

مقایسه تطبیقی نهاد قانونگذاری در ایران و فرانسه
سیدمسعود نجم الساداتی یزدی^۱ - مسعود بیتانه^۲ - حسن مرادی^۳
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۲۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۱۹

چکیده:

در این پژوهش ضمن بررسی و تطبیق نهادهای قانونگذار در ایران و فرانسه به فرآیند و آثار قانونگذار در این دو کشور پرداخته شد. همه پرسی، قوانین عادی و قوانین اضطراری، هر سه از روش‌های قانونگذاری در دو کشور ایران و فرانسه هستند. باوجود صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری، مجلس مانند سایر قوا با محدودیت‌هایی مواجه است که ریشه در عوامل (اصل محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون، اصل برتری قانون اساسی، اصل محدودیت ظاهری مجلس در وضع قانون و محدودیت‌های شکلی) دارد. در حالی - که محدودیت‌های قانونگذاری در فرانسه به جز محدودیت‌های شکلی ناشی از قوه قضایی و شورای قانون اساسی این کشور می‌باشد. قانونگذار در قانون اساسی ایران و فرانسه، نهادی را برای نظارت بر قوانین لحاظ نموده است که این نهاد در قانون اساسی ایران «شورای نگهبان» و در قانون اساسی فرانسه «شورای قانون اساسی» نام دارد.

واژگان کلیدی: قانونگذاری، ایران، فرانسه، قوه مقننه، مقایسه تطبیقی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

JPIR-2101-1740

۱- دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، گروه حقوق، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، دبی، امارات متحده عربی

۲- استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق، واحد دزفول، دانشگاه آزاد اسلامی، دزفول، ایران: نویسنده مسئول

Bitaneh45@gmail.com

۳- استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

مقدمه و بیان مسأله

قانون اساسی برای یک کشور مردمی، اساس و سنجش تمام امور حال و آتیه آن کشور محسوب می‌شود و تمامی آحاد یک جامعه اعم از دستگاه‌های حکومتی، دولتی و غیردولتی، به‌عنوان یک جزء یعنی فرد، باید به آن احترام گذاشته شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که عمری قریب به ۴۰ سال دارد، بر مبنای نمونه فرانسوی آن تدوین و الگوی برداری شد البته الزامات یک حکومت اسلامی در آن گنجانده شده است. البته در سال ۶۸، یک مرتبه دستخوش اصلاح قرار گرفت و یک سوم از اصول آن مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت. در این نوشتار سعی بر این است که به مقایسه قانون اساسی ایران و فرانسه پرداخته شود و قانون اساسی فرانسه را که از آن به‌عنوان الگو و نمونه قانون اساسی ایران یاد می‌شود را بررسی نموده تا تفاوت‌ها و شباهت‌های آن دو قانون نمایان شود. از آن‌جا که مشکلاتی در تنگناها و بزنگاه‌ها در شرایط مختلف در مدیریت و اداره کشورها به‌وجود می‌آید، نیاز است قانون‌گذاران و روشنفکران به موارد مهم پیش از وقوع تسلط کافی داشته باشند و بتوانند در شرایط مختلف نیاز به مصوبات را مورد بررسی و چالش قرار دهند، یکی از این راه‌ها مقایسه قوانین کشورهای مختلف است و نتایج به‌دست آمده از این مقایسه‌ها و بررسی تجربیات کشورهای مختلف کمک می‌کند به بهترین قانون دست یابند و نتایج آن را نیز پیش‌بینی کنند؛ بنابراین در این جستار نخست به معرفی آثار چاپ شده و مفاهیم پرداخته شده، سپس به قوانین اساسی ایران و فرانسه گریزی زده شده و در پایان مقایسه بین قوانین کشور فرانسه و ایران صورت می‌گیرد.

پیشینه تحقیق

مقاله‌ای با عنوان «بررسی تطبیقی تعدد نهادهای قانونگذاری در حقوق اساسی ایران و فرانسه» در سال ۱۳۹۵ در نخستین کنفرانس بین‌المللی و دومین کنفرانس ملی هزاره سوم و علوم انسانی توسط محمد نوذری کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس به چاپ رسید. در این مقاله عنوان شده است یکی از مشکلاتی که نظم مبتنی بر قانون را در کشور ما به چالش می‌کشاند تعدد نهادهای واضع قانون است. سید عباس پوره‌اشمی در مقاله‌ای با عنوان «قانونگذاری و راهکارهای نظارت بر آن در تجربه ایران و فرانسه» منتشر شده در مجله پگاه حوزه، در سال ۸۱ به مقایسه قانون‌گذاری و راه‌های نظارت بر آن در تجربه دو کشور ایران و فرانسه پرداخته است. حسن فرشتیان نیز در مقاله‌ای با عنوان «نگاهی به شورای قانون اساسی» فرانسه و «شورای نگهبان» ایران منتشر شده در مجله حکومت اسلامی، شماره ۳۰ در سال

۱۳۸۲ به بررسی و مقایسه شورای قانون اساسی در فرانسه و شورای نگهبان در ایران پرداخته است و شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو را بیان و بررسی کرده است. از نظر این نویسنده مهمترین ویژگی «جامعه مدنی» نهادینه شدن حکومت قانون و نهادهای قانونی است. هنگامی که بی‌قانونی بر جامعه‌ای حاکم می‌شود اولین دغدغه روشنفکران و مخصوصاً حقوقدانان تصویب و اجرای قوانین مناسب است. نهادینه کردن جامعه مدنی ممکن نیست مگر این که در اولین گام تصویب و اجرای قانون، قانونمند شود. نمونه بارز این دغدغه‌ها را می‌توان پس از یک دوران حکومت نظامی سلطنتی مطلقه یا آنارشیستی مشاهده کرد. انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۹۹ میلادی) و انقلاب اسلامی ایران (۱۳۵۷ هجری خورشیدی) دو مصداق بارز این مدعا هستند. در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل تطبیقی صلاحیت‌های درون قوه‌ای رئیس مجلس در نظام حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه» به نوشته محمد جلالی، منتشر شده در مجله مطالعات حقوق تطبیقی در سال ۱۳۹۴ به این نتیجه می‌رسد که رئیس مجلس شورای اسلامی در این خصوص از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. این تحقیق به روش توصیفی - تحلیلی صلاحیت‌های درون قوه‌ای رئیس مجلس را در سه نظام حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه تبیین کرده و به چنین رهاوردی دست یافته است که رئیس مجلس شورای اسلامی در مقایسه با دیگر رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه، جایگاهی متفاوت و متمایز دارد و از صلاحیت‌های گسترده‌تری نسبت به هم‌تایان خویش در نهاد پارلمان برخوردار است.

تعریف مفاهیم

- قانون

واژه قانون از زبان یونانی وارد ادبیات عرب شده و اصل آن «kanon» به معنای خط‌کش بوده است. (محمصانی، ۱۳۸۶: ۱۲) در ادبیات فارسی قانون در معنای قاعده، رسم و حکم اجباری که از ناحیه دستگاه حکومت صادر گردد؛ به کار رفته است. (دهخدا، ۱۳۷۳) واژه قانون در ادبیات حقوقی را می‌توان در سه تعریف کلی مطالعه کرد. گاهی مقصود از قانون به آن دسته از مقررات الزام‌آوری اشاره دارد که وظیفه تنظیم رفتار اجتماعی انسان را بر عهده دارند و مخالفت با آن مستوجب کیفر از سوی قدرت حاکم می‌شود. گاهی اصطلاح قانون به مجموعه قواعدی اشاره دارد که مربوط به کشوری خاص است و در دوره زمانی معین اجرا می‌شود که قانون وضعی نیز نامیده می‌شوند. گاهی نیز قانون به مجموعه قواعد حقوقی اطلاق می‌شود که قوه مقننه تصویب کرده است. (کاظمی، ۱۳۹۶: ۱۴۶) بر این اساس می‌توان تعریف قانون را در

دو بعد ماهوی و شکلی مطالعه کرد. بعد ماهوی قانون، فارغ از مرجع تصویب کننده به آن دسته از قواعدی اشاره می‌کند که زندگی اجتماعی را سامان می‌بخشد و افراد به علت وجود اجبار دولت، ملزم به رعایت آن‌ها هستند در حالی که از بعد شکلی، قانون تنها شامل قواعد حقوقی می‌گردد که توسط مرجع دارای صلاحیت وضع می‌شود.

- حقوق اساسی

حقوق اساسی شاخه‌ای از حقوق عمومی است. پایه نظری فرمان فرمایی نهادهای حکومتی در هر دولت کشور، در حقوق اساسی و وجه عینی آن، قانون اساسی باز یافته می‌شود. حقوق اساسی، دارای دو کارویژه است: یکی، تعیین و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان و دیگری، تعیین حدود نهادهای حکومتی و مشروط ساختن حوزه‌های عمل حکومت. (قاسم‌زاده، ۱۳۹۴: ۵)

- معاهدات در حقوق بین‌المللی

کشورها برای تأمین نیازهای گوناگون خود نیازمند برقراری و گسترش روابط بین‌المللی با دیگر کشورها هستند و در این راستا از طریق مذاکره و تبادل نظر مبادرت به انعقاد معاهدات متضمن قواعدی دربردارنده منافع مشترک طرفین معاهده می‌نمایند. (احمدی، ۱۳۸۳: ۶۷)

بنابراین معاهده هرگونه توافق منعقد کتبی میان اشخاص یا تابعان حقوق بین‌الملل کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. عنوان چنین توافقی هرچه باشد مؤثر در مقام نیست معاهده، عهد-نامه، قرارداد، موافقت‌نامه، کنوانسیون، منشور، میثاق، پیمان، اساس‌نامه و..

- همه پرسی

بسیاری آراء عمومی را همان افکار عمومی منطبق با دموکراسی غربی یا لیبرالیسم^۱ می‌دانند و برخی نیز آراء عمومی را به وجدان بیدار ملت یا به دادگاه فاقد قوه قضایی تشبیه می‌کنند و گه‌گاه نیز آن را ضمیر باطن مردم و قدرت سیاسی گم‌نام می‌نامند. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۷۱)

قانون اساسی فرانسه

مجلس ملی در تاریخ سوم ژوئن ۱۹۵۸ با اکثریت مقرر قانونی سه پنجم اعضاء مجلس ملی که برای تجدیدنظر در قانون اساسی ضروری بوده، اجازه و اختیار لازم برای این منظور به دولت ژنرال دوگل تفویض کرد. آنگاه گروهی با تعدادی محدود از وزراء و متخصصان به ریاست وزیر دادگستری میشل دوبره که بعداً به مقام نخست وزیری نائل آمد تشکیل و قانون اساسی جدید ظرف مدت دو ماه توسط همین گروه تنظیم و آماده گشت. سپس کمیسیون مشورتی خاص مرکب از ۳۹

¹ - Liberalism

تن که دو سوم آن توسط پارلمان و یک سوم بقیه را رئیس‌جمهور انتخاب کرده بود (طرح فوق را پس از پیشنهادهای بسیار جزئی تایید نمود. این طرح در تاریخ ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ به آراء عمومی گذاشته شد و با اکثریت بسیار قوی ۷۹/۲۵ درصد آراء رای‌دهندگان به تصویب ملی رسید (لورانپش، ۱۳۸۵: ۲۵۴) برای تجدیدنظر نیز ابتکار بازنگری طبق اصل ۸۹ از طریق^۱:

- پیشنهاد اکثریت اعضاء هر دو مجلس و تصویب آن در فرمانروم.

- بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور (با پیشنهاد نخست‌وزیر) و تصویب هر دو مجلس.

چنانچه رئیس‌جمهور پیشنهاد خود را در مجلس واحدی مرکب از اعضاء هر دو مجلس طرح کند؛ در این صورت تصویب اکثریت سه پنجم آراء ضروری خواهد بود. همچنین رئیس‌جمهور می‌تواند پیشنهاد خود را بدون طرح در مجلس به آراء عمومی واگذارد. (لورانپش، ۱۳۸۵: ۲۶۴) بنابراین با توجه به مطالب نظام سلسله مراتب قوانین می‌توان این قانون را به خط کمربندی تشبیه کرد که کلیه مقررات حقوقی کشور در داخل آن قرار می‌گیرند و در نتیجه هرگاه مقررها از حد خط کمربند مزبور تجاوز کند در حدودی که تجاوز کرده است اعتبار ندارد و فاقد خصوصیت یک قاعده حقوقی می‌باشد^۲ و عبارت فوق را می‌توان در هر دو نظام صادق دانست.

همه پرسی فرانسه: در قانون اساسی فرانسه به صراحت، همه‌پرسی پیش‌بینی شده و نظارت بر آن بر عهده شورای صیانت قانون اساسی گذارده شده است^۳ و در اصل سوم چنین تصریح شده است: «منشاء حاکمیت ملی، مردم می‌باشند که حاکمیت را توسط نمایندگانشان و از طریق همه‌پرسی اعمال می‌نمایند». (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۷۵) برابر قانون اساسی فرانسه رئیس‌جمهور با رجوع به همه‌پرسی، به شکل مستقیم با رأی دهندگان در خصوص دیدگاه مثبت یا منفی آن‌ها در مورد مسایل و معضلات مهم کشور مشورت می‌نماید^۴. اصل یازدهم قانون اساسی ۱۹۵۸ جمهوری پنجم چنین مقرر نموده است: «رئیس‌جمهور به پیشنهاد دولت در مدت اجلاسهای پارلمان و یا به پیشنهاد مشترک دو مجلس که در روزنامه رسمی منتشر می‌گردد؛ می‌تواند هر لایحه‌ای را که در مورد سازماندهی قوای عمومی، اصلاحات مربوط به سیاست اقتصادی یا

^۱ - متن اصل ۸۹ قانون اساسی فرانسه: تجدیدنظر در قانون اساسی با پیشنهاد نخست‌وزیر و نمایندگان پارلمان به وسیله ریاست-جمهوری صورت می‌گیرد.

^۲ - طرح تجدیدنظر ابتدا باید در مجلسین با متن مشابه تصویب برسد و پس از تایید آن از طریق همه پرسی قطعی خواهد شد. با این وجود پس از تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر ارایه طرح تجدیدنظر قانون اساسی به پارلمان که به صورت اجلاسیه مشترک تشکیل شده است؛ دیگر لزومی به مراجعه به آراء عمومی نخواهد بود. (شیرلی، ۲۰۰۵: ۱۱۵)

^۳ - اصل ۶۴ قانون اساسی فرانسه

^۴ - اصل سوم قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه

اجتماعی مملکت، اصلاحات مربوط به خدمات عمومی که در این سیاست نقش دارند یا راجع به اجازه تصویب معاهده‌ای باشد که بدون مغایرت با قانون اساسی بر عملکرد نهادها اثر داشته باشد؛ به همه‌پرسی بگذارد ... هنگامی که همه‌پرسی منجر به تصویب لایحه شود؛ رئیس‌جمهور قانون را ظرف مدت پانزده روز پس از اعلام نتایج انتخابات، امضاء و فرمان اجرای آن را صادر می‌کند». قانون اساسی فرانسه نیز همچنان که حق حاکمیت ملی را متعلق به مردم می‌شمارد؛ مقرر کرده که هیچ بخشی از مردم و هیچ فردی نمی‌تواند اعمال این حق را از آن خود بداند که مشابه همین الزام در اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تکرار گردیده است.

قانون اساسی ایران

اولین قانون اساسی ایران قانون مشروطیت مجلس بود که ظاهر و شکل عادی داشت لیکن وظیفه تهیه و تنظیم قانون اساسی را نیز به عهده آن گذاشته بودند. در حالی که در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی، مجلس ویژه‌ای که بعدها به نام مجلس خبرگان شهرت یافت؛ مسئولیت تنظیم قانون اساسی را بر عهده گرفت. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۱: ۱۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از بررسی نهایی به تصویب مجلس خبرگان رسیده و ضمن همه‌پرسی آذرماه ۱۳۵۸ به تأیید ملت ایران رسید. این قانون توسط شورای بازنگری قانون اساسی اصلاح گردیده و اصلاحات انجام گرفته در تاریخ ۱۳۶۸/۵/۶ به همه‌پرسی گذاشته شد. پس از تغییرات ۱۳۵۸ آیین تجدیدنظر در اختیار شورایی تحت عنوان «شورای بازنگری قانون اساسی» براساس اصل ۱۷۷ داده می‌شود. براساس اصل فوق، مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس‌جمهور، اصلاح یا تقسیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب: ۱- اعضای شورای نگهبان ۲- رؤسای قوای سه‌گانه ۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام ۴- پنج نفر از مجلس خبرگان رهبری ۵- ده نفر به انتخاب رهبری ۶- سه نفر از وزراء ۷- سه نفر از قوه قضائیه ۸- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۹- سه نفر از دانشگاهیان پیشنهاد می‌نماید. مصوبات شورای فوق پس از تأیید رهبری باید از طریق همه‌پرسی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان برسد.

پذیرش نظریه قرارداد اجتماعی به عنوان مبنای مشروعیت دولت‌های نوین یا حاکمیت دولت در سده هفدهم و هجدهم و سابقه اعمال حاکمیت مستقیم مردم در اداره امور دولت - شهرهای یونان، این انتظار را در اذهان به وجود آورده که مردم در تمامی امور من جمله وضع قوانین، می‌بایست مستقیم و بلاواسطه شرکت نمایند. (پولادی، ۱۳۸۴: ۱۶۴) اما وجود جوامع

بزرگ و پرجمعیت، امکان حضور مستقیم مردم در اعمال حاکمیت را منتفی و نظام دموکراسی نماینده سالار را جانشین آن ساخت. (طاهری، ۱۳۸۵: ۲۴)

همه پرسی ایران: در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست^۱ همچنین اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی پذیرفته شده^۲ در اصل (۵۹) نیز حق اعمال حاکمیت مستقیم مردم در هر تقنین تحت عنوان «مسائل مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی» از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم، به آراء عمومی پذیرفته شده است.^۳ البته اصل (۱۷۷) نیز به گونه‌ای دیگر از همه‌پرسی یعنی همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی را پذیرفته که حتی نیاز به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس (قید مندرج در اصل ۵۹) را منتفی ساخته است. (منصور، ۱۳۹۴: ۴۱)

از اقسام سه گانه همه‌پرسی یعنی همه‌پرسی تقنینی، اساسی و سیاسی، دو نوع اول یعنی تقنینی و اساسی صراحتاً در اصول ۵۹ و ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است و در مورد همه‌پرسی تقنینی، اصل پنجاه و نهم قانون اساسی، درخواست مراجعه به آراء عمومی را موکول به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان نموده است. همچنین ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴۴/۴۴ مقرر می‌دارد: «همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان در مورد همه‌پرسی اساسی (بازنگری در قانون اساسی) بر اساس اصل ۱۷۷ قانون اساسی، درخواست مراجعه به همه پرسی و آراء عمومی را موکول به فرمان همه‌پرسی توسط رهبر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به رئیس‌جمهور و اعلام موارد اصلاح یا متمیم^۴ قانون اساسی به شورای بازنگری قانون اساسی نموده است. مصوبات شورا پس از تایید و امضاء مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد». (منصور، ۱۳۹۴: ۴۴ - ۴۵) «در مورد همه‌پرسی سیاسی، هیچ قرینه روشنی در قانون اساسی مشاهده نمی‌شود. اما به نظر می‌رسد که مقام رهبری

^۱ - اصل ۵۶ قانون اساسی ایران

^۲ - اصل ۵۸ قانون اساسی ایران

^۳ - اصل ۵۹ قانون اساسی ایران: در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد

برای اتخاذ برخی از تصمیمات سیاسی و قانونی خود که با افکار و مشارکت مردم قابلیت ارتباط بیشتری دارد، از طریق مراجعه به آراء عمومی اعتماد مردم را جلب نماید». (هاشمی، ۱۳۸۹: ۷۳) به هر حال در تشریفات همه‌پرسی چنانچه تقنینی باشد، تصویب دو سوم مجموع نمایندگان (طبق اصل ۵۹) ضروری خواهد بود.

قوانین اضطراری

امروزه مفهوم «حالت اضطرار»^۱ در قوانین اساسی مدون، برای شرایط استثنایی اهمیت بسیار یافته است. در صورتی که در گذشته عنوان کردن این مفهوم، غالباً بهانه‌ای بود برای تن زدن از اجرای قواعد اساسی. تجربه نشان داده است که وقوع بحران‌های شدید و درماندگی نهادهای عادی از انجام وظایف خود، امری محتمل و گاهی اجتناب ناپذیر است. در این کیفیات، قاعدتاً پارلمان نخواهد توانست در قالب تشریفات کند و تشکیلات پیچیده خود، نیازهای فوری و قاطع را پاسخ گوید؛ لذا باید وظایف قانون‌گذاری را در اختیار رکن مناسب دیگری قرار دهند تا موقتاً به مقابله برخیزد و بحران مرتفع شده، شرایط به حالت عادی بازگردد. (قره باغی و شاملو، ۱۳۸۶: ۲۹)

قوانین اضطراری فرانسه: آنچه که به عنوان وضعیت اضطراری و تدابیر لازمه در قانون اساسی جمهوری پنجم پیش‌بینی گردیده است؛ موضوعاً متفاوت از موارد اضطراری و ضرورت در حقوق ایران می‌باشد. چرا که عناوین فوق موضوعاً در حیطه تفکر اسلامی قابل تحلیل است؛ اما از آنجایی که مربوط به دولت و ملت هم می‌گردد با وضعیت اضطراری در فرانسه ممکن است مقایسه شود. به هر حال عنوان اضطرار و ضرورت در اصل شانزدهم قانون اساسی فرانسه پیش‌بینی شده ولی حق ابتکار را به خلاف حقوق ایران، به قوه مجریه (رئیس جمهور) سپرده است. «هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی به طور جدی و فوری در معرض تهدید قرار گیرند و عملکرد منظم قوای عمومی مذکور در قانون اساسی مختل گردد؛ رئیس جمهور تدابیر لازم را برای اوضاع مذکور پس از مشورت رسمی با نخست وزیر و رؤسای مجلسین و رئیس شورای قانون اساسی اتخاذ می‌نماید. رئیس‌جمهور جایگزین هیات دولت، مجالس قانون‌گذار و کلیه قوای عمومی می‌شود و به نام ملت و برای حفظ موجودیت آن دست به اقدام می‌زند، از همه ابزارهای موجود مملکتی استفاده می‌کند و

^۱-Emergency mode

همه نهادهای دولتی را به کار می‌گیرد. توسط پیامی ملت را از وضع بحرانی آگاه می‌کند. البته پارلمان نیز در این گونه مواقع باید الزاما تشکیل جلسه دهد و رئیس‌جمهور حق انحلال آن را در موقع اعمال قدرت استثنایی ندارد^۱.

قوانین اضطراری ایران: شرایط وضع قانون بر اساس ضرورت: الف) احکامی که از سوی مجلس به قید ضرورت تصویب شوند؛ باید دارای قید زمان و احتمالا مکان باشند تا محتوای الزامات وضع شده جنبه دوام به خود نگیرند. (منصور، ۱۳۹۴: ۲۲۹ ب) چنانچه نصاب رأی-گیری قوانین ضروری را همان اکثریت مطلق در نظر بگیریم در آن صورت با یک رای بالا یا پایین، یک حکم ثانوی ممکن است اجرا بشود یا نشود؛ لذا مصلحت و عقل ایجاب می‌کند که نصاب رأی‌گیری در مورد مذکور متفاوت باشد. از آن رو طبق مذاکرات مجلس «... بعد برخورد شد در عمل درست نیست؛ یک چیزهایی هست که با یک رای پایین و بالا یک حکم ثانوی می‌خواهد اجرا شود؛ اما احتیاط کردند گفتند این ضرورت باید دو سوم باشد؛ یعنی الان برای تشخیص ۱۲۱ ضرورت باید با قید مسائل کارشناسی دوسوم رای لازم است». وضع قوانین ضروری تا قبل از تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام همچنان ادامه داشت؛ اما پس از آن با افت محسوسی مواجه گردید و به اعتقاد بعضی با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت، قانون-گذاری براساس «عناوین ثانویه» موضوعاً منتفی گردیده است. (ملک افضلی، ۱۳۸۶: ۶۴) اما عملکرد بعدی مجلس بخصوص در تصویب «قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند»، به خوبی نشان داد که مجلس هنوز به عنوان مرجع اولیه تشخیص مصلحت بر قانون‌گذاری با عنوان «ضرورت» اصرار دارد.

قوانین عادی: نظام حقوق و تکالیف و قانون‌گذاری باید در درجه اول بر حالات و وضعیت-های عادی اتکا داشته باشد. نهادها و تشریفات لازم نیز باید به گونه‌ای طراحی شود که به راحتی مراجعه به نهادهای صالح و وضع الزام از طریق ایشان را فراهم آورد. (علیکردی، ۱۳۹۶: ۱۴۸) این شرایط را نمی‌توان از قوانین اساسی، همه پرسی و قوانین اضطراری انتظار داشت. قوانین اساسی توسط نهادهای وضع می‌گردد که شرایط بسیار خاصی در تشکیل و وضع الزام دارد، امکان تجدیدنظر در الزامات وضع شده این مرجع نیز سیر طولانی و سختی را طی می‌کند. سرانجام

^۱ - اصل شانزدهم قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه

^۲ - مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره‌ی دوم، جلسه ۱۳۳، ص ۲۱۴

حالت موقت بودن و خصوصیتی که صاحب نظران آن را، امکان احتضار یا اختلال نظام در صورت عدم مراجعه به احکام ثانویه نام نهاده‌اند، همان مشکلات و موانع را در مقابل قوانین اضطراری فراهم می‌سازد. (هاشمی، ۱۳۸۹: ۲۸)

از همین‌جا نظرها متوجه «قوانین عادی»^۱ می‌شود و اگر وضعیت‌های بسیار مهم اقتصادی، سیاسی و ... است که رجوع به همه‌پرسی را میسر می‌سازد؛ وضع الزام در وضعیت‌های عادی برعهده قوانین عادی قرار می‌گیرد و اگر در حالت عروض «عناوین ثانویه» است که امکان وضع الزام تحت عنوان احکام ثانویه فراهم می‌شود.

قوانین عادی فرانسه: به نظر می‌رسد قانون اساسی جمهوری پنجم در اصل ۳۴ با اختصاص و انحصار صلاحیت تقنینی مجلس به تصویب قوانین بنیادی که شامل قواعد گروه اول (قواعد رفتار دوست) و قواعد تضمینی اجرای آنها و بعضاً موارد مهم سازماندهی تشکیلات حکومت، می‌شود، سعی در پرهیز از اختلاط و اختلاف در مفهوم قانون نموده است^۲ و از طرف دیگر موضوعاتی را که در حیطه قانون (به همان قواعد رفتار درست از قبل موجود) نمی‌باشد تحت عنوان مقررات (تصویب نامه)، تصویب و وضع آنها را به قوه مجریه واگذار نموده است^۳ و تلاش گردیده تا ظاهر تفکیک قوا و صلاحیت پارلمان در وضع قواعد کلی حفظ و حراست گردد. (دارابی، ۱۳۸۱: ۸۹)

قوانین عادی در ایران: نیازهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه آن چنان وسیع و گسترده و تابع شرایط گوناگون زمان و مکان است که اصولاً نمی‌توان آن را از پیش به طور دقیق و مشخص تعیین نمود. وضع قوانین، حسب نیاز، موکول به تشخیص مقام صلاحیت- دار جامعه است. (محمضانی، ۱۳۶۸: ۱۹) مجلس شورای اسلامی، با توجه به اینکه از سوی مردم مأموریت دارد، مقام صالح برای شناخت نیازهای جامعه و تصویب قانون می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۳) با توجه به اصول قانون اساسی، مجلس در ایران از صلاحیت عام تقنینی برخوردار است و در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.^۴ حدود مقرر مذکور

^۱- Normal rules

^۲- اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه

^۳- اصل ۳۷ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه

^۴- اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

نیز به اصل چهارم قانون اساسی (لزوم وضع کلیه قوانین و مقررات بر موازین اسلام^۱ و اصل هفتاد و دوم قانون اساسی) منع مجلس از تصویب و وضع قوانین مغایر با اصول و احکام مذهب رسمی و قانون اساسی^۲ اشاره دارد که تشخیص و نظارت منظور قانونگذار قانون اساسی، طبق اصل نود و ششم به عهده شورای نگهبان واگذار گردیده است. (فلاح زاده و دیگران، ۱۳۹۷: ۶۱۱) براساس تفکیک نسبی قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بنا به ضروریات و عینیات واقعیت‌های حقوقی سیاسی، به طور استثنایی، تفویض اختیار تقنینی در بعضی موارد (وضع قوانین آزمایشی و تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی به مراجع خاصی (کمیسیون‌های داخلی مجلس و هیات دولت) پذیرفته شده است. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیاتی واگذار کند؛ ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد^۳. ولی با تدقیق در اصول قانون اساسی می‌توان دو نوع صلاحیت تقنینی برای مجلس به شرح ذیل مشاهده نمود:

صلاحیت تکلیفی: بیش از چهل مورد در قانون اساسی به تعیین ضوابط، شرایط، حدود، کیفیات و اموری از این است که در حیطه‌های گوناگون توسط قانون اشاره شده است. (گرچی ازندریانی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸: ۹۸) برخی از این امور عبارتند از:

۱- تعیین موارد طراز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی^۴

۲- تفصیل موارد مربوط به آزادی نشریات و مطبوعات^۵

۳- نحوه مدیریت و به کارگیری انفال و ثروت‌های عمومی^۶

^۱ - اصل چهارم قانون اساسی: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلام 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.

^۲ - اصل هفتاد و سوم قانون اساسی: 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 ترتیب که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.

^۳ - اصل ۸۵ قانون اساسی ایران

^۴ - اصل ۷ قانون اساسی ایران

^۵ - اصل ۲۴ قانون اساسی ایران

^۶ - اصل ۴۵ قانون اساسی ایران

۴- تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد^۱

۵- ضوابط مربوط به مالکیت شخصی^۲

۶- تعیین موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی^۳

۷- تعیین ترتیب تهیه لایحه بودجه^۴

۸- تعیین صلاحیت دادگاه‌ها^۵

۹- تعریف جرم سیاسی^۶

از طرف دیگر برخلاف قوانین اساسی برخی کشورها که با احصای موارد صلاحیت قانون- گذاری، پارلمان را از ورود به سایر موضوعات، صراحتاً منع کرده‌اند. در اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر شده است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». بنابراین، در تمام مواردی که در قانون اساسی تعیین ضوابط اموری که صراحتاً به قانون محول شده است؛ مجلس شورای اسلامی الزام به تقنین در موارد یاد شده داشته، همچنین تقنین در حوزه اموری که از صلاحیت اختیاری مجلس خارج بوده و الزامی است. در واقع این قبیل موضوعات مصرح در قانون اساسی که می‌تواند عنوان «قوانین تکلیفی» را برای آنها برگزید؛ بیانگر استثنائات واژه «می‌تواند» در اصل ۷۱ قانون اساسی است. (منصور، ۱۳۹۴: ۷۶)

صلاحیت اختیاری: هر چند که قانون اساسی این صلاحیت عام را برای مجلس قائل شده، اما وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت می‌گیرد. (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۳) صلاحیت تقنینی مجلس چه در بعد تکلیفی و چه در بعد اختیاری به این معنا نیست که مجلس آزادانه و بدون هیچ محدودیتی حق وضع قانون در تمام موضوعات را بدون رعایت هیچ ضابطه‌ای خواهد داشت. (مرکزالمیری، ۱۳۹۴: ۲۳۸) اصل کنترل قوانین توسط قانون اساسی به عنوان نتیجه اصل برتری قانون اساسی و تضمین‌کننده اصل سلسله مراتب قوانین ایجاب می‌کند کلیه قوانین مصوب پارلمان در معنی و مفهوم چیزی بر خلاف اصول قانون اساسی در بر نداشته باشد.

۱- اصل ۴۴ قانون اساسی ایران

۲- اصل ۴۷ قانون اساسی ایران

۳- اصل ۵۱ قانون اساسی ایران

۴- اصل ۵۲ قانون اساسی ایران

۵- اصل ۱۵۹ قانون اساسی ایران

۶- اصل ۱۶۸ قانون اساسی ایران

بررسی محدوده قانون گذاری در حقوق ایران و فرانسه

محدودیت صلاحیت مجلس در ایران

باوجود صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانون گذاری، 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». (رمضانی، ۱۳۹۷: ۱)

اصل محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون

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 تشریع به او و لزوم تسلیم در برابر امر او و وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین و... از این رو، اولین محدودیت برای مجلس شورا در تقنین، محدودیت ذاتی برخاسته از ماهیت نظام سیاسی جمهوری اسلامی و ساختار کلی نظام است. (منصور، ۱۳۹۴: ۱۴) به همین دلیل در اصل چهارم مقرر شده است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیره 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 ۹۶ آمده بر عهده شورای نگهبان است». 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 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 می کند و با توجه به مطلقه بودن ولایت فقیه و استصوابی بودن نظارت، بالطبع مجلس در همه شئون اقدامات خود از جمله قانون گذاری باید فرامین و ملاحظات رهبر انقلاب را مراعات کند. (نیکزاد،

۱۳۸۳: ۷۶) در اصل پنجم به ولایی بودن نظام اسلامی تصریح می‌کند: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عج)، 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 شئون 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 تشریعی، تنفیذی و قضایی دارد. (هاشمی، ۱۳۸۹: 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 سه گانه اعمال می‌گردد. (بی‌ارجمندی، ۱۳۸۴: ۱۵) 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 سوءاستفاده از قدرت منتفی می‌شود. (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۲۹۲)

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 به کشور و رژیم سیاسی مستقر در هر جامعه است. (منصور، ۱۳۹۴: ۲۷) از اینرو، 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. (قاسم زاده، ۱۳۹۴: ۳۱۵) 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 برخلاف قانون اساسی انجام دهند، خود به خود از قدرت، خلع می‌شوند. (کاشانی، ۱۳۹۶: ۸۴) اصل برتری قانون اساسی بر قوانین عادی و نیز بر عملکرد قوای سه‌گانه مملکتی دارای نتایج زیر است: ۱- بی‌اعتباری عمل خلاف قانون اساسی: همان طور 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- غیرقابل 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، اصل ۸۵ قانون اساسی که سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته و مجلس را از واگذار کردن اختیار قانون گذاری به شخص یا هیأت دیگر ممنوع ساخته، ناشی از همین اصل است. (میرمحمدی، ۱۳۹۷: ۱۴۹) 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 می شود. شکل گیری سلسله مراتب قواعد حقوقی بر حسب اهمیت آن با سنجش آنها یا با معیار اهمیت واضع آنها. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۳: ۳۳) و با 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، ۲۸)

اصل محدودیت ظاهری مجلس در وضع قانون ایران

از نظر تاریخی با حذف رژیم های دیکتاتوری و برقراری حاکمیت مردم در نظام های سیاسی کنونی، حکومت های مطلقه، نفی و توزیع قدرت بین قوای متعدد به رسمیت شناخته شده است که غالباً از آن به اصل تفکیک قوا یاد می شود. (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۴) این نظریه به شکل مرسوم کنونی برای نخستین بار از سوی «منتسکیو» در «روح القوانين» مطرح شد. مهمترین استدلال وی آن بود که تنها با تفکیک میان قوای حکومتی می توان از آزادی شهروندان دفاع کرد. (رنجبر، ۱۳۹۶: ۲۲۸) اگر واضع قانون، مجری قانون هم باشد و یا مجری قانون، خود در مقام قضاوت راجع به دعوای مطرح شده در مورد تعدی مقامات حکومتی قرار گیرد؛ اعمال قدرت خودسرانه افزایش یافته و حقوق و آزادی ها نقض می شود. (لانگرون، ۲۰۰۱: ۲۹۷) در واقع، نظریه تفکیک قوا بیانگر ساختار حکومتی با امکان پذیری قانونمداری و اعمال چارچوب بندی شده اختیارات و صلاحیت های مقامات عمومی است. بدین ترتیب، بنیاد تئوریک این نظریه «شیوه سازماندهی سیاسی به منظور حفاظت از آزادی به وسیله جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت» و دربردارنده اصولی است که بیانگر چگونگی توزیع یا تقسیم قدرت بر مبنای کارکردهای متنوع حکومت در سه بخش تقنینی، اجرایی و قضایی است. (کوک^۱، ۲۰۰۲: ۲۴۴) با استقلال یا تفکیک قوا، صلاحیت ها و اختیارات میان دستگاه های مختلف حکومت با اهداف و منافع متفاوت و بعضاً متعارض، به نحوی توزیع می شود که هیچ شاخه ای

^۱-Cook

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»، اعمال قدرت به وسیله قوای دیگر را مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌دهد. (علیزاده، ۱۳۹۱: ۱۷) در اندیشه اسلامی مسأله تخصصی بودن کارها و حجم انبوه آن مقتضی تقسیم قدرت و تسریع در انجام امور است. (عمیدزنجانی، ۱۳۷۳: ۴۷) از اینرو، جمهوری اسلامی ایران به لحاظ ولایی بودن نظام اسلامی، به نحوی تمرکز قدرت را در رأس هرم قدرت پذیرفته است، ولی به منظور 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. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران نظام سیاسی ویژه‌ای است که در آن با وجود تمرکز قدرت در رأس نظام، توزیع قدرت نیز لحاظ شده است. (حاجی‌پور، ۱۳۸۵: ۱۹۹) 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 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 و نقش اساسی در نظارت بر اعمال قوه مجریه است. (انصاری دزفولی، ۱۳۹۴: ۱۴۸) 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 دراز مدت دست یابند و باید تعادل میان دو قوه مزبور به طور دائمی توسط افکار عمومی کنترل گردد. (نورایی، ۱۳۹۲: ۶۱) 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.

محدودیت‌های شکلی: 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 (علیکردی، ۱۳۹۶: ۹۹) بنابراین، جز در دو مورد یادشده، وقتی اصل وجود مجلس و تشکیل جلسات آن بی اعتبار باشد، روشن است که بدون وجود شورای نگهبان، مصوبات مجلس، اعتبار قانونی ندارد.

۲- نصاب خاص برای تصویب برخی قوانین یا تصمیمات قانونی: 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. (هاشمی، ۱۳۸۹: ۸۵)

۳- 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 غیرعلنی مجلس، طبق اصل ۶۹ قانون اساسی، سه چهارم مجموع نمایندگان است. (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۹) 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 رئیس‌جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان از انتخابات نقاط اشغال شده با تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود.

۴- نحوه ارائه طرح و لایحه قانونی: طبق اصل ۷۴ «لویح 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».

محدودیت صلاحیت پارلمان در حقوق فرانسه

شورای قانون اساسی فرانسه: به‌طور کلی اصول ۵۶ تا ۶۳ قانون اساسی ۱۹۵۸ به شورای قانون اساسی اختصاص یافته‌اند. از آنجایی که وظیفه تفسیر رسمی قانون اساسی از جمله تغییر حدود اختیارات شورای قانون اساسی عملاً بر عهده شورا بوده، لذا رویه و تصمیمات شورا در

زمینه قانون‌گذاری قابل توجه است. (دارابی، ۱۳۸۱: ۷۴) از اینرو یکی از مهمترین محدودیت‌های پارلمان فرانسه را می‌توان ناشی از اعمال نظرات شورای قانون اساسی دانست. مطابق پاراگراف دوم اصل «۶۱» قانون اساسی «مصوبات عادی پارلمان قبل از انتشار ممکن است توسط رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس ملی، رئیس سنا، ۶۴ نماینده یا سناتور به منظور صدور حکم در مورد مطابقت یا عدم مطابقت آنان با قانون اساسی به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند». مکانیسم مزبور صرفاً در ارتباط با مطابقت قوانین عادی مصوب مجلس با قانون اساسی است. (هبرمس، ۲۰۰۱: ۸۴)

قوه قضاییه: با توجه به اینکه شورای قانون اساسی ارگان خاص نظارت به شمار می‌رود؛ اما قوه قضائیه صرفاً در دو مورد از نقش نظارت برخوردار است:

۱- در مورد نظارت بر قوانین؛ از نظر مطابقت با معاهدات: اگر چه قانون اساسی معاهدات را بر قوانین برتر دانسته، اما اختیار نظارت بر قوانین از نظر مطابقت با معاهدات را برعهده شورا ندانسته و عملاً این نظارت از طریق قضاوت و دادگاه‌های قضایی و اداری انجام می‌گیرد. (گیدنس، ۱۹۹۸: ۵۱۲)

۲- در مورد نظارت بر قوانین عادی و معاهدات که الزامی برای مطابقت آنها با قانون اساسی نبوده و شورا هیچ‌گونه نظارتی بر آن ندارد؛ (در این صورت قاضی می‌تواند در این مورد تصمیم بگیرد با توجه به اینکه رأی قضاوت موردی است و قانون را باطل نمی‌کند). از اینرو باید توجه به معاهدات را نیز از جمله محدودیت‌های پارلمان فرانسه در نظر گرفت که چنین محدودیتی را قوه قضاییه این کشور بر پارلمان اعمال می‌نماید.

محدودیت‌های شکلی: مهم‌ترین وظیفه قوه مقننه همان‌گونه که از نام آن پیدا است؛ وضع قوانین است. این اهمیت موضوع سبب شده است تا بخش اعظم آیین نامه‌های داخلی دو مجلس و نیز مباحث حقوق پارلمانی فرانسه به تنظیم مراحل و رویه قانون‌گذاری اختصاص یابد. (محمدپناه، ۱۳۸۹: ۲۸) دو مجلس ملی و سنا با تنظیم رویه قانون‌گذاری خود می‌کوشند تا به اهدافی هم چون رعایت اصول دموکراسی در وضع قوانین، وضع سریع آنها و اجتناب از هرگونه ائتلاف وقتی دست یابند. از این رو هریک از این رویه، اگرچه با هدف ایجاد نظم و سرعت به وجود آمده باشند؛ موجب به وجود آمدن محدودیت‌هایی در فرآیند قانون‌گذاری خواهند شد.

نتیجه‌گیری

همه‌پرسی، قوانین عادی و قوانین اضطراری، هر سه از روش‌های قانون‌گذاری در دو کشور ایران و فرانسه هستند. علیرغم صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانون‌گذاری، مانند سایر قوا با محدودیت‌هایی مواجه است که ریشه در عوامل (اصل محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون، اصل برتری قانون اساسی، اصل محدودیت ظاهری مجلس در وضع قانون و محدودیت‌های شکلی) دارد. در حالی که محدودیت‌های قانون‌گذاری در فرانسه به جز محدودیت‌های شکلی ناشی از قوه قضاییه و شورای قانون اساسی این کشور می‌باشد. قانون‌گذار نهادی را برای نظارت بر قوانین لحاظ نموده است که این نهاد در قانون اساسی ایران «شورای نگهبان» و در قانون اساسی فرانسه «شورای قانون اساسی» نام دارد. در قانون ایران، رئیس‌جمهور و هریک از وزراء در برابر مجلس مسئولیت سیاسی داشته و باید پاسخ‌گو باشند. نمایندگان حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارند. طبق اصل ۱۳۱ صلاحیت و رسمیت وزراء منوط به رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی است. مسئولیت قوه مجریه در برابر قوه مقننه از قبیل سوال و استیضاح به این ترتیب که هر نماینده می‌تواند یک وزیر و ده نماینده هم می‌توانند رئیس‌جمهور را مورد سوال قرار دهد و همچنین ده نماینده، هیئت وزیران را مورد استیضاح قرار دهند. در صورتی که در فرانسه اختیارات قوه مقننه در جمهوری پنجم فرانسه بسیار کاهش یافته و فقط تنفیذ یا رد برنامه‌های پیشنهادی دولت را دارد نه پرداختن به محتوای برنامه‌های دولت. مجلس در ظاهر حق نظارت بر کارهای دولت را دارد. قوه مقننه در فرانسه دورکنی^۱ است، رکن اول آن با مجلس قانون‌گذاری است و رکن دوم آن تحت عنوان شورای قانون اساسی^۲ با قدرت نظارتی است. در واقع قوه مقننه دو مجلسی و دو رکنی است. رسیدگی به تصویب بودجه و همچنین طرح سانسور دولت در صلاحیت مجلس ملی است. دولت فقط در برابر مجلس ملی مسئول است. پارلمان در اداره امور خود از استقلال کامل برخوردار است. در تصویب و تدوین آئین نامه‌های داخلی خود نیز مستقل است. اگرچه در عمل برای جلوگیری از خودسری‌های پارلمان از مصونیت پارلمانی^۳ جهت دفاع از حقوق مردم و اظهار نظر و انتقاد بدون ترس و تهدید برخوردارند؛ ولی این مصونیت به دو صورت عدم مسئولیت و تعرض ناپذیری جلوه‌گر می‌شود. براساس اصل ۳۳ قانون اساسی فرانسه، جلسات هردو مجلس علنی است و گزارش کامل مذاکرات در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. البته هر مجلس می‌تواند به درخواست نخست‌وزیر یا یک دهم اعضای

^۱-Two pillars.

^۲-Constitutional Council

^۳-Parliamentary immunity

همان مجلس به طور محرمانه غیرعلنی تشکیل جلسه دهد. به موجب اصل ۲۴ قانون اساسی فرانسه، دولت در برابر پارلمان مسئول است. نخست‌وزیر بعد از انتخاب شدن به وسیله رئیس جمهور، شخصاً در مجلس ملی حضور پیدا می‌کند و برنامه خود را تشریح می‌کند و همین اقدام را توسط یکی از وزراء در مجلس سنا به جا می‌آورد. هرگاه برنامه توسط پارلمان تایید شد کابینه تشکیل می‌گردد. اعضای دولت دارای مسئولیت جمعی بوده، از صلاحیت جمعی برخوردار هستند. دولت یک ارگان شورایی و جمعی است و اختیارات خود را به صورت شورایی اعمال می‌کند.

منابع فارسی

کتاب

- احمدی، علی (۱۳۸۳)، **مجمع تشخیص مصلحت نظام (بررسی سیاسی - حقوقی جایگاه، ساختار و کارکردها)**، چاپ اول، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- پولادی، کمال (۱۳۸۴)، **از دولت اقتدار تا دولت عقل در فلسفه سیاسی مدرن**، تهران، مرکز - جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۴)، **تفکیک قوا در حقوق ایران**، آمریکا، فرانسه، چاپ اول، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- حاجی پور، نصرت الله (۱۳۸۵)، **تطبیق قوانین با شرع در نظام قانونگذاری ایران**، تهران، مرکز نشر اسناد انقلاب اسلامی
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۳)، **لغتنامه دهخدا**، تهران، انتشارات چاپ و دانشگاه تهران
- رنجبر، مجید (۱۳۹۶)، **تفکیک قوای سه‌گانه در رویه دیوان عدالت اداری**، چاپ اول، تهران، نشر حقوق پویا
- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۵)، **تاریخ اندیشه‌های سیاسی در غرب**، تهران، قومس
- علیزاده، ولی (۱۳۹۱)، **تفکیک تقنین و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه**، چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری
- علیکردی، جواد (۱۳۹۶)، **بررسی تاثیر اصل حاکمیت قانون بر عملکرد قوهی مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران**، چاپ اول، تهران، اندیشه عصر
- عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، **کلیات حقوق اساسی**، چاپ سوم، تهران، مجد
- (۱۳۷۳)، **فقه سیاسی**، تهران، انتشارات امیرکبیر
- علی محمد فلاح زاده و همکاران (۱۳۹۷)، **تفکیک تقنین و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه**، چاپ اول، تهران، نشر پژوهشکده شورای نگهبان

- قاسم زاده، قاسم (۱۳۹۴)، **حقوق اساسی**، تصحیح و تحشیه و پیشگفتار از علی اکبر گرجی ازندریانی، تهران، جنگل
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۱)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: دادگستر
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)، **فلسفه حقوق**، جلد دوم: منابع حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار
- کاشانی، محمود (۱۳۹۶)، **اندیشه‌هایی در حقوق امروز**، تهران، حقوقدان
- کاظمی ابدی، علیرضا (۱۳۹۶)، **عرف بشردوستانه در رویه محاکم بین‌المللی کیفری** «شناسایی یا قاعده سازی قضایی»، چاپ اول، تهران، نشر میزان
- محمد اسدی نژاد جمالی، علی اکبر گرجی ازندریانی، (۱۳۹۴)، **مجلس دوم قانون‌گذاری: فلسفه تأسیس، پیشینه و صلاحیت های مجلس سنا**، چاپ اول، تهران، آل اقلم
- محمضانی، صبحی (۱۳۸۶)، **فلسفه قانونگذاری در اسلام**، ترجمه اسماعیل گلستانی، تهران، معارف
- محمدپناه، بهنام (۱۳۸۹)، **تاریخ و ساختار نظام سیاسی فرانسه**، چاپ اول، تهران، نشر سبزان
- منصور، جهانگیر (۱۳۹۴)، **نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره قانون اساسی**، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- میرمحمدی، محمد (۱۳۹۷)، **هماهنگی و تنظیم روابط بین قوا (مفاهیم، چالش‌ها و راهکارها)**، چاپ اول، تهران، نشر نگاه دانش
- نورایی مهدی (۱۳۹۲)، **تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران**، تهران، دفتر مطالعات قانون و قانون‌گذاری
- هادی طحان نظیف، دیگران (۱۳۹۱)، **تفکیک تقنین و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه**، چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری
- هاشمی، محمد (۱۳۸۹)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم: حاکمیت و نهاد-های سیاسی، تهران، میزان

مقالات

- انصاری دزفولی، مرتضی (۱۳۹۴)، **نقش مجلس در دو نظام ریاستی و پارلمانی**، مجله اطلاعات سیاسی، شماره ۲۸۵

- بی‌ارجمندی، حسین (۱۳۸۴)، ولایت فقیه و پیشنویس قانون اساسی، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، شماره ۳۱
- رضانی، قاسم (۱۳۹۷)، آسیب شناسی فصل ششم قانون اساسی قوه مقننه، نشریه پژوهش ملل، شماره ۳۵
- محسن قره‌باغی، حبیب الله شاملو (۱۳۸۶)، تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن، مجموعه مقالات یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- علی‌اکبر گرجی ازندریانی، محمد بهادری جهرمی (۱۳۸۸)، تفکیک قلمرو قانون از قلمرو آیین نامه در نظام حقوقی ایران، نشریه حقوق، سال ششم، شماره ۱۲۱
- لورانپیش (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون در فرانسه، ترجمه احمد مرکزالمیری، مجله مجلس و راهبرد، شماره ۵۱
- مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۴)، تأملی بر مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری: مطالعه موردی؛ مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی، نشر مجلس و پژوهش، سال ۱۸، شماره ۶۷
- ملک افضلی، مجتبی (۱۳۸۶)، تنقیح قوانین، مجموعه مقالات یکصدمین همایش قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های اسلامی
- نیکزاد، عباس (۱۳۸۳)، قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله رواق اندیشه، شماره ۳۲
- پایان نامه
- دارابی، غلامحسین (۱۳۸۱)، صلاحیت عام قانونگذاری در حقوق ایران و فرانسه، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، دانشکده حقوق

English References

Book

- Giddens, Antony, (1998), **the Third Way: Renewal of Social Democracy**, Cambridge Polity Press
- Habermas, Jürgen, (2001), **The Postnational Constellation: Political, Translated and edited by Max Pensky**, Cambridge, Massachusetts, MIT Press
- Longhorn, Richard (2001), **The Coming of Globalization**, New York: Palgrave
- Shirley, Leturcq (2005), **Standards et Droits Fondamentaux devant le Conseil Constitutionnel Français et la Cour Européenne des Droits de l'Homme**, Paris, L.G. D

Site

- Cook j. d (2002), **Legislative guide to separation of powers**, Legislative Service bureau, December, available online at: <http://www.legis.state.ia.us>

