

بسمه تعالی

صورت جلسات مورخ ۷۷/۱۰/۲۰ و ۷۷/۱۰/۲۷ کمیسیون حقوقی

موضوع بحث: نامه شماره ۱۱۸۶/م- ۷۷/۶/۱۷ معاونت محترم امور مطبوعاتی و تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در رابطه با بولتن‌هایی که اخیراً توسط معاونت فرهنگی، اجتماعی سازمان بازرسی کل کشور تحت عنوان: «بررسی محصولات فرهنگی ویژه مطبوعات» به چاپ رسیده.

نامه مذکور که به عنوان ریاست محترم جمهوری تهیه و تقدیم گردیده و سپس در تاریخ ۷۷/۷/۷ به هیأت ارسال و در تاریخ ۷۷/۱۰/۵ به این کمیسیون جهت بررسی ارجاع گردیده است حاکی است که: «سازمان بازرسی کل کشور اخیراً دو شماره تحت عنوان بررسی محصولات فرهنگی، ویژه مطبوعات در قطع پالتویی از زیر چاپ خارج کرده است که در طی آن با نگاهی خاص به بررسی مطالب برخی از نشریات پرداخته است» نامه مذکور با توجه به اهمیت آن از لحاظ موضوع و محتوی و مقررات قوانین موضوعه در این خصوص طی دو جلسه مورد بحث و بررسی قرار گرفت و کلاً متکفل بیان سه مطلب است:

- ۱- ملاحظات قانونی در مورد انتشار این بولتن: با توجه به حدود اختیارات، وظایف و اهداف تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.
- ۲- نکات مربوط به بولتن‌های موضوع بحث و نقل چکیده‌هایی از مندرجات آن.
- ۳- استناد به قوانین و مقررات موضوعه فعلی و استنتاج این‌که، طبق قانون، بررسی نشریات کشور از وظایف اداره کل مطبوعات داخلی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بوده و به سازمان بازرسی کل کشور بهیچوجه وظیفه‌ای در خصوص بازرسی نشریات کشور محول نگردیده بالتسبیح انتشار این بولتنها و نوع کار و فعالیت و محتوای آنها برخلاف قانون می‌باشد.

GD000420

## بررسی و تحقیق کمیسیون:

الف - مقدمتاً متذکر می‌گردد که یکی از اهداف مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ایجاد نظام اداری صحیح، تعیین حدود وظایف و اختیارات سازمانها، تشکیلات، کارگزاران و مسئولین مراکز عمومی، تفکیک وظایف و اختیارات آنها از یکدیگر بوده و علت این امر هم جلوگیری از تداخل وظایف، دوباره کاری، تجاوز مسئولین از وظایف قانونی، تمرکز قدرت، انحراف سیاست‌های کلی کشور و نظام از مسیر قانونی و نتیجتاً برهم خوردن نظم عمومی و مفاسد ناشیه از آن بوده است.

اصل سوم قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌دارد: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر بکار برد...» ۱۰- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور...»

ب - همان‌طور که در نامه فوق‌الذکر بیان و استدلال شده ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، وظایف و اختیارات این سازمان را به این شرح احصاء نموده است:

«۱- بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکتهای دولتی، شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه، نهادهای انقلابی، سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه و سهام آن متعلق به دولت است یا دولت به نحوی بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمانهایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است براساس برنامه منظم.

۲- انجام بازرسیهای فوق‌العاده برحسب دستور قوه قضاییه و یا به درخواست کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط و یا هر مورد دیگری که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود.

۳- اعلام موارد تخلف و نارساییها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی به رئیس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکتهای دولتی و وابسته به وزیر وزارتخانه تابعه و واحدهای مربوطه دادگستری به رئیس قوه

قضایه و در خصوص مؤسسات غیر دولتی کمک بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی.»

ج - با دقت در بندهای مذکور که حدود اختیارات و وظایف سازمان را مشروحاً احصاء نموده است ملاحظه می‌شود که وظیفه و اختیاری در رابطه با بررسی نشریات و مطبوعات کشور به سازمان بازرسی کل کشور محول نگردیده است. از طرف دیگر با توجه باین که مطبوعات مورد بررسی در بولتن‌های منتشره وسیله سازمان بازرسی کل کشور یا لاقلاً قسمت اعظم مطبوعات مذکور غیر دولتی بوده و با سرمایه صاحبان آنها منتشر می‌گردد با هیچیک از مراکز، سازمان‌ها، عناوین و موارد مذکور در بندهای سه‌گانه ماده ۲ قانون مارالذکر منطبق نبوده و بالتیجه سازمان مذکور مجاز به دخالت و بررسی آنها نبوده است.

د - با توجه به بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی که منظور و هدف آن صریحاً «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» بوده است، اساساً قانون‌گذار این وظیفه و رسالت، یعنی بررسی و نظارت بر نشریات و مطبوعات را طبق ماده ۱۲ قانون مطبوعات مصوب ۶۴/۱۲/۲۲ در صلاحیت هیأت نظارت موضوع ماده ۱۰ این قانون قرار داده و مقرر داشته است که: «هیأت نظارت رأساً یا به درخواست وزیر ارشاد اسلامی موارد تخلف نشریات را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و در صورت لزوم جهت پیگرد قانونی تقاضای کتبی خود را به دادگاه صالح تقدیم می‌دارد.»

در حقیقت می‌توان گفت که با این کیفیت و اختیارات مذکور در این ماده، هیأت نظارت در مسأله جرایم مطبوعاتی و بررسی مطبوعات نقش داسرا و دادستان را ایفا می‌نماید و رسیدگی به این نوع جرایم و تعیین مجازات هم نهایتاً طبق ماده ۳۴ این قانون به عهده: «... دادگاه صالحه با حضور هیأت منصفه» محول نموده است، که با این توجیه و صراحت این مواد برای بازرسی کل کشور، وظیفه و نقشی در این خصوص تحت عنوان: «بررسی محصولات فرهنگی ویژه مطبوعات» بصورت بولتن آن هم با این کیفیت و کمیت به شرح منعکس در گزارش معاونت محترم امور مطبوعاتی و تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی موضوع بحث و احتمالاً از بودجه یک سازمان دولتی، باقی نمی‌ماند.

ه - برابر ماده ۱۵ «آیین نامه اجرایی قانون مطبوعات» مصوب ۶۸/۱۱/۱۸: «انتشار نشریه داخلی یک سازمان، مؤسسه و شرکت دولتی یا خصوصی منوط به کسب مجوز از وزارت ارشاد اسلامی» با رعایت ضوابط مذکور در این ماده می باشد.

ماده ۴ «آیین نامه اجرایی قانون ممنوعیت وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی از چاپ و انتشار نشریات غیر ضروری» نیز در این خصوص تشخیص ضرورت انتشار نشریات موضوع قانون مذکور را به «عهدہ کمیسیون انتشار با ترکیب خاص» محول نموده است.

و - طبق ماده واحده قانون ممنوعیت اخیرالذکر: «اختصاص و پرداخت هرگونه وجه از محل اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه سالیانه کل کشور و اموال و ثروتهای عمومی از سوی وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و... برای جمع آوری مطالب، تحریر، تنظیم، چاپ و انتشار هرگونه کتاب، روزنامه، مجله، نشریات مشابه و... ممنوع می باشد... این ممنوعیت شامل تمامی اعتبارات دستگاه های مذکور حتی اعتباراتی که مستثنی از قانون محاسبات عمومی و یا سایر مقررات عمومی دولت هستند نیز می باشد...».

تبصره ۵ ماده واحده مذکور نیز مقرر می دارد: «هرگونه هزینه و تخلف از این قانون در حکم تصرف غیر مجاز در اموال دولتی می باشد.»

حسب ماده ۹ آیین نامه اجرایی قانون اخیر مصوب ۶۶/۱۰/۲۳ هم: «انتشار غیرمجاز بولتن، بروشور و نشریه در حکم تصرف غیرمجاز در اموال دولتی است و دستگاه های ذیربط موظفند از منظور نمودن هزینه های چاپ و انتشار آنها از محل اعتبارات خود پرهیز نمایند.»

ز - استناد سازمان بازرسی کل کشور به بند ج ماده ۶ آیین نامه سازمان (به شرح منعکس در صفحه ۲۷ نامه معاونت مطبوعاتی و تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) در مقام بیان وظایف هیأت های بازرسی به این شرح: «بررسی اوضاع عمومی و اجتماعی اعم از آن که مربوط به تمام کشور یا یک منطقه باشد از قبیل روحیه عمومی، امور اقتصادی، کشاورزی و محصولات، تولیدات صنعتی، فرهنگ، بهداشت، ارتباطات

و راهها، امور قضایی، امور انتظامی و مایحتاج عمومی در حدود اختیارات قانونی سازمان.»

و نیز استناد به ماده ۲۹ آیین نامه مذکور به این عبارت: «سازمان موظف است راجع به هر یک از مسایل مذکور در ماده ۶ آیین نامه و همچنین نقایص ناشی از تناقص یا نارسایی قوانین با وجود مقررات زاید و مزاحم اقدامات و طرح‌هایی را که مفید و لازم تشخیص دهد به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذیربط پیشنهاد نماید.» جهت توجیه انتشار بولتن با عنایت به عناوین مذکور در این ماده که به هیچ وجه ناظر به انتشار بولتن با این کم و کیف نمی‌باشد، صحیح به نظر نمی‌رسد.

ح - تبصره ۴ قانون ممنوعیت وزارتخانه‌ها مصوب ۶۵ در مقام بیان ضمانت اجرای این مقررات اعلام می‌دارد: «وزارت ارشاد اسلامی موظف است نسبت به عملکرد وزارتخانه‌ها، سازمانها، نهادهای مذکور در این قانون نظارت کامل داشته باشد با مشاهده تخلف جهت تعقیب قانونی، مورد یا موارد را به مراجع صالحه قضایی احاله داده و نتیجه را از طریق کمیسیون ارشاد اسلامی مجلس به اطلاع نمایندگان مجلس برساند.»

نتیجه: بنا به مراتب مذکور و مواد مورد استناد و صراحت این مقررات و فرق بین دو عنوان «بولتن» و «گزارش» (که در پاسخ سازمان بازرسی از بولتن به گزارش تعبیر گردیده است.) و عدم ذکر سازمان بازرسی کل کشور جزء مستثنیات مذکور در تبصره ۱ قانون ممنوعیت... انتشار بولتن‌هایی با کیفیت و کمیت منعکس در نامه معاونت امور مطبوعاتی و تبلیغاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و احتمالاً از بودجه سازمان دولتی به نظر این کمیسیون نیز قابل توجیه نمی‌باشد.

## مجمع تشخیص مصلحت نظام

بسمه تعالی

شماره ۷۹-۲۲۸۸

تاریخ ۱۳۷۹/۷/۵

حضرت حجة الاسلام والمسلمین جناب آقای خانمی  
ریاست محترم جمهوری

با سلام

عطف به پی‌نوشت نامه شماره ۲۲۸۳ مورخ ۷۹/۲/۱، در خصوص مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد تحقیق و تفحص مجلس پس از اختلاف شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی (موضوع ماده ۱۹۸ آیین‌نامه داخلی مجلس) که نویسنده‌ای از ریاست محترم جمهوری درخواست تذکر قانون اساسی کرده بود و رسیدگی به این امر به هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی محول شد، به استحضار میرساند بلحاظ اهمیت موضوع، ناگزیر مدتی طول کشید تا از لحاظ شکلی و ماهوی بررسی و تجزیه و تحلیل نسبتاً دقیقی در این خصوص صورت گیرد و نظر مشورتی هیأت خدمتتان اعلام شود.

برای پرهیز از اطاله کلام سعی می‌شود به طور خلاصه نظر هیأت از دو حیث شکلی و ماهوی به شرح زیر حضورتان ارسال گردد:

۱- از لحاظ شکلی، اجمالاً به نظر نمی‌رسد مجمع تشخیص مصلحت نظام برخلاف مقررات قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی خود عمل کرده باشد زیرا سبب کار در مورد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بین مجلس و شورای نگهبان نشان می‌دهد که در مورد دو ماده ۱۹۲ و ۱۹۸ آیین‌نامه بین مجلس و شورای نگهبان اختلاف نظر بوده و چون مجلس حاضر نشده از نظر شورای نگهبان تمکین کند، سرانجام رییس مجلس طی نامه شماره ۳۴۰۸ ق مورخ ۷۸/۸/۱۶ به مجمع تشخیص مصلحت با ذکر موارد اختلاف خواستار اظهار نظر و مصلحت‌سنجی مجمع شده است.

بنابراین طرح موضوع در مجمع تشخیص مصلحت نظام علی‌الظاهر وفق قانون و آیین‌نامه داخلی مجمع بوده است.

۲- سیر اجمالی مصوبه مجلس و نظر شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام اصل ۷۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» مجلس شورای اسلامی در آیین‌نامه داخلی نحوه اجرای این اصل از سوی مجلس را بیان کرده است ماده ۱۴۸ آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی و مورد تأیید شورای نگهبان (بعداً تحت شماره ۱۴۹ قرار گرفت) نحوه درخواست تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور و چگونگی اجرا و اعمال آن را به طور مطلق بیان می‌داشت و نهاد و دستگاهی هم استثناء نشده بود ماده ۱۴۸ بدین شرح بود:

«در اجرای اصل ۷۶ قانون اساسی هرگاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بداند درخواست خود را کتباً از طریق هیأت رییس مجلس به کمیسیونی که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می‌نماید و کمیسیون اطلاعاتی را که در آن زمینه دارد در اختیار وی قرار می‌دهد. در صورتی که نماینده مزبور اطلاعات موجود در کمیسیون را کافی تشخیص ندهد کمیسیون از نماینده مزبور در اولین فرصت دعوت بعمل می‌آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص در زمینه موردنظر را استماع می‌نماید و پس از بررسی نظر خود را مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده به مجلس گزارش می‌دهد. این گزارش خارج از نوبت در دستور مجلس قرار می‌گیرد. در صورتی که گزارش مبنی بر تصویب باشد. در مجلس پس از گزارش کمیسیون به وسیله مخبر بدون بحث رأی‌گیری بعمل می‌آید و در صورتی که گزارش کمیسیون مبنی بر رد درخواست تحقیق و تفحص باشد، نماینده درخواست کننده پس از گزارش مخبر می‌تواند حداکثر بمدت ده دقیقه از درخواست خود دفاع نماید، در صورت تصویب، انجام تحقیق و تفحص به همان کمیسیون همراه با نمایندگان درخواست کننده تفحص محول می‌گردد.

کمیسیون پس از انجام تحقیق و تفحص نتیجه را به مجلس گزارش خواهد نمود.

تبصره ۱- ارگان موضوع تحقیق و تفحص موظف است کلیه مدارک و اطلاعات مورد نیاز کمیسیون را برای بررسی در اختیار قرار دهد.

تبصره ۲- مهلت انجام تفحص مطابق ماده ۴۸ آیین نامه است.»

در اسفندماه ۱۳۷۱ چند تبصره به ماده ۱۴۹ فوق الذکر اضافه شد ذیل تبصره ۴ الحاقی به این شرح بود «تحقیق و تفحص در مورد آن دسته از نهادهایی که تحت امر مستقیم مقام معظم رهبری هستند با اجازه معظم له انجام خواهد شد.» (مجموعه قوانین سال ۷۱ ص ۷۴۰)

مجلس شورای اسلامی در ابتدای سال ۱۳۷۸ با تجدیدنظر و اصلاحات زیادی در آیین نامه داخلی خود، آیین نامه جدید را تصویب و جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می دارد. در آیین نامه جدید موضوع تحقیق و تفحص تحت عنوان ماده ۱۹۸ قرار می گیرد و ماده ۱۹۸ آیین نامه جدید به این شرح تصویب می شود: ماده ۱۹۸- «در اجرای اصل هفتاد و ششم (۷۶) قانون اساسی، هرگاه نماینده ای تحقیق و تفحص در هریک از امور کشور را لازم بداند، درخواست خود را کتباً از طریق هیأت رییس مجلس به کمیسیونی که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می نماید و کمیسیون اطلاعاتی را که در آن زمینه دارد در اختیار وی قرار می دهد. در صورتی که نماینده مزبور اطلاعات موجود در کمیسیون را کافی تشخیص ندهد، کمیسیون از نماینده مزبور در اولین فرصت دعوت بعمل می آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص در زمینه مورد نظر را استماع می نماید و پس از بررسی، نظر خود را مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده به مجلس گزارش می دهد. این گزارش خارج از نوبت در دستور مجلس قرار می گیرد. در صورتی که گزارش کمیسیون به مجلس مبنی بر تصویب درخواست تحقیق و تفحص باشد، نماینده درخواست کننده می تواند حداکثر به مدت ده دقیقه از درخواست خود دفاع نماید. در صورت تصویب مجلس، انجام تحقیق و تفحص به همان کمیسیون محول می گردد. کمیسیون، ضمن دعوت از نماینده درخواست کننده تفحص، تحقیق و تفحص لازم را بعمل آورده و نتیجه آن را که طی گزارشی در جلسه مشترک هیأت تحقیق و تفحص و کمیسیون به تصویب می رسد به مجلس تقدیم می نماید.»



این ماده مصوب جدید دارای دو تبصره است و مفاد ذیل تبصره ۴ ماده ۱۴۹ سابق التصویب در خصوص استثناء دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری ذیل این ماده و تبصره‌های آن، گنجانده نشده است.

ولی در ماده ۲۰۱ آیین‌نامه آمده است: «تحقیق و تفحص در مورد آن دسته از نهادهایی که تحت امر مستقیم مقام معظم رهبری است با اطلاع معظم له انجام خواهد شد.»

در واقع مفاد ذیل تبصره ۱۴۹ سابق به صورت ماده مستقلی یعنی ماده ۲۰۱ در آمد ولی عبارت: «با اجازه معظم له» به عبارت: «با اطلاع معظم له» تبدیل شد.

شورای نگهبان طبعاً با ناکافی دانستن مفاد ماده ۲۰۱، اطلاق ماده ۱۹۸ آیین‌نامه و شمول آن را به تحقیق و تفحص در همه نهادها از جمله نهادهای مربوط به رهبری مورد ایراد قرار می‌دهد و با استناد به تفسیری که خود قبلاً از اصل ۷۶ نموده این ماده را خلاف قانون اساسی می‌داند. نظر شورای نگهبان در این خصوص در بند ۲۹ نامه شماره ۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۷۸/۲/۸ به مجلس شورای اسلامی بدین صورت آمده است: «عموم امور مذکور در ماده ۱۹۸ چون شامل دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری هستند و یا خیرگان رهبری و شورای نگهبان نیز می‌شود با توجه به تفسیر معموله توسط شورای نگهبان خلاف اصل ۷۶ قانون اساسی است.»

در ارتباط با ماده ۲۰۱ در بند ۳۰ همان نامه آمده است. «ماده ۲۰۱ که مجرد اطلاع مقام معظم رهبری را کافی دانسته خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است.» مجلس شورای اسلامی با دریافت نظر شورای نگهبان اصلاحاتی در مصوبه خود به عمل آورد و اصلاحات مصوب را طی نامه شماره ۳۲۰۲-ق مورخ ۷۸/۴/۱۵ جهت اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال داشت. در این اصلاحیه ماده ۲۰۱ حذف و مفاد آن با تبدیل عبارت «با اطلاع معظم له» به عبارت: «با اذن معظم له» به عنوان تبصره ۳ ذیل ماده ۱۹۸ اضافه می‌گردد.

شورای نگهبان این اصلاح را کافی نمی‌داند و طی نامه شماره ۷۸/۲۱/۵۰۰۴ مورخ ۷۸/۴/۲۴ ضمن طرح اشکالاتی در ۴ بند از جمله در بند ۴ اعلام می‌دارد: «با توجه به

نظریه تفسیری شورا در خصوص اصل ۷۶ قانون اساسی ایراد به عمل آمده در نامه قبلی شورا در مورد ماده ۱۹۸ مبنی بر تحقیق و تفحص از دستگاههایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و خبرگان رهبری و شورای نگهبان رفع نشده است و اشکال مذکور همچنان به قوت خود باقی است.»

با این که براساس همان تفسیر شورای نگهبان در سال ۱۳۶۷ ماده ۱۴۹ آیین نامه داخلی مجلس اصلاح شده و تحقیق و تفحص از دستگاههای زیر نظر رهبری موکول به اجازه رهبری شده بود و شورای نگهبان هم آن را مورد تأیید قرار داده بود ولی این بار که مجلس همان مفاد را در مصوبه خود منظور کرد و اذن مقام معظم رهبری را (نه تنها اطلاع) در تبصره گنجانده، باز شورای نگهبان ایراد گرفت و به استناد همان تفسیر فوق الذکر این اصلاحیه را کافی ندانست.

این بار مجلس با دریافت نظر شورای نگهبان تبصره را حذف و باز ماده ۱۹۸ را در بیان تحقیق و تفحص به طور مطلق تصویب کرد و ظاهراً به این امر اکتفا نمود که در صدر ماده گفته شده: «در اجرای اصل ۷۶ قانون اساسی هرگاه نمایندهای تحقیق و تفحص در هریک از امور کشور را لازم بدانند...» و بنابراین هر تفسیری که از اصل ۷۶ قانون اساسی بشود بر همان اساس تحقیق و تفحص نیز صورت خواهد گرفت.

مصوبه جدید مجلس طی نامه شماره ۲۲۸۳-ق مورخ ۷۸/۵/۲۰ برای اظهار نظر شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان این بار طی نامه شماره ۷۸/۱۵۱۷۱ مورخ ۷۸/۵/۲۸ به مجلس شورای اسلامی فقط اعلام می دارد: «ایراد بند ۲ و ۳ به قوت خود باقی است» که منظور ایرادهای مذکور در بند ۲ و ۳ نامه مورخ ۷۸/۴/۲۴ می باشد. ایرادهای بند ۲ و ۳ مزبور مربوط به ماده ۱۹۸ و تحقیق و تفحص نبوده است ایراد مربوط به ماده ۱۹۸ در نامه یاد شده طی شماره ۴ ذکر شده بود و با این ترتیب به نظر می رسید شورای نگهبان دیگر نسبت به مصوبه مجلس در مورد ماده ۱۹۸ اشکال ندارد. ولی شورای نگهبان متعاقب این نامه، نامه ای به مجلس می نویسد و اعلام می دارد که بند ۴ از قلم افتاده است و در واقع ایراد مربوط به بند ۴ یعنی موضوع ماده ۱۹۸ نیز همچنان به قوت خود باقی است.

مجلس مجدداً اصلاحاتی در جهت رفع اشکال شورای نگهبان به عمل می‌آورد. و برای اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌دارد. شورای نگهبان باز «طی نامه شماره ۷۸/۲۱/۵۵۰۶ مورخ ۷۸/۷/۲۹، اعلام می‌دارد ایراد بند ۴ نامه شماره ۷۹/۲۱/۵۰۰۴ مورخ ۷۸/۴/۲۴ شورای نگهبان به کلی رفع نشده است و به هرحال بر مخالفت خود با مصوبه مجلس به هرنوع در ارتباط با تحقیق و تفحص در خصوص نهادهای تحت نظر مقام معظم رهبری اصرار می‌ورزد.

سرانجام رییس مجلس طی نامه شماره ۳۴۰۸ ق مورخ ۷۸/۸/۱۶ موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع می‌دهد و از مجمع می‌خواهد در خصوص ماده ۱۹۲ و ۱۹۸ که بین شورای نگهبان و مجلس اختلاف حل نشده وجود دارد رسیدگی نموده و براساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی تشخیص مصلحت دهد و حل اختلاف نماید. موضوع در دستور کار مجمع قرار می‌گیرد و سرانجام مجمع، نظر مجلس را تأیید نمی‌کند یعنی با فرض این‌که نظر شورای نگهبان در خصوص مغایرت مصوبه مجلس با قانون اساسی معتبر است، مصلحت را در این تشخیص نمی‌دهد که برخلاف قانون اساسی از نظر مجلس پشتیبانی نماید و بدین ترتیب طبق بند ۱ ماده ۳۰ و ماده ۲۸ آیین‌نامه داخلی خود مصوبه خود را طی دو ماده که ماده ۲ آن به این شرح است به مجلس اعلام می‌دارد:

«۲- عبارت: به استثنای دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری هستند و مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان بعد از عبارت: «در اجرای اصل هفتاد و ششم قانون اساسی در ماده ۱۹۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ مجلس اضافه شده و تبصره ۳ ذیل آن حذف می‌گردد.»

نتیجه‌ای که از سیر اجمالی تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس گرفته می‌شود این است که از لحاظ شکلی مجمع تشخیص مصلحت عمل خلاف روند مقرر در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی خود انجام نداده است ولی این‌که این نوع مصلحت سنجی تا چه حد با واقعیت مصلحت نظام انطباق دارد، امری است که طبعاً اظهارنظر در مورد آن خارج از صلاحیت رسمی این هیأت می‌باشد.

۳- بحث ماهوی، اشاره‌ای به نظر و تفسیر شورای نگهبان - چنانکه یادآور شدیم

اصل موضوع برمی‌گردد به نظر شورای نگهبان که تحقیق و تفحص مجلس در خصوص دستگاه‌های زیر نظر رهبری را مغایر تفسیر خود از قانون اساسی میدانند، در این خصوص نیز پرواضح است که صلاحیت تفسیر قانون اساسی طبق اصل ۹۸ با شورای نگهبان است و طبعاً هیچ مقام و مرجع رسمی نمی‌تواند اعتبار تفسیر شورای نگهبان را نادیده بگیرد البته مناقشه در تفسیرها و اظهار نظرهای شورای نگهبان از سوی حقوقدانان و صاحب نظران ممنوع نیست ولی طبعاً در این گزارش فرصت و مناسبتی برای این نقاش علمی وجود ندارد فقط جهت اطلاع به استحضار می‌رساند که اصل ۷۶ قانون اساسی چنانکه در ابتدای گزارش نیز آمد به طور مطلق می‌گوید: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» در ابتدا که آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۶۱ و ۱۳۶۲ تصویب شد نحوه انجام این وظیفه از سوی مجلس تدوین گردید و چنانکه قبلاً ذکر شد، استثنا و تقییدی وجود نداشت به هنگام تصویب مواد مربوط به تحقیق و تفحص شورای نگهبان ایراداتی بر مصوبه مجلس داشت که مجلس آن را اصلاح کرد ولی در خصوص دامنه تحقیق و تفحص نظری از سوی شورای نگهبان ابراز نشده و مصوبه مورد تأیید قرار گرفت. در سال ۱۳۶۷ شورای نگهبان طی نامه شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ خطاب به مجلس شورای اسلامی اعلام داشت: «شورای نگهبان در مقام تفسیر اصل ۷۶ قانون اساسی نظر تفسیری متفق علیه خود را به شرح ذیل اعلام می‌دارد: اصل ۷۶ قانون اساسی شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان که مافوق مجلس شورای اسلامی می‌باشند نمی‌شود.»

همان‌طور که در ابتدای گزارش اشاره شد ظاهراً با توجه به این تفسیر در اصلاحیه سال ۱۳۷۱ تبصره‌ای به ماده ۱۴۹ آیین‌نامه داخلی اضافه شد که تحقیق و تفحص از نهادهای تحت امر مستقیم مقام معظم رهبری موکول به اجازه معظم له شد و شورای نگهبان هم این ترتیب را تأیید کرد ولی در سال ۱۳۷۸ و اصلاح مجدد آیین‌نامه داخلی مجلس به نظر می‌رسد. شورای نگهبان نگاه دیگری به تفسیر خود از اصل ۷۶ نموده و به طور مطلق نهادهای تحت امر مستقیم رهبری و برخی نهادهای دیگر چون مجلس

خبرگان و شورای نگهبان را خارج از شمول اصل ۷۶ قانون اساسی می‌داند و لذا مصوبه مجلس را حتی با ذکر جمله سابق نپذیرفته است.

متأسفانه شورای نگهبان دلیل روشنی در مورد تفسیر خود از اصل ۷۶ و تغییر نظر خود نسبت به مواضع قبلی اعلام نکرده است و ملاک روشنی بدست نداده است، از بیان تفسیری سال ۱۳۶۷ چنین برمی‌آید که دستگاه‌هایی که مافوق مجلس هستند نمی‌توانند مورد تحقیق و تفحص مجلس قرار گیرند و چون مقام معظم رهبری و مجلس خبرگان و شورای نگهبان و لابد بعداً مجمع تشخیص مصلحت نظام از لحاظ سلسله مراتبی در انجام وظایف به نوعی در رده بالاتر از مجلس قرار دارند. مجلس صلاحیت تحقیق و تفحص در عملکرد آن‌ها ندارد. اگر تمام علت این امر باشد، این استدلال خیلی قانع کننده به نظر نمی‌رسد و حداقل این است که در خود قانون اساسی دلیل نقض آن مشاهده می‌شود چرا که به نص اصل ۱۴۲ قانون اساسی دارای رهبر... توسط رییس قوه قضاییه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد. در حالی که تردیدی نیست که رهبر مافوق رییس قوه قضاییه است و نصب و عزل رییس قوه قضاییه در اختیار رهبر است معذالک قانون اساسی این امر را مانع از این ندانسته که رییس قوه قضاییه را صالح برای رسیدگی به دارای رهبر بداند. بحث نقضی و حلّی در این زمینه می‌تواند گسترده باشد ولی جای آن در این گزارش نیست جهت استحضار حضرت عالی از چگونگی امر و در عین حال خودداری از گرفتن وقت به همین مقدار بسنده می‌گردد.

حسین مهرپور

مشاور رییس جمهور و

رییس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

بسمه تعالی

شماره ۷۹-۳۰۰۷

تاریخ ۱۳۷۹/۴/۱۵

جناب آقای دکتر مهربور

مشاور محترم رییس جمهور و رییس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

با سلام

نامه شماره ۱۳۱۶۹۲/۱۳۴۰/۹۴۴۰/ح مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۲ دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و ضمیمه آن در خصوص جلسه آن مجمع در مورخ ۱۳۷۹/۴/۱۸ (تصویر پیوست)، به استحضار ریاست محترم جمهوری رسید، پی نوشت فرمودند:

«اگر جناب آقای مهربور هم بتوانند طی امروز و فردا  
اظهارنظری بکنند که قبل از جلسه مجمع بینم خوب است و  
همچنین جناب آقای شوشتری»

سیدمحمدعلی ابطحی

## تمرکز در قوه قضاییه

بسمه تعالی

شماره ۷۹-۲۱۷۶

تاریخ ۱۳۷۹/۴/۲۸

حجة الاسلام والمسلمین جناب آقای خاتمی

ریاست محترم جمهوری

با سلام

عطف به پی‌نوشت ذیل نامه شماره ۳۰۰۷-۴/۷۹ مورخ ۷۹/۴/۵ چند نکته کوتاه به نظر می‌رسد که ذیلاً اعلام می‌گردد:

۱- تمرکز کلیه امور قضایی در قوه قضاییه علی‌الاصول امر مطلوب و پذیرفته شده‌ای است؛ از خود قانون اساسی و به خصوص اصل ۱۵۶ نیز این امر به روشنی استفاده می‌شود و شورای نگهبان نیز همواره در برخورد با قوانین مصوب مجلس به این معنی توجه و گرایش زیادی نشان می‌داده است چنانکه در اولین قانون ماهوی مصوب مجلس که در آذرماه ۱۳۵۹ تصویب شد و در مورد دیوان محاسبات بود شورای نگهبان بر مصوبه مجلس از این جهت که دیوان محاسبات را نوعی محکمه قضایی قرار می‌دهد ایراد وارد کرد. (مجموعه نظریات شورای نگهبان از: حسین مهرپور (ص ۱ و ۱۲۲) در مورد کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری نیز بدنبال اظهار نظر شورای نگهبان در سال ۱۳۶۲ مبنی بر غیرشرعی بودن تصمیم کمیسیون از این جهت که با نظر اکثریت اعضاء کمیسیون صادر می‌شود و مبتنی بر حکم حاکم شرعی نیست (مرجع پیشین جلد ۳ ص ۲۴۶)، کمیسیون تعطیل و با تصمیم شورای عالی قضایی پرونده تخلفات ساختمانی به دادگاه‌های کیفری ۲ ارسال می‌شد و تا سال ۱۳۶۷ این وضع ادامه داشت بلحاظ مشکلاتی که در عمل ایجاد شد با کسب نظر حضرت امام رضوان‌الله علیه و با ارجاع ایشان، به تصمیم رییس‌جمهور محترم وقت (مقام معظم رهبری) مجدداً کمیسیون مزبور تشکیل شد و تاکنون به پرونده‌های تخلفات ساختمانی رسیدگی می‌نماید.

در اجرای سیاست کلی تمرکز امور قضایی در قوه قضاییه و تعیین مصادیق آن لازم است توجه شود اموری که جنبه کارشناسی و اجرایی آن غلبه دارد مانند تشخیص مالیات‌ها حق بیمه، اختلافات کارگری، تخلفات ساختمانی و غیره در هیأت‌هایی که معمولاً یک قاضی نیز در آن حضور دارد و علی‌الاصول نظرش هم غالب است رسیدگی و تصمیم‌گیری می‌شود و سرانجام اگر رأی قطعی صادر شد قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری است، هرچند از لحاظ نظری می‌تواند این ترتیب جای بحث داشته باشد ولی بلحاظ تجربی این روش موفق‌تر و به احقاق حق نیز نزدیک‌تر بوده است، باید دقت شود که مبدا با تفسیر خشک تمرکز امور در قوه قضاییه راه ناموفق طی شده در مورد تخلفات ساختمانی و کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداریها این بار دوباره پیموده شود و مشکلاتی را بیار آورد.

۲. در رابطه با تعزیرات حکومتی و تشکیل سازمان تعزیرات حکومتی وابسته به قوه مجریه، چنانکه مستحضرید مجمع تشخیص مصلحت نظام ابتدا در سال ۱۳۶۷ با تصویب قانون تعزیرات حکومتی امور پیگیری و رسیدگی و اعمال مجازات و تعزیر در رابطه با گرانفروشی و فعالیت‌های اقتصادی را به عهده دولت گذاشت ماده ۱ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌گوید: «با توجه به ضرورت نظارت و کنترل دولت بر فعالیت‌های اقتصادی و لزوم اجرای مقررات قیمت‌گذاری و ضوابط توزیع، متخلفین از اجرای مقررات براساس مواد این قانون تعزیر میشوند (مجموعه قوانین سال ۱۳۶۷ روزنامه رسمی ص ۸۱۰)

مجمع تشخیص مصلحت در آذرماه ۱۳۶۹ طی ماده واحده‌ای تصویب نمود که کلیه امور قضایی تعزیرات حکومتی بخش دولتی به قوه قضاییه (دادسراها و دادگاه‌های انقلاب اسلامی) محول شود. (مجموعه قوانین سال ۱۳۶۹ روزنامه رسمی ص ۶۷۷) ولی مجمع تشخیص در جلسه فوق‌العاده ۱۹ مهرماه ۱۳۷۳ طی ماده واحده‌ای بالغو مصوبه سال ۱۳۶۹ بر محول نمودن کلیه امور تعزیرات حکومتی چه در بخش دولتی و چه در بخش غیردولتی از بازرسی و نظارت و رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن به دولت (قوه مجریه) تأکید نموده و در اجرای بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جهت حل معضل نظام این مقررات را تصویب کرده است (مجموعه قوانین سال ۱۳۷۲ روزنامه



رسمی ص ۵۰۷)

مقررات مختلف دیگری در زمینه تعزیرات حکومتی در امور بهداشتی و آرد و نان از سوی مجمع و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مختلف در مورد تشکیلات و سازماندهی تعزیرات حکومتی از سوی دولت در اجرای مصوبه مجمع تشخیص مصلحت تصویب و به مورد اجرا گذاشته شده است که قسمت عمده این امور، دخالت قوه مجریه در وظایف قوه قضاییه است، اگر مجمع تشخیص مصلحت به این نظر رسیده است که امور قضایی را در قوه قضاییه متمرکز نماید، چون این مصوبات به عنوان حل معضل نظام به تصویب رسیده، کافی است مجمع نظر خود را به معضل نبودن این امور و لاینحل نبودن آن‌ها از طریق عادی قانونی اعلام کند و موضوع را به بررسی مجلس و تصویب قانون یا رجوع به قوانین قبلی احاله نماید. و به نظر می‌رسد حق این است که به همین ترتیب عمل شود.

۳- طرح مسایل و موضوعاتی چون نظام‌مند کردن اصل اسلامی بینات و ایمان و استفاده از تعدد قضات و تخصصی شدن رسیدگی به دعاوی و کاستن مراحل قطعیت احکام محاکم، به عنوان طرح و تعیین سیاست‌های کلی نظام چندان به نظر نمی‌رسد توجیه صحیحی داشته باشد، اینها مسایل مربوط به شیوه دادرسی است که قوانین گوناگون در طی دوران‌های مختلف داشته و تجربیاتی از اجرای آن‌ها به دست آمده است قوه قضاییه باید براساس تکلیفی که طبق اصل ۱۵۸ به تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی دارد براساس مبانی حقوقی و درک صحیح از موازین فقهی و تجربیات بدست آمده، لوایح مربوطه را تهیه و یا اصلاحیه‌های لازم بر قوانین موجود را آماده نماید و به مجلس شورای اسلامی بدهد، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در صورت لزوم و اقتضا در مقام اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی وظیفه خویش را ایفا نماید. به نظر نمی‌رسد گذاشتن این امور جزء موارد سیاست کلی نظام که باید از سوی مجمع تشخیص مصلحت صورت گیرد متناسب باشد.

اشاره می‌نمایم که شهادت و قسم از ادله اثبات دعوی هستند که تدوین کنندگان قانون مدنی در سال ۱۳۱۴ با قائل شدن اعتبار زیاد برای سند، اعتبار محدودی به این دو

نوع دلیل دادند. و مقررات مربوط به آنها را تصویب کردند. پس از انقلاب اسلامی، با اصلاحاتی که در سال ۱۳۶۱ و بعد در سال ۱۳۷۰ در قانون مدنی به وجود آمد با توجه به اعتباری که بینه و یمین در موازین شرعی، داشتند مقررات قانون مدنی در این زمینه اصلاح شد و اعتبار و ارزش آنها بیشتر گردید. در قانون مجازات اسلامی یکی از راه‌های اثبات جرایم مستوجب حد و قصاص بینه قرار داده شده است حتی طبق نظر فقهی شورای نگهبان در مقابل سند رسمی نیز می‌توان به شهادت و بینه شرعی استناد کرد و احیاناً سند رسمی را با بینه از اثر انداخت.

(نظر فقهی شورای نگهبان در رابطه با ماده ۱۳۰۹ قانون مدنی منتشره در روزنامه رسمی شماره ۱۲۷۲۴ مورخ ۱۳۶۷/۸/۲۴)

پنابراین به نظر نمی‌رسد مسأله نظام‌مند نبودن استفاده از بینه و ایمان مطرح باشد که مجمع تشخیص بخواهد به عنوان سیاست کلی نظام آن را مطرح نماید اگر مقررات موجود اشکال و یا نقص و یا عدم کمالی دارد قوه قضاییه می‌تواند لوایح اصلاحی لازم را تهیه و برای تصویب به مجلس ارایه نماید.

نظیر همین وضع در مورد تجدیدنظر و قطعیت احکام، تخصصی بودن، تعدد قضات و امثال آن نیز وجود دارد.

به طور خلاصه اگر مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان تعیین سیاست کلی نظام بخواهد این روش را که امور قضایی کلاً در دستگاه رسمی قضایی مورد رسیدگی قرار گیرد و جلو نهادهای مختلف اختصاصی رسیدگی به مسایل قضایی گرفته شود، پیاده کند امر مطلوبی است و مطابق با منطق و مفهوم اصول قانون اساسی است ولی بسیاری از نهادهای غیرقضایی رسیدگی کننده به امور قضایی مولود مصوبات خود مجمع تشخیص مصلحت است که اگر مجمع ادامه مصلحت را در ادامه کار آنها ندادند به روال عادی و طبیعی خود قرار می‌گیرند.

حسین مهرپور

مشاور رییس جمهور و

رییس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

## در مورد نظریات شورای نگهبان

بسمه تعالی

شماره ۵۷۲۶۰

تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۵

جناب آقای دکتر مهرپور

مشاور محترم رییس جمهور و رییس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

با سلام

نامه شماره ۵۶۰۵۵ مورخ ۸/۱۲/۸۰ معاون محترم حقوقی و امور مجلس رییس جمهور در خصوص ارایه برخی نمونه‌های تخطی احتمالی از اصول کلی حقوقی و قانون اساسی در وظایف مورد اشاره شورای محترم نگهبان که تصویر آن به پیوست ارسال می‌گردد، به استحضار ریاست محترم جمهوری رسید، پی‌نوشت فرمودند:

«جناب آقای دکتر مهرپور

مطالب درخور توجهی است گرچه در برخی موارد از این که تخلف از قانون اساسی صورت گرفته باشد جای تأمل است به هر حال قضیه را با دقت و همه جانبه‌نگری در هیأت بررسی کنید و اگر مواردی به طور مشخص و روشن خلاف قانون اساسی است مستنداً و مستدلاً به من منعکس شود تا اقدام کنم.»

سیدعلی خاتمی

بسمه تعالی

شماره ۵۶۰۵۵

تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۸

حجة الاسلام والمسلمین جناب آقای خاتمی  
ریاست محترم جمهوری

با سلام

احتراماً به استحضار می‌رساند شورای محترم نگهبان طبق اصول چهارم، نود و ششم و نود و هشتم قانون اساسی عهده‌دار تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام و عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی و همچنین تفسیر قانون اساسی است، لیکن این شورا در نظرات اخیر خود رویه‌ای را در پیش گرفته است که از لحاظ حقوقی قابل ایراد بوده و سابقه نداشته است و تخطی از اصول کلی حقوقی و قانون اساسی محسوب می‌شود.

از آن‌جا که طبق اصل یکصد و سیزدهم و یکصد و بیست و یکم قانون اساسی رئیس‌جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده دارد و به پاسداری از آن سوگند یاد نموده است موارد ذیل که تنها نمونه‌هایی از نظرات اخیر شورای نگهبان است به استحضار می‌رسد:

۱- تفسیر قانون اساسی

انکار صراحت برخی اصول قانون اساسی و ارایه نظراتی تحت عنوان تفسیر در چند سال اخیر نگرانی‌های بسیاری را در این خصوص برانگیخته، به نحوی که شورا در مظان خروج از وظایف قانونی و تجاوز به وظایف شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون اساسی) قرار گرفته است.

الف - نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ در مورد اصول ۴۴ و ۱۷۵ قانون اساسی در پاسخ به پرسش عضو فقهای شورای نگهبان (آیه‌الله محمد یزدی) مبنی بر این‌که:

«مطابق ذیل اصل ۱۷۵ قانون اساسی «خط مشی و ترتیب اداره نظارت بر سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را قانون معین می‌کند». آیا عبارت «در صدا و

سیمای جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد» نیز که در صدر این اصل ذکر شده است می‌تواند به وسیله قانون عادی تشریح و تعیین گردد؟»

#### نظریه تفسیری:

«مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شؤون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.»

ایرادی که بر این نظریه وارد است، صرف نظر از این که فراتر از سؤال می‌باشد، نادیده گرفتن ذیل اصل ۱۷۵ قانون اساسی است که صراحتاً اعلام می‌کند «خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند» و اساساً در اصل ۱۷۵ به هیچ نحو بیان نشده است که «صدا و سیما زیر نظر مستقیم رهبری می‌باشد» و نظر تفسیری ارایه شده مخالف صریح قانون اساسی است. با این وجود این نظر مبنای رد طرح اختصاص درصدی از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی توسط صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران شده است. (نامه ۸۰/۲۱/۲۷۷۷ مورخ ۸۰/۹/۲۰ شورای نگهبان).  
ب - نظر تفسیری مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای نگهبان در مورد اصل ۸۶ قانون اساسی در پاسخ به پرسش رییس قوه قضاییه مبنی بر این که «... موجب امتنان خواهد بود تا با طرح و بررسی اصل هشتماد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آن شورای محترم، نظریه تفسیری شورا نسبت به مصونیت پارلمانی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و حدود آن به این قوه، اعلام فرمایید تا در اختیار مزاج قضایی قرار گیرد.»

#### نظریه تفسیری:

«با عنایت به:

۱- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در

خصوص اصل هشتاد و ششم حاکی از این که مصونیت ریشه اسلامی ندارد...؛  
 ۲- اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول نوزدهم و بیستم دایر بر برخورداری همه ملت ایران از حقوق مساوی؛

۳- اختصاص موضوع اصل هشتاد و شش مربوط به اظهار نظر و رأی نمایندگان در مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی و عدم ملازمه آن با ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه؛

۴- عدم توصیه شرعی منع تعقیب یا توقیف مجرم؛

۵- نظر مبارک حضرت امام خمینی (ره) به عنوان ناظر و راهنمای تدوین قانون اساسی دایر بر ضرورت پرهیز از هتک حرمت اشخاص و لزوم جبران آن در مجلس و رسیدگی توسط قوه قضاییه؛

اصل هشتاد و ششم قانون اساسی در مقام بیان آزادی نماینده در رابطه با رأی دادن و اظهار نظر در جهت ایفای وظایف نمایندگی در مجلس است و ارتکاب اعمال و عناوین مجرمانه از شمول این اصل خارج می باشد و این آزادی نافی مسئولیت مرتکب جرم نمی باشد».

ایرادی که بر این تفسیر وارد است آن است که گرچه اصول مختلف می توانند موجب توسعه و تضییق اصلی دیگر شوند اما هیچ گاه نمی توانند موجب حذف کامل اصلی دیگر گردند. ممنوعیت تعقیب و توقیف نمایندگان به صراحت در اصل ۸۶ آمده است و تنها در مقام اتهام به ارتکاب جرم، تعقیب و توقیف افراد امکان پذیر است (اصل ۳۲ قانون اساسی) و معلوم نیست با تفسیر ارایه شده از این اصل وجود و عدم آن تفاوتی خواهد داشت یا خیر. آنچه به عنوان تفسیر ارایه شده است، اجتهاد در مقابل نص است که در هیچ شیوه تفسیری توجیه پذیر نیست.

۲- تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام و عدم تعارض آن ها با قانون اساسی

شورای نگهبان عهده دار یکی از اصول کلی مندرج در قانون اساسی است و آن تضمین عدم نقض قانون اساسی و شرع به واسطه مصوبات مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان می باید با رویه ای ثابت این وظیفه را انجام دهد و رد مصوبات را

مستدلاً با استناد به اصول قانون اساسی و شرع انجام دهد. لیکن اخیراً شورای نگهبان مصوباتی را رد نموده است که سابقاً ایرادی بر آنها نگرفته است و در مواردی از وظیفه خود تخطی نموده و وظیفه رهبری را در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام اعمال کرده است.

الف - نظریه ۸۰/۲۱۲۴۱۵ مورخ ۸۰/۷/۲۶ در مورد موافقت‌نامه کشتیرانی تجاری - دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و سوریه مبنی بر این که «اطلاق بند ۲ ماده ۱۴ که رسیدگی و اعمال صلاحیت کیفری نسبت به جرمی که داخل کشتی واقع شده را ممنوع کرده است خلاف موازین شرع شناخته شد» در حالی که در موافقت‌نامه کشتیرانی تجاری - دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت پادشاهی اردن هاشمی (بند ۲ ماده ۷) و همچنین در موافقت‌نامه کشتیرانی تجاری - دریایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت رومانی (بند ۲ ماده ۱۱) مقررده مشابهی وجود دارد که به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

ب - نظریه ۸۰/۲۱/۱۵۲۳ مورخ ۸۰/۳/۱۷ در مورد موافقت‌نامه همکاری قضایی بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عربی سوریه مبنی بر این که قضات دادگستری و محاکم سوریه باید مسایل اتباع ایران را مورد رسیدگی قرار دهند و قضات آنجا واجد شرایط و منصوب براساس موازین شرع و احکام اسلام نمی‌باشند، برخی مواد موافقت‌نامه خلاف شرع می‌باشد. در حالی که شورای نگهبان چنین ایرادی را نسبت به موافقت‌نامه معاضدت قضایی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری آذربایجان که حاوی مقرراتی مشابه است، نگرفته است.

ج - نظریه ۸۰/۲۱/۲۰۳۰ مورخ ۸۰/۱۰/۱۸ در مورد طرح تشکیل هیأت منصفه مبنی بر این که در این طرح نسبت به رسیدگی جرایم روحانیان در دادگاه ویژه روحانیت تعیین تکلیف نشده و ریاست و عضویت استاندار و مدیر کل فرهنگ و ارشاد اسلامی در شورای مربوط به تعیین اعضای هیأت منصفه مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی (که بر قوای سه‌گانه و استقلال آن‌ها و نظارت ولایت مطلقه امر و امامت امت بر آن‌ها، تصریح دارد) می‌باشد. همچنین چون شرط اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه

فقیه جزو شرایط اعضای هیأت منصفه نیامده است، خلاف شرع و مغایر ذیل اصل ۱۶۸ قانون اساسی (موازن اسلامی) می باشد.

ایرادی که بر این نظریه وارد است، صرف نظر از این که استناد به اصل ۵۷ و ۱۶۸ قانون اساسی وافی به مقصود نیست، این است که مواد مشابهی در قانون مطبوعات (اصلاحی ۷۹/۱/۳۰) وجود دارد که اصلاً مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته و تأیید شده است (مواد ۳۶ و ۳۷ و ۳۸ قانون مطبوعات).

د- نظریه ۸۰/۲۱/۳۰ مورخ ۸۰/۱۰/۱۸ در مورد طرح اولویت استخدام افراد بومی مبنی بر اینکه «با توجه به بند ۲۶ فصل سوم سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی چون در این طرح اولویت استخدام ایثارگران اعم از رزمندگان، خانواده معظم شهدا، آزادگان، جانبازان لحاظ نشده است. لذا مغایر بند یک اصل یکصد و دهم قانون اساسی شناخته شد...»

همچنین نظریه ۸۰/۲۱/۲۷۱۵ مورخ ۸۰/۹/۹ در مورد لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه مبنی بر این که «با توجه به بند ۶ فصل ۱ اقتصادی، سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه مغایر اصل سیاست‌های کلی مذکور در اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.»

ایرادی که در مورد این دو نظریه به ذهن می رسد، صرف نظر از این که می توان برای عدم تعارض مصوبات مذکور با سیاست‌های کلی برنامه سوم استدلال نمود، این است که بند یک اصل یکصد و دهم قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلی نظام را جزو وظایف و اختیارات رهبری برمی شمرد و مصوبات مذکور در صدد تعیین سیاست‌های کلی نظام نیست. به علاوه بند دوم همان اصل نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را نیز جزو وظایف و اختیارات رهبری می داند و این نظرات شورای نگهبان مصداق بارز این نظارت می باشد که شورای نگهبان وظیفه‌ای نسبت به آن ندارد.

ه- نظریه ۸۰/۲۱/۲۸۷۸ مورخ ۸۰/۱۰/۲ در مورد طرح سرباز روحانی در مناطق اهل سنت ویژه روحانیون اهل سنت مبنی بر این که «ارزشیابی علمی تحصیلات طلاب حوزه‌های علمیه توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در تبصره ۱ ماده واحده با



توجه به این که این وظیفه قبلاً توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی به شورای عالی حوزه علمیه قم و خراسان واگذار شده است، لذا خلاف موازین شرع و مغایر با ولایت مطلقه فقیه مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

بیان این ایراد به مصوبه مجلس شورای اسلامی و استناد به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی غیرقابل توجیه است، زیرا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مطابق نظر حضرت امام (ره) (که پاسخ به نامه ۱/۹۷۱۸ مورخ ۱۳۶۳/۱۱/۲۹ رییس وقت شورا بیان شده) باید مورد ترتیب اثر قرار گیرد و حداکثر در حد قانون عادی است (هیأت عمومی دیوان اداری نیز در دادنامه ۲۹۸-۲۹۹-۳۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۸/۹ با همین استدلال یکی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را ابطال نموده است). به عبارت دیگر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی شرع و قانون اساسی نمی باشند که مغایرت مصوبات مجلس با آنها موجب شود تا شورای نگهبان به رد آنها اقدام نماید. با توجه به مطالب فوق ریاست محترم جمهوری به عنوان پاسدار قانون اساسی و مسئول اجرای قانون اساسی، می توانند به شورای محترم نگهبان تذکر دهند. زیرا این شیوه جدید به خصوص در درازمدت می تواند به تضعیف نظام و سایر اصول قانون اساسی منجر شود.

سید محمدعلی ابطحی

بسمه تعالی

شماره ۸۱-۳۵

تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۱

جناب آقای دکتر مهرپور

مشاور محترم رییس جمهور و رییس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

با سلام

گزارش معاونت حقوقی و امور مجلس رییس جمهور در خصوص بررسی نقادانه نظرات شورای نگهبان (تصویر پیوست)، به استحضار ریاست محترم جمهوری رسید، پی نوشت فرمودند:

«جناب آقای دکتر مهرپور

این گزارش یک گزارش تحلیلی - انتقادی است که در جای خود مفید است ولی آن چه مهم است این است که آیا در موارد یاد شده یا موارد دیگر واقعاً تخلف از قانون اساسی وجود دارد؟ در این صورت است که می توان تذکر داد و الاً اختلاف برداشت در تفسیر یا بحث درباره مستندات که درباره آن اختلاف نظر است گرچه به لحاظ حقوقی و منطقی درخور بحث و نقد است ولی مشمول تذکر یا اخطار قانون اساسی نمی شود، مگر این که واقعاً تخلفی باشد؛ خوب است در هیأت مورد بررسی قرار گیرد و نظر دقیق در این باب داده شود.»

سیدعلی خاتمی

بسمه تعالی

شماره ۸۱-۳۶۰۱

تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۸

حجة الاسلام والمسلمین جناب آقای خاتمی  
ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

با سلام

عطف به پی‌نوشت‌های حضرت‌عالی بر دو گزارش معاونت حقوقی و امور مجلس رییس‌جمهور در مورد نقد برخی از نظریات شورای نگهبان که طی شماره‌های ۵۷۲۶۰ مورخ ۸۰/۱۲/۸ و ۸۱-۳۵/م مورخ ۸۱/۱/۱۱ به هیأت ارجاع شده، موضوع در جلسات متعدد مورد بحث و بررسی قرار گرفت و آن جهتی که مورد نظر جناب‌عالی بود یعنی بررسی همه جانبه از این حیث که به طور مشخص و روشن، تخلفی از قانون اساسی صورت گرفته که مشمول تذکر یا اخطار قانون اساسی باشد مورد توجه هیأت قرار گرفت و بحث مستوفایی به عمل آمد و سرانجام نظر اعضای هیأت بدین شرح حضورتان اعلام می‌گردد:

ایرادات و نقدهای معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری بر نظریات تفسیری شورای نگهبان و یا نظریات مربوط به مصوبات مجلس به شرح نامه‌های تقدیمی عموماً مورد قبول اعضای هیأت بوده و این نوع اظهارنظرها را که یا فاقد استدلال بوده و یا واجد استدلال محکم و متین و منطقی و مبتنی بر موازین و مبانی مستحکم فقهی و حقوقی نبوده و احیاناً معارض با نظریه شورای نگهبان در موارد مشابه بوده است، را در شأن نهاد معتبر و مؤثری چون شورای نگهبان نمی‌دانند و مناسب می‌دانند این تحلیل‌ها و نقدها به خود شورای نگهبان و مراجع ذی‌ربط دیگر به خصوص مقام معظم رهبری منعکس شود و با یادآوری موقعیت خطیر شورای نگهبان و انتظاری که جامعه حقوقی و فقهی از آن دارد، نظریات خود را مستدل‌تر، منسجم‌تر و با مبانی حقوقی و فقهی شفاف‌تر و روشن‌تر ارائه دهند.

ولی هریک از این نظریات رایه شده می‌تواند توجیه حقوقی و فقهی داشته باشد و

حمل بر اختلاف در برداشت و تفسیر از مبانی حقوقی و فقهی شود و آنگونه که مورد نظر جناب عالی در پی نوشت های فوق الذکر است نمی شود مشخصاً و به طور روشن گفت فلان نظر خلاف قانون اساسی است و بلحاظ تخلف از قانون اساسی تذکر یا اخطار داد. چون به هر حال مفسر رسمی قانون اساسی، شورای نگهبان و مشخص شرعی بودن یا نبودن مصوبات مجلس نیز فقهای شورای نگهبان هستند که طبعاً به اجتهاد خود استنباط و اظهار نظر می نمایند.

البته برخی از نظریات بررسی شده شبیه مغایرت با قانون اساسی در آن ها قوی است که بذل توجه بیشتری را می طلبد به عنوان نمونه دو مورد ذکر می شود:

#### ۱- نظر تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۱۷۵ قانون اساسی

شورای نگهبان در پاسخ تفسیری به سؤال مربوط به صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون در رابطه با چگونگی تأمین آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران این گونه اظهار نظر نموده است: «مطابق اصل ۱۷۵ قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم رهبری می باشد. بنابراین سیاست گذاری، هدایت و تدبیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می باشد» و در نتیجه مجلس حق قانون گذاری در این زمینه ندارد، این نظریه از جهات ذیل قابل تأمل است:

ب- برخلاف اعلام شورای نگهبان، در اصل ۱۷۵ قانون اساسی ذکر نشده است که صدا و سیما زیر نظر مستقیم رهبری است، بلکه اصل مزبور نصب و عزل رییس سازمان صدا و سیما را با مقام رهبری دانسته است اگر وظیفه و اختیار نصب و عزل رییس سازمان صدا و سیما چنانکه شورای نگهبان استنباط نموده، به این معنی باشد که صدا و سیما مستقیماً زیر نظر رهبری است و در نتیجه کلیه سیاست گذاری ها و تدابیر و خط مشی و از جمله چگونگی تأمین آزادی بیان و نشر افکار حق انحصاری رهبری به این اعتبار است و مجلس حق قانون گذاری ندارد، باید همین معنا را در مورد قوه قضاییه

و اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ قوه قضاییه نیز پذیرفت، طبق اصل ۱۵۶ وظیفه قوه قضاییه رسیدگی و صدور حکم، در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع، نظارت بر حسن اجرای قوانین، کشف جرم و تعقیب و مجازات مجرمین و اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین است و طبق بند ۶ اصل ۱۱۰ و اصل ۱۵۷ قانون اساسی نصب و عزل رییس قوه قضاییه با مقام رهبری است، با توجه به استدلال شورای نگهبان باید گفت قوه قضاییه زیر نظر مستقیم رهبری است و هرگونه سیاست‌گذاری و تدابیر لازم در زمینه انجام وظیفه آن قوه به شرح مذکور در اصل ۱۵۶ از اختیارات اختصاصی رهبری است و مجلس نمی‌تواند در این زمینه قانون‌گذاری کند.

گمان نمی‌رود هیچکس چنین نتیجه‌ای را که پیامد طبیعی و روشن نوع برداشت شورای نگهبان از اصل ۱۷۵ قانون اساسی است بپذیرد.

ب - طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» و منع مجلس از تصویب قانون در نحوه اجرای اصل ۱۷۵ صرفاً بدین جهت که عزل و نصب رییس سازمان صدا و سیما در اختیار رهبری است مغایر این اصل می‌باشد.

## ۲- استناد به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

مثال دیگر که شبیه قوی مغایرت با قانون اساسی دارد، خلاف شرع و قانون اساسی دانستن بعضی از مصوبات مجلس بلحاظ مغایر بودن آن‌ها با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است (چنانکه در مورد طرح قانونی سرباز روحانی در مناطق اهل سنت به شرح مندرج در گزارش آمده است) در حالی که در هیچ اصلی از اصول قانون اساسی صلاحیت قانون‌گذاری برای شورای عالی انقلاب فرهنگی پیش‌بینی نشده است و اگر هم فرضاً به گونه‌ای و با توجیهاتی بتوان مصوبات آن شورا را در حکم قانون دانست، قانون عادی محسوب می‌شود که مجلس می‌تواند برخلاف آن وضع قانون نماید، و این از عجایب است که شورای نگهبان برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی شأنی در حد قانون اساسی یا موازین شرعی قایل است که مجلس نمی‌تواند برخلاف آن قانونی

تصویب کند ولی دیوان عدالت اداری مصوبه آن شورا را در حد آیین‌نامه و تصویب‌نامه دولتی تنزل داده و رأی بر ابطال آن می‌دهد (دادنامه شماره - ۲۹۷، ۲۹۸، ۲۹۹ و ۳۰۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نقل از روزنامه رسمی شماره ۱۶۰۱۶ مورخ ۷۸/۱۱/۲۸ طبق گزارش معاونت حقوقی ریاست جمهوری)

برخی موارد دیگر را نیز در این راستا می‌توان ذکر کرد که برای پرهیز از اطاله کلام تصدیق نمی‌دهیم و در هر حال نظر مشورتی هیأت بر این است که انعکاس نقدهای به عمل آمده بر برخی نظریات شورای نگهبان و جلب توجه آن شورا به اتخاذ شیوه‌های صحیح و مستدل و منسجم در اظهار نظر به ویژه از سوی مقام معظم رهبری، می‌تواند مطلوب و انشاءالله مفید و کارساز باشد.

حسین مهرپور

مشاور رییس جمهور و

رییس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

بسمه تعالی

شماره ۸۱-۳۰۰۳

تاریخ ۱۳۸۱/۴/۳۰

جناب آقای دکتر مهرپور

رییس محترم هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

با سلام

پیرو نامه شماره ۵۷۲۶۰ مورخ ۸۰/۱۲/۱۵ در خصوص نظریه حقوقی پیرامون برخی نمونه‌های تخطی شورای نگهبان از قانون اساسی، گزارش شماره ۸۱-۳۶۰۱ مورخ ۸۱/۴/۱۷، به استحضار ریاست محترم جمهوری رسید، پی نوشت فرمودند:

«نظر جناب آقای دکتر مهرپور محکم و متین است. رییس جمهور نباید کار سنت که شایبه سیاسی کاری دارد بکند. اخطار و تذکر قانون اساسی باید اساسی، محکم و قابل دفاع باشد بمحض احتمال، اقدام کردن، خود را سبک کردن است. اگر جناب آقای دکتر مهرپور ملاحظاتی که می‌تواند دوستانه یا به هر صورت دیگر به خود شورای نگهبان و رهبری منعکس شود تا تدوین و به من ارایه کنند متشکر می‌شوم.»

سیدعلی خاتمی

از طرف سیدمجید روین تن

## در مورد مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی

نامه مورخ ۸۲/۶/۱۵ به رئیس جمهور

در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی

در پی برخی آشوب‌ها و ناآرامی‌هایی که در خرداد ۸۲ در بعضی از دانشگاه‌ها به وجود آمد و احتمال بروز حوادثی به مناسبت سالگرد ۱۸ تیرماه می‌رفت، مسؤول اجرایی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی مقرراتی به عنوان مصوبه دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی با این قید که به تأیید رئیس جمهور و رئیس شورای عالی امنیت ملی رسیده به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ابلاغ کرد، وزیر وقت علوم طی نامه‌ای خطاب به رئیس جمهور بر قانونی بودن این مصوبه که از سوی دبیرخانه تصویب و ابلاغ شده ایراد وارد نمود و خواستار پیگیری و رسیدگی حقوقی شد. آقای رئیس جمهور طی نامه‌ای خطاب به این جانب به عنوان رئیس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی و آقایان ابطیحی معاون حقوقی و پارلمانی رئیس جمهور و ربیعی مسؤول اجرایی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی خواستار بررسی موضوع و اعلام نظر شدند. این جانب نظر حقوقی خود را مشروحاً خدمت آقای رئیس جمهور فرستادم که چون یک نظر مشورتی حقوقی در زمینه چگونگی وظیفه و اختیار شورای عالی امنیت ملی و دبیرخانه آن در تصمیم‌گیری‌ها و تصویب مقررات می‌باشد نقل می‌شود، البته چند سطری که مربوط به ماهیت امر و مصوبات دبیرخانه می‌باشد ذکر نخواهد شد. بعداً مفاد این نامه در هیأت نیز مطرح شد و به شرح سوابق موجود مورد تأیید اعضای هیأت نیز قرار گرفت.

نامه مزبور بدین شرح است:



بسمه تعالی

شماره ۸۲-۳۸۲

تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱۵

حضرت حجة الاسلام والمسلمین جناب آقای خاتمی

ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

با سلام

عطف به نامه شماره ۱۱/۷۰۵-س مورخ ۸۲/۶/۲ در خصوص مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و ابلاغ آن به وسیله دستگاهها از طریق مسئول اجرایی دبیرخانه، نامه وزیر محترم مستعفی علوم و چهار مصوبه دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی را که پیوست بود ملاحظه کردم. چون تشکیل جلسه با آقایان ابطخی و ربیعی تا این تاریخ میسر نشد، ملاحظات زیر را به طور مختصر خدمتان معروض می‌دارم:

۱- علی‌القاعده تصمیمات متخذ در مصوبات چهارگانه فوق‌الذکر در ارتباط با بندهای سه‌گانه اصل ۱۷۶ قانون اساسی و به ویژه بند دوم آن که عبارت از هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی است صورت گرفته و به عنوان مصوبه لازم‌الاجرای شورای عالی امنیت ملی به وزارت علوم و قاعدتاً به برخی از دستگاه‌های دیگر ابلاغ شده است.

۲- چنانکه مستحضرید اصل ۱۷۶ اعضاء شورای عالی امنیت ملی را که عبارتند از: رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب مقام رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات و حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه تعیین کرده است و ذیل اصل مزبور تصریح می‌کند که مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.

۳- عبارت ذیل اصل ۱۷۶ که فوقاً ذکر شد شامل دو امر است:

الف - حداقل ظهور دارد در این که تصمیماتی به عنوان مصوبه شورای عالی تلقی می‌شود که به تصویب اعضاء آن شورا که قاعدتاً با اکثریت اعضاء و یا هر ترتیبی که

خود شورا مقرر داشته است رسیده باشد.

ب - منصوص است در این که برای لازم الاجرا شدن مصوبات، تأیید مقام رهبری لازم است.

۴- در نامه‌های چهارگانه مسئول اجرایی شورای عالی امنیت ملی تصریح شده مصوبات از سوی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی صادر شده و بر تأیید آن توسط رییس‌جمهور تأکید شده و برای اجرا ابلاغ شده است.

از نحوه نگارش مطلب چنین برمی‌آید که تصمیمات متخذه از سوی اعضاء شرکت کننده در جلسات دبیرخانه شورا بوده که الزاماً اعضاء شورای عالی امنیت ملی مندرج در اصل ۱۷۶ نیستند و بنابراین مصوبه شورای عالی امنیت ملی محسوب نمی‌شود و از طرف دیگر به تأیید مقام رهبری نیز نرسیده ولی به تأیید ریاست محترم جمهوری رسیده است و ظاهراً تلقی دبیرخانه شورا این است که مصوبات آن، حکم مصوبه شورای عالی را دارد و تأیید رییس‌جمهور که طبق اصل ۱۷۶ رییس شورا است برای لازم الاجرا کردن مصوبه کافی است.

۵- اصل ۱۷۶ قانون اساسی دلالتی بر این امر ندارد که دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی که امور اداری و دفتری و کارشناسی را به عهده دارد حق گذراندن مصوبه‌ای داشته باشد. رییس‌جمهور نیز طبق اصل ۱۷۶ یکی از اعضاء شورا است که مانند دیگر اعضاء یک رأی دارد و رییس شورا نیز می‌باشد که تشکیل جلسات شورا و اداره جلسات با اوست ولی در اصل مزبور هیچ اشاره‌ای بر این که تأیید رییس‌جمهور، مصوبه شورا را لازم الاجرا می‌کند نشده است.

ع- برای این که مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی با تأیید رییس‌جمهور لازم الاجرا شود باید یکی از دو امر ذیل وجود داشته باشد:

الف - مصوبات شورای عالی امنیت ملی به گونه‌ای تفسیر شود که شامل مصوبات دبیرخانه و جلسات منعقد در آن نیز بشود.

ب - تأیید رییس‌جمهور نیز چون رییس شورا است همان خاصیت تأیید مقام رهبری را داشته باشد.

تصدیق می‌کنید هر دو تفسیر فوق مخصوصاً بند ب از لحاظ حقوقی بسیار جای تأمل است و قبول آن دشوار می‌نماید.

۷- راه حل دیگری که برای توجیه این امر به نظر می‌رسد این است که شورای عالی امنیت ملی اختیار تصویب برخی از تصمیمات را به دبیرخانه واگذار کند و مقام رهبری نیز اختیار تأیید مصوبات را به رییس‌جمهور تفویض کند.

در این رابطه نیز ضمن این‌که بنده اطلاع ندارم، این امر واقع شده و این تفویض صورت گرفته است یا خیر، در اصل موضوع به نظر می‌رسد در مورد اختیارات و مسؤولیت‌هایی که در قانون اساسی به عهده مقامی گذاشته شده، قابل تفویض به غیر نیست مگر این‌که جواز تفویض ذکر شده باشد، چنانکه در مورد قانون‌گذاری مجلس در اصل ۸۵ تصریح شده قابل واگذاری به غیر نیست مگر در مواردی به کمیسیون‌های داخلی مجلس و در یک مورد به هیأت دولت.

ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز تصریح شده که رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند. در اصل ۱۲۶ تصریح شده که رییس‌جمهور می‌تواند امور برنامه و بودجه و استخدامی را که بر عهده خود اوست به عهده دیگری بگذارد و در اصل ۱۲۸ مطرح شده که دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید، ذکر این موارد خاص می‌تواند قرینه بر این امر باشد که اصل بر عدم تفویض اختیارات و مسؤولیت‌هاست مگر در جایی که تصریح شده باشد. بنابراین، شورای نگهبان نمی‌تواند وظیفه انطباق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی و یا تفسیر قانون اساسی را مثلاً در مواردی به فرد یا گروهی واگذار نماید، مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند وظیفه تشخیص مصلحت را به کمیسیون‌های زیرمجموعه خود واگذار نماید و قس علیهذا البته همه این نهادها می‌توانند دبیرخانه، کمیسیون و نهادهای اداری و کارشناسی داشته باشند که موضوعات در آن‌جا بررسی شده و نظریاتی داده شود ولی تصویب نهایی با خود آن نهاد و مقام است.

اصل ۱۷۶ که شورای عالی امنیت ملی و وظایف آن را بیان کرده و ترکیب آن را

مشخص نموده تصریح نکرده است که می‌توان انجام این وظایف یا برخی از آن‌ها را به دبیرخانه تفویض کرد و بنابراین، استنباط حقوقی این‌جانب از قرائن و لحن عبارات موجود در قانون اساسی این است که شورای عالی امنیت ملی نمی‌تواند تصویب برخی از تصمیمات را به دبیرخانه واگذار نماید و در هر حال نتیجه کار دبیرخانه برای این‌که صورت مصوبه به خود بگیرد باید به تصویب اعضای شورای عالی امنیت ملی برسد. البته ممکن است نظر حقوقی معتبرتری مخالف این نظر از اساتید حقوق وجود داشته باشد و طبعاً برای تفسیر رسمی می‌توان نظر تفسیری شورای نگهبان را گرفت.

اما در مورد تفویض اختیار تأیید مصوبات از سوی رهبری به رییس‌جمهور نیز ممکن است گفته شود با توجه به عنوان کلی ذیل اصل ۱۱۰ که: «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، می‌توان اظهار نظر کرد که تفویض اختیار ذیل اصل ۱۷۶ نیز مشمول این امر بوده و اشکالی ندارد. هرچند این شبهه وجود دارد که عنوان: «بعضی از وظایف و اختیارات» ناظر به عنوان: «وظایف و اختیارات رهبری» مندرج در اصل ۱۱۰ است و بنابراین آنچه تصریحاً در اصل ۱۱۰ راجع به تفویض اختیارات رهبری آمده است مربوط به وظایف یازده‌گانه‌ای می‌شود که در اصل مذکور بیان شده و شامل موارد دیگر نمی‌شود.

۸- آن‌چه ذکر شد مربوط به جنبه شکلی قضیه راجع به مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی بود ولی از لحاظ ماهوی نیز برخی از این مصوبات بر فرض آن‌که دبیرخانه را نیز صالح برای تصمیم‌گیری به جای شورا بدانیم خالی از اشکال نیست. برخی از این مصوبات به نظر می‌رسد فراتر از آن چیزی است که در بندهای سه‌گانه اصل ۱۷۶ که علی‌القاعده تکلیف اجرایی دستگاه‌ها را بیان می‌کند می‌باشد و نوعی قانون‌گذاری است که تکلیف و محدودیت برای افراد ایجاد می‌کند و بعضی از آن‌ها خلاف اصول دیگر قانون اساسی است و به نظر می‌رسد خود شورای عالی نیز نمی‌تواند چنین مصوباتی را وضع کند چه رسد به دبیرخانه شورا و جلسات آن.

همان‌طور که ابتدا خدمتتان گفته شد این نظر مشورتی و کارشناسی حقوقی شخص این‌جانب است که حضورتان تقدیم می‌گردد. در صورت تشکیل جلسه مشترک با دو نفر

آقایان مرقوم در نامه حضرت عالی اگر نظر دیگری بود ارسال خواهد شد و اگر صلاح می‌دانید در جلسه هیأت نیز مطرح و یا نظر برخی از حقوقدانان هم گرفته شود تا موضوع بیشتر تبیین گردد.

حسین مهرپور

مشاور رئیس جمهور و

رئیس هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

آقای رئیس جمهور پس از دریافت این نامه و نظر طی نامه مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۰ این‌گونه اظهار نظر کردند:

بسمه تعالی

شماره ۸۲-۶۰۳۳

تاریخ ۱۳۸۲/۶/۲۰

جناب آقای دکتر مهرپور

رییس محترم هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی

با سلام

نامه شماره ۸۲-۲۸۲-خ/م مورخ ۸۲/۶/۱۵ در خصوص تعیین ماهیت قانونی مصوبات مسئول اجرایی شورای عالی امنیت ملی، به استحضار ریاست محترم جمهوری رسید، پی نوشت فرمودند:

«جناب آقای دکتر مهرپور،

با تشکر از اظهار نظر متین شما به نظرم توجه به بعضی نکات لازم است و ممکن است توجیه کننده امر باشد. درست است که منشأ تصمیم‌گیری‌های امنیتی طبق قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی است که پس از تأیید رهبری لازم‌الاجراء است ولی همین شورای عالی اگر اصول و محورهایی را تصویب کرد و نیز اجراء یا نظارت بر اجراء آن و تعیین مصداق‌ها را به دبیرخانه یا جمعی واگذار کرد و رهبری هم هر دو را تأیید کردند آیا این خلاف قانون اساسی است؟ مجلس قانون‌گذار است و دولت مجری قانون، آیا اجراء قانون بمعنی قانون‌گذاری است؟ آن چه مورد نظر بوده است اجراء دقیق مصوبات شورای عالی امنیت ملی است و دبیرخانه نه حق وضع ضوابط و سیاست‌ها دارد نه چنین می‌کند. ولی اگر شورای عالی فی‌المثل نحوه برخورد با امور امنیتی را روشن کرد و دبیرخانه یا یک کمیته را مسئول اجراء آن سیاست و مصوبه کرد؟ فکر نمی‌کنم اشکال اساسی

داشته باشد به هر حال باید مصوبات اجراء شود و چون نوع مصوبات فرابخشی است باید جایی با هماهنگی دستگاهها اقدام کند. البته شائبه تصمیم‌گیری و رأی مصوبات شورای عالی از سوی دبیرخانه یا هر دستگاه دیگر مهم است و اگر مواردی بوده است اولاً، باید جبران شود. ثانیاً، دیگر تکرار نگردد که البته من دقیقاً چنین امری به نظرم نمی‌رسد. لطفاً بار دیگر تأملی بفرمایید و اگر نظری هست بدهید. رونوشت به جناب آقای دکتر روحانی جهت بررسی دقیق و رعایت موازین و امور بصورتی که حتی شائبه خلاف قانون اساسی و حتی نقض قانون اساسی در کارکرد ما و دبیرخانه نباشد. البته امضاء رییس جمهور هم به معنی ابلاغ آن به دستگاهها برای اجراء است و در واقع اجراء مصوبه کلی و سیاست شورای عالی امنیت ملی است که نحوه اجرایش از سوی کمیته یا دبیرخانه مشخص شده است.»

سیدعلی خاتمی