه‌ها، حوزه‌هایی است که در قانون اساسی نیز تصریح شده است.

مطابق اصل ۱۰۸ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آئین نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از این پس هرگونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است». اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز چنین مقرر شده است که: «مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید». از این رو با توجه به اصول اشاره‌شده و همچنین عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» در اصل ۷۱ قانون اساسی می‌توان گفت که صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری مطلق نیست. از طرفی نیز طبق اصول ۱۰۸ و ۱۱۲ قانون اساسی قانون اساسی حق وضع قوانین به صراحت به دو نهاد مجلس خبرگان رهبری و مجمع تشخیص مصلحت داده شده است و پارلمان نمی‌تواند در این زمینه دخالتی داشته باشد. از این رو مطابق قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران مجلس دارای صلاحیت عام قانونگذاری است، ولی این عمومیت دارای استثنائاتی است که بیشتر اشاره نمودیم.

۲.۴. نظارت استصوابی مجلس

یا در مورد نظارت استصوابی موضوع اصل هشتادم قانون اساسی (اخذ وام و کمک‌های بلاعوض دولت)، در جریان تدوین پیش‌نویس اصول قانون اساسی، برخی از نمایندگان در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی معتقد بودند که این اصل این‌گونه تنظیم شود: «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای ملی و شورای رهبری باشد» (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۸۷۳). شهید بهشتی در پاسخ این‌چنین گفت: «شورای رهبری را نباید آن‌قدر گسترده نمود که مجبور باشد تشکیلات راه بیندازد و نیروی انسانی جذب کند. بنابراین نباید در قانون اساسی، شورای رهبری را در همه امور دخالت دهیم و اگر این امر تحقق شود، به‌منزله دولت سومی در کشور می‌باشد. از این‌رو ما باید سعی کنیم که نقش شورای رهبری، همان نقش عام باشد که مورد نظر ما هم هست» (همان).

در نهایت نظر ایشان در مورد کمک‌های بلاعوضی که دولت، از افراد و مؤسسات خیریه می‌گیرد، این بود که در چنین مواردی امکان دارد انحرافات به وجود بیاید. در چنین مواردی اگر گرفتن وام جنبه عام دارد، در این صورت مجلس یک اجازه عام در این مورد به دولت می‌دهد؛ ولی اگر چیز خاصی باشد، درستش آن است که نمایندگان مردم نظارت نمایند» (همان). همچنین در مورد ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی موضوع اصل ۸۲ قانون اساسی،^۱ شهید بهشتی نظرشان بر این بود

۱. به موجب اصل ۸۲ قانون اساسی «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است، مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی».

که در قانون اساسی نباید قید شود که دست مجلس در این امور باز باشد، بلکه باید بر حسب مقتضیات زمان باشد (همان: ص ۸۹۳).

۲.۵. قانونگذاری تفویضی

به طور کلی در مورد پارلمان‌ها این سؤال اساسی مطرح است که آیا وظیفه قانونگذاری قابل تفویض است یا خیر؟ در برخی نظام‌های حقوق اساسی از جمله ایران قانونگذار اساسی نهاد «قانونگذاری تفویضی»^۱ را شناسایی نموده است (see: Carr, ۲۰۱۶ & Taggart, ۲۰۰۵: ۵۷۵). این امر در اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی ایران منعکس گردیده^۲ و آن را شبیه الگوی پارلمانی نموده است. شهید بهشتی در این خصوص می‌گوید: «وقتی مردم کسی را به عنوان نماینده انتخاب می‌کنند وکیل مردم هست، ولی وکیل در توکیل نمی‌تواند باشد. یعنی نمی‌تواند سمت نمایندگی را به دیگری واگذار کند، بنابراین باید خودش در قانونگذاری شرکت کند» (اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ج ۲، ص ۸۴۳).

از این رو ایشان معتقد است که نماینده منتخب مردم در مجلس وکیل مردم می‌باشد و حق ندارد این اختیار را به دیگری تفویض نماید و فقط خودش می‌تواند

۱. Delegated legislation

۲. به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم 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. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ها، شرکت‌ها تا مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید مغایر با اصول و احکام مذهب باشد. 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».

در امر تقنین شرکت کند. به این دلیل که حاکمیت ملت اصولاً از طریق نماینده منتخب آنان اعمال می‌شود و تفویض نمایندگی به شخص دیگری می‌تواند اسباب تضعیف ملت را به دنبال داشته باشد.

همچنین ایشان تصریح می‌دارد: «کمیسیون‌ها هم معمولاً مسئول بررسی و تهیه گزارش هستند، نه مسئول تصویب قانون». بنابراین دیدگاه او بر این مبنا استوار بود که کمیسیون‌های داخلی مجلس حق تصویب قانون را ندارند، ولی در بعضی موارد استثنائاتی وجود دارد و آن هنگامی است که در مواقع ضروری و مدت معینی مجلس شورای ملی می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی دهد و مدت آنها را خود مجلس ذکر می‌نماید. البته این قوانین به صورت آزمایش و مدت مشخص با رعایت اصل ۷۲ قانون اساسی است که مخالف با قوانین اسلام نباشد. به همین دلیل قانونی را که مطابق با موازین اسلامی نباشد، نمی‌توان اجرا کرد (همان: ص ۸۴۴).

شهید بهشتی در پاسخ به یکی از اعضای خبرگان که گفته بود: «به شخص یا هیئتی واگذار کند»، آیا در این عبارت منظور از شخص یا هیئت غیر از نمایندگان است؟ می‌گوید: «بلی! البته این از سنت‌های رئیس است که مجالس مقننه گاهی اوقات مسائلی را که حتی در حد قانون بوده است، اظهارنظرش را به دولت‌ها واگذار کرده‌اند که به شکل تصویب‌نامه عمل کنند، این است که می‌خواهیم جلوی این قبیل اعمال گرفته شود» (همان: ص ۸۴۵).

نتیجه

مجلس شورای اسلامی به جهت آنکه برگرفته از آرای عمومی می‌باشد، از جایگاه و اهمیت بالایی برخوردار است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، در شکل‌گیری ساختار کنونی مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،

شهید بهشتی نقش بسزایی داشته‌اند. ایشان به لحاظ شخصیت حقیقی و حقوقی که در این مجلس داشتند، در تعدیل برخی از رویکردهای افراطی و تفریطی به قوه مقننه نقش بسزایی داشتند.

در جریان تدوین قانون اساسی توسط قانونگذار اساسی، دیدگاه و نظریات شهید بهشتی در خصوص جایگاه مجلس و مؤلفه‌های آن تأثیرگذار بود، در این نوشتار مهم‌ترین مؤلفه‌های جایگاه قوه مقننه از دیدگاه ایشان تبیین و تحلیل شدند که از اهم آنها می‌توان به معنا و مفهوم قانونگذاری، حدود وظایف و اختیارات، صلاحیت‌های قوه مقننه، نظارت استصوابی و قانونگذاری تفویضی اشاره نمود.

از آنجایی که قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران نهادی است که برگرفته از آرای عمومی می‌باشد و طبق ضوابط اساسی مدون، سهم قابل توجهی از حاکمیت در نظام سیاسی کشور اعمال می‌نماید. از این رو این قوه از جایگاه و شأن والایی برخوردار است. وی در مورد جایگاه نمایندگی بر این نظر بود که نماینده مجلس، نسبت به تمامی افراد ملت مسئولیت دارد و دارای مسئولیت عام نسبت به همگان می‌باشد. همچنین معتقد بود که قانونگذاری از مهم‌ترین وظایف مجلس است و کار مجلس وضع قوانین است. قوانین مصوب مجلس باید از جهت انطباق با قانون اساسی و شرع به شورای نگهبان فرستاده شود، شورای نگهبان صرفاً به انطباق قوانین می‌پردازد و حق دخالت در کار مجلس را ندارد و در هر جایی که از نظر انطباق با قانون اساسی مشکلی پیش بیاید، مرجع آن شورای نگهبان است. در این رابطه برداشت و نظر رئیس‌جمهور و دیگران ملاک و معیار نیست. در نهایت در خصوص نمایندگی بر این باور بود که نماینده وکیل مردم است و امر نمایندگی قابل تفویض نیست؛ بلکه فقط خود وی به عنوان نماینده ملت می‌تواند در امر قانونگذاری شرکت کند؛ چراکه حاکمیت ملت اصولاً از طریق نماینده منتخب آنان اعمال می‌شود و تفویض نمایندگی به شخص دیگری می‌تواند اسباب تضعیف ملت را به دنبال داشته باشد.

منابع

الف) فارسی

۱. اداره کل امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، «صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ج ۱ و ۲ و ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۲. امام خمینی، سید روح الله، (۱۳۶۹)، صحیفه امام، ج ۱۴، تهران: مؤسسه تنظیم نشر و آثار امام خمینی (قدس سره).
۳. آگاه، وحید، (بهار و تابستان ۱۳۹۰)، «جستاری بر مبانی نظری تقنین آزمایشی»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ش ۱۹.
۴. پدرام، سعید و مجتبی مقصودی، (زمستان ۱۳۸۱)، «حدود، وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، ش ۳۶.
۵. تقی زاده، جواد و فاطمه سمیعان، بهار و تابستان ۱۳۹۴، "تخصیص صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران"، مجله پژوهش‌های حقوقی، ش ۲۷.
۶. تقی‌زاده، جواد و حسن بانسی، (پاییز و زمستان ۱۳۹۴)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان»، مجله دانش حقوق عمومی، سال چهارم، ش ۱۲.
۷. جوان آراسته، حسین، (۱۳۸۰)، مبانی حکومت اسلامی، قم: نشر بوستان کتاب قم، چاپ دوم.
۸. رضایی‌زاده، محمدجواد و محسن داوری، (تابستان ۱۳۹۵)، «مبانی و اصول تشخیص صلاحیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی»، مجله دانش حقوق عمومی، سال پنجم، ش ۱۴.

۹. شیداییان، حسن، (پاییز ۱۳۹۰)، «اهمیت انتخابات مجلس شورای اسلامی از نگاه امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری (مد ضله العالی)»، پیام، ش ۱۰۷.
۱۰. کعبی، عباس و سجاد حکیمی، (تابستان ۱۳۹۳)، «ماهیت نمایندگی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حکومت اسلامی، سال ۱۹، ش ۲.
۱۱. مشهدی، علی و آیت الله جلیلی مراد، (زمستان ۱۳۹۴)، «تأثیر اندیشه‌های حقوقی بر شکل‌گیری قانون اساسی در حقوق اسلام و غرب»، مجله پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ش ۴.
۱۲. مهرپور، حسین، (بهار و تابستان ۱۳۸۹)، «محدوده صلاحیت نهادها در قانون اساسی و لزوم پایبندی به آن»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۵۱.
۱۳. میرعظیمی، سید رضا و محسن جمشیدی کوهساری، (بهار ۱۳۹۳)، «جایگاه نمایندگان در فقه اسلامی با تأکید بر اندیشه‌های امام خمینی (قدس سره)»، فصل‌نامه انجمن انقلاب اسلامی، سال سوم، ش ۸.
۱۴. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی، (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: فردا.
۱۵. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، ج ۲، تهران: میزان، چاپ پانزدهم.
۱۶. هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله، (۱۳۸۲)، اندیشه‌های حقوقی شهید بهشتی، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر.
۱۷. ب. لاتین
۱۸. (Doctoral Droit parlementaire iranien Ahmadi, Naser, (۱۹۹۷). dissertation, Paris ۲).
۱۹. Carr, C. T. (۲۰۱۶). Delegated legislation. Cambridge University Press.

۲۰. Lauvaux, P. (۲۰۱۰). Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel. Pouvoirs, (۳), ۲۳-۳۶.
۲۱. Norton, P. (۲۰۱۰). La nature du contrôle parlementaire. Pouvoirs, (۳), ۵-۲۲.
۲۲. Taggart, M. (۲۰۰۵). From 'Parliamentary Powers' to Privatization: The Chequered History of Delegated Legislation in the Twentieth Century. The University of Toronto Law Journal, ۵۵(۳), ۵۷۵-۶۲۷.