معاونت پژوهش‌های
بنیادین

نشست علمی

شرح قانون؛ حدّ فاصل تقنین و تفسیر قانون

- شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۸
- تاریخ: ۱۴۰۱/۱۲/۱۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات شاخص شورای نگهبان

شرح قانون؛ حدّ فاصل تقنین و تفسیر قانون

اظهارنظر شماره ۴۷۴۳ مورخ ۳/ ۴/ ۱۳۶۱ شورای نگهبان پیرامون طرح «توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱/۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی

تحقیق و تنظیم:

وحید حیدری

ناظران علمی:

دکتر حامد نیکونهاد

کمال کدخدامرادی

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۸

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۱۰

پژوهشکده شورای نگهبان

بسم الله الرحمن الرحیم

پیشگفتار

صیانت از شریعت مقدس اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران رسالت مقدسی است که زمینه گسترش و تحقق کامل عدالت در نظام جمهوری اسلامی ایران را فراهم می‌آورد و سرمایه اجتماعی نظام را بیش از پیش مستحکم می‌سازد. شورای نگهبان نهادی اساسی است که در جهت صیانت از این دو هنجار برتر، صلاحیت‌هایی چون نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، نظارت بر انتخابات و نظارت شرعی بر قوانین و مقررات را بر عهده دارد. عمده این کارویژه‌ها در نظرات این شورا اعم از نظرات تفسیری (موضوع اصل ۹۸ قانون اساسی)، نظرات تطبیقی (تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی)، نظرات مشورتی (نظراتی که نصاب لازم تفسیر را کسب نمی‌کنند) و نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان (موضوع اصل ۴ قانون اساسی) منعکس می‌شود.

اهمیت تتبع و انعکاس در این نظرات بر کسی پوشیده نیست؛ چه آنکه شورای نگهبان، هنگامی که در قامت مفسر رسمی قانون اساسی ظاهر می‌شود، با ارائه تفسیری لازم‌الاتباع از اصول قانون اساسی، اجرای مفاد این قانون را ممکن می‌سازد؛ یا هنگامی که به تطبیق مصوبات مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی می‌پردازد، نقش صیانت‌گرایانه خویش را از اصول قانون اساسی ایفا می‌کند و یا هنگامی که در مقام اعمال نظارت شرعی بر می‌آید، مبنای دینی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شرعی بودن کلیه قوانین و مقررات را تضمین و عینیت می‌بخشد. بر همین اساس و باتوجه به تأثیرات انکارناپذیر این نظرات بر کلیت نظام حقوق اساسی کشور، مطالعه و تحلیل ابعاد گوناگون آن‌ها حائز اهمیت می‌باشد.

در همین راستا، پژوهشکده شورای نگهبان به عنوان بازوی پژوهشی این شورا، طرح پژوهشی «بازخوانی تحلیلی نظرات شاخص شورای نگهبان» را با هدف تحلیل مبانی، آثار و نقاط قوت و ضعف نظرات شاخص و نیز کشف ظرفیت‌های شورای نگهبان در تحول و تکامل نظام حقوقی و آسیب‌شناسی مسائل مهم و تأثیرگذار آن از خلال بازخوانی این نظرات، در قالب سلسله نشست‌هایی طراحی نمود که دستاوردهای آن

هم‌اکنون پیش روی اندیشمندان و پژوهشگران قرار دارد.

منظور از «نظرات شاخص» در این طرح، آن دسته از نظراتی است که تأثیری ویژه بر نظام حقوقی نهاده‌اند، به نحوی که یا تحولی بنیادین در نظام حقوقی را رقم زده‌اند، یا شکل‌گیری رویه‌ای نوین را سبب شده‌اند و یا رویکردی خلاف رویکردهای مشهور را در پیش گرفته‌اند.

روش اجرای طرح نیز بدین صورت است که نظری شاخص در دستور کار هر نشست قرار می‌گیرد و هریک از پژوهشگران براساس سند پشتیبان تهیه‌شده از سوی دبیر جلسه، پیشاپیش به مطالعه سند و موضوعات مرتبط با دستور جلسه می‌پردازند و در حین برگزاری نشست، نتایج مطالعات خود را با سایر پژوهشگران به بحث و اشتراک می‌نهند. گزارش پیش‌رو، روایت نکات مطرح شده در جلسات است که توسط دبیر هر جلسه به رشته تحریر درآمده است.

ذکر این نکته ضروری است که این اثر نیز همچون سایر آثار بشری، خالی از نقصان و اشتباه نبوده و از تمامی صاحبنظران عرصه حقوق عمومی دعوت می‌شود تا با بیان کاستی‌های موجود در این اثر، موجبات رشد و ارتقای آن در چاپ‌های بعدی را فراهم آورند.

لازم به ذکر است که این گزارش، نظرات اعضای حاضر در جلسه بوده و بیانگر نظر پژوهشکده شورای نگهبان نمی‌باشد.

پژوهشکده شورای نگهبان

اسفندماه ۱۴۰۱

شناسنامه نشست

«نشست بررسی و تحلیل نظر شماره ۴۷۴۳ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳ شورای نگهبان پیرامون مصوبه «**طرح توزیع عادلانه آب**» مصوب ۱۳۶۱/۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی با موضوع «**شرح قانون؛ حدّ فاصل تقنین و تفسیر قانون**» با حضور پژوهشگران پژوهشکده شورای نگهبان به شرح ذیل (به ترتیب حروف الفبا) در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۹ برگزار شد.

علی آریان‌نژاد، مهدی ابراهیمی، دکتر امیرحسین اصل‌زعیم، میثم اقربائی‌فام، مرتضی پورعزیز، علیرضا جعفرزاده، حمزه خسروی، محمد خزایی، سیدحسن حیدری، وحید حیدری، دکتر علی فتاحی‌زفرقندی، محمدصادق فراهانی، حمید فعلی، کمال کدخدامرادی، میثم نداف‌پور، دکتر حامد نیکونهاد، محمد مهدی همتی فقیه .

فهرست مطالب

پیشگفتار **۲**

چکیده **۶**

مقدمه **۷**

چارچوب شکلی اظهارنظرهای شورای نگهبان ۱۰

ماهیت امر تقنینی؛ بازشناسی مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی ۱۲

شرح قانون و نسبت آن با تفسیر قانون ۱۵

جمع‌بندی **۲۴**

منابع برای مطالعه بیشتر **۲۷**

چکیده

ضرورت تبیین تعاریف، اصطلاحات فنی و عناوین قانونی با این منظور که عدم تبیین آنها مانع تصویب قانون به شکل صحیح و معقول می‌شود، موجب توجه به مفهوم «شرح قانون» در کنار «وضع قانون» و «تفسیر قانون» است و اساساً می‌توان اینگونه حکم نمود که با تعبیه صلاحیت شرح و تفسیر در زمره اختیارات نهاد قانون‌گذار، سعی بر آن است که امور مجمل و مبهمی که بر مبنای آنها قانون‌گذار به وضع قانون پرداخته است، مبیّن و آشکار گردد. شورای نگهبان به عنوان نهادی که وظیفه تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی را با شرع و قانون اساسی دارا است، در رابطه با تبیین تعاریف و عناوین مذکور در قانون، نظراتی چند ابراز نموده است که از جمله آنها، نظر شماره ۴۷۴۳ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳ در خصوص «طرح توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱/۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی است. نظر مزبور را از جهات مختلفی می‌توان «نظر شاخص» نامید که واکاوی آن، مستلزم بررسی و تحلیل مسائلی همچون ماهیت تقنینی بودن امور، کیفیت و ضوابط شکلی اظهارنظرهای شورای نگهبان و نیز چیستی، جایگاه و کیفیت شرح قانون و نسبت آن با تفسیر قانون در نظام حقوقی ایران است. مداقه به منظور پاسخ به پرسش‌هایی مانند اینکه «امور تقنینی به چه اموری اطلاق می‌شود»؟ «شرح قانون کدام مرتبه از سطوح قاعده‌گذاری را تشکیل می‌دهد؟»، «نسبت میان شرح قانون و تفسیر قانون چیست؟» و «شرح قانون چه ظرفیتی را برای ارتقای کیفیت نظارت شورای نگهبان فراهم می‌سازد؟» از جمله مباحثی است که در این گزارش مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی:

شرح قانون، تقنین، تفسیر قانون، قانون اساسی، شورای نگهبان، اصل ۷۳ قانون اساسی.

مقدمه

با تصویب قانون، امری با برخورداری از ضمانت اجرا به صورت حکم الزام‌آور پدیدار می‌گردد. امکان فهم مقصود قانون‌گذار و نیز تسلط بر تمامی مسائلی که بر مبنای قانون شکل می‌گیرد، بدون مراجعه به قانون‌گذار یا نهادی که وی آن را برای فهم مراد وی صالح دانسته است، وجود ندارد و بدین صورت، مفهوم شرح قانون و تفسیر آن پا به عرصه حکمرانی تقنینی نهاده و از مقوله‌های مهم هر نظام حقوقی محسوب می‌شود. از جمله ضرورت‌های پرداختن به شرح و تفسیر قانون و حدود آن، امکان‌ناپذیر بودن ذکر تمامی فروعات و فروض در متن قانون است؛ از این رو با تعبیه صلاحیت شرح و تفسیر در زمره اختیارات نهاد شارح یا مفسر، سعی بر آن است که به این دغدغه مهم جامه عمل پوشانده شود. در همین راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۷۳ این‌گونه مقرر می‌دارد: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند، نیست.» با توجه به واژگان و مفاهیم اصل مذکور، به تفاوت دو مقام «شرح» و «تفسیر» قوانین پی برده می‌شود که به نظر می‌رسد هر یک را می‌توان ناظر بر مرحله خاصی از تقنین و نیز کیفیت مخصوص به خود دانست. در همین رابطه گفتنی است مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۱/۳/۱۷ «طرح توزیع عادلانه آب» را تصویب نمود و در ماده ۵۳ این طرح اینگونه مقرر داشت که: «تعاریف و اصطلاحات فنی و عناوین مذکور در این قانون و طرز اجرای مفاد آن بر طبق آئین‌نامه‌هایی خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران برسد.» شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۴۷۴۳ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳[1] حکم ماده مزبور را مغایر با اصول ۷۳ و ۸۵ قانون اساسی[2] دانست و بیان

۱ . برای دسترسی به متن این نظر مراجعه شود به: yun.ir/o97sbg

۲. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند ←

داشت: «تعاریف و اصطلاحات فنی و عناوین قانونی اگر مبین نباشند تصویب قانون مفهوم صحیح و معنای معقولی پیدا نمی‌کند و ایکال این تعاریف به پس از تصویب قانون و آئین‌نامه‌ای که بعداً تصویب خواهد شد مصوبه را غیرمعتبر و اظهارنظر درباره آن را از لحاظ انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی غیرممکن می‌سازد. اولین چیزی که رکن اساسی هر حکم و قانون است موضوع آن است که حکم و قانون بدون مشخص بودن موضوع آن در نظر حاکم و قانون‌گذار حکم بلاموضوع است. علیهذا چون ایکال این تعاریف به آیین‌نامه برای این بوده است که این عناوین و اصطلاحات ضوابط مشخص و معانی مبیّنی ندارند و معرض اختلاف نظر عرف و اهل فن است و تصویب نموده‌اند طبق آئین‌نامه مفاهیم موضوعات احکام این طرح معلوم گردد. این اصدار حکم بدون مشخص کردن موضوع و اهمال واقعی است که معقول نمی‌باشد. این اصطلاحات و عناوین اگر احتیاج به تعریف دارد چنانکه در طرح فرض شده است باید قبلاً مانند مصوبه معادن در طرح، مذکور و کل طرح با توجه به آن تعاریف به تصویب برسد و اگر احتیاج به تعریف ندارد پس واگذاری آن به آئین‌نامه مفهومش واگذاری اختیار کوتاه کردن یا گسترش دادن موضوع حکم و مفهوم مشخص این اصطلاحات و عناوین به هیئت وزیران است و چون مآلاً قانون‌گذاری است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد، و اگر مقصود از این است که شرح و تفسیر این عناوین به وسیله آئین‌نامه انجام

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 اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات 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. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالفت 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.»

شود، علاوه بر اینکه مفهومش این است که در حین قانون‌گذاری موضوع قانون معین نبوده است با اصل ۷۳ قانون اساسی مغایرت دارد و بناء بر کل این بررسی‌ها اظهارنظر قاطع شورای نگهبان نیز نسبت به چنین مصوبه‌ای هر چند کل یا بعض این اصطلاحات از نظر شورا مبین باشد صحیح نیست و از مجلس شورای اسلامی تقاضا می‌شود که پس از تعاریف لازم برای هر اصطلاح و عنوان، طرح را مجدداً با توجه به آن تعاریف بررسی نمایند و در صورت تصویب، مجدداً برای بررسی به شورای نگهبان ارسال فرمایند.» مجلس شورای اسلامی در ادامه به منظور تأمین نظر شورای نگهبان، صرفاً به حذف عبارت مورد ایراد اکتفاء نموده و به این صورت[1] نظر شورای نگهبان تامین شد.

توجه به این نظر و نیز نظرات مشابه آن،[2] مشعر بر این است که مشخص و مبیّن بودن موضوع قانون در نظر قانون‌گذار از جمله شروط مهم در قانون‌گذاری به شمار

---

۱ . ماده ۵۳ اصلاحی طرح توزیع عادلانه آب: «آئین‌نامه‌های اجرائی این قانون توسط وزارتین نیرو و کشاورزی و عمران روستائی بر حسب مورد تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران قابل اجرا خواهد بود.» مفاد این ماده در متن نهایی قانون، در قالب ماده ۵۱ به تصویب رسید.

۲ . اظهارنظرهای مشابه شورای نگهبان:

- نظر شورای نگهبان به شماره ۳۵۴۱ مورخ ۱۳۶۴/۰۳/۰۶ ناظر به «لایحه تاسیس وزارت صنایع سنگین» مصوب ۱۳۶۴/۳/۵ مجلس شورای اسلامی : «... ۳ـ اطلاق تبصره ۱ ماده ۱ در موارد ابهام یا اجمال قانون که نیاز به تفسیر از جانب مجلس شورای اسلامی را دارد با اصل ۷۳ قانون اساسی مغایرت دارد. ...»
- نظر شورای نگهبان به شماره ۸۷/۳۰/۷۳۳۰ مورخ ۱۳۸۳ /۲/۱۷ ناظر به «لایحه دو فوریتی تنظیم بازار غیر متشکل پولی» مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی: «۱ـ لایحه مزبور از این نظر که عملیات بانکی در آن تعریف نشده است ابهام دارد و اظهارنظر در مورد مواد مختلف این لایحه مستلزم رفع ابهام است. ۲ـ در ماده (۱) علاوه بر اشکال فوق، تعریف و تشخیص عملیات بانکی که موضوع حق فعالیت بانکی است، از امور تقنینی محسوب می‌شود و واگذاری آن به شورای پول و اعتبار مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. ...»
- نظر شورای نگهبان به شماره ۸۸/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۸۸/۱۲/۲۶ ناظر به «طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی: «... ۵ـ اطلاق عبارت «تعیین موارد نسخ ←

می‌رود که شفافیت در تعیین حقوق و تکالیف مردم را به همراه خواهد داشت. مبتنی بر این ضرورت و با توجه به صلاحیت مجلس شورای اسلامی در «شرح و تفسیر» قوانین، سؤال از چیستی، جایگاه و کیفیت شرح قانون در نظام حقوقی ایران ضرورت می‌یابد تا با تبیین آن، دوگانه «وضع قانون» و «تفسیر قانون» با ضلع سوم تکمیل گردد. بنابراین پرسش‌هایی مانند اینکه «شرح قانون کدام مرتبه از سطوح قاعده‌گذاری است؟»، «نسبت میان شرح قانون و تفسیر قانون کدام است؟» و «شرح قانون چه ظرفیتی را برای ارتقای کیفیت نظارت شورای نگهبان فراهم می‌سازد؟» قابل طرح خواهد بود. با توجه به وجود آثاری در دوگانه وضع و تفسیر قانون، فقر ادبیات حقوقی در خصوص شرح قانون و عدم وجود ملاکات و ضوابطی که بتوان با آن حدود شرح قانون را معین نمود، انجام تحقیقی در این‌باره را ضرورت می‌بخشد.

گفتنی است که نشست پیش‌رِو، صرفاً به دنبال تبیین نظری این بحث نبوده و به دنبال دستاوردهای عملی بر محور نظرات شورای نگهبان است. در جلسه نخست از این سلسله جلسات، با لحاظ «نظر شاخص» شورای نگهبان در موضوع مزبور و مسائل یادشده، نکاتی در سه محور ارائه شده است. در محور نخست، چارچوب شکلی اظهارنظرهای شورای نگهبان با محوریت نظر مزبور مورد بررسی قرار گرفته و در محور دوم نکات راجع به ماهیت امر تقنینی در نظر یادشده بیان شده و در محور پایانی نیز به مسائل مربوط به شرح قانون و نسبت آن با تفسیر پرداخته شده است.

چارچوب شکلی اظهارنظرهای شورای نگهبان

۱. تفصیل این نظر در قالب استدلال‌ها از نقاط قوت آن به شمار می‌رود و از لحاظ تبیین و تفصیل ادله مغایرت مصوبه با قانون اساسی از جمله نظراتی است که

صریح و اعمال آنها در...» توسط معاونت مزبور و لازم‌الاتباع بودن این امر برای مجریان و قضات، مذکور در جزء (۵ـ۱) ماده (۳)، مغایر اصول ...۷۳، .... قانون اساسی شناخته شد. ...»

شورای نگهبان در آن به ذکر دلایل، جهت ایراد و همچنین استناد خود پرداخته است. برای توضیح بیشتر باید گفت که نحوه اعلام مغایرت شورای نگهبان در تطبیق قوانین و مقررات با شرع و قانون اساسی را می‌توان در سه قسم دسته‌بندی نمود: دسته اول نظرات مجمل است که در آنها به اختصار و اجمال، صرفاً مغایرت با شرع یا قانون اساسی اعلام می‌شود، دسته دوم نظراتی است که صرفاً جهات و دلایل مغایرت در نظر بیان شده است و دسته سوم در برگیرنده نظراتی است که علاوه بر بیان جهات و دلایل، استناد شرعی یا قانون اساسی نیز بیان می‌شود[1] و با توجه به اینکه اغلب نظرات شورای نگهبان در دسته اول و دوم جای دارند همین امر کار مجلس شورای اسلامی را در برطرف نمودن ایرادات با مشکل مواجه می‌سازد. از این‌رو و با توجه به ضرورت بیان تفصیلی استدلال‌های مغایرت اعلامی، بایسته است تا شورای نگهبان بیان جهات و دلایل نظرات ابراز شده را به مانند نظر حاضر، بیش از پیش مورد توجه قرار دهد.

۲. باید توجه داشت که علی‌رغم تمایز محتوایی این نظر با سایر نظرات شورای نگهبان در نحوه استناد، استدلال‌های بیان شده به لحاظ شکل و سبک نگارش، به صورت پیچیده و با تکلّف نگارش شده است؛ هرچند که شورای نگهبان می‌توانست متن را به صورت واضح، قابل فهم، ساده و به دور از پیچیدگی برای عموم تنظیم کند. این سبک از نگارش، آثار متعددی در سطوح مختلف نظام حقوقی در پی دارد. توضیح اینکه، تضمین حقوق افراد و تضمین شفافیت مؤثر در انجام وظایف و

۱ . فراهانی، محمد علی و مرتضی حاجی علی خمسه و هادی طحان نظیف، آثار حقوقی نظارت فقهای شورای نگهبان بر اطلاق و عموم قوانین و مقررات در نظام قضایی و دادگستری ایران، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۸، ۱۴۰۱، ص ۲۲۵. (لازم به ذکر است که بنابر اینکه ایرادات مبتنی بر قانون اساسی، حتماً در برگیرنده اصل مورد استناد است و اعلام ایراد بدون استناد به اصل حتی در نهایت اجمال آن، قابل تصور نیست، شاید بتوان این تقسیم را در خصوص ایرادات مبتنی بر قانون اساسی، به صورت دوگانه و ثنائی در نظر گرفت.)

تکالیف آنها، از مسائلی است که با این سبک از نگارش با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد. لزوم تدوین نظرات شورای نگهبان در قالب ساختاری و ویرایشی منقّح که کمتر بتوان قرائت‌های مضاعف یا متناقض از آن داشت از ضروریات امر دادرسی اساسی است. به عبارت دیگر، به‌کارگیری صحیح علایم ویرایشی، جمله‌های کوتاه و مشخص، پرهیز از عطف‌ها و ضمایر ذووجهین از مواردی است که کمک می‌کند تا نظرات شورای نگهبان در دایره مشخص‌تر و واضح‌تری درک و فهم شود. در واقع ارائه دلایل و شرح نظر فارغ از این که کار مجلس را در رفع ایرادات راحت‌تر می‌کند، امکان مبناشناسی و تشکیل منظومه فکری و فلسفی شورای نگهبان را در بررسی و تحلیل نظرات این نهاد، تسهیل می‌نماید.

ماهیت امر تقنینی؛ بازشناسی مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی

۱. شورای نگهبان آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی- مانند نظر حاضر- که در آن تعریف یک یا چند واژه یا اصطلاح مورد اشاره در متن قانون به نهادی غیر از مجلس سپرده شده است را دارای ماهیت تقنینی محسوب نموده و تفویض آن به نهادی غیر از مجلس را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی قلمداد کرده است. علت اینکه این امر آن است که در نظر حاضر مقرر می‌دارد: «واگذاری اختیار کوتاه کردن یا گسترش دادن موضوع حکم و مفهوم مشخص این اصطلاحات و عناوین به هیأت وزیران است و چون مآلاً قانون‌گذاری است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد.» علاوه بر این نظر، در این‌باره می‌توان به مصوبات دیگری نظیر لایحه شماره ۲۲۵۵۹ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۶ در خصوص «ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور» مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. در بند (س) ماده ۱۶ این مصوبه، تهیه و تدوین تعاریف، اصطلاحات و استانداردهای مورد نیاز نظام و همچنین اعمال تغییرات و به روز رسانی آنها در صلاحیت شورای عالی

رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفته بود[1] که شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ این مصوبه را به دلیل تقنینی بودن آن مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخت و مقرر داشت: «...و تهیه و تدوین تعاریف اصطلاحات و... موضوع بند (س) ماده (۱۶) چون نیاز به تقنین دارد مغایر اصل۸۵ قانون اساسی شناخته شد.» مجلس در مقام اصلاح، عبارت «با تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران» را جایگزین عبارت «با تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» نمود اما اصلاح مذکور رافع ایراد شورای نگهبان نبود و در نهایت با ایراد مجدد شورای نگهبان، مجلس اقدام حذف این بند نمود.[2]

۲. در صورت اطلاق هر یک از عناوین قانون یا مقرره بر تعریف اصطلاحات و عناوین فنی، آثار متفاوتی بر آنها مترتب می‌شود. توضیح اینکه چنانچه شرح قانون به عنوان قانون شناخته شود می‌بایست در مجلس قانون‌گذاری به تصویب برسد و از سازوکار نظارت پیشینی شورای نگهبان بنابر عمومات نظارتی این نهاد عبور کرده و همچنین چهارچوبی برای مقرره‌گذاری‌های بعدی شود. این در حالی است که در صورت اطلاق مقرره بر قواعد یادشده (تعاریف و اصطلاحات فنی) آثار فوق بر آنها مترتب نمی‌شود، به نحوی که نظارت بر آن به‌صورت پیشینی صورت نمی‌گیرد، تصویب آن در مجلس قانون‌گذاری ضرورت نداشته و همچنین چهارچوب مقرره‌گذاری‌های بعدی نیز نخواهد شد.

---

۱ . «ماده ۱۶ـ به منظور نیل به اهداف و اجرای وظایف مصرح در فصل اول و تحقق اصول و سیاست‌های مصرح در فصل دوم این قانون، اهم اختیارات و مسؤولیت‌های وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به شرح ذیل تعیین می‌گردد:

س ـ تهیه و تدوین تعاریف، اصطلاحات و استانداردهای مورد نیاز نظام و همچنین اعمال تغییرات و به روز رسانی آنها با تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی.»

۲ . البته می‌توان به نظرات دیگری نیز اشاره نمود که به جهت رعایت اختصار از ذکر آنها صرف‌نظر شد و برای مطالعه بیشتر به سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی nazarat.shora-rc.ir و جستجوی ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی مراجعه شود.

۳. با تخصصی شدن امور، مرزهای تشخیص میان امور تقنینی و اجرایی کمرنگ شده است. یکی از پیامدهای این مهم، درهم‌آمیختگی کارکردهای مختلف حکومت اعم از کارکردهای تقنینی، اجرایی و قضایی است. از همین‌رو است که با تخصصی شدن امور، شیوه مدیریت اجتماعی مانند قبل امکان‌پذیر نیست و در راستای پاسخگویی به اقتضائات جدید، قالب‌های نهادی جدیدی ارائه می‌شود. یکی از مهم‌ترین این قالب‌ها نهادهای تنظیم‌گر هستند که عهده‌دار کارکردهای تقنینی، اجرایی و قضایی به‌صورت توأمان می‌شوند. البته کارکرد تقنینی این نهادها از جنس مقرره‌گذاری است و اعتباری فراتر از این سطح هنجاری ندارد. با این اوصاف باید به این مسأله اندیشید که: اولاً آیا می‌توان تعریف تمامی موضوعاتی که در قانون وارد می‌آید را در انحصار قانون‌گذار قرار داد؟ ثانیاً رویکرد تفسیری مختار شورای نگهبان یعنی رویکرد قصدگرایانه تا چه اندازه می‌تواند با اقتضائات در حال تغییر امور سازگاری داشته باشد؟

۴. مجلس شورای اسلامی به عنوان یک نهاد انتخابی که طیف وسیعی از جامعه را نمایندگی می‌کند، مسئولیت منحصر به فردی در حوزه تقنین، به نمایندگی از مردم در جهت برآوردن مصلحت جامعه اسلامی بر اساس آموزه‌های اسلامی و متناسب با شرایط روز دارد. همچنین به عنوان نهاد کلیدی قانون‌گذاری، مجلس وظیفه تصویب قوانین اجتماعی را به تناسب و سرعت نیازهای متغیر و شرایط اجتماعی دارد و به عنوان نهاد ناظر دولت، مسئول اطمینان یافتن از این است که قوه مجریه در مقابل مردم متعهد و پاسخ‌گو باشند.[۱] از این رو با احتساب اینکه مجلس شورای اسلامی همانند سایر نهادها در مردم‌سالاری دینی، برآمده از اراده ملت در جهت تضمین آزادی‌ها و حقوق ایشان است، واگذاری صلاحیت شرح قانون به نهاد

۱. گروسی، حسن و بابک باصری، تحلیل ساختاری کارکردی نظام‌های تقنینی تک مجلسی و دو مجلسی؛ جهات توجیهی و نگاه انتقادی، دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۶، ۱۳۹۸، ص ۴۸.

دیگر، در اصل، احتراز از تضمین اراده ملت به شمار رفته و نهاد برآمده از مردم را در تعیین حقوق و تکالیف ایشان به حاشیه سوق می‌دهد. امری که شورای نگهبان می‌تواند با اعلام ایراد مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی و به دلیل فوق بر آن تأکید ورزد، چنانکه تا به امروز و در طی ایرادات متعددی که با استناد به اصل ۸۵ قانون اساسی از سوی این نهاد گرفته شده است و البته می‌توان این توضیح را افزود که شورای نگهبان با تأکید بر صلاحیت ذاتی قوه مقننه در قانون‌گذاری و ممانعت از واگذاری آن به غیر از این نهاد، در اصل بر ضرورت تعیین تکالیف و حقوق مردم توسط نهاد برآمده از خواست و اراده آنها تأکید می‌ورزد.

شرح قانون و نسبت آن با تفسیر قانون

۱. به نظر می‌رسد می‌توان چهار سطح از تنظیم قاعده را ذیل قانون اساسی و مبتنی بر احکام آن، مورد شناسایی قرار داد: الف) قانون‌گذاری عادی، ب) شرح قانون عادی، پ) تفسیر قانون عادی و ت) مقرره‌گذاری. یکی از بخش‌های مبهم در این سطوح هنجاری، شرح قانون عادی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۷۳ با این تعبیر که «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است...» به این سطح از قاعده‌گذاری اشاره نموده است. در پیش‌نویس قانون اساسی دولت موقت ذکری از واژه شرح به میان نیامده بود اما در گروه بررسی‌کننده این اصل به آن اضافه شد و در صحن علنی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز بدون اینکه اشاره و بحثی پیرامون آن صورت پذیرد مورد تصویب نهایی قرار گرفت.[۱] لذا این امر را می‌توان قرینه‌ای بر این دانست که درج این واژه عامدانه انجام شده است و قانون‌گذار اساسی مقصودی مجزا از بیان واژه شرح داشته است. نکته جالب توجه اینکه در متن پیش‌نویس حقوقدانان هرچند متن متفاوت از متن

۱ . صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، جلد دوم، صص ۸۴۰-۸۴۱.

حال حاضر درج شده بود[1] اما مفهوم اصل حاضر به نحو دیگر در آن آمده بود. به این ترتیب اصل متناظر با اصل ۷۳ کنونی در پیش‌نویس مزبور به این شرح است: «تفسیر قوانین، خواه درباره تعیین مفهوم قانون یا رفع تعارض بین متون باشد در صلاحیت مجلس شورای ملی است». بنابراین آنچه از شرح مد نظر قرار می‌گیرد، به نظر می‌رسد که در متن پیشنهادی ذیل عبارت تفسیر قانون با تعبیر «تعیین مفهوم قانون» آمده است.

۲. واژه شرح در کتب فرهنگ لغت عربی و فارسی در معانی توسعه دادن، روشن کردن، آشکار نمودن وارد شده است.[2] برخی از صاحب‌نظران بسط دادن را معنای اصلی این واژه قلمداد نموده و مفاهیمی مانند تبیین، تفسیر، توضیح و نظایر آن را که جملگی مستلزم بسط و توسعه دادن هستند، مترادف واژه شرح محسوب نموده‌اند.[3] همچنین در خصوص معنای اصطلاح شرح، مذکور در اصل ۷۳ قانون اساسی، به نظر می‌توان دو رویکرد را مطرح نمود:

الف) در رویکرد اول می‌توان قائل به ترادف معنایی و مفهومی میان این واژه با واژه تفسیر شد و اینگونه بیان نمود که مقصود قانون‌گذار اساسی، هم‌نشینی میان این دو

---

۱ . پس از اعلام امام خمینی (ره) مبنی بر لزوم تدوین قانون اساسی برای جمهوری اسلامی در ماه‌های پایانی عمر رژیم پهلوی، از حقوق‌دانان برجسته ایران تا روشنفکران دینی برای تدوین پیش‌نویس قانون اساسی به تکاپو افتادند. حضرت امام (ره) دکتر حبیبی را مأمور تهیه پیش‌نویس نمودند و او نیز با مشورت و همکاری آقایان ناصر کاتوزیان، عبدالکریم لاهیجی، جعفر لنگرودی و تنی چند دیگر، طرح اولیه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را تهیه کردند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی این طرح در شورای طرح‌های انقلاب به ریاست دکتر یدالله سحابی و با مشارکت و همکاری حسن حبیبی و دیگر افراد از جمله سید محمد خامنه‌ای اصلاح و تکمیل شد و سپس در شورای انقلاب مطرح و با تغییراتی به تصویب آن شورا رسید. (نورایی، مهدی، روایت اساسی؛ تاریخچه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات امیر کبیر، ۱۴۰۰، ص ۱۲۳.)

۲ . فراهیدی، خلیل بن احمد، العین، قم، نشر هجرت، ۱۴۱۰ ق، جلد سوم، ص ۹۳؛ معین، محمد، فرهنگ فارسی، تهران، امیر کبیر، ۱۳۸۸، جلد دوم، ص ۲۰۳۷.

۳ . مصطفوی، سید حسن، التحقیق فی کلمات القرآن الکریم، تهران، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، ۱۳۶۰، جلد ششم، ص ۳۱.

واژه بوده است. برای این رویکرد ادله‌ای را می‌توان اقامه نمود که یکی از آنها دلیل متنی موجود در ذیل اصل ۷۳ قانون اساسی است. توضیح اینکه قانون‌گذار با ذکر واژه «تفسیر»[1] در عبارت «تفسیر دادرسان در مقام تمیز حق»، نشان داده است که ضرورتی به بیان اصطلاح شرح نیست؛ چه اینکه همین استفاده در عبارت مزبور با استفاده همراه با عطف در صدر اصل، بیان‌گر این نکته است که تفاوت زیادی فیمابین شرح و تفسیر نیست. دیگر اینکه رویه شورای نگهبان در نظارت تطبیقی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز مؤید همین امر است که این شورا غالباً قائل به تشخّص حقوقی جداگانه برای شرح در کنار تفسیر نبوده و نیست. به عنوان دلیل دیگر نیز باید اشاره نمود که تفسیر لفظی اصل ۷۳ قانون اساسی نیز این برداشت ترادفی بین شرح و تفسیر را تأیید می‌نماید.

ب) در رویکرد دوم قول به تمایز معنایی شرح از تفسیر مطرح می‌شود که مبتنی بر آن شرح از تفسیر مجزّا بوده و مقامی منفک از مقام تفسیر داشته و به نظر می‌رسد مقنن اساسی از هم‌نشینی این دو واژه در کنار هم مقصودی مهم را دنبال می‌نموده است. در مرحله اقامه‌ی دلیل برای این رویکرد می‌توان به مباحثی چند اشاره نمود که عبارتند از: اول اینکه با کنکاش در پیشینه اصل مذکور در متن پیش‌نویس قانون اساسی می‌توان این نکته را دریافت که در نظر تهیه‌کنندگان این اصل، شرح با تفسیر متفاوت بوده است.[2] در ثانی دلیل متنی موجود در اصل ۷۳ نیز به نظر مؤید تمایز شرح از تفسیر است؛ چه اینکه اگر قانون‌گذار اساسی حق تشریح قانون را برای دادرسان قائل بود بایستی صراحتاً به آن اشاره می‌نمود و اینکه مقنن اساسی در مقام بیان به قید مذکور در ذیل اصل اشاره ننموده است به این معنا است که مقام شرح

۱ . شایان ذکر است که تفسیر صدر اصل ۷۳ تفسیر تقنینی است و اثر عام الشمول دارد ولی تفسیر ذیل اصل ۷۳ تفسیر قضایی است و اثر موردی در قضیه تحت رسیدگی دارد.

۲ . کدخدایی، عباسعلی، اصغری، محمد رضا و همکاران، شرح قانون اساسی؛ فصل ششم-قوه مقننه، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶، جلد اول، ص ۲۱.

از مقام تفسیر متمایز است. سوم اینکه با مقابله اصل ۷۳ قانون اساسی و اصل ۹۸ قانون اساسی[1] که صلاحیت تفسیر قانون اساسی را به شورای نگهبان واگذار نموده است می‌توان به این مهم پی برد که شورای نگهبان صرفاً صلاحیت تفسیر قانون اساسی را دارا است و به جهت اینکه شورای نگهبان مقنن اساسی نیست نمی‌تواند به شرح قانون اساسی بپردازد، اما مجلس شورای اسلامی به جهت اینکه خود، قانون‌گذار است از تمامی صلاحیت‌ها در رابطه با متن قانونی و مصوب خویش برخوردار است؛ خواه شرح باشد، خواه تفسیر و یا حتی تغییر و تبدیل. بنابراین، مقام شرح قانون از مقام تفسیر آن جدا، منفک و متمایز است و نمی‌توان این دو را به یک معنا دانست. در نهایت اینکه از لحاظ تفسیر لفظی و ادبی اصل ۷۳ قانون اساسی نیز می‌توان به برداشتی کاملاً متفاوت با رویکرد اول رسید؛ توضیح اینکه مقنن اساسی، در مقام بیان بوده و با ذکر هر واژه و مفهوم، معنایی متناسب با آن را قصد می‌نماید و با ذکر واژه شرح، قصدی متمایز از واژه تفسیر داشته است و الّا خودداری از ذکر این واژه در مواضع دیگری که معطوف آن یعنی تفسیر آمده، با حکمت عمل مقنن – آن هم مقنن اساسی- سازگار نیست.

۳. تفسیر قانون و به تلقی شورای نگهبان بیان مراد مقنن، تعیین معنای دقیق و گستره قاعده حقوقی است[2] که به هنگام ابهام در الفاظ و عبارات و یا شک در محدوده قوانین صورت می‌پذیرد[3] و قانون‌گذار در اصل با تفسیر قانون به ابهام‌زدایی از آن می‌پردازد.

۴. یکی از نکاتی که از این اظهارنظر شورای نگهبان برداشت می‌شود، رویکرد تفسیری شورا است؛ چنانکه در قسمتی از این اظهارنظر نیز به لزوم «مشخص بودن موضوع

۱ . اصل ۹۸ قانون اساسی: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.»

۲ . کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ص ۲۱۰.

۳ . جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مقدمه عمومی علم حقوق، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۳، ص ۱۰۸.

در نظر قانون‌گذار و حاکم» اشاره شده و مقصود و مراد قانون‌گذار مناط تفسیر متن قرار داده می‌شود. این رویکرد در زبان اهالی تفسیر به تفسیر قصدگرایانه یا مؤلف- گرا یاد می‌شود.[1] همچنین شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ بیان می‌دارد که: «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنّن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود. ...» و بدین سان رویکرد تفسیری حاکم بر تفسیر قانون عادی را اعلام می‌کند که می‌توان این همسانی در مبنای تفسیر و تشریح قانون را -که همان رویکرد قصدگرایانه است- در نظرات شورای نگهبان مشاهده نمود.[2]

۵. در خصوص اشتراک و افتراق شرح قانون با تفسیر قانون، گفتنی است اذعان به اینکه هم در شرح قانون و نیز در تفسیر قانون، به تلاش در جهت کشف اراده واقعی قانون‌گذار پرداخته می‌شود و در نتیجه هر دو متضمن نوعی تبیین و تفصیل است، صحیح به نظر می‌رسد و حتی این نکته که هر دو از الزام‌آوری قانونی برخوردارند نیز قابل قبول است، اما به نظر می‌رسد موضع شرح قانون در هنگام اجمال و یا حتی سکوت آن است ولی ضرورت تفسیر به وقت ابهام در احکام

۱ . در مکتب قصدگرایی هدف از تفسیر، فهم مراد مقنن است؛ به گونه‌ای که مقصود مقنن از یک گزاره قانونی با درنظرگرفتن معنایی که وی درصدد انتقال آن به مخاطب بوده صورت می‌گیرد. (کدخدایی، عباسعلی، اصغری، محمد رضا و همکاران، همان، ص ۲۶.)

۲. البته گفتنی است که هر چند شورای نگهبان، مراد از تفسیر را بیان مراد مقنن دانسته و در عمل نیز بر این موضع پای فشرده است، اما با دقت در نظرات تفسیری، مشورتی و رویه‌ای این نهاد- که در مقام تأیید یا رد مصوبات مجلس ابراز داشته است- مشاهده می‌شود که بهره‌گیری این نهاد از رویکرد غایت‌گرایی ذیل اصل حاکمیت موازین شرع از وزن بیشتری نسبت به سایر رویکردهای تفسیری برخوردار است. از آنجا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر آموزه‌های کتاب و سنت تدوین شده است، می‌توان بهره‌گیری شورای نگهبان از رویکرد مزبور را موجه و قابل دفاع دانست (جهت مطالعه بیشتر رک: اصغری شورستانی، محمدرضا، بررسی و نقد آراء تفسیری شورای نگهبان در پرتو مکاتب تفسیری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق «ع»، ۱۳۹۲.)

قانون‌گذار پدیدار می‌گردد. به عبارت دیگر چنانچه قانون‌گذار در فرایند قانون-گذاری از واژه یا اصطلاحی استفاده نمود که نیاز به تبیین آن است تا از رهگذر این تبیین، تکلیف به صورت مبیّن و واضح معین گردد، در این صورت نیاز به شرح قانون وجود دارد. اما چنانچه مخاطبین قانون، پس از تصویب آن در تعیین محدوده حکم صادره از سوی مقنن تردید داشته باشند یا اینکه تعارضی میان احکام موجود در یک قانون یا چند قانون با یکدیگر اتفاق افتد، در این صورت تفسیر قانون راه‌گشا خواهد بود. به طور مثال، شورای نگهبان در خصوص ماده ۵۳ «طرح توزیع عادلانه آب»، بیان می‌دارد که در این مصوبه اصطلاحات و تعاریف به‌صورت مجمل آمده است؛ به این صورت که مشخص نیست رودخانه، چاه و قنات مندرج در این قانون به چه معنا است؟ لذا این امر نیاز به شرح این عناوین و اصطلاحات دارد تا از این طریق، مخاطب قانون تکلیف خود را دانسته و مأمور به امر مجمل نگردد. نقطه افتراق دیگر، زمان شرح و تفسیر قانون است که باید به این نکته اشاره کرد که بدیهی است تفسیر قانون پس از تصویب قانون انجام می‌شود؛ حال این تفسیر می‌تواند تفسیر قانونی باشد که مجلس شورای اسلامی به واسطه صلاحیت قانونی خود ارائه داده و همچنین می‌تواند تفسیر قضایی باشد که دادرس در مقام فیصله اختلاف از قانون ارائه می‌دهد. اما در مورد زمان شرح قانون به نظر باید در زمان تصویب قانون انجام شود و ضرورت این نکته تا بدانجا است که اگر از آن غفلت شود گویی اساساً قانون‌گذاری صورت نگرفته است؛ بنابراین قانون، بدون شرح آن اصلاً منعقد نمی‌شود.

۶. در خصوص نسبت‌سنجی میان شرح قانون با قانون‌گذاری باید گفت که به نظر می‌رسد می‌توان دو نوع شرح قانون را مورد شناسایی قرار داد:

الف) نوع اول را می‌توان تبیین اصطلاحات و عناوین فنی به کار رفته در متن قانون دانست که در اصل مرحله‌ای از تقنین به شمار می‌رود و بدون طی آن نمی‌توان

قانون‌گذاری را تمام دانست. به تعبیر دیگر، چنانچه عبارت یا اصطلاحی در قانون به کار رود و مبتنی بر آن تکلیفی بر مردم بار گردد و یا حقوقی به ایشان اختصاص یابد که استیفای آن منوط به روشن شدن عبارات و عناوین مزبور است، در این صورت عدم شرح آن توسط مقنن در زمان تقنین، موجب خلل در فرآیند قانون‌گذاری می‌شود و حتی مانعی جدی در برابر اطلاق عنوان قانون به آن متن است؛ نمونه این امر را می‌توان در نظر شورای نگهبان در خصوص ماده ۵۳ قانون توزیع عادلانه آب، مشاهده نمود.

ب) نوع دوم شرح قانون، پس از فرآیند تقنین صورت می‌پذیرد که به نوعی می‌توان به شباهت آن با تفسیر قانون حکم نمود. با درنظرداشت این امر که بهترین مرجع برای تفسیر و تشریح قانون مقام واضع آن است، مقنن مناسب‌ترین مرجعی است که می‌تواند در قالب شرح و تفسیر، مقصود خود از قانون را تبیین کند، اما به‌رغم اینکه قانون‌گذاری در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، شورای نگهبان معتقد است که مجلس در مقام تفسیر قانون نمی‌تواند قانون‌گذاری کند و تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی است.[1] لذا با توجه به

۱. در این خصوص می‌توان به نظراتی چند، در رویه شورای نگهبان اشاره نمود از جمله:

- نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۲۱۰۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۵ در خصوص «طرح استفساریه ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۲۰ که شورای نگهبان طرح مذکور را قانون‌گذاری و نه تفسیر تلقی نمود و مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی دانست. (برای مشاهده مصوبه مجلس و نظر شورای نگهبان مراجعه شود به: yun.ir/ld7ei3)
- نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۵۴۴۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۹ در خصوص «طرح دوفوریتی استفساریه بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۶ که شورای نگهبان در مرحله اول اظهار نظر خود، طرح مذکور را قانون‌گذاری و نه تفسیر تلقی نمود و مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی و نیز نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ شورای نگهبان دانست. (برای مشاهده مصوبه مجلس و نظر شورای نگهبان مراجعه شود به: yun.ir/hm10t2)

←

این مبنا به نظر نمی‌رسد که مجلس شورای اسلامی در مقام تشریح قانون –در نوع دوم آن– نیز بتواند دست به تقنین جدید بزند. البته ممکن است نظر شورا مبنی بر ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر یا تشریح قانون قابل تأمل به نظر رسد. توضیح اینکه اصل ۷۳ قانون اساسی در مقام شناسایی صلاحیت مجلس جهت شرح و تفسیر قوانین عادی است و این صلاحیت با ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون ملازمه‌ای ندارد. فلسفه‌ی اصلی تشکیل مجلس شورای اسلامی اعمال قوه‌ی مقننه است و این نهاد باید بتواند با تفسیر و تشریح قوانین گذشته یا با تقنین جدید نواقص قوانین در نظام حقوقی را رفع کند.

در نتیجه باید عنوان نمود که شرح قانون در یک مقام پیش از تصویب قانون به کار می‌رود که در این معنا از لحاظ زمانی مقدم بر قانون‌گذاری است و با نبود آن نمی‌توان به تکمیل قانون‌گذاری معتقد بود، و در مقام دوم ممکن است پس از تصویب قانون و در مقام رفع اجمال و تبیین الفاظ و عبارات و نه تبیین مراد و مقصود –که تفسیر قانون است– به کار رود که در این مقام تصور آن به صورت موخّر از قانون‌گذاری مانعی ندارد.

۷. مجلس شورای اسلامی تمایل بسیاری به احاله تعیین تکلیف موضوعات مختلف به آیین‌نامه دارد اما وجود صلاحیت و تکلیف شرح قانون در اصل ۷۳ قانون اساسی دایره قاعده‌گذاری دولت را محدود می‌کند؛ به این صورت که باید در نظر داشت در نتیجه احاله تعریف و تبیین عناوین و اصطلاحات فنی به آئین‌نامه هیأت وزیران،

– نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ در خصوص «طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ که شورای نگهبان در مرحله اول اظهار نظر خود و در بند (۵) «اطلاق عبارت «تعیین موارد نسخ صریح و اعمال آنها در...» توسط معاونت مزبور و لازم الاتباع بودن این امر برای مجریان و قضات، مذکور در جزء (۵ـ۱) ماده (۳)» از طرح مذکور را علاوه بر مغایرت با اصول دیگر قانون اساسی، با اصل ۷۳ قانون اساسی نیز مغایر دانست. (برای مشاهده مصوبه مجلس و نظر شورای نگهبان مراجعه شود به: yun.ir/8lxzi5)

کمیسیون متشکل از چند وزیر یا هر یک از وزراء، علاوه بر ماهیت تقنینی داشتن آن و ایراد مبتنی بر اصل ۸۵ قانون اساسی،[۱] به دلیل اینکه شرح قانون با تقنین دارای ارتباط وثیقی است مغایرت با اصل ۷۳ را نیز به دنبال خواهد داشت؛ امری که از اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص ماده ۵۳ طرح توزیع عادلانه آب نیز قابل برداشت است.

۸. حفظ حریم اصل ۷۳ قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی به عنوان تنها مرجع تفسیر قانون عادی، در این فراز شورای نگهبان آشکار است: «اگر مقصود این است که شرح و تفسیر این عناوین بوسیله آئین‌نامه انجام شود، علاوه بر اینکه مفهومش این است که در حین قانونگذاری موضوع قانون معین نبوده است با اصل ۷۳ قانون اساسی مغایرت دارد.» بر این اساس دو الزام اساسی برای مجلس شورای اسلامی در خصوص مصوبات ارسالی جهت بررسی شورای نگهبان قابل تصور است؛ یکی آشکار بودن مصوبه به لحاظ موضوع و حکم که اعتبار لازم را جهت بررسی و ورود نهاد شورای نگهبان می‌دهد و دیگری حفظ جایگاه تشریحی و تفسیری مجلس حسب اصل ۷۳ قانون اساسی در برابر دولت که تأکید بر جریان امور بر نظم اساسی که قانون اساسی مقرر نموده است، می‌باشد.

۹. با توجه به عمومات مبانی قانونی،[۲] شورای نگهبان، نهاد پاسدار شرع و قانون اساسی در حوزه تقنین است و سعی وافر دارد تا از حقوق مردم و شهروندان صیانت کرده

---

۱ . اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل 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 اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات 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...»

۲. ادله‌ی حقوقی و قانونی‌ای مثل حاکمیت قانون دالّ بر لزوم تبعیت قوانین و هنجارهای حقوقی از شرع ←

و از نقضِ احتمالی آن جلوگیری کند. در خصوص ظرفیت موجود در اصل ۷۳ باید عنوان نمود که در صورت به کارگیری ظرفیت «شرح قانون» در این اصل توسط شورای نگهبان می‌توان شاهد تحولات مثبتی در قانونگذاری در جهت صیانت و حفظ حقوق افراد در جامعه بود. توضیح اینکه شفافیت و عدم اجمال در امر قانون-گذاری که در مقام تعیین تکلیف برای افراد برمی‌آید، از حقوق مردم است؛ چرا که در صورت مبیّن نبودن مفاد قانون، ممکن است حقی از مردم ضایع شود. از این رو این ظرفیت وجود دارد که شورای نگهبان با در نظر داشت این امر، مصوباتی از مجلس شورای اسلامی را که دارای اجمال در تعیین حقوق و تکالیف هستند با ایراد اصل ۷۳ قانون اساسی مواجه ساخته و ضرورت تبیین مفاهیم و اصطلاحات قانونی را به جهت پاسداری از حقوق مردم و عدم تضییع آن در عداد دلایل ایراد ذکر کند.[۱]

جمع‌بندی

با تعبیه صلاحیت شرح و تفسیر در زمره اختیارات نهاد قانون‌گذار، سعی بر آن است که امور مجمل و مبهمی که بر مبنای آنها قانون‌گذار به صدور حکم پرداخته است، مبیّن و آشکار گردد. ضرورت پیش‌گفته در هر نظام حقوقی موجب آن است که مقنن را شارح قانون و مفسر آن به حساب آوریم. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تصریح بر اینکه «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است»، حکم به صلاحیت مقنن در این‌باره نموده است. با لحاظ اینکه تعریف مصطلحات و عناوین به کار رفته در قانون عادی، از جمله اموری است که ذاتاً دارای ماهیت تقنینی بوده و

و نیز رعایت سلسله مراتب قانون است.

۱. در همین زمینه می‌توان به وظایف سوم و چهارم ذیل بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۶ اشاره نمود که به رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر «شفافیت و عدم ابهام» از یک سو و نیز «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» از سوی دیگر، تصریح می‌نماید.

بنابر اصل ۸۵ قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، در خصوص تفکیک مفهوم «شرح قانون» از «تفسیر قانون» می‌توان دو رویکرد را مدنظر قرار داد که نخستین آنها نظر بر ترادف معنایی و تناسب ساختاری شرح و تفسیر قانون دارد و دیگری اما با توجه به ادله متنی و فرامتنی بر انفکاک شرح قانون از تفسیر پای می‌فشرد که به نظر می‌رسد با در نظر داشتن قرائنی همچون مقدمات حکمت قانون‌گذار اساسی، عدم تصریح بر صلاحیت شرح توسط دادرسان قضایی در مقام تمیز حق –مذکور در اصل ۷۳– و نیز صلاحیت شرح توسط نهاد واضع قانون، شرح قانون را باید جداگانه و منصرف از تفسیر قانون دانست. همچنین می‌توان چهار سطح از قانونگذاری ذیل قانون اساسی و مبتنی بر احکام آن، مورد شناسایی قرار داد: الف) قانون‌گذاری عادی، ب) شرح قانون عادی، پ) تفسیر قانون عادی و ت) مقرره‌گذاری. در مقام تفکیک شرح قانون از تفسیر آن همین بس که شرح قانون لزوماً پس از تقنین نبوده و از لحاظ زمانی نیز بر قانون‌گذاری عادی مقدم می‌شود که اهمیت مورد اخیر به حدی است که مبیّن نبودن – در حد عرفی– موجب اجمال شده و در اصل تقنین صورت نگرفته است، حال آنکه تفسیر قانون صرفاً پس از آن بوده و امری پساتقنینی است. همانطور که بدان اشاره شد قانون‌گذاریِ عادی نیز ارتباط تنگاتنگی با شرح قانون دارد و حدی از عدم اجمال و مبین بودن را برای تولد حقوقی یک مصوبه باید ضروری و لازم دانست؛ البته طبق رویکردی، شرح پسینی را نیز می‌توان مورد شناسایی قرار داد که موخّر بر قانون‌گذاری است؛ هرچند در مورد اخیر باید مرز میان شرح واپسین قانون با تفسیر آن را بسیار نزدیک و دارای هم‌پوشانی دانست. از این رو می‌توان با اشاره به اظهار نظر شماره ۴۷۴۳ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳ شورای نگهبان در خصوص ماده ۵۳ طرح توزیع عادلانه آب به صورت خلاصه و در دو محور پیشنهاداتی را به این نهاد داشت. اول اینکه شورای نگهبان با تأکید بر شرح قانون توسط خود مجلس و نه هیأت وزیران و به موجب آئین‌نامه، بر صلاحیت ذاتی قوه مقننه در امر قانون‌گذاری تأکید نماید که این امر نیز در واقع اصرار

بر ضرورت تعیین تکالیف و حقوق مردم توسط نهاد برآمده از خواست و اراده آنها و نمایان‌گر وجهه‌ی پاسداری شورای نگهبان از حقوق مردم است. در ثانی شورای نگهبان باید در صورت مواجهه با اجمال و عدم مبیّن بودن مفاد مصوبه مجلس شورای اسلامی، در کنار استناد به اصل ۸۵ قانون اساسی از ظرفیت اصل ۷۳ استفاده نموده و همانگونه که در اظهارنظر مورد بحث، ایراد مبتنی بر اصل ۷۳ را بر مصوبه وارد ساخته است، تقاضای قانون مبیّن و مشروح نموده و پاسداری از حقوق مردم و عدم تضییع آن را در عداد دلایل خویش ذکر نماید تا از این طریق جایگاه این نهاد به عنوان نهاد تضمین‌گر حقوق مردم بیشتر نمایان شود.

منابع برای مطالعه بیشتر

۱) اصغری شورستانی، محمدرضا، بررسی و نقد آراء تفسیری شورای نگهبان در پرتو مکاتب تفسیری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق «ع»، ۱۳۹۲.

۲) آقایی طوق، مسلم، مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه های شورای نگهبان (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره ۱۷ و ۱۸، ۱۳۸۸.

۳) تقی‌زاده، جواد و حسن بانشی، حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان، دانش حقوق عمومی، سال چهارم، شماره ۱۲، ۱۳۹۴.

۴) جمعی از نویسندگان، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.

۵) راجی، سید محمد هادی، برومند، محمد، معیارهای تشخیص و محدودهٔ امور تقنینی و اجرایی در آراء شورای نگهبان، بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۲، ۱۳۹۲.

۶) فراهانی، محمد علی و مرتضی حاجی علی خمسه و هادی طحان نظیف، آثار حقوقی نظارت فقهای شورای نگهبان بر اطلاق و عموم قوانین و مقررات در نظام قضایی و دادگستری ایران، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۸، ۱۴۰۱.

۷) قانون‌گذاری و اجرا؛ مجموعه نشست‌های تخصصی تحلیل روابط قوای مقننه و مجریه، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۸.

۸) کدخدایی، عباسعلی، اصغری، محمد رضا و همکاران، شرح قانون اساسی؛ فصل ششم–قوه مقننه، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶، جلد اول.

امـــام خـمینـــی (ره)

و از شورای محترم نگهبان میخواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینـــده که با کمـــال دقت و قـــدرت وظایف اسلامـی و مـــلی خـود را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

پژوهشکده شورای نگهبان

تهـــــران | خیابـــان شـــهید بهشـتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیـــرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲