

# پژوهش‌های حقوقی

شماره ۱۱

هزار و سیصد و هشتاد و شش - نیمسال اول

## مقالات

- گرایش به پذیرش و توسعه مسؤولیت کیفری اشخاص حقوقی
- حقوق در بند سیاست: تحلیل قطعنامه ۱۷۴۷ شورای امنیت
- امکان توسل به دفاع مشروع برای مبارزه با تروریسم
- مسأله اساسی‌سازی نظم حقوقی
- بیمه مهر: لزوم تبیین، بازنگری و اصلاح ساختار آن
- مسؤولیت مرتکب به پرداخت هزینه‌های درمانی مازاد بر دیه
- ارزیابی الزام دولت به ابتکار قانون در اسلوب تعامل قوا در ایران

## موضوع ویژه: جنبه‌های حقوقی شبیه‌سازی انسانی و درمانی

- ابعاد حقوقی - اخلاقی همسانه‌سازی
- کرامت بشری و شبیه‌سازی انسان
- مبانی منع شبیه‌سازی انسان
- چالش‌های شبیه‌سازی درمانی انسان
- سیاست جنائی سازمان ملل در قبال شبیه‌سازی انسان

## نقد و معرفی

- ارزیابی و نقد برخی محورهای قانون جدید دیوان عدالت اداری
- نقدی بر ماده ۱۸ اصلاحی قانون تشکیل دادگاههای عمومی و انقلاب







## ارزیابی الزام دولت به ابتکار قانون در اسلوب تعامل قوا در جمهوری اسلامی ایران

پروانه نیلا\*

**چکیده:** بر اساس اصل تفکیک قوا، وظیفه هسته‌ای قوه مقننه که مجلس تبلور آن است، وضع قوانین مورد نیاز اجتماع است به گونه‌ای که تنظیم روابط اجتماعی و ساماندهی حرکت فرد و اجتماع به سمت تعالی حاصل گردد. بر این اساس، قانونگذاری، کارویژه‌ای است که نه تنها نمایندگان مجلس را به ارزیابی نهایی و تصویب پیشنهادهای قانونی هدایت می‌کند بلکه وظیفه اصلی ابتکار (ارزیابی وضعیت اجتماع و کاوش در زمینه کشف خلأها و نقایص نظم حقوقی و همچنین شناسایی تعارضهای موجود و سپس ارائه پیشنهاد مدون و کارشناسانه برای حصول به وضعیت مطلوب) را نیز بر عهده آنها قرار می‌دهد. انتظار می‌رود که مجلس بر توان خود برای ابتکار و سپس بررسی و تصویب قوانین اتکا نماید و از مشارکتهای قانونی سایر نهادهای غیرتقنینی (دولت و شورای عالی استانها) صرفاً به عنوان زمینه‌های همکاری قوا در ارتقای وضعیت قوانین و سامان نظم حقوقی داخلی بهره بگیرد. با این حال، رویه معمول در دوره‌های مختلف قانونگذاری در کشورمان نشان می‌دهد که در هر دوره قانونگذاری، به جای تصویب پیشنهادهای مدون و ماهوی کارشناسی متکی بر طرحهای قانونی، اغلب به تصویب الزاماتی بر دولت برای تهیه و تدوین پیشنهادهای قانونی آن هم در خصوص مسائل مهم و حیاتی‌ای که نمایندگان خود بخوبی نیاز به آنها را احراز نموده‌اند، اقدام می‌گردد. بدین ترتیب، وضعیت دولت از «حق مشارکت در روند قانونگذاری»

\* کارشناس ارشد حقوق عمومی از دانشگاه شهید بهشتی.

به «تکلیف به ابتکار قانون» تبدیل می‌شود و در نتیجه آن، الزاماً لوایحی قانونی تهیه و توسط هیأت وزیران تصویب و به مجلس تقدیم می‌گردد. در این روند، مجلس تنها مرجع بررسی و تصویب نتایج کارهای کارشناسی دولت خواهد شد بدون اینکه اصالت قانونگذاری در مرحله احراز وضعیت مستلزم قانونمندی و ارائه راه حل مناسب را خود عهده‌دار گردد. در این نوشتار، الزام دولت به ابتکار قانون و مشارکت در قانونگذاری را از منظر حقوق اساسی کشورمان بررسی و تحلیل خواهیم کرد.

**کلیدواژه‌ها:** ابتکار قانون، دولت، مجلس، قانونگذاری، تفکیک قوا، همکاری قوا.

## مقدمه

به موجب اصل تفکیک یا استقلال قوا، اعمال حاکمیت (تعیین سرنوشت جمعی بر مبنای اراده‌ای برتر و مافوق سایر اراده‌های موجود در جامعه سیاسی) در سه حوزه اصلی تقنین، اجرا و قضا متمرکز می‌گردد. هر یک از حوزه‌های مذکور توسط نهادی اختصاصی و مجزا اعمال می‌شود و از ترکیب آنها، قوای سه‌گانه شکل می‌گیرد.<sup>۱</sup> در حقوق اساسی تطبیقی، رابطه این قوا به سبک و الگوی تفکیک نسبی یا مطلق تنظیم شده است که در پرتو آن نظام همکاری قوا (پارلمانی کامل یا نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی) یا نظام ریاستی شکل می‌گیرد.<sup>۲</sup>

در پرتو نگرش‌های نوین در حقوق اساسی، مرزبندی در اعمال مظاهر سه‌گانه اعمال حاکمیت در الگوی فوق، صرفاً مبتنی بر اصل صورت بوده و در عمل، ایجاد دیوارهای نفوذناپذیر میان قوای سه‌گانه نه تنها امکان‌پذیر نمی‌باشد بلکه موجب می‌گردد که ظرفیت و توانمندی نهادهای حکومتی به جای آنکه صرف تمهید نحوه تأمین رفاع عمومی گردد، به تعارض با همدیگر و خنثی‌سازی برنامه‌های یکدیگر و در نتیجه آسیب رسانی به روند طبیعی روابط اجتماعی و منافع عمومی متمرکز شود و وظیفه حکومت در کلیت آن در برابر ملت، در پهنه جدال‌های سیاسی فراموش گردد.

<sup>۱</sup> G. Bognetti, "Constitutional Law", *Britanica Encyclopedia*, [www.Britanica.com](http://www.Britanica.com).

<sup>۲</sup> ابوالفضل قاضی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، صص ۳۵۹-۳۵۳.

زیرا اولاً، حاکمیت از نظر عینی، غیرقابل تقسیم بوده و تفکیک سه‌گانه آن چیزی بیش از یک اقدام تئوریک و نظری نیست. ثانیاً، هر یک از حوزه‌های تقنین، اجرا و قضا در کنار اشتغال و کارویژه<sup>۳</sup> ذاتی تقنینی، اجرائی و قضائی، گاه به حوزه‌های دیگر نیز مربوط می‌گردد که ممنوعیت ورود بدان حوزه‌ها، به تعطیل ماندن اعمال حاکمیت و فلسفه ظهور این نهاد حقوقی منجر می‌گردد.<sup>۴</sup>

بر این اساس، وظایف و اشتغالات هر قوه به وظایف «هسته‌ای» و «پیرامونی» تقسیم شده است.<sup>۵</sup> هسته‌ای بودن امور تقنین، اجرا و قضا برای هر یک از قوا مانع از آن نیست که نقش آنها در سایر حوزه‌های مربوط به همدیگر مورد اغماض قرار گیرد. با این حال، این همکاری در حوزه‌های مشترک تمهید مدیریت امور عمومی، در مورد نظامهای مبتنی بر الگوی ریاستی، کمتر و در نظامهای پارلمانی بیشتر است. بر همین اساس است که برای تبیین نوع روابط میان قوای حاکم، مفهوم «تفکیک انعطاف‌پذیر» و «انعطاف‌ناپذیر» به جای تفکیک نسبی و مطلق وارد ادبیات حقوق عمومی شده است تا غایت مشترک شکل‌گیری و پیدایش حکومت را که به صورتهای گوناگون در صدر اهداف و دستورکار کارکردی این قوا قرار دارد، محقق نمایند.

نوع روابط قوای سه‌گانه و اشتغالات آنها، با حیطة‌بندی صلاحیتها و همچنین وظایفی که در جهت اعمال اقتدار عمومی بر عهده دارند، کاملاً در ارتباط است. از آنجا که قانون اساسی کشورمان در اصل پنجاه و هفتم و اصول دیگر، الگوی نظام همکاری قوا (یا تفکیک انعطاف‌پذیر) را برگزیده است، تبیین وظایف قانونی قوا را باید در گستره و در پرتو اصول حقوقی حاکم بر این الگو که تعبیر آن به «تعامل قوا» مناسب‌تر به نظر می‌رسد،<sup>۶</sup> یافت.

در خصوص ابتکار یا پیشنهاد متون اولیه مواد قانونی، به نظر می‌رسد که اساساً در کلیه سیستمهای حقوقی، بر عهده نمایندگان پارلمان است که خواه با اتکا به توان

<sup>3</sup> Function

<sup>۴</sup> پروانه تیلا، «ارزیابی شیوه گهواره‌ای در تضمین قانون بودن مصوبات مجلس: نقد فرایند تصویب قانون برنامه چهارم توسعه»، ماهنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۷، آذر ۱۳۸۳، ص ۲۹.

<sup>۵</sup> نک: ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، یلدا، ۱۳۷۴، صص ۷۹-۷۶.

<sup>۶</sup> پروانه تیلا، «تفکیک تعاملی قوا و وفاق محوری نهادهای حاکم در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ماهنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۱۰، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۴، صص ۵-۴.



تخصصی خود یا مجموعه‌های کارشناسی واقع در بدنه اداری مجلس، چنین ضرورت‌هایی را همراه با پیشنهادهای متضمن راه حل حقوقی و عملی، درک و اعلام نمایند. اما در نظامهای همکاری قوا، قوه مجریه نیز اختیار یافته پارلمان را در این راه کمک نماید. از این جهت، آنچه در ابتدای امر به نظر می‌رسد این است که مفهوم لایحه قانونی، بر نوعی اختیار قوه مجریه استوار است که از صلاحدید دولت به منظور مشارکت در قانونگذاری ناشی می‌شود<sup>۷</sup> و جز با رضایت این قوه، نمی‌توان چنین کارکردی را الزامی نمود. اما در کشورمان عملاً مجلس شورای اسلامی در طول دوره‌های مختلف قانونگذاری خود بیشتر، بار تدوین پیش‌نویس قوانین را بر عهده دولت گذاشته و هرگاه ضرورت قانونگذاری در خصوص برخی از عرصه‌ها را تشخیص داده و اموری را مستلزم قانونمندی دانسته است، دولت را موظف به تهیه لایحه‌ای قانونی پیرامون آن الزامات کرده و از این طریق، در صدد تأمین خواسته خود برآمده است.

در این نوشتار با در نظر داشتن اینکه این موضوع در دوره‌های مختلف قانونگذاری کشور نیز وجود داشته است، و جاهت ابتکار اجباری قانون برای دولت (قوه مجریه) را با تکیه بر آموزه‌های حقوق اساسی بویژه الگوی تعامل قوا در قانون اساسی کشورمان مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهیم داد و در نهایت، تحول عرف قانونگذاری در این رابطه را با محوریت ارتقای شأن نهاد تقنین و اعمال اصول هادی در قانون اساسی پیرامون موقعیت قانونی این نهاد در مقایسه با سایر نهادهای حاکم، توجیه و پیشنهاد خواهیم کرد.

## **بند اول - ابتکار قانون در سیستم مبتنی بر توزیع همکارانه اقتدار عمومی**

در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران به رغم اینکه برای تأمین پیش‌نویس قوانین، سه مجرای خاص و نهادینه در بدنه حکومت پیش‌بینی شده است (طرحهای قانونی

<sup>۷</sup> پروانه تیلا، «نظارت رئیس جمهور بر تصمیم‌گیری‌های نوعی در قوه مجریه: کاستی‌های قانونی»، ماهنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۳، ص ۸۹.

نمایندگان مجلس،<sup>۸</sup> طرحهای قانونی شورای عالی استانها،<sup>۹</sup> لوایح قانونی<sup>۱۰</sup> اما ابتکار قانون اصولاً در قالب طرحهای قانونی تهیه شده توسط حداقل پانزده نماینده مجلس و بویژه از طریق لوایح قانونی دولت (لوایح اصلاتی و مستقل<sup>۱۱</sup> یا لوایح قضائی)<sup>۱۲</sup> ظاهر می‌شود. با ملاحظه سیر تاریخی قانونگذاری در کشور، ملاحظه می‌شود که متن اولیه بیشتر قوانین مصوب، توسط قوه مجریه در قالب لایحه قانونی ارائه شده است. اما اساساً این لوایح به اختیار و صلاحدید دولت و به منظور تحقق اهداف و تأمین نیازهایی که خود در مدیریت امور عمومی احساس کرده، صورت گرفته است. هرچند تمهید این ابتکارات بر مبنای الزام مدیریت بهینه امور عمومی و رفع نیازهای اجتماع<sup>۱۳</sup> صورت گرفته اما هیچ تعهدی قانونی و صریح در این خصوص نداشته بلکه عملاً به

<sup>۸</sup> اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی

<sup>۹</sup> اصل یکصد و دوم قانون اساسی

<sup>۱۰</sup> اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی

<sup>۱۱</sup> این همان لوایحی است که سنگ بنای تکوین و پردازش آن از ابتدا تا مرحله تصویب هیأت وزیران، در ساختارهای طراحی شده در بدنه قوه مجریه بویژه ارکان و کمیسیونهای داخلی هیأت وزیران شکل می‌گیرد.

<sup>۱۲</sup> بر اساس نظریه تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان «۱. فرق لوایح قضائی و غیرقضائی مربوط به محتوای آن است و محتوای لوایح قضائی را فصل یازدهم قانون اساسی بویژه اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ و ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آنها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضائی معین می‌کند. ۲. هیأت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضائی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید. ۳. لوایح قضائی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضائی در اینگونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد». از نظریه تفسیری این طور برداشت می‌شود که لوایح قضائی نوعی از لوایح قانونی است که بر اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان، توسط قوه قضائیه برای سازمان دادن به وظایف و مأموریتهای این قوه تدوین و از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی عرضه می‌شود. در این موارد، دولت صرفاً مجرای صوری ارجاع پیشنهاد قوه قضائیه به مجلس می‌باشد بدون آنکه در آن دخل و تصرفی (بدون اخذ نظر تأییدی نماینده آن قوه) به عمل آورد. نک: پروانه تبیلا و نادر ساعد، «گستره صلاحیت آئین‌نامه‌ای قوه مجریه از منظر حقوق عمومی»، پژوهش تفصیلی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی ریاست جمهوری، ۸۳-۱۳۸۰.

<sup>۱۳</sup> اگر فرض بر این باشد که حکومت به خاطر شهروندان است و نه فرمانروایان، پس کلیه فعالیتهای آن باید به منظور رفاه عمومی و رفع احتیاجات آنان باشد. ر.م. مک آیور، جامعه و حکومت، ترجمه ابراهیم علی‌کنی، تهران، بنگاه نشر کتاب، ۱۳۴۹، ص ۳۹۷.

جای پذیرش مسئولیتی بوده که از نظر حقوقی، بر عهده نمایندگان مجلس قرار داشته است.

اما فارغ از اختیار دولت به مشارکت در قانونگذاری (اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی)، آیا قانونگذاری را که صلاحیت اختصاصی مجلس است، می‌توان تکلیف دولت نیز تلقی کرد؟ رابطه اصل هفتاد و یکم (صلاحیت قانونگذاری مجلس) و اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی (حق مشارکت دولت در قانونگذاری) چگونه است؟ در واقع، آیا مجلس می‌تواند به جای وظیفه قانونی نمایندگان به ارائه طرح قانونی، دولت را مکلف به تهیه لایحه قانونی (با زمان‌بندی مشخص یا بدون قید زمان) در موارد معین نماید و چنین مصوبه‌ای مطابق با اصول حقوقی هست یا خیر؟

لازم است که پاسخ قاطع را از قانون اساسی که فصل خطاب و سند عالی نظم حقوقی است، جستجو نمود. بدون شک، تفسیر سیستماتیک اصول این قانون نیز منوط به رعایت چارچوبی است که الگوی تعامل قوا (که فراتر از همکاری‌های معمول میان قوای حاکم در سبک فرانسوی تفکیک نسبی قواست) در حقوق اساسی کشورمان به همراه داشته است.

## ۱. بازشناسی اختیاری بودن ابتکار قانونی دولت در الگوی ایرانی همکاری قوا

قانون اساسی کشورمان با پذیرش الگوی همکاری قوا به سبکی مشابه با الگوی فرانسوی آن، اولاً با تأکید بر حاکمیت پارلمان،<sup>۱۴</sup> پارلمان تک مجلسی را صالح برای قانونگذاری در همه امور (با رعایت کلیات و چارچوبهای مقرر در قانون اساسی) دانسته (صلاحیت عام تقنینی) و ضمن بازشناسی اصل عدم تفویض اختیار،<sup>۱۵</sup> سمت نمایندگی را که حاکی از داشتن وضعیت رسمی برای ایفای کارکردهای قوه مقننه است، قائم به شخص و اصولاً غیرقابل تفویض تلقی کرده است. ثانیاً، دولت را در ارائه لوایح

<sup>14</sup> D. Kinely, "Constitutions and the Doctrine of Parliamentary Supremacy and the Rule of Law", *The Federal Law Review*, v. 22, 1995, pp. 69-76.

<sup>15</sup> D. Schoenbrod, "Delegation and Democracy: Reply to my Critics", *Cardozo Law Review*, v. 20, 1999, p. 766.



قانونی (جز لایحه بودجه سالانه) ذیصلاح ولی مختار محسوب نموده بدون آنکه مشارکت آن در تقنین (یعنی وظیفه‌ای که اساساً بر عهده مجلس است)، بر نوعی الزام حقوقی استوار باشد.

با اینکه تأکید عمده کارکرد قوه مقننه بر تقنین و کارکرد قوه مجریه بر اجراء قوانین است، اما در کلیه نظامهای حقوقی و سیستمهای متعلق به آنها، قوه مقننه اجازه یافته است صلاحیت خود را به حوزه‌های پیرامونی نیز گسترش دهد. بر همین اساس نظارت بر قوای دیگر (بویژه نظارت مالی بر دخل و خرج عمومی) و حتی تعیین برخی از مقامات عالی حکومتی (نظیر تأیید انتخاب مقامات عالی قضائی در ایالات متحده)<sup>۱۶</sup> یا مسأله قضاوت پیرامون عملکرد نمایندگان پارلمان یا مقامات عالی حکومتی در زمره صلاحیتهای پارلمانی برخی کشورها قرار گرفته است. قوه مجریه نیز همواره در جهت تکمیل صلاحیت تقنینی پارلمان، قواعدی را به عنوان مصوبات دولتی تصویب و به اجرا درآورده و حتی الگوی تفکیک انعطاف‌ناپذیر قوا نیز مانع چنین صلاحیتی از سوی قوه مجریه نشده است.<sup>۱۷</sup>

اما مسأله مشارکت قوه مجریه در فرایند تقنینی بویژه ارائه پیشنهادهاى کارشناسی و برنامه‌ریزی شده، تفصیلی و جامع برای تکمیل یا اصلاح سیستم حقوقی کشور، تابعی از الگوی تفکیک قوا در هر سیستم حقوقی است. در نظامهای تفکیک انعطاف‌ناپذیر قوای سه‌گانه (الگوی امریکایی) به دلیل تمرکز تقسیم اختیارات قوا بر شاخص استقلال نسبتاً کامل آنها، قوه مجریه نمی‌تواند رسماً جز در خصوص بودجه عمومی و سالانه (که به عنوان یک اصل کلی حقوقی عمومی، تهیه و پیشنهاد آن به ابتکار دولت است)،<sup>۱۸</sup> لایحه قانونی به پارلمان ارائه و تقدیم نماید.<sup>۱۹</sup> از این جهت، قانونگذاری الزاماً متکی به

<sup>16</sup> I. Lairg, "Sovereignty in Comparative Perspective: Constitutionalism in Britain and American", *New York University Law Review*, v. 76, n. 1, 2001, p. 4.

<sup>17</sup> F. Welfer et al., *American Constitutional Interpretation*, New York, Foundation Press, 1995, p. 123 et seq.

<sup>18</sup> در این خصوص می‌توان به اصل پنجاه و دوم قانون اساسی اشاره کرد که بر اساس آن: «بودجه سالانه کل کشور... از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد».

<sup>19</sup> در مواردی که دولت به مصوبه‌ای خاص از سوی پارلمان نیاز پیدا می‌کند، موضوع از طریق مکاتبه با پارلمان و بدون آنکه متضمن متنی خاص و قانونی باشد، منعکس می‌گردد نظیر مجوز اقدامات رئیس جمهور امریکا در قضیه جنگ عراق. به گفته پروفیسور فیشر، رئیس جمهور در هر سال از طریق صدور

متکی به پیشنهادهای اولیه‌ای است که قانوناً از سوی نمایندگان پارلمان مطرح می‌گردد و سپس در ساختار پارلمان بررسی و تصویب می‌شود.

این در حالی است که در سیستمهای با الگوی فرانسوی روابط قوا (همکاری یا نظام تفکیک انعطاف‌پذیر قوا)، قوه مجریه «می‌تواند» پارلمان را در انجام وظیفه هسته‌ای خود یعنی تقنین، یاری نموده و از توان تخصصی خود بدین منظور بهره بگیرد. در برخی از موارد، ارائه لوایح قانونی از سوی قوه مجریه از کارکرد کمکی فراتر رفته و به عنوان یکی از لوازم تلاش دولت برای حسن انجام وظایف و اشتغالات خود محسوب می‌شود. به طوری که دولت از این طرق، بسترها و زمینه‌های تحقق اهداف و برنامه‌های خود را فراهم می‌سازد. دولت همچنین «می‌تواند» با ارائه لوایح قانونی به پارلمان، موانع قانونی فراروی انجام مأموریت‌های خود را برطرف سازد و اثربخشی نقش خود در مدیریت امور عمومی را ارتقاء بخشد.

در هر حال، مشارکت دولت در قانونگذاری از طریق ارائه لوایح قانونی، مسأله‌ای اختیاری است و قانوناً نمی‌توان «صلاحیت» ابتکار قانونی دولت را به «تکلیف به ابتکار» تعبیر یا تبدیل نمود.<sup>۲۰</sup>

### الف - قانون اساسی و وظیفه هسته‌ای مجلس در ایفای کارکرد تقنینی

قانونگذاری یکی از ضروریات هر جامعه سیاسی تکامل یافته است. جامعه در



فرامین اجرائی، دستورالعمل‌ها و سایر اسناد متضمن قواعد کلی لازم‌الاجرا، به قانونگذاری می‌پردازد و عملاً صلاحیت تقنینی رئیس جمهور را اعمال می‌نماید. نک:

L. Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Kansas, Kansas University Press, 1997, 4<sup>th</sup> ed., p. 118.

<sup>۲۰</sup> البته باید نکته مهمی را در این خصوص در نظر داشت. اولاً، دولت باید در جهت تأمین نیازهای عمومی و افزایش کارکرد حکومت، از تمامی توان خود از جمله ابتکار قانون استفاده کند. بنابراین، ابتکار قانون یک الزام بویژه در برابر مردم است. اما مجلس نمی‌تواند این امر را اجباری نماید. ثانیاً، مجلس از مسؤولیت سیاسی دولت می‌تواند به عنوان یک ابزار بازخواست استفاده کند و دولت را مجبور کند همگام با مجلس حرکت نماید ولی نهاد نظارت و مسؤولیت سیاسی را نمی‌توان به معنای تجویز الزام دولت به ابتکار قانون تلقی کرد. ثالثاً، دولت می‌تواند در لوایحی که تقدیم مجلس می‌کند (نظیر برنامه‌های توسعه) خود را ملزم به ابتکار قانون نماید.

مراحل مختلف تحول و تکامل<sup>۲۱</sup> خود برای رساندن ملت به مقصد عالی که برای آن متصور است، نیازها و احتیاجاتی دارد که به تعبیر قانون اساسی کشورمان، نیاز انسان در جریان رشد است<sup>۲۲</sup> و بویژه از طریق قانونگذاری برای رفع آنها اقدام می‌شود یا مقدمات قانونی رفع آنها فراهم می‌گردد. طبیعی است که در چارچوب نظم مبتنی بر تفکیک قوا، مسئولیت اصلی چنین کارکردهایی بر عهده پارلمان است.<sup>۲۳</sup> بر این اساس، اصل هفتاد و یکم قانون اساسی مقرر داشته که مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانونگذاری نماید. اصل هشتاد و پنجم نیز با تکیه بر اختصاص شأن تقنین به مجلس است که اشعار داشته، سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست.

یک برداشت از اصل هفتاد و یکم این است که جز در مواردی استثنائی که قانون اساسی خود به صراحت مقرر نموده است (صرفاً اصل یکصد و هشتم قانون اساسی)،<sup>۲۴</sup> قانونگذاری را نمی‌توان در صلاحیت هیچ مرجع یا مقامی غیر از مجلس دانست. بنابراین، به مقتضای اصل صلاحیت اختصاصی تقنینی،<sup>۲۵</sup> اصل بر اختصاص تقنین (از مرحله ابتدائی شناخت روابط اجتماعی نیازمند وضع یا تغییر و تکمیل قانون تا یافتن راهکار مناسب، بررسی کارشناسی و تصویب آنها) به پارلمان است هرچند این اصل جزئیات و متعلقاتی به شرح زیر دارد:

- صلاحیت اختصاصی تقنینی به دو حوزه انحصاری و غیرانحصاری<sup>۲۶</sup>

<sup>۲۱</sup> مقدمه قانون اساسی، زیر عنوان «شیوه حکومت در اسلام».

<sup>۲۲</sup> صدر اصل چهل و سوم قانون اساسی.

<sup>۲۳</sup> R. Steward, "Beyond Delegation Doctrine", *American University Law Review*, v. 36, 1987, p. 331.

<sup>۲۴</sup> به نظر می‌رسد تنها موضوعی که قانون اساسی از شمول صلاحیت تقنینی خارج ساخته است، تقنین پیرامون خبرگان رهبری است.

<sup>۲۵</sup> P. Brest et al., "Read the Preface of the Casebook", *Process of Constitutional Decision-Making*, New York, Aspen pub. 2000, 4<sup>th</sup> ed., [www.con.law.net](http://www.con.law.net).

<sup>۲۶</sup> در مواردی که قانون اساسی به وضع قانون به صراحت تصریح نموده و مرجع وضع آن را نیز «مجلس» دانسته است، صلاحیت مجلس در عمل به آن اصل یا اصول را «صلاحیت اختصاصی انحصاری» می‌گویند یعنی تنها مجلس (به معنای حقوقی و با لحاظ شخصیت مستقل آن) می‌تواند مرجع وضع آن قانون یا قوانین باشد. در سایر موارد، صلاحیت غیرانحصاری است، یعنی مجلس می‌تواند در حدود مقرر در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، تفویض اختیار نماید.



تقسیم می‌شود. مواردی که قانون اساسی تصریح به لزوم وضع قانون آن هم صرفاً از سوی مجلس دارد (نظیر اصل هشتم)، قابل انجام از طریق وضع قوانین آزمایشی مقرر در اصل هشتم و پنجم یا قابل تفویض به دولت نخواهد بود و منحصرأ باید از سوی خود مجلس انجام گیرد.

- ابتکار قانون همانند مرحله اصلی تقنین یعنی بررسی و تصویب پیشنهادها قانونی، اساساً بر عهده مجلس است. در صورتی که تقنین تنها در اختیار مجلس باشد، به طریق اولی، پیشنهاد تقنین هم باید اساساً متکی به تلاش خود نمایندگان مجلس باشد هرچند در این خصوص، حق مشارکت دولت<sup>۲۷</sup> سلب شدنی نیست و مجلس مکلف به قبول پیشنهاد قانونی دولت و بررسی و اعلام نظر در مورد آن است.
- ابتکار قانون حتی در موارد تفویض صلاحیت تقنینی (وفق اصل هشتم و پنجم قانون اساسی) نیز برای دولت اختیاری است و نه اجباری. تنها مورد اجباری ارائه لوایح قانونی،<sup>۲۸</sup> تدوین لوایح بودجه سالانه توسط قوه مجریه است.<sup>۲۹</sup> اینکه مجلس می‌تواند برخی از موارد را تفویض کند، به معنای الزام تفویض‌شونده نیست. با این حال، دولت به دلیل نظارت‌های سیاسی مجلس عملاً از این مصوبات تبعیت خواهد کرد اما از نظر حقوقی محض، دولت الزامی به قبول موارد تفویض قانونگذاری ندارد و اقدام به جانشینی مجلس، در چارچوب صلاحدید دولت خواهد بود و نه

<sup>۲۷</sup> شورای نگهبان با تفسیر بند ۳ اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی، این حق را برای قوه قضائیه نیز شناخته است. بر اساس نظریه تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ نک: *مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان*، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، صص ۲۹۵-۲۹۲.

<sup>۲۸</sup> با در نظر گرفتن عرف مربوط به برنامه‌های میان مدت توسعه کشور، به نظر می‌رسد که این برنامه‌ها نیز از طریق لایحه و نه طرح، ارائه می‌شوند. البته در خصوص منع مجلس از ارائه برنامه‌های عمومی از طریق طرح، مبنای حقوقی (جز عرف قانونگذاری و صبغه بسیار کارشناسی که اساساً از توان مجلس و نمایندگان آن خارج است) وجود ندارد.

<sup>۲۹</sup> اصل پنجاه و دوم قانون اساسی.

وظیفه قانونی آن.<sup>۳۰</sup>

- قانون اساسی دامنه طرحهای قانونی را با شرائطی که حاکم کرده (شرایط و محدودیتهای ملی و...) عملاً در مرحله‌ای مادون لوایح دولت قرار داده است.

پوشیده نیست که در این رابطه، تناقضهایی در قانون اساسی وجود دارد. از نظر حقوقی بایسته این بود که بار اصلی ابتکار قانون بر دوش نمایندگان مجلس می‌بود که به همین خاطر و به همین عنوان، به چینی سمتی انتخاب می‌شوند. ولی محدودیتهای و محذورات مالی پیش‌بینی شده در اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی سبب شده که در عمل، قدرت و بُرد این ابتکار محدود شود. با این حال، برداشت هماهنگ‌کننده و رفع این تعارضها می‌تواند این باشد که قانون اساسی تنظیم مالی و اقتصادی در برنامه‌ریزی عمومی را الزامی دانسته و برای اینکه شأن قانون حفظ شود و موجب بی‌نظمی مالی نگردد، مقرر نموده که منبع آن مشخص شود. مشخص کردن منبع مالی، چندان دشوار نیست. مجلس با آگاهی از منابع مالی کشور و درآمدهای مقرر در بودجه، درآمدهای مازاد نظیر صندوق ذخیره ارزی می‌تواند در این خصوص راهگشا باشد.

## ب - اوصاف و بستریهای ارائه لوایح قانونی در دکترین حقوق عمومی

با در نظر داشتن اختیار و صلاحیت قانونی دولت برای ارائه پیشنهاد وضع قوانین در کلیه امور کشور (خواه به صورت مستقل یا قبول پیشنهادهاى قضائى)، سه کارکرد اصلی این نقش آفرینی قابل توجه است: کارکرد همیاری و تعامل، ایفای تعهد به خدمتگزاری و تأمین خواسته‌های ملت و بسترسازی حسن جریان امور اجرائی. به نظر می‌رسد که این کارکردها به گونه‌ای است که الزاماً نمی‌توان آنها را در مورد سایر سیستمهای همکاری قوا نیز تصدیق نمود.

<sup>۳۰</sup> این امر با الزام به تدوین آئین‌نامه تفاوت اساسی دارد. باتوجه به اصل ۱۲۸ قانون اساسی، آئین‌نامه‌سازی مختص به دولت است و از این جهت، هرچند آئین‌نامه که نوعی قاعده‌سازی نوعی است استثنائی بر اختصاص قاعده‌سازی به مختص تلقی می‌شود اما ذاتاً تنها قوه مجریه است که قادر و صالح به تدوین آئین‌نامه است و تصویب آئین‌نامه‌های اجرائی الزامی، بر مبنای حقوقی استوار است.

### یک - کارکرد همیاری و تعامل در انجام وظائف اصلی حکومتی

کار ویژه هر نظم حقوقی - سیاسی، ایجاد وفاق به عنوان بستر ضروری هم‌گرایی اعضای جامعه و شکل‌بندی یک جامعه سیاسی متکامل با آرمانها و اهدافی عالی و توسعه یافته است. بر اساس تعبیر میثاقی وفاق،<sup>۳۱</sup> قانون اساسی و سایر منابع مبتنی بر آن، سازه‌ای برای سازش آزادی فرد و اقتدار حکومت است. بر این اساس دولت به عنوان جزئی از حکومت، بایسته است از هر طریق بویژه مشارکت در تقنین، زمینه‌های تعمیق سازش و تعامل ملت - حکومت از یکسو، و وفاق درون حکومتی از سوی دیگر را فراهم سازد تا در سایه آن ساختمان وفاق از تزلزل در امان بوده و دولت به میثاق خود با ملت و حکومت عمل نموده باشد. از طرف دیگر، این نقش آفرینی که در پرتو نظام همکاری قوا جلوه‌ای عادی به خود می‌گیرد، منزلت و پایگاه اجتماعی دولت را از جهت تعقیب وفاق و تعامل قوا در پیشبرد اهداف نظام سیاسی و تأمین خواست ملت افزایش می‌دهد.

بنابراین، نوعی احساس مسئولیت مشترک نهادهای حاکم در تضمین حرکت سالم اجتماع به سوی آرمانها (تعالی یا سعادت مردم به عنوان وظیفه حکومت)<sup>۳۲</sup> متصور است و ارائه لوایح قانونی، مجرائی مناسب است تا دولت از طریق آن، در تحقق همبستگی و همیاری قوای حاکم کوشا شود. دولت که بیش از سایر نهادها با جزئیات امور عمومی آگاه است، با تکاپو در جهت عادلانه کردن روابط فرادستان و فرودستان، وفاق ملی را میسر می‌سازد و ضمن ارائه تدابیر هماهنگ، سهم خود را در شکل‌گیری وفاق در مجموعه نهادهای اعمال حاکمیت و اقتدار عمومی نیز ایفا می‌کند.

### دو - ایفای تعهد به خدمتگزاری و تأمین خواسته‌ها و انتظارات ملت

دولت به دلیل انتخابی بودن رئیس جمهور و التزام وی به تعقیب اراده ملت، باید

<sup>۳۱</sup> نک: محسن خلیلی، «آفرینش وفاق کار ویژه بنیادین قانون اساسی»، فصلنامه مطالعات ملی، ش ۲ و ۳، زمستان ۱۳۷۸ و بهار ۱۳۷۹، صص ۱۷۲ - ۱۵۱.

<sup>۳۲</sup> سیدمحمد هاشمی، «رسالت و کارویژه تفکیک قوا»، ماهنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۷، آذر ۱۳۸۳، ص ۴.



در تکاپوی «به‌مامداری» و مردم‌سالاری، پیشگام باشد. این امر همان ایفای مسئولیت در برابر انتخاب‌کنندگان و مضمون سوگند رسمی رئیس جمهور در قبول تصدی این مقام است. با این حال، دولت پاسخگو به معنای التزام کلیه ارکان حکومت به تأمین خواست ملت، غیراصیل دانستن تصدی اقتدار عمومی بلکه تأکید بر موقتی بودن تصدی سمت نمایندگی مردم در اعمال اقتدار و غنیمت شمردن فرصتهای موجود برای عمل به برنامه‌های موعود است.

ارائه پیشنهادهای قانونی متعاقب تشخیص نیازهای مهم عموم و تلاش برای ایجاد بسترهای قانونی رفع آن نیازها، کمترین کاری است که در این راستا از عهده دولت برمی‌آید. از طرف دیگر، به دلیل آگاهی دولت و نمایندگان آن از جزئیات امور عمومی (اعم از مسائل عادی و مهم و حساس)، انتظار عمومی این است که این قوه در تأمین نیازهایشان بکوشد و اگر این امر نیازمند وضع یا اصلاح تدابیر قانون است، دولت در این خصوص پیشگام باشد.

### سه - بسترسازی حسن جریان امور اجرائی

در کنار نقشی که دولت از طریق ارائه لوایح قانونی برای مجموعه نظام حاکم و سامان دادن به امور دارد، ابتکارات قانونی دولت گاه نتیجه و فایده مستقیم برای بسامانی و سازمان دادن به امور اجرائی دارد. دولت از آنجا که قانوناً موظف است امور اجرائی کشور را به بهترین وجه اداره نماید، بدون شک برخی اوقات به منابع قانونی نیاز می‌یابد که از طریق پیشنهادهاى خود در صدد قانونی شدن آن پیشنهادها برمی‌آید و البته که اشخاص درگیر در یک کار، بهتر از هر مرجع دیگری نحوه رفع مشکلات در آن حوزه را درک می‌کنند و درمی‌یابند.

بنابراین، دولت با ارائه لایحه، وظیفه و مأموریت ذاتی خود را به انجام می‌رساند و به تعهدات قانونی خود عمل می‌کند. اما در همین موارد، الزام در ارائه لایحه مبتنی بر احساس مسئولیت در قبال مردم و جامعه است و مبنای مدیریتی و جامعه‌شناختی دارد و بدین معنا نیست که مجلس با گذار از مسئولیت هسته‌ای خود، این امر را که در حاشیه مسئولیتهای دولت قرار دارد، برجسته نماید و به وظیفه اصلی دولت تبدیل کند. تنها استثناء موجد مسئولیت قانونی در این خصوص، مربوط به خودمحدودسازی

ارادی است. دولت می‌تواند در جهت تحقق محورهای سه‌گانه مذکور، نیازسنجی نموده و پس از تشخیص ضرورت قانونمندی برخی امور عمومی، ارائه لایحه قانونی را در خصوص آن حتی ظرف مدت زمانی معین بر عهده مجموعه دولت تکلیف نماید. هرچند در این موارد نیز به نظر می‌رسد که وجود تکلیفی خاص، رافع تعهد و تکلیف عام مجلس به تهیه طرح‌های قانونی و قائم به شخص بودن انجام وظیفه نمایندگی نخواهد بود.

## ۲. نگاهی به رویکرد شورای نگهبان در قبال مفهوم لایحه قانونی الزامی

در دوره‌های مختلف قانونگذاری، مصوبات حاکی از الزام دولت به ارائه لایحه با طی مراحل قانونی و تأیید مراجع صالح، منتشر و ابلاغ شده و در مجموعه قوانین سالانه کشور قرار گرفته‌اند. با این حال، شورای نگهبان در یک مورد با تصریح به اصول قانون اساسی در خصوص توزیع اختیارات هسته‌ای قوای سه‌گانه، چنین مصوبه‌ای را مغایر قانون اساسی برشمرد. در واقع، نخستین تراوش بینش‌های حقوقی شورای نگهبان در تأیید و اعلام تعارض مفهوم لایحه قانونی الزامی با قانون اساسی، در جریان بررسی قانون برنامه سوم توسعه نمود یافت. این شورا مواردی از قانون برنامه را که حاکی از الزام دولت به ارائه لایحه جهت تمهید وضع قوانین آتی در برخی امور بود، با محورهایی نظیر اتکای قانونگذاری به مجلس و همت نمایندگان آن، که قانون اساسی نیز بر آن تأکید نموده، مغایر تلقی کرد و برای بازنگری به مجلس اعاده کرد.

به عبارت دیگر، تکیه بر دولت در تهیه قوانین لازم برای قانونمندی برخی امور مهم کشور، در قانون برنامه سوم به صورت عمده دنبال شد و مواد زیادی از آن در حد سنجش نیازهای قانونی بود بدون آنکه در این خصوص نقش اصلی مجلس یا تکلیف مجلس مد نظر باشد، ابتکار بر عهده دولت تلقی شد و مجلس هم به نقش بررسی و تصویب آنها اکتفا نمود. با این حال، شورای نگهبان با تعمیق مثبت در اصول قانون اساسی و نتایج حقوقی اشتغالات هسته‌ای مجلس، به این نتیجه رسید که ملزم کردن دولت به ارائه لوایح قانونی برای وضع قانون در برخی امور عمومی که مجلس نیز ضرورت وجودی این قوانین را احراز و شناسایی کرده است (حتی اگر اساساً این الزام

بر پیشنهاد دولت هم استوار بوده باشد)، مغایر با قانون اساسی بوده و مجلس خود باید این ابتکارات را به عمل آورد.

به نظر می‌رسد که این نوع نگرش شورا که متضمن تفسیر عملی اصول قانون اساسی و تطبیق مصوبات آن با قانون اساسی با در نظر داشتن گستره کلی قوه مقننه (مجلس) و وجاهت آن در میان سایر قوا و کارکردهای الزامی قوا برای تأمین اهداف قانون اساسی و اعمال حاکمیت در جهت آن اهداف بوده (تفسیر سیستماتیک قانون اساسی)، شایان توجه ویژه است. این برداشت از قانون اساسی که متضمن تأمل در چارچوب کارکرد قوای سه‌گانه بویژه قوای مقننه و مجریه است، نمونه‌ای از تفسیر پویا و موافق با اصول حقوقی است که ادامه آن، موجب تعمیق و توسعه حقوق عمومی در کشور خواهد شد.

با این حال، به نظر می‌رسد این اظهار نظر شورا در رد مصوبه مجلس چندان مبتنی بر عقیده جازم حقوقی اعضای آن نبود. زیرا در بررسی مجدد موارد مذکور متعاقب اصلاحات به عمل آمده از سوی مجلس، با اینکه ایراد رفع نشد و مجلس اقدامی در جهت اصلاح آن به عمل نیاورد اما نسبت به این امر و تطبیق مصوبه با برداشت مذکور از قانون اساسی، چندان حساسیتی نشان داده نشد و در برخی موارد، ارائه لوایح قانونی الزامی عملاً تأیید گردید. البته به عقیده برخی حقوقدانان،<sup>۳۳</sup> این موارد به دلیل پذیرش الزام از سوی دولت و ابتدای آن بر پیشنهادی که دولت در قالب لایحه مصوب هیأت وزیران درج نموده، بدون اشکال است ولی اساساً مجلس نمی‌تواند رأساً دولت را به ارائه چنین لوایحی ملزم کند بلکه خود نمایندگان باید مسئولیت تهیه پیشنهادهای قانونی را تقبل نمایند.

<sup>۳۳</sup> نظریه دکتر سیدمحمد هاشمی و دکتر اردشیر امیرارجمند در خصوص طرح پژوهشی «چالشهای حقوقی روابط مجلس و دولت در تصویب قانون برنامه چهارم توسعه»، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری، ۱۳۸۳.

## بند دوم: گواهی قانون اساسی بر عدم وجاهت حقوقی الزام دولت به ابتکار قانون

به نظر می‌رسد که موظف کردن دولت به ارائه لوایح قانونی یعنی ابتکار قانونی الزامی، با اصول حقوقی منبعث از الگوی تفکیک انعطاف‌پذیر قوا که در قانون اساسی مورد پذیرش قرار گرفته و بنیاد روابط قوای سه‌گانه قلمداد شده، سازگاری ندارد. در این خصوص با اتکا به آنچه در بالا آمد، می‌توان به دلایل و استدلال‌های زیر توسل جست: لزوم خوداتکائی پارلمان در انجام وظایف هسته‌ای قوه مقننه، مشارکتی بودن نقش دولت در تقنین در الگوی همکاری قوا، قائم به شخص بودن نمایندگی و غیرقابل تفویض بودن الزامات ناشی از نماینده‌سالاری.

### ۱. امری بودن خوداتکائی پارلمان در انجام وظایف هسته‌ای قوه مقننه

در نظام همکاری قوا، وظیفه هسته‌ای مجلس، تقنین و قاعده‌مند کردن روابط جمعی و بویژه تأمین لوازم قانونی رفع نیازهای فردی و اجتماعی در جریان رشد است. هرچند بدین منظور ابتکارهای قانونی لازم می‌تواند از سه طریق «لویح قانونی دولت»، «طرحهای قانونی نمایندگان مجلس» و «طرحهای قانونی شورای عالی استانها» صورت پذیرد، اما طرحهای قانونی نمایندگان مجلس، رکن اصلی و اساسی پیشنهاد قانون بوده و اساساً بار تمهید تقنین، بر عهده کسانی است که برای قانونگذاری انتخاب شده و قبول تعهد کرده‌اند.

در این خصوص می‌توان به اصول مختلف قانون اساسی مراجعه و روح آن را استخراج و استنباط نمود. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی در رابطه با تفکیک قوای سه‌گانه، اصل پنجاه و نهم در مسؤولیت قانونگذاری و ایفای نقش قوه مقننه بوسیله مجلس، اصل هفتاد و یکم در مورد صلاحیت عمومی تقنینی مجلس، (مجلس می‌تواند در کلیه زمینه‌ها... قانونگذاری نماید) اصل هشتاد و پنجم در رابطه با منع انتقال دائم یا موقت مسؤولیت‌های ناشی از نمایندگی و...

بر این اساس، تقنین و لوازم آن (از جمله تهیه مقدمات قانونگذاری یعنی تدوین پیش‌نویس قوانین) بر عهده نمایندگان مجلس است و نه دیگر مراجع صالح برای

مشارکت در امر قانونگذاری. نمایندگان مجلس به جای ارائه طرحهایی که دولت را ملزم به ابتکار قانون نماید، باید خود تأمین تمهیدات تقنین را به عمل آورند. بنابراین، تصویب هرگونه طرح قانونی در مجلس مبنی بر الزام دولت یا بخشهایی از آن به تهیه لوایح قانونی، خلاف قانون اساسی خواهد بود.

## ۲. مشارکتی بودن نقش دولت در تقنین در الگوی همکاری قوا

اگرچه در نظامهای پارلمانی و نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی بر خلاف نظامهای ریاستی، دولت حق دارد از طریق ارائه لوایح قانونی وارد حیطه قانونگذاری گردد اما این امر «مشارکت» است و نه موضوعی مرتبط با وظیفه ذاتی و هسته‌ای دولت. برای دولت امور «اجرا» که وظیفه هسته‌ای است، امری و الزامی بوده و امور جنبی و پیرامونی نظیر مشارکت در قانونگذاری، جز اختیار ماهیت حقوقی دیگری ندارد.

همانطور که قبلاً گفته شد، مشارکت دولت در قانونگذاری از طریق ارائه لوایح قانونی، سه دلیل عمده دارد که جملگی متکی بر تأیید صلاحدید دولت در قبول یا رد چنین اقدامی هستند:

- کمک به مجلس در ایفای نقش و وظیفه تقنین (کارکرد کمکی)،
- کمک به رفع موانع قانونی تأمین نیازهای عموم با توجه به انتخابی بودن قوه مجریه و اشتراک مجلس و دولت از حیث علقه مستقیم با مردم (کارکرد احساس مسئولیت یا پاسخگویی)،
- و نهایتاً تأمین لوازم حصول برنامه‌های دولت در مدیریت امور عمومی (کارکرد اجرائی).

هرچند دولت عملاً به دلیل توانمندی‌هایی که دارد و همچنین نیازی که به قوانین در اجراء امور عمومی احساس می‌کند یا خلأهایی که در قانونمندی امور عمومی احساس می‌کند، بیشترین نقش را در تهیه پیش‌نویس قوانین ایفا می‌کند و به ندرت قانونی یافت می‌شود که ابتکار آن از طریق طرحهای قانونی بوده باشد با این حال، این امر نتیجه صلاحدید و استقلال نظر دولت بوده و از الزامی حقوقی نشأت نمی‌گیرد. در صورتی که مجلس تمهید قانونگذاری را نیز بر عهده قوای دیگر بگذارد، دیگرچه چیزی فلسفه وجودی آن را توجیه خواهد کرد. به نظر می‌رسد که تبدیل

مجلس به نهادی که عملاً مرجع بررسی و تصویب پیشنهادهای قانونی ارائه شده خارج از پارلمان باشد، شایسته شأن چنین نهاد دموکراتیکی نخواهد بود. نمایندگان نیز باید وظیفه خود در قبال ملت را از طریق استخراج و شناسایی نیازها، مشکلات و تنگناهای امور ملت و حکومت، تلاش برای ارائه پیشنهاد قانونی جهت تأمین نیازها و رفع موانع مذکور را متبلور سازد.

### ۳. قائم به شخص بودن نمایندگی و عمل به الزامات ناشی از نماینده‌سالاری

اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، وظایف ناشی از نمایندگی را قائم به شخص نمایندگان تلقی کرده و هرگونه تفویض اختیار را جز در دو مورد مصرح در آن اصل، ممنوع ساخته است. طبیعی است که مهمترین وظیفه نماینده مجلس، نقش‌آفرینی در تقنین از طریق تهیه پیشنهادهای لازم و همچنین بررسی و تصویب پیشنهادهای طرح شده در کمیسیونهای داخلی و صحن مجلس می‌باشد.

قائم به شخص بودن وظیفه نمایندگی موجب این تعهد حقوقی است که نمی‌توان حتی بر اساس مصوبه مجلس، اولویت طرحهای قانونی در پیشنهاد قوانین را کاهش داد و دولت را موظف کرد که از طریق ارائه لوایح قانونی، مقدمات انجام وظایفی را که تنها به خاطر آن واجد سمت نمایندگی ملت شده‌اند، فراهم نمایند. ممنوعیت تفویض اختیار قانونگذاری، علاوه بر آنکه مرحله بررسی و تصویب قانون را در بر می‌گیرد، مرحله پیشنهاد را (که در عمده موارد، اساس تقنین محسوب می‌گردد) نیز شامل می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد که اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی اولاً، تهیه متون و پیشنهادهای قانونی را اساساً وظیفه خود نمایندگان (و مجلس در کلیت آن) می‌داند و ثانیاً، انجام وظایف هسته‌ای مجلس (تقنین) را بر عهده خود مجلس می‌گذارد.

### نتیجه

در ادبیات حقوق، برداشتهای متفاوتی از واژه «دولت» وجود دارد.<sup>۳۴</sup> قانون اساسی

<sup>34</sup> S. Finer, "Pathways to the Modern State", *The History of Government*, New York, Oxford University Press, 1999, pp. 1473-1484.

کشورمان در به کارگیری واژه مذکور در فصول و اصول مختلف، بدون آنکه وحدت معنایی را در نظر داشته باشد، هر بار آن را در یکی از معانی مختلف آن به کار برده است. به عنوان مثال، در فصل نهم قانون اساسی (نظیر اصل یکصد و سی و چهارم) منظور از دولت همان معنای مضیق و عامیانه آن یعنی قوه مجریه است اما در فصول اول تا چهارم، دولت به معنای حکومت یا مجموعه نهادها و مقامات اعمال‌کننده اقتدار عمومی اطلاق می‌شود. بر این اساس، سیاستهای کلی و عمومی کشور در امور اداری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مندرج در اصل سوم قانونی اساسی، محدود به دولت به معنای قوه مجریه نبوده بلکه تمامی ارکان حکومت را در بر دارد. تأمین آزادی‌های مشروع، محو استبداد، پیریزی اقتصاد صحیح، توسعه تعاون عمومی و... مسائلی هستند که الزاماً در قالب اشتغالات قوه مجریه قرار نمی‌گیرند. تأمین استقلال کشور، رسالت تمامی ارکان حکومتی است و علاوه بر جهات اجرائی، ابعاد تقنینی و قضائی هم دارد. بنابراین، تعبیر مفهوم دولت در اصل سوم به معنای قوه مجریه، برداشت صائب و مبتنی بر دانش حقوقی نیست.

بر اساس توزیع اختیارات حکومتی با اسلوب تفکیک قوا، وظیفه هسته‌ای قوه مقننه که مجلس تبلور آن است، وضع قوانین مورد نیاز اجتماع است به گونه‌ای که تنظیم روابط اجتماعی و ساماندهی حرکت فرد و اجتماع به سمت تعالی حاصل گردد. بر این اساس، قانونگذاری، کارویژه‌ای است که نه تنها نمایندگان مجلس را به ارزیابی نهایی و تصویب پیشنهادهای قانونی هدایت می‌کند بلکه وظیفه اصلی ابتکار (ارزیابی وضعیت اجتماع و کاوش در زمینه کشف خلائها و نقایص نظم حقوقی و همچنین شناسایی تعارضهای موجود و سپس ارائه پیشنهاد مدون و کارشناسانه برای حصول به وضعیت مطلوب) را نیز بر عهده آنها قرار می‌دهد. انتظار می‌رود که مجلس بر توان خود برای ابتکار و سپس بررسی و تصویب قوانین اتکا نماید و از مشارکتهای قانونی سایر نهادهای غیر تقنینی (دولت و شورای عالی استانها) صرفاً به عنوان زمینه‌های همکاری قوا در ارتقای وضعیت قوانین و سامان نظم حقوقی داخلی بهره بگیرد. اثر حقوقی این انتظار منطقی، آن است که نمی‌توان مصوبات دال بر الزام دولت به ارائه لایحه قانونی را موافق با شأن تقنینی مجلس و نقش مشارکتی دولت در این راستا دانست. ضمن اینکه اینگونه افزایش اقتدار قوه مجریه، با تعامل قوا که نتیجه وجود

حداقل حوزه‌های «هسته‌ای» مسئولیت قانونی و وجود عناصر و علقه‌های متعدد در خصوص اقدام مشترک قوا در امور «پیرامونی» مظاهر سه‌گانه اعمال حاکمیت است، ناسازگار است و در هر حال، عملاً و در بلند مدت، نقش مجلس را در قانونگذاری تنزل می‌دهد. بایسته است که اغلب قوانین با اتکا به ظرفیتهای قوی معرفت نمایندگان به اوضاع اجتماع و نیازهای قانونی آن تدوین و تصویب گردد و کارکرد مجلس از «مرجع بررسی و تصویب یا رد پیشنهادهای دولت»، به نهاد واقعی و مستقل قانونگذاری متحول شود.

از طرف دیگر، مجلس باید با تعمیق روابط خود با قوای دیگر از جمله قوه مجریه، از ظرفیتهای آن برای بهبود و تقویت کارایی خود استفاده کند. این امر مستلزم رعایت چارچوبهای قانونی و مأموریتهای این قوه و همچنین تقویت توانمندی‌های مجلس در ابتکار و خلاقیت در امر قانون‌سازی است. ملزم کردن دولت به ارائه لایحه قانونی علاوه بر اینکه وجاهتی در پرتو موازین و اصول حقوقی برگرفته از نظام همکاری قوا ندارد بلکه تأمین مطلوبیتهای مورد نظر مجلس را تضمین نمی‌کند. لازم است نقش دولت به عنوان همکاری داوطلب<sup>۳۵</sup> و مایل به کمک‌رسانی کارشناسی به مجلس در اصلاح سیستم حقوقی کشور، مراعات گردد و به این نقش به عنوان یک تکلیف قانونی نگریسته نشود. بدون شک، خوداتکائی مجلس در ارائه پیشنهادهایی که نهایتاً به عنوان قانون تصویب و منتشر خواهد شد، لوازم و بسترهای کارشناسی در مجلس را نیز ارتقاء خواهد بخشید و در کل، از این مجموعه اقدامات بایسته، بهبود و بهینه‌سازی سیستم حقوقی کشور تضمین، تسریع و تقویت خواهد شد.

<sup>۳۵</sup> گفتنی است که دولت به دلیل تعهدی که در تأمین خواسته‌های مردم، رفع مشکلات آنها و تأمین و حفظ نظم اجتماعی دارد باید از تمامی توان خود از جمله ابتکار قانون، استفاده نماید. با این حال، مجلس نمی‌تواند این ابتکار را برای دولت اجباری نماید. البته این امر، مانع از آن نخواهد بود که مجلس از صلاحیت نظارتی خود در برابر دولت استفاده کند.



# JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. VI, No. 1

2007-1

## Articles

- Tendency to Accept Corporations Criminal Liability
- Rule of Laws or Politics: Analysis of the UN Security Council Resolution 1747
- The Apply of Self-Defence for Combating Terrorism
- The Issue of Constitutionalization of the Legal Order
- Insurance of Dowry
- The Responsibility of Offender to Pay Treatment Charges Exceeding the Amount of *Diah*
- Analysis of Mandatory participation of the Executive Branch in Legislation-making Process in Iran's law

## Special Issue: Legal Aspects of Reproductive and Therapeutic Cloning

- Legal and Moral Aspects of Cloning
- Human Dignity and Reproductive Cloning
- Different Bases for Prohibiting Human Reproductive Cloning
- Challenges of Therapeutic Cloning
- UN Criminal Policy against Human Cloning

## Critique and Presentation

- A Critique on Some Stipulations of the New Act for Administrative Court of Justice
- Reflections on Article 18 of the Amended Act for Formation of Public and Revolutionary Court

ISSN: 1682-9220



S. D. I. L.  
The S.D. Institute of Law  
Research & Study