

نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

حسین رحمت الهی،* سیداحمد حبیب‌نژاد** و سمانه تقی‌زاده***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۱۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶	شماره صفحه: ۳۲۳-۳۵۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

اصل تداوم نظام سیاسی ایجاب می‌کند که مجالس قانونگذاری تعطیل بردار نباشند. حال آنکه ممکن است شرایطی به وقوع بپیوندد که مجالس قانونگذاری را دچار فترت یا وقفه کند. پژوهش حاضر با به‌کارگیری رویکردی قانون‌محور از رهگذر تطبیق و مقایسه ضمن به‌کارگیری روش هرمنوتیکی و تفسیری به فهم مفهوم فترت می‌پردازد. همچنین با ارائه برداشتی قصدگرایانه، با استفاده از صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، فترت در مجالس قانونگذاری را از حیث عملکردی و نهادی قابل بررسی می‌داند. اگرچه از ظاهر اصل (۶۳) قانون اساسی اصل عدم تعطیلی مجلس برداشت می‌شود؛ اما خلأها و ابهاماتی که در اصول متعدد قانون اساسی وجود دارد این پرسش را مطرح می‌کند که نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در قانون اساسی ایران در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی چگونه است؟ در صورت امکان وقوع فترت کدام نهاد مناسب‌ترین جانشین برای مجلس شورای اسلامی است؟ سایر نظام‌های سیاسی به فراخور پارلمانی، ریاستی یا نیمه پارلمانی نیمه ریاستی بودن تمهیداتی را در قوانین خود پیش‌بینی کرده‌اند. در این میان نظام پارلمانی انگلیس پیش‌بینی کارآمدتری را در دوران فترت ارائه می‌کند، زیرا چنانچه دولت به حربه انحلال پارلمان متوسل شود، قضاوت میان پارلمان و دولت به مردم در قالب یک انتخابات عمومی واگذار می‌شود. این راهکار از یک سو موجب رهایی از بن‌بست می‌شود و از سوی دیگر به فترت پارلمان قالبی دمکراتیک می‌بخشد. همچنین تمهیداتی را برای اتخاذ تصمیم در دوران تعطیلات پارلمان با عنوان «فراخواندن پارلمان» پیش‌بینی کرده است.

کلیدواژه‌ها: اصل عدم تعطیلی؛ فترت؛ فترت عملکردی؛ فترت نهادی؛ نهاد جانشین؛ نظام‌های سیاسی

* دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس فارابی؛

Email: h.rahmat@ut.ac.ir

** دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس فارابی؛

Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس فارابی (نویسنده مسئول)؛

Email: Samane.taghizade@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2107-4712

مقدمه

کارویژه قانونگذاری و نظارت بر ساختار قدرت از سوی پارلمان آن را صدرنشین اندیشه سیاسی حقوقی دوران مدرن کرده است. یکی از مسائل قابل توجه در حوزه حقوق اساسی، لزوم ضربه‌ناپذیری مجلس است که می‌تواند به فترت آن بیانجامد. فرصت‌های بالقوه‌ای که در دوران فترت شکل می‌گیرد، موجب شده است تا این مسئله به یکی از مهمترین چالش‌های سیاسی تبدیل شود.

با توجه به کلاسیک بودن موضوع به صورت پراکنده در کتب متعدد حقوق عمومی به ویژه حقوق اساسی و حقوق پارلمانی به این موضوع در ذیل مناسبات دولت و پارلمان و در چارچوب مطالعات پارلمانی و یا پیرامون مباحث تاریخی پرداخته شده است. پژوهش حاضر با به‌کارگیری رویکردی قانون‌محور از رهگذر تطبیق و مقایسه ضمن به‌کارگیری روش تفسیری در فهم مفهوم فترت و ارائه برداشتی قصدگرایانه، با کمک صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، نظام حقوقی حاکم بر فترت در مجالس قانونگذاری را از حیث عملکردی و رسمی بررسی می‌کند.

تجارب ناخوشایند عصر مشروطه موجب شد تا قانونگذار اساسی پس از انقلاب در قالب اصل (۶۸) (تداوم عملکرد مجلس سابق در نتیجه وقوع جنگ و اشغال نظامی) و اصل (۶۳) (برگزاری انتخابات هر دوره پیش از پایان دوره قبل) و عدم پیش‌بینی امکان انحلال مجلس^۱ در صدد اجتناب از وقوع فترت رسمی برآمده است. حال آنکه خلأ موجود در اصل (۶۸) در پیش‌بینی نکردن مواردی چون انقلاب، کودتا^۲ و یا وقوع بلایای طبیعی که می‌تواند به توقف عملکرد مجلس منجر

۱. عدم پیش‌بینی امکان انحلال مجلس در قانون اساسی همان‌گونه که می‌تواند به عنوان بی‌تمایلی قانونگذار اساسی در انحلال نهاد قانونگذار تلقی شود؛ می‌تواند با سکوت قانونگذار اساسی و عدم ممنوعیت صریح آن به منزله روزه‌ای برای امکان انحلال (با عنوان اختیار انحلال مجلس از سوی مقام رهبری در قالب اصل (۵۷) و بند «۸» اصل (۱۱۰)) تلقی شود.

۲. حتی چنانچه گفته شود که انقلاب و کودتا (فترت ناشی از گذار از یک نظام سیاسی به نظام سیاسی

شود از یک سو و ابهام موجود در اصل (۹۳) مبنی بر عدم اعتبار قانونی مجلس بدون وجود شورای نگهبان از سوی دیگر، وقوع فترت رسمی را محتمل می‌کند. با این احتمال لزوم تعیین جانشین برای پر کردن خلأهای زمان فترت ضروری است. برخلاف تصور رایج از معنای فترت که از آن به عنوان خلأ نهاد قانونگذاری یاد می‌شود، می‌توان گفت در برخی مواقع پارلمان بدون تعطیلی ظاهری دچار فترت و در عین رسمیت داشتن فاقد کارآمدی لازم می‌شود. از این رو باید ضمن تفکیک قائل شدن میان فترت ناشی از عمل قانونگذاری و فترت ناشی از نهاد قانونگذاری به بازشناسی فترت عملی از فترت رسمی و نهادی پرداخت.

از آنجاکه مناسبات قدرت در دوران فترت با ساختارهای سیاسی کشور یا نوع تفکیک قوا در ارتباط است، بنابراین پژوهش حاضر با نگاهی به سایر نظام‌های سیاسی ضمن اثبات وجود چنین پیوندی، در صدد پاسخگویی به این پرسش است که نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در قانون اساسی ایران در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی چگونه است؟ و کدام نظام حقوقی می‌تواند الگوی کارآمدتری در صورت امکان وقوع فترت تلقی شود؟

به نظر می‌رسد نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در ایران در مقایسه با سایر نظام‌ها با خلأهایی همراه است. در این میان نظام پارلمانی انگلیس با واگذاری قضاوت نهایی به مردم در قالب یک انتخابات عمومی در صورت انحلال پارلمان از سوی دولت، پیش‌بینی کارآمدتری را در دوران فترت ارائه می‌کند.

جدید) را می‌توان با تسامح از موارد جنگ و اشغال نظامی دانست؛ نظیر فترت مجلس شورای ملی در سال ۱۳۵۷ و تشکیل شورای انقلاب به عنوان نهاد قانونگذاری (مجیدی و شفیع، ۱۳۹۲: ۱۴۸-۱۴۵) امکان درج بلایای طبیعی در ذیل این اصل و عنوان وجود ندارد.

۱. مفهوم‌شناسی فترت پارلمانی

۱-۱. تعریف و مفهوم فترت

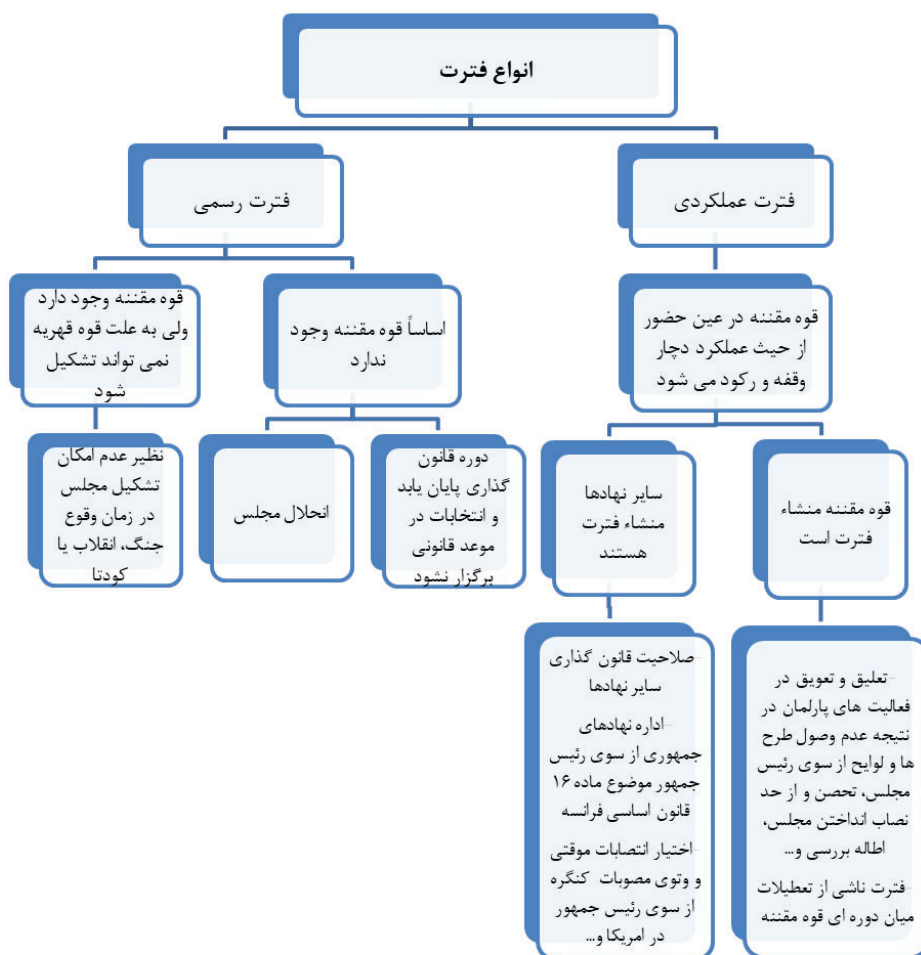
فترت از ریشه «فتور» است. فتور در لغت به معنای اهمال و رکود و فترت به معنای «راکد ماندن» و «متوقف گذاردن» است. ریشه عربی فترت نیز به معنای فاصله و وقفه میان دو دوره است. در فرهنگ سیاسی معاصر ایران به دوره بین دو دوره مجلس که مجلس قبلی تعطیل شده و مجلس تازه شروع نشده نیز ایام یا دوران فترت گفته می‌شود (سنجابی، ۱۳۹۶: ۳۳۸-۳۳۹).

اصل تداوم نظام سیاسی ایجاب می‌کند که نهادهای قانونگذار تعطیل بردار نباشند. با این حال گاهی پیشامدهای فوق‌العاده سبب فترت نهاد قانونگذار می‌شود. فترت نهاد قانونگذاری حالتی است که یا اساساً قوه مقننه وجود نداشته باشد (مانند آنکه دوره قانونگذاری پایان یابد و یا مجلس منحل شود و انتخابات در موعد قانونی به عمل نیاید و یا آنکه قوه مقننه قانوناً وجود داشته باشد ولی به علت قوه قهریه نتواند تشکیل شود) (فترت رسمی) (همان: ۳۳۸) یا به حالتی اطلاق می‌شود که پارلمان بدون تعطیلی ظاهری دچار فترت می‌شود و در عین رسمیت داشتن فاقد کارآمدی لازم می‌شود (فترت عملکردی). در ادامه جهت درک بهتر موضوع به دلایل وقوع فترت پرداخته می‌شود.

۱-۲. دلایل وقوع فترت

با توجه به پیوند میان انواع و دلایل وقوع فترت در شکل زیر دلایل وقوع فترت اعم از رسمی و عملکردی مشخص شده است.

شکل ۱. انواع فترت



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در شکل فوق، اگرچه هر انحلالی لزوماً موجب فترت در قانونگذاری و تعطیلی پارلمان نمی‌شود، اما یکی از محتمل‌ترین آثار انحلال پارلمان تعطیلی آن است و شامل:

- انحلال خاص نظام‌های پارلمانی و نیمه پارلمانی نیمه ریاستی که به منزله

حربه و ابزاری برای دولت در مقابل اختیار پارلمان به ساقط کردن دولت است^۱ (نظارت و تعادل)^۲ (هریسی نژاد، ۱۳۹۲: ۳۸).

- انحلال در صورت عدم توافق دو مجلس در نظام‌های دومجلسی^۳.
 - تعطیلی پارلمان در نتیجه مداخلات نیروهای خارجی و اختلافات داخلی؛ نظیر فترت‌های پی‌درپی مجلس شورای ملی در عصر مشروطه به دلیل مداخله کشورهای روسیه و انگلیس (آبراهامیان، ۱۳۹۷: ۱۳۷) و اختلاف میان نمایندگان و اختلافات آنها با دولت (اتحادیه، ۱۳۷۵: ۱۹۷).
- سکوت قانونگذار اساسی و لزوم تعیین تکلیف نسبت به مصوبات دوران فترت موجب شده است تا نظریه‌هایی از سوی نظریه پردازان مطرح شود.

۳-۱. مبانی فترت

۳-۱-۱. مبانی حقوقی و نظری فترت

اصل تداوم نظام سیاسی را می‌توان مهمترین مبنای حقوقی فترت نامید. به موجب قانون اساسی «انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم است» و «امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود» که مهمترین سازوکار شناخته شده آن نیز انتخابات است.^۴ انتخاب نمایندگان مجلس این امکان را فراهم می‌کند تا تداوم عملکرد مجلس - به عنوان یکی از مهمترین ارکان نظام سیاسی - تضمین شود و

۱. این نوع فترت در نظام‌های دومجلسی اغلب مختص مجالس اول است. برای مثال در نظام حقوقی فرانسه امکان انحلال مجلس سنا وجود ندارد. برای مطالعه بیشتر نک:

Association of Secretaries General of Parliament, 1995: 7-8.

2. Check and Balance

۳. انحلال پارلمان به علت عدم توافق دو مجلس در همه کشورها مرسوم نیست (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۲۲۲-۲۲۱).

۴. برای مثال در عصر مشروطه غیرقابل اتکا بودن قانون انتخابات و تغییر مداوم این قانون سبب بروز فترت‌های پیاپی در این عصر شد (اتحادیه، ۱۳۷۵: ۶).

مردم بر سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش مسلط شوند. اهمیت مناسبات دوران فترت موجب طرح نظراتی از سوی حقوقدانان شده است. دیدگاه حقوقدانان در این حوزه در سه دسته جای می‌گیرد. برخی نظیر لاک با اینکه قوه مقننه را نخستین مظهر حاکمیت می‌دانست، معتقد بود چون وضع قانون در مدت کوتاهی انجام می‌پذیرد پس لازم نیست قوه مقننه پیوسته در حال فعالیت باشد و برای حفظ شخصیت قوه مجریه در مقابل قوه مقننه این قوه را در قانونگذاری سهیم می‌دانست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۵: ۱۶۳). برخی نیز به‌رغم اعتقاد به لزوم واگذاری اداره امور کشور به قوه مجریه، به جهت ماهیت فسادپذیر آن معتقدند که چنین واگذاری در صورتی امکان‌پذیر است که قوه مجریه پس از پایان دوره فترت و بازگشت به وضعیت عادی مصوباتش را جهت تنفیذ یا لغو به قوه مقننه (جدید) تقدیم کند (ابوالحمد، ۱۳۶۰: ۲۵). لئون دوگی نیز با اینکه اختیار وضع این مقررات را برای قوه مجریه در مواقع استثنایی و بحرانی قائل است؛ آن را مشروط بر این می‌داند که زمان جنگ و یا انقلابات داخلی باشد، پارلمان در حال تعطیل باشد، مقررات مزبور پس از رفع محذور به تصویب قوه مقننه برسد و نیز ادامه فترت مربوط به وقایع فوق‌العاده باشد و نه ناشی از سوءنیت دولت (سنجابی، ۱۳۹۶: ۳۴۰). از این رو قوانین گذشته و مصوبات دوره موقت انقلاب نیز از جمله مصوبات زمان فترت تلقی می‌شوند که براساس ضوابط قانونگذاری سنتی در ایران و جهان، باید همه مصوبات دوره موقت انقلاب نیز به تصویب قوه مقننه برسد؛ حال اگر این ضوابط سنتی را در نظر نگیریم و بگوییم انقلاب از ضوابط ویژه خود پیروی می‌کند، این مصوبات برای تنفیذ و لغو به مجلس تقدیم نخواهد شد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۴۵). در مقابل برخی حقوقدانان بدون هیچ قید و شرطی معتقدند: «قوه مجریه در هیچ حال حق وضع قانون و

اتخاذ تصمیم درباره اموری که در زمان فترت قوه‌ای که نظارت بر اعمال آن کند، ندارد» (سنجابی، ۱۳۹۶: ۳۳۹-۳۴۰). حال آنکه واگذاری اختیار قانونگذاری به قوه مجریه در دوران فترت با فلسفه تفکیک قوا در تضاد است که در بررسی امکان جانشینی قوه مجریه به آن پرداخته می‌شود. نظام‌های سیاسی تمهیداتی را برای جلوگیری از بروز فترت یا خروج از آن پیش بینی کرده‌اند.

۲-۳-۱. مبانی سیاسی فترت

نوع نظام‌های سیاسی از مؤلفه‌های تأثیرگذار در فترت پارلمان است. در نظام ریاستی آمریکا نه تنها فترت قالبی عملکردی به خود می‌گیرد، بلکه ممکن است بر اساس ضرورت‌های سیاسی نیز ایجاد شود. برای مثال اندیشه «اضطرارگرایی آمریکایی»^۱ به رئیس‌جمهور ایالات متحده قدرتی اعطا کرد که در نگاه نخست به عنوان عامل بازدارنده در فعالیت‌کنگره عمل می‌کند. حال آنکه در اضطرارگرایی، اگر چه قوه مجریه دستور جلسات و موضوعات مربوط به تحول‌گرایی در این حوزه را اداره می‌کند اما بقای اضطرارگرایی در کنگره بررسی می‌شود و در اغلب موارد در چارچوب مضامین حقوق بشری و مسائل اجتماعی جای می‌گیرد (Ignatieff, 2005: 305). اقدامات رئیس‌جمهور پیوسته در معرض کنترل و بازبینی کنگره قرار دارد و با واگذاری تصمیم‌نهایی به مردم و نمایندگان آنها در کنگره موجب می‌شود حاکم در ایالات متحده، معنایی متمایز از حاکم در اندیشه اضطرارگراییانه اشمیت بیابد. پیش‌بینی «اختیارات جایگزین»^۲ نظیر واگذاری اختیارات بودجه‌ای، برای رئیس‌جمهور که به تأخیر در فرایند قانونگذاری منجر می‌شود ابزاری است که به واسطه آن می‌تواند از مواضع بودجه‌ای خود در مقابل کنگره‌ای دفاع کند که

1. American Exceptionalism

2. Alternative Adoption

در بسیاری از مواقع حزب رقیب اکثریت اعضای آن را تشکیل می‌دهند (Shull, 113: 1999, Shaw and Shull, 2006: 5-6). از سوی دیگر پیش‌بینی حق و توبه رئیس‌جمهور اختیار نمی‌دهد تا قصد قانونگذار را اصلاح کند یا تغییر دهد؛ زیرا رئیس‌جمهور توانایی پذیرش یا رد مصوبه کنگره را صرفاً در کلیت آن دارد (تقی‌زاده، نجابت‌خواه و کلکلی، ۱۳۹۹: ۲۱۸). و تواین امکان رابه او می‌دهد تا مانع تصویب قوانینی شود که آنها را مخالف قانون اساسی و غیرمنصفانه می‌داند و به تعبیر مدیسون موجب جلوگیری از تصویب قوانین نابخردانه می‌شود (Spitzer, 17: 1988). برخی معتقدند رئیس‌جمهور با توی قوانین مغایر قانون اساسی به تعهدات اساسی خود عمل می‌کند (Prakash, 2007: 81-82). مجوز اعطایی قانون اساسی ایالات متحده به رئیس‌جمهور در اتخاذ انتصابات موقتی^۱ به او این امکان را می‌دهد تا خلأهایی را که به موجب فترت و تعطیلی موقتی سنا ایجاد شده را پر کند و موجب تداوم فعالیت‌های اجرایی شود (Longley, 2016: 1). «پیام سالیانه» رئیس‌جمهور به کنگره که خطوط کلی سیاست کشور را مشخص می‌کند و در واقع طرح اولیه تصمیم‌گیری‌های کنگره به ویژه در زمینه قانونگذاری را پایه‌ریزی می‌کند؛ از دیدگاه نظریه‌پردازان به منزله راهکاری جهت برقراری ارتباط میان کنگره و رئیس‌جمهور است. از نقطه نظر حقوقی رئیس‌جمهور قادر به تحمیل چیزی به کنگره نیست (Delmonte, 2015: 1-2).

تعلیق و اعلام تعطیلی موقت کنگره از سوی رئیس‌جمهور آمریکا به موجب بخش ۳ از ماده (۲) قانون اساسی؛ تمامی پیش‌فرض‌ها از تفکیک مطلق قوا در این نظام را دگرگون می‌کند. در دوران ریاست‌جمهوری ترامپ امتناع سنا از تأیید انتصابات رئیس‌جمهور که باعث خالی ماندن سمت‌های متعددی در دولت شده

1. Recess Appointment

بود، موجب تهدید کنگره در به‌کارگیری این اختیار از جانب او شد؛ با این هدف که در زمان تعلیق کنگره بتواند با انتصابات موقتی به اهداف خود دست یابد.^۱ صرف تهدید به استفاده از چنین اختیاری می‌تواند زمینه تحقق اهداف رئیس‌جمهور را فراهم آورد هر چند بتوان این اختیار را در راستای توازن قوا و جلوگیری از تعطیلی امور اجرایی توجیه کرد. به‌کارگیری چنین اختیاری از سوی رئیس‌جمهور با محدودیت‌هایی همراه است که به آسانی امکان توسل به آن وجود ندارد؛ هر چند این اتفاق تاکنون در تاریخ سیاسی آمریکا رخ نداده است.

با برجسته شدن خصیصه پارلمانی، فترت ماهیتی رسمی می‌گیرد. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه (۱۹۵۸) در راستای تقویت و تأثیرگذاری قوه مجریه به رئیس‌جمهور قدرت انحلال اختیاری پارلمان را اعطا کرده است (Bulmer, 2017: 13). در کنار پیش‌بینی امکان انحلال پارلمان از سوی رئیس‌جمهور طبق ماده (۱۲) قانون اساسی، لزوم برگزاری انتخابات و محدودیت زمان فترت نیز لحاظ شده است. همچنین امکان انحلال و تعطیلی پارلمان بیش از یک بار در سال مجاز نیست. اهمیت پارلمان برای قانونگذار اساسی تا جایی بوده که در زمان اعمال ماده (۱۶) قانون اساسی امکان انحلال مجلس شورای ملی وجود ندارد. از سویی تجربه ناشی از بحران می ۱۸۷۷ موجب شد که اختیار انحلال، بیشتر به عنوان حربه تهدید به کار گرفته شود و در عمل انحلال پارلمان رخ نمی‌دهد. این بحران نشان داد که تعیین‌کنندگان اصلی سرنوشت سیاسی مردم هستند و پارلمان به آسانی دچار فترت نمی‌شود (Washburne, 1887: 336-338).

در قانون اساسی فرانسه برای جلوگیری از بروز فترت تمهیداتی پیش‌بینی شده است.

1. Thomsen, Jacqueline (2020). Can Trump Force Congress to Adjourn? Theoretically, Legal Experts Say, but not Now, National Law Journal, <https://www.law.com/nationallawjournal/2020/04/15/>.

برای مثال رئیس مجلس سنا در دوران فترت به جای رئیس جمهور می‌نشیند و اداره کشور را تا تعیین تکلیف امور برعهده می‌گیرد (ایوبی، ۱۳۹۲: ۱۰۴). به موجب ماده (۱۸) و بند «۳» از ماده (۲۸) زمانی که مجلس در اجلاسیه نباشد، اجلاسیه فوق‌العاده به فرمان رئیس جمهور تشکیل می‌شود. این فرایند تمهیدی مشابه فرایند «فراخواندن پارلمان»^۱ در نظام پارلمانی انگلستان است. به عبارت دیگر در انگلستان چنانچه پارلمان دچار وقفه^۲ یا فترت شود، در صورت درخواست دولت از سخنگو^۳ به جهت وقوع یک رویداد مهم ملی و اقتضای منافع عمومی فراخوانده می‌شود (Kelly, 2021: 15).

با این حال برخلاف سایر نظام‌های سیاسی که به دنبال افزایش اختیارات پارلمان هستند، در فرانسه همچنان به مسئله مبنایی میزان اختیارات پارلمان می‌پردازند و قدرت و اختیارات اساسی پارلمان در مقابل سایر نهادهای حکومتی نامشخص است (Loewenberg, 2010: 2,81). فترت ناشی از ابتکار قانونگذاری قوه مجریه و تفویض اختیار قانونگذاری موضوع ماده (۳۴) از همین خصیصه نظام حقوقی فرانسه نشئت می‌گیرد. این اقدام که برخی از آن به عنوان ابداعات اساسی^۴ یاد می‌کنند؛ تا حدود زیادی آزادی عمل پارلمان را در قانونگذاری کاهش داد^۵ (Ibid.: 82).

سیر تاریخ حقوق در انگلستان نشان می‌دهد مبانی سیاسی - حقوقی در این کشور نه به شیوه دفعی بلکه به تدریج محقق شده است. نظیر استیضاح وزرا در زمان جرج سوم^۶ از سوی نمایندگان به جهت پرداختن مبالغی به امپراتور آلمان

1. Recall of Parliament

2. Adjourned

3. Speaker

4. Constitutional Innovation

۵. هر چند با اصلاح قانون اساسی در سال ۲۰۰۸ و نیز به دنبال رویه قضایی در پیش گرفته شده از جانب شورای قانون اساسی، حوزه قانونگذاری پارلمان گسترش یافت (Departments of the French National Assembly, 2013: 200-201, 229-230).

6. George III

در زمان فترت پارلمان (Cobbett, 1818: 1307). استقرار نظامی با حاکمیت پارلمان موجب می‌شود تا فترت پارلمان در انگلستان شکلی متمایز از سایر نظام‌های سیاسی به خود بگیرد. به عبارتی موناشرشی انگلیسی به سوی مطلقه‌گرایی سوق پیدا نکرد و پارلمان به نمایندگی از ملت مظهر حکمرانی مردم تلقی شد.

فترت رسمی و اختیار انحلال مجلس عوام از سوی مقام سلطنت نیز به موجب قانون و به درخواست نخست‌وزیر انجام می‌شود و به حکم عرف، امکان مخالفت پادشاه با تصمیمی که کابینه تقاضای اخذ آن را کرده است وجود ندارد (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۶۲). از این رو پادشاه در عین حال که قدرت انحلال بالاترین نهاد سیاسی را برای برگشت اوضاع به وضعیت عادی دارد، قدرت دیگری ندارد و بالاترین قدرت در دست نمایندگان مردم در پارلمان است. این ابداع ظریف از سویی بن‌بست‌شکن است و از سوی دیگر از تمرکز قدرت در فرد جلوگیری می‌کند. با تصویب قانون پیشامدهای غیرمترقبه (حوادث احتمالی غیرنظامی) در سال ۲۰۰۴ زمانی که دولت تشخیص دهد جامعه در معرض خطری قرار گیرد که احتمال محرومیت آن از ضروریات زندگی وجود دارد؛ می‌تواند با در دست گرفتن امور وضعیت فوق‌العاده اعلام کند (Civil Contingencies Act.2004, Part 2, NO. 21). با وجود اعطای اختیار قانونگذاری به دولت در شرایط اضطراری خدشه‌ای به اختیار قانونگذاری پارلمان وارد نمی‌شود، زیرا به موجب این قانون شرایط اضطراری شرایط خاصی است که دولت به آسانی نمی‌تواند وقوع آن را دستاویزی برای در اختیار گرفتن این موضوع قرار دهد (Ibid.: Part 1, NO.1 and Part 2, NO. 26-28). ویژگی خودتنظیم‌گری پارلمان^۲ نیز موجب می‌شود مسائل مربوط به برقراری نظم

1. Civil Contingencies Act

2. Self-regulating Body

در اختیار مجلس باشد و هیچ قدرتی نتواند موجودیت آن را با فترت همراه کند (International Parliamentary Assemblies, 1990: 5). همان‌گونه که اقدام نخست وزیر بریتانیا - بوریس جانسون - برای خروج از پیمان برگزیت در سال ۲۰۱۹ که خواستار تمدید یکسره تعطیلات تابستانی و برگزاری مراسم افتتاح دوره جدید شد نیز نتوانست به تاروپود نظام حقوقی انگلستان خدشه وارد کند، زیرا در نهایت دیوانعالی تصمیم نخست‌وزیر را خلاف قانون دانست و اعلام کرد که رؤسای مجلس به فراخوانی پارلمان اقدام کنند (Coordinator, Akhtar and Archick, 2020: 4).^۱

اغلب نظریه پردازان درباره پیش‌بینی حق و تو برای مقام سلطنت بر این امر اتفاق نظر دارند که این حق در این مورد شامل وتویی گذشته‌نگر مشابه آنچه در دوران سلطنت پادشاهان پیشین وجود داشت نیست؛ بلکه می‌توان صرفاً وتویی تعلیقی را پیش‌بینی کرد که در چارچوب نظارت پارلمان و تهی شدن مقام سلطنت از اقتدار مانعی بر سر راه عملکرد قانونگذاری پارلمان تلقی نشود (Evans, 2020: 45). بنابراین در انگلستان قوه مجریه در مقام یک قانونگذار، جزئی کوچک از پارلمان محسوب می‌شود. کسب موافقت و رضایت مقام سلطنت^۲ زمانی صورت می‌گیرد که یک لایحه تمامی مراحل خود را در پارلمان طی کند و کسب چنین رضایتی جنبه تشریفاتی دارد.^۳ والتر باگهوت (بگت) این واقعیت مشروطه را چنین بیان می‌کند: «اگر دو خانه (دو مجلس)، پایان عمر سلطنت را برای او ارسال کنند او نیز باید حکم مرگ خود را امضا کند. انتساب قدرت قانونگذاری به ملکه یک داستان خیالی از گذشته است، زیرا او مدت‌هاست که دیگر هیچ اختیاری ندارد» (Bagehot, 1873: 122). به دنبال

1. <https://www.parliament.uk/business/news/2019/september/the-supreme-court-judgment-and-what-this-means-for-parliament/>.

2. Royal Assent

3. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/Brief-Guides/Making-Laws.pdf>.

ارزیابی مبانی فترت در نظام‌های سیاسی، بررسی فترت در قانون اساسی ایران
ضروری است.

۲. فترت در قانون اساسی ایران

سکوت قانون اساسی در رابطه با امکان وقوع فترت و مناسبات حاکم بر آن موجب می‌شود نظام حقوقی فترت مجلس در ایران در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی با خلأهایی همراه باشد. همان‌گونه که از معنای لغوی واژه فترت فهمیده می‌شود لزوماً به معنای تعطیلی و دوران بین دو دوره مجلس که در فرهنگ سیاسی معاصر رایج است نیست، بلکه در معنای رکود و متوقف‌گذاردن می‌تواند به توقف عملکردی یک نهاد از جمله نهاد قانونگذار در عین حضور منجر شود. چنین فترتی می‌تواند آثاری به مراتب بیشتر از فترت رسمی ایجاد کند، زیرا با حضور رسمی قوه مقننه، وظیفه قانونگذاری در این نهاد را با چالشی همراه می‌کند که شائبه روی‌گردانی از حاکمیت مردم و قانون را در اذهان تقویت می‌کند. از آنجاکه به تعبیر نظریه پردازان حقوق اساسی اعتقاد به منشأ قدرت یا به دارندگان آن یکی از مهمترین سرچشمه‌های اطاعت شهروندان از قدرت مسلط است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۷۰). از این رو ضرورت پیش‌بینی یک راهکار نه تنها برای خروج از فترت رسمی، بلکه برای خروج از فترت عملکردی همانند سایر نظام‌های سیاسی احساس می‌شود. در ادامه امکان وقوع فترت در قانون اساسی ایران بررسی می‌شود.

۲-۱. امکان‌سنجی وقوع فترت در قانون اساسی ایران

قانونگذار اساسی برای اجتناب از وقوع فترت راهکارهایی را پیش‌بینی کرده که غالباً جنبه موردی داشته و نتوانسته ابعاد همه‌جانبه‌ای را ارائه دهد. بنابراین ضمن اشاره به راهکارهای مذکور به خلأهای قانون اساسی پرداخته می‌شود.

تعیین مدت وقفه‌های پارلمانی: مرخصی، تعطیلات و فترت سه جزء متفاوت از وقفه‌های پارلمانی محسوب می‌شوند. با توجه به قابلیت انعطاف و تغییر مرخصی و تعطیلات، معمولاً در قوانین اساسی پیش‌بینی نمی‌شود. بنابراین تعیین مدت زمان دقیق آن را به آیین‌نامه‌های داخلی مجلس واگذار می‌کنند. اصل (۶۶) قانون اساسی نیز «امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس» را به آیین‌نامه داخلی مجلس سپرده است (مواد ۸۴ و ۸۵) آیین‌نامه داخلی مجلس).

با وجود پیش‌بینی مدت زمان تعطیلات مجلس در آیین‌نامه داخلی این نهاد، شیوع و پروس کرونا زمینه بروز وقفه در فعالیت مجلس شورای اسلامی را فراهم آورد و تعطیلی صحن و جلسات علنی مجلس، تعطیلی کمیسیون‌ها و به مرخصی فرستادن نمایندگان را به همراه داشت. مسئله مهم این است که چنین وقفه‌ای با اختلال در عملکرد مجلس و کندی جریان امور نهاد قانونگذاری همراه بود. از جمله تصویب بودجه از سوی کمیسیون تلفیق مجلس که با حکم حکومتی رهبر، مصوبه این کمیسیون به عنوان مصوبه مجلس تلقی شد. حال آنکه به موجب ماده (۱۵۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع منعقد شود. از سویی اگرچه محمل اصل (۶۳) که مقرر می‌دارد کشور هیچ زمانی نباید بدون مجلس باشد، برگزاری به موقع انتخابات است، اما اطلاق الفاظ مندرج در ذیل این اصل و برداشت اصل عدم تعطیلی مجلس از آن، تعطیلی مجلس آن هم در روزهای تصویب بودجه و پایان سال مالی دولت را غیرموجه می‌کند. از سویی به مرخصی فرستادن نمایندگان به بهانه شیوع و پروس کرونا که با وقفه در عملکرد مجلس همراه است نقض اصل (۶۳) است. مسئله دیگر، عدم برگزاری جلسه بررسی رأی اعتماد وزیر جهاد کشاورزی به دنبال پایان مدت سرپرستی وی بر این وزارتخانه است که موجب شد دولت به اذن از مقام رهبری

برای ادامه کار سرپرست این وزارتخانه اقدام کند.

تشکیل نشدن مجلس جدید موضوع اصل (۶۸): این اصل به گونه‌ای تدوین شده که توقف انتخابات در نتیجه جنگ و اشغال نظامی به توقف فعالیت مجلس و فترت آن نمی‌انجامد. زیرا به موجب ذیل اصل (۶۸) اولاً مدت توقف انتخابات باید مشخص باشد؛ ثانیاً پس از جنگ و اشغال نظامی برگزاری انتخابات ضروری است؛ ثالثاً در صورت تشکیل نشدن مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه می‌دهد. از سویی قانون اساسی تصویب توقف انتخابات را منوط به تصویب سه چهارم مجموعه نمایندگان و تأیید شورای نگهبان کرد. اکثریتی که به آسانی حاصل نمی‌شود و هرگونه اختلاف را دستاویزی برای تعطیلی امور قرار نمی‌دهد. نکته قابل توجه در رابطه با اصل (۶۸) این است که صرفاً ناظر بر زمان جنگ و اشغال است و قانونگذار اساسی مانع توقف عملکرد مجلس در زمان جنگ با تداوم فعالیت مجلس سابق شده است. پیش‌بینی این اصل را نمی‌توان به منزله راهکاری برای خروج از بن‌بست فترت در سایر شرایط و دلایل وقوع فترت دانست.

فترت و تفویض اختیار قانونگذاری: با پذیرش اصل تفکیک قوا، تصویب قوانین در اختیار قوه مقننه قرار گرفته است. اما در موارد استثنایی که ضرورت آزمایش موضوعی برای وضع هرچه بهتر یک قانون احساس می‌شود یا در صورت عدم فرصت کافی مجلس برای تصویب همه قوانین، امکان تفویض برای آن در شرایطی وجود دارد (سنجابی، ۱۳۹۶: ۳۳۷). بنابراین اگرچه قانون اساسی امکان واگذاری اختیار قانونگذاری را به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی بسته است، اما امکان واگذاری اختیار قانونگذاری در موارد ضروری به کمیسیون داخلی وجود دارد. با این حال مجلس در مقام تفویض تصویب آزمایشی قوانین نمی‌تواند امر قانونگذاری را به‌طور کامل تفویض کند. از سویی این قوانین در مدتی که مجلس

تعیین می‌کند اجرا می‌شوند، تصویب نهایی آن با مجلس است و تفویض اختیار مجلس سالب حق مجلس در تصویب قوانین در همان موضوع نخواهد بود. بنابراین به اعتقاد برخی تفویض اختیار در این موارد استثنائی بر اصل است و سوابق استثنایی ناسخ قاعده اساسی غیر قابل تفویض بودن اختیارات قانونگذاری مجلس نخواهد بود (همان: ۳۳۸-۳۳۷).

با وجود تصریح قانون اساسی به استثنائات قانونگذاری، تشکیل ستاد مبارزه با کرونا از سوی دولت بعد از شیوع ویروس کرونا به یکی از مهمترین چالش‌های سال‌های اخیر تبدیل شد که به موجب آن دولت تمام مسئولیت‌هایی را که مستلزم قاعده‌گذاری در حوزه گسترده‌ای بود را به این نهاد واگذار کرد. این تفویض اختیار نه تنها سالب حق قانونگذاری مجلس و ناقض اصل (۸۵) است، بلکه صلاحیت گسترده ستاد مذکور در حوزه وضع قانون موجب شد تا با تداخل قاعده‌گذاری با سایر نهادهای موازی همراه شود و تصمیم‌گیری این نهادها را با چالش همراه کند. چنانچه تصمیمات این ستاد را در قالب برقراری محدودیت‌های ضروری موضوع اصل (۷۹) بدانیم، نیازمند تصویب مجلس است. یکی از مهمترین اصول اساسی که می‌تواند با فترت پارلمان در ارتباط باشد، اصل (۶۳) است که بسیاری از آن، اصل عدم تعطیلی مجلس را برداشت می‌کنند.

مراجع متعدد قانونگذاری: از دیگر موارد نقض اصل (۸۵)، قانونگذاری از سوی مراجع متعدد^۱ است که به عدم پایداری به جایگاه قانونگذاری مجلس منجر می‌شود. مسئله مهم این است که چنانچه مجلس اقدام به وضع مقرره‌ای مغایر با مصوبات سایر مراجع قانونگذار که خود را صالح در وضع قانون می‌دانند، کند واکنش

۱. شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی فراقوه‌ای و شورای عالی فضای مجازی از جمله این نهادها هستند (الهام و نورایی، ۱۳۹۴: ۱۸-۱۰).

آن مراجع نسبت به مصوبه مجلس چه خواهد بود؟ چنانچه جایگاه این هنجارها در سلسله مراتب هنجاری پس از هنجارهای عادی (مصوبات قوه مقننه) باشد، در این صورت به موجب اصل تقدم قانون عالی بر تالی، هنجارهای پایین تر باید منطبق با هنجارهای بالاتر باشد. بنابراین صدور هنجارهای متعارض با مصوبات مجلس از همان ابتدا کأن لم یکن است و اصرار بر اعتبار حقوقی چنین هنجارهایی فاقد مبنای حقوقی است. چنانچه این هنجارها در حکم قانون عادی شناخته شوند (الهام و نورایی، ۱۳۹۴: ۲۱) و یا در موارد صدور حکم حکومتی جایگاهی فراتر از قانون عادی را به خود اختصاص دهند (همان: ۹) موجب بروز فترتی عملی در مجلس می شود. برخی حقوقدانان برای رهایی از چنین بن بست‌هایی به تفسیری متن محور روی آورده و در تلاش برای تحدید صلاحیت چنین نهادهایی برآمده اند (حبیب نژاد، ۱۳۸۷: ۱۶۸). چنانچه منظور از قانون معنای خاص آن باشد تنها مصوبات مجلس و نتایج همه پرسی و هر قاعده‌ای که با تشریفات لازم به تصویب قوه قانونگذاری برسد قانون نامیده می شود (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۲۴-۱۲۳). بنابراین مقررات وضع شده از سوی هر نهاد دیگر، مشمول عنوان قانون به معنای خاص نمی شود. از سوی دیگر اصل اولیه در کنترل و مهار قدرت و تحقق اصل حاکمیت قانون رعایت شرایط شکلی در تدوین قانون، از مقام واضح گرفته تا مراحل تدوین قانون، است که ابتدایی ترین شکل تضمین جایگاه قانونگذاری مجلس است.

اصل عدم تعطیلی مجلس موضوع اصل (۶۳): به موجب اصل (۶۳) «... انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمانی بدون مجلس نباشد». قانونگذار اساسی در این اصل فقط به مسئله عدم تعطیلی مجلس و ممنوعیت فترت رسمی پرداخته و فترت عملکردی را لحاظ نکرده است. از سویی قانون اساسی صرفاً به طرح عبارت «به طوری که کشور در هیچ زمانی

بدون مجلس نباشد» بسنده کرده و در مورد شرایطی که ممکن است منجر به وقوع فترت شود و به دنبال آن تعیین تکلیف مصوبات در صورت وقوع فترت ساکت است. حال آنکه ابهامات اصول قانون اساسی نشانگر امکان وقوع فترت در مجلس است و صرف پیش‌بینی اصل عدم تعطیلی مجلس و سایر راهکارهای پیش‌بینی شده برای پر کردن خلأ کافی نیست. با توجه به عدم امکان ارائه تفسیری متن‌محور از اصول قانون اساسی، ارائه تفسیری قصدگرا برای روشن شدن ابهامات موجود با توجه به عدم دسترسی به مؤلف راهگشا است. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می‌تواند مناسب‌ترین مرجع برای کشف قصد مؤلف تلقی شود. مذاکرات این مجلس پیرامون اصل (۶۳)، به عنوان محوری‌ترین اصلی که در حوزه تداوم عملکرد مجلس پیش‌بینی شده است، بدون هرگونه بحث و گفتگویی به رأی‌گیری انجامید تا جایی که رئیس وقت مجلس مذکور اعلام کرد: «این اصل فکر می‌کنم صحبتی نداشته باشد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۸۰۰). از سایر اصولی که بتوان قصد قانونگذار اساسی را برداشت کرد می‌توان به اصل (۹۳) اشاره کرد که ساختار حقوقی متمایزی را در نظام حقوقی ایران رقم می‌زند. این اصل مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، مگر...». از ظاهر اصل این‌گونه برداشت می‌شود که در صورت عدم تشکیل شورای نگهبان، مجلس نیز جز در دو قید اشاره شده در ذیل اصل فاقد اعتبار خواهد بود. اما این پرسش مطرح می‌شود منظور تدوین‌کنندگان قانون اساسی از «بدون وجود شورای نگهبان» چیست؟ آیا این عبارت به معنای عدم تشکیل و عدم انتخاب اعضا از سوی مقام رهبری یا رئیس قوه قضائیه است یا صرفاً عدم حضور اعضا برای برقراری جلسات و حتی عدم به حدنصاب رسیدن جلسات برای تشکیل جلسات از سوی اعضای شورا را در بر می‌گیرد؟ همچنین منظور قانونگذار اساسی از

«اعتبار قانونی ندارد» روشن نیست. آیا به معنای انحلال خودبه‌خودی مجلس است که در صورت عدم تشکیل شورای نگهبان با فترت رسمی مواجه می‌شود یا به معنای ناکارایی و فترت عملکردی آن در نتیجه بی‌اعتباری مصوبات آن است؟ چنانچه اصل (۴) قانون اساسی عامل انسجام و پیوند میان اصول قانون اساسی تلقی شود و با توجه به لزوم مطابقت همه قوانین با موازین اسلام و شرع؛ می‌توان منظور قانونگذار اساسی از «اعتبار قانونی ندارد» را به معنای عدم مشروعیت دانست. به عقیده برخی از حقوقدانان «معنای دقیق اصل (۹۳) این است که مجلس شورا، به مثابه مرجع قانونگذاری کشور، بدون وجود شورای نگهبان اعتباری ندارد، ادعا یا گزاره‌ای که بیان نتیجه منطقی اصول (۴، ۷۲ و ۸۵) است» (راسخ، ۱۳۹۷: ۱۰۷). برخی نیز این عبارت را این‌گونه تعبیر می‌کنند: «بدون موجودیت و اشتراک مساعی آنها اعمال قوه مقننه میسر نیست» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۸۶). در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مسئله عدم اعتبار یا تعطیلی مجلس چندان مورد توجه قرار نگرفت و مباحثات حول محور ذیل اصل (۹۳) در مورد انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان در صورت بی‌اعتباری مجلس صورت گرفت. به‌گونه‌ای که در آخرین لحظه بی‌اعتباری مصوبات مجلس به بی‌اعتباری مجلس تغییر یافت؛ حال آنکه بین این دو عبارت تفاوت بسیار است و آثار متفاوتی را به دنبال خواهد داشت (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۸۴).^۱ با این حال روح حاکم بر مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نشان می‌دهد که قصد

۱. نایب رئیس در راستای فلسفه پیش‌بینی این اصل بیان کرد: «... یک اصلی لازم بود که نشان دهد مجلس شورای ملی و شورای نگهبان باید با هم باشند تا قوه قانونگذاری کاملی باشند». بنابراین در ابتدا اصل مربوط مقرر می‌کرد: «مجلس شورای ملی بدون وجود شورای نگهبان قانونی نیست» از این رو یکی از اعضا (سبحانی) اعلام کرد «اگر ما بگوییم مجلس شورای ملی بدون شورای نگهبان قانونی نیست چگونه می‌آید عده‌ای را انتخاب می‌کند. مگر آنکه مسئله نسبیت پیش بیاید ... یک مرتبه می‌رویم نسبت به انتخاب آنها و یک بار دیگر به مصوبات قانونی آنها. درباره قسمت اول اشکالی ندارد ولی درباره مصوبات بی‌اعتبار است ...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: ۱۰۷۸).

قانونگذار اساسی از «اعتبار ندارد» انحلال خودبه‌خودی مجلس نبوده؛ حال آنکه جایگاه شورای نگهبان به موجب اصول (۹۴، ۹۸ و ۹۹) قانون اساسی، ظاهر اصل (۹۳) و تأکید برخی اعضای مجلس بررسی نهایی بر اهمیت نقش شورای نگهبان در عمل می‌تواند به انحلال مجلس و بروز فترت رسمی در آن بینجامد.^۱ از این رو یکی از مهمترین مسائل، تعیین نهاد جانشین قوه مقننه برای پر کردن خلأ ناشی از فقدان مجلس و تعیین تکلیف مصوبات است.

۲-۲. نهاد جانشین مجلس در دوران فترت

اهمیت تعیین نهاد جایگزین از آنجا ناشی می‌شود که نهاد مزبور به واسطه این جانشینی و با در اختیار گرفتن کارویژه قانونگذاری و نظارت به یکی از قدرتمندترین نهادهای سیاسی تبدیل می‌شود. در ادامه به فروض متعدد برای تعیین نهاد جانشین پرداخته می‌شود.

امکان جانشینی شورای نگهبان: چنانچه تشکیل مجلس و شورای نگهبان را لازم و ملزوم یکدیگر بدانیم، در صورت وقوع فترت در مجلس وجود شورای نگهبان نیز (با توجه به فلسفه شکل‌گیری آن به موجب اصل (۹۱) قانون اساسی) سالبه به انتفاء موضوع می‌شود. در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یکی از

۱. پیشنهادهایی از قبیل اینکه «مجلس شورای ملی بدون شورای نگهبان قانونی نیست»، «مجلس شورای ملی پس از انتخاب شورای نگهبان برای انجام وظایف خود رسمیت می‌یابد و بدون آن قانونیت ندارد» و ... (همان: ۱۰۸۰). یکی از نمایندگان (بیت‌اوشانا) اعلام کرد «مجلس شورای ملی به‌هیچ‌وجه تعطیل‌بردار نیست ما قبلاً اصلی به همین منظور تصویب کردیم و چطور می‌شود که غیرقانونی باشد ...» «باید این را هم بنویسید که شورای نگهبان به‌هیچ‌وجه تعطیل‌بردار نیست» نایب رئیس در پاسخ به ایشان اعلام کرد «آن تعطیل معنایش این است که انتخابات را انجام دهند و انتخابات به ثمر نرسد و قبل از پایان دوره وضع نمایندگان دوره قبل مشخص نشده باشد ... ولی این ... که بگویید شورای نگهبان به‌هیچ‌وجه تعطیل‌بردار نیست ... بیانش این است که با تعطیل شدن شورای نگهبان مجلس شورای ملی هم نتواند قانونگذاری کند. این در حقیقت نمی‌خواهد تعطیل کند و این معنایش این است که چون مجلس شورای ملی تعطیل‌بردار نیست و شورای نگهبان هم حتماً باید باشد پس وظیفه دولت و ملت این است که هم مجلس شورای ملی و هم شورای نگهبان را انتخاب کنند (همان: ۱۰۸۲).

اعضا پرسشی مبنی بر اینکه جایگاه حقوقی شورای نگهبان مکمل مجلس است یا منظور دومجلسی بودن است را مطرح کرد که با طرح مباحث دیگر بی پاسخ ماند (همان: ۱۰۸۲). از سویی چنانچه فلسفه شکل‌گیری شورای نگهبان را همان «قوه مؤسس ناظر» در اندیشه سی‌س و سی‌و یکم جانشینی شورای نگهبان با فلسفه شکل‌گیری آن مبنی بر تضمین برتری قانون اساسی در تعارض خواهد بود. از این رو به نظر می‌رسد به جای اینکه شورای نگهبان جانشین قوه مقننه در دوران فترت تلقی شود، می‌تواند مناسب‌ترین مقام ناظر بر نهاد جانشین قوه مقننه در دوران فترت تلقی شود.

امکان جانشینی مجمع تشخیص مصلحت نظام: قانونگذار اساسی به موجب اصل (۱۱۲) و نیز بندهای «۱ و ۸» اصل (۱۱۰) حدود صلاحیت مجمع را مشخص کرده است. اختلاف میان حقوقدانان در ارتباط با اختیار مجمع در قانونگذاری ابتدایی (در زمان حضور مجلس) موجب می‌شود تا در واگذاری اختیار جانشینی مجلس به این نهاد (در زمان فترت) تردید حاصل شود. فلسفه شکل‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد که تأسیس این نهاد در واقع راهکاری در حل معضل تقابل مصالح نظام و موازین شرعی بوده است (وکیل و عسگری، ۱۳۸۸: ۴۳۶) چنانچه مسئله قانونگذاری در زمان فترت مجلس به منزله معضلی دانسته شود که برای حل آن اقدامات لازم باید اتخاذ شود، مجمع تشخیص را نیز می‌توان نهادی دانست که صلاحیت جانشینی مجلس را به موجب بندهای «۱، ۲ و ۸» اصل (۱۱۰) داراست. برخی با استناد به بند «۸» اصل (۱۱۰) و رویه مجمع صلاحیت گسترده‌ای را برای این نهاد قائل هستند (ارسطا، ۱۳۹۸: ۳۶۳). در مقابل با استناد به اصول (۵۸ و ۵۹) قانون اساسی می‌توان گفت که اعمال قوه مقننه از طریق مجلس انجام می‌شود. به موجب اصل (۱۲۳) نیز رئیس‌جمهور موظف به امضای

مصوبات مجلس و نتایج همه‌پرسی است؛ چنانچه مجمع نیز صلاحیت قانونگذاری داشت در این اصل باید امضای مصوبات این نهاد نیز قید می‌شد. همچنین ظاهر اصل (۱۱۲) در تعیین صلاحیت مجمع به وظیفه قانونگذاری آن اشاره نکرده است. بنابراین نباید قدرتی در عرض قوای دیگر باشد. شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود (شماره ۴۵۷۵-۴/۳/۷۴) ابراز داشت که «مجمع نمی‌تواند مستقلاً در موارد قانونی مصوبه خود تجدیدنظر کند و حتی در مقام توسعه و تفسیر مصوبه خود مستقلاً نمی‌تواند اقدام کند» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۴۸-۵۴۷). از این رو چنانچه جایگزین مناسب‌تری برای پر کردن خلأ ناشی از فقدان مجلس وجود داشته باشد؛ دیگر نوبت به جانشینی مجمع نخواهد رسید.

امکان جانشینی قوه تعدیل‌کننده یا نهاد برتر: نهاد برتر، نهادی است که در صورت بروز بن‌بست در اداره امور به ویژه در وضعیت استثنایی، با اعمال اختیارات فوق‌العاده، کشور را از بحران‌هایی می‌بخشد. جان لاک این اختیار را اقدام (حاکم) در محدوده صلاحیت، در راستای منفعت عمومی، بدون تجویز قانون و حتی گاه در برابر آن» تعریف می‌کند (Sarat, 2010: 1). عملکرد نهاد برتر در وضعیت استثنایی در قالب دو رویکرد قانون‌محوری و حاکم‌محوری قابل بررسی است. رویکرد قانون‌محوری با اصالت دادن به قانون به دنبال خروج از بن‌بست در شرایط اضطراری است و در رویکرد حاکم‌محوری قانون هیچ قدرتی ندارد بلکه استثنا و اضطرار همه چیز را ثابت می‌کند (Neal, 2010: 57). از این رو چنانچه فترت در مجلس به مثابه وضعیتی استثنایی تلقی شود؛ نهاد برتر با عنوان رئیس کشور یا رئیس دولت می‌تواند سکان هدایت نهاد قانونگذار را در دوران فترت در اختیار گیرد. جانشینی نهاد برتر در زمان فترت در قالب رویکرد حاکم‌محوری قابل پذیرش نیست. زیرا علاوه بر دکتترین که مؤید این امر است که رویکرد حاکم‌محوری با فلسفه

تفکیک قوا در تعارض است؛ تجربه عملی آلمان در ۱۹۳۳ متأثر از نظریه پردازیه های کارل اشمیت که با انحلال پارلمان از سوی هیتلر همراه بود، نیز خود تأییدکننده این موضوع است (طباطبایی، ۱۳۹۵: ۲۶۵). از سوی دیگر رویکرد حاکم محوری با تقدم اضطرارگرایی بر سیاست های هنجاری از تأیید تصمیم به وسیله نمایندگان مردم خودداری می کند (رحمت الهی، تقی زاده و داودی، ۱۴۰۰: ۲). حال آنکه در صورت وقوع فترت آنچه حائز اهمیت است تعیین تکلیف مصوبات زمان فترت برای جلوگیری از اطلاق گرایی مقام واضح مصوبات (نهاد جانشین) است. بنابراین تأیید یا رد تصمیم باید توسط نمایندگان مردم انجام شود تا حاکمیت مردم و قانون را ظاهر کند (همان).

به این ترتیب با پایبندی به اساس و با در پیش گرفتن رویکرد قانون محور نه تنها می توان به دنبال حل بحران و خروج از بن بست مورد نظر بنجامین کنستان بود؛ بلکه از شائبه اطلاق گرایی نیز دور ماند. پیش بینی اصول (۱۰۹ و ۱۱۱) در قالب نظارت درونی و بیرونی بر رهبر در کنار اصول (۵۷ و ۱۱۰) قانون اساسی و ضابطه مندی آن در قالب مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان از آن دارد که قانونگذار اساسی در چارچوب رویکردی قانون محور در صدد است تا رهبر را از اندیشه حاکم محور دور کند.

امکان جانشینی قوه قضائیه: اگرچه در ظاهر به نظر می رسد قوه قضائیه به جهت بیشترین درگیری با مناسبات قانونی از تخصص لازم در حوزه قانونگذاری برخوردار است؛ اما حجم فعالیت های تخصصی مربوط به این قوه و نبود فرصت کافی در انجام وظایف واگذاری چنین اختیاری را به این نهاد منتفی می کند. از سوی دیگر جانشینی قوه قضائیه در دوران فترت ناقض اصل تفکیک قواست و به تعبیر منتسکیو اگر قوه قضایی به قوه تقنینی منضم باشد، نیروی خودسرانه ای بر

زندگی و آزادی شهروندان مسلط خواهد شد؛ چرا که قاضی قانونگذار هم هست
(Montesquieu, Book. 11, Chapter. 6, 2001: 173).

امکان جانشینی قوه مجریه: پیشتر به مبانی نظری پیرامون جانشینی قوه مجریه پرداخته شد. مشخص است هدف نظریه پردازان اندیشه تفکیک قوا از پیش بینی ارکانی که از محدوده کار یکدیگر تجاوز نکنند، کنترل قوه مجریه و جلوگیری از مطلق‌العنانی آن بوده است که در نهایت با ایجاد ضابطه‌ای قانون محور (وضع قانون، اجرای قانون و قضاوت بر اساس قانون)، سه وظیفه حکومت را در قبال آن از یکدیگر متمایز کرد. تا جایی که معتقدند هنگامی که قدرت قانونگذاری با قدرت اجرایی در شخص واحدی گرد آید از آزادی اثری باقی نخواهد ماند (Ibid.). به همین جهت زمانی که در اندیشه ارسطو به عنوان اولین نظریه پردازان تفکیک قوا قدرت فرمانروایی می‌توانست قانون وضع کند؛ نظریه پردازان بعدی با علم به امکان سوءاستفاده قوه مجریه از قدرت به تحدید قدرت این نهاد در مقابل قوه مقننه پرداختند تا جایی که قوه مقننه را مادر قوا نامیدند. اهمیت تفکیک قوه مقننه از مجریه در تفکرات روسو تا جایی بود که او تفکیک عمودی قوا را مطرح کرد؛ به گونه‌ای که حاکمیت از سوی قوه مقننه به سایر قوا منتقل می‌شود و قوه مجریه با تبدیل شدن به عامل اجرایی قوه مقننه تا حدود زیادی از قدرت تهی می‌شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۵: ۱۶۸). بنابراین به نظر می‌رسد جانشینی قوه مجریه در دوران فترت قابل پذیرش نیست.

همان‌گونه که پیشتر بیان شد بررسی پیشینه قانونی اصول قانون اساسی راهکاری برای خروج از چنین بن‌بستی ارائه نمی‌دهد. حال آنکه نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس مستلزم پیش‌بینی چارچوبی هنجاری در صورت وقوع فترت است. نهاد جانشین قوه مقننه باید نهادی باشد که هم از شائبه تمرکز

قدرت و خودسری دور بماند و هم از همکاری میان نهادهای متعدد تشکیل شود تا به واسطه این همکاری تصمیماتی به نفع صاحبان اصلی حاکمیت یعنی مردم اتخاذ شود. از این رو تشکیل شورای متشکل از سران قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه می‌تواند نمود عملی چنین نهادی باشد. اما از آنجاکه امکان سوءاستفاده از قدرت در هر نهادی وجود دارد و به تعبیر لرد آکتون قدرت ماهیتی فسادآور دارد (همان: ۱۶۱) از این رو باید برای جلوگیری از فسادپذیری چنین نهادی تمهیداتی را پیش‌بینی کرد. نظام‌های سیاسی دمکراتیک برای تضمین عملکرد مقامات و نهادها محدودیت‌هایی را در حقوق اساسی خود پیش‌بینی می‌کنند که می‌توان آن را برای کنترل و نظارت بر این نهاد شورایی نیز به کار گرفت. مشخص بودن حوزه صلاحیت، برابری اختیارات اعضا و عدم تفوق و سلطه یکی بر دیگری، تصمیم‌گیری بر مبنای اکثریت، اتخاذ اقدامات لازم برای برگزاری سریع انتخابات ظرف مدت مشخص، آگاهی بخشی و اطلاع‌رسانی نتایج اقدامات این شورا به مردم و در نهایت بازبینی و تصویب نهایی مصوبات این شورا در مجلس جدیدی که پس از انتخابات روی کار می‌آید از مهمترین این تمهیدات است.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در قانون اساسی ایران راهکاری که بتواند مانع بروز فترت یا خروج از آن شود پیش‌بینی نشده است. چنین راهکارهایی غالباً جنبه موردی داشته و نتوانسته ابعاد همه‌جانبه‌ای را ارائه دهد. اصل (۶۳) نیز صرفاً به مسئله عدم تعطیلی مجلس و ممنوعیت فترت رسمی پرداخته و فترت عملکردی را لحاظ نکرده و فقط به طرح عبارت «به‌طوری‌که کشور در هیچ زمانی بدون مجلس نباشد» بسنده کرده است. علاوه بر این خلأ موجود در اصل (۶۸) و عدم پیش‌بینی مواردی چون انقلاب، کودتا و یا بروز وقایع طبیعی در کنار جنگ و اشغال نظامی که می‌تواند به توقف عملکرد مجلس منجر شود نیز به این خلأ دامن می‌زند و ابهاماتی در مورد شرایطی که ممکن است منجر به وقوع فترت شود، تعیین جانشین نهاد قانونگذار و تعیین تکلیف مصوبات در صورت وقوع فترت را ایجاد می‌کند. این امر شائبه امکان وقوع فترت در مجلس قانونگذاری را تقویت می‌کند و نشان از آن دارد که راهکارهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی برای پر کردن خلأ موجود کافی نیست. همچنین تفسیری قصدگرا از اصول قانون اساسی نیز نتوانست راهگشا باشد. ابهامات اصل (۹۳)، تفویض اختیار قانونگذاری خارج از اصل (۸۵) و استقرار تفکیک قوا به صورتی متمایز موجب می‌شود تا فترت در نظام سیاسی ایران مفهومی متفاوت از سایر نظام‌های سیاسی بیابد. نظام‌های سیاسی روش‌های متفاوتی را برای جلوگیری از بروز فترت و خروج از آن در پیش گرفته‌اند. بررسی عملکرد حقوقی نظام‌های گوناگون نشان می‌دهد؛ فترت لزوماً به معنای خلأ نهاد قانونگذاری نیست بلکه می‌تواند راهکاری برای برون‌رفت از بحران تلقی شود و به فترت پارلمان قالبی دمکراتیک بخشد و با برگزاری مجدد و فوری انتخابات، فترت در مدت زمان کوتاهی به پایان رسد. همچنین باید ضمن تفکیک قائل شدن میان فترت مثبت که

ضرورت یک نظام سیاسی است و نیز فترت منفی که با متوقف ماندن مجلس مانع از تداوم عملکرد آن می‌شود، زمینه حل بحران ناشی از فترت منفی را فراهم کرد. همچنین جایگزینی مناسب را برای پر کردن خلأ ناشی از فقدان مجلس تعیین کرد. نهاد جانشین قوه مقننه باید نهادی باشد که هم از شائبه تمرکز قدرت دور بماند و هم از همکاری میان نهادهای متعدد تشکیل شود. از این رو تشکیل شورای متشکل از سران قوای سه‌گانه می‌تواند نمود عملی چنین نهادی تلقی شود. اما از آنجا که امکان سوءاستفاده از قدرت در هر نهادی وجود دارد، باید برای جلوگیری از فسادپذیری چنین نهادی قیودی را پیش‌بینی کرد.

منابع و مأخذ

۱. آبراهامیان، پرواند (۱۳۹۷). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، چاپ ۲۶، تهران، نشر نی.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۰). «مسئله سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، دوره ۲۲.
۳. ارسطا، محمد جواد (۱۳۹۸). *تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران*، ویراست دوم، تهران، نشر مجد.
۴. ایوبی، حجت‌الله (۱۳۹۲). «دو قرن منازعه بین دولت و مجلس در فرانسه»، *پژوهشنامه روابط بین‌الملل*، ش ۲۱.
۵. الهام، غلامحسین و مهدی نورایی (۱۳۹۴). «وحدت یا تعدد مراجع مقررگزار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، *اندیشه‌های حقوق عمومی*، ش ۲.
۶. اتحادیه، منصوره (۱۳۷۵). *مجلس و انتخابات (از مشروطه تا پایان قاجار)*، چاپ اول، تهران، انتشارات تاریخ ایران.
۷. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و الیاس کلکلی (۱۳۹۹). «وتوی رئیس‌جمهور در حقوق ایالات متحده آمریکا»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، ش ۹۱.
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). *مقدمه علم حقوق*، چاپ ۵۱، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۹. راسخ، محمد (۱۳۹۷). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ پنجم، تهران، دراک.
۱۰. رحمت‌الهی، حسین، سمانه تقی‌زاده و حدیثه داودی (۱۴۰۰). «نقش نهاد برتر در وضعیت استثنایی»، همایش بازخوانی میراث فکری ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی در قانون اساسی، پردیس فارابی دانشگاه تهران.
۱۱. سنجابی، کریم (۱۳۹۶). *حقوق اداری ایران*، چاپ اول، تهران، خرسندی.
۱۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴). *جلسات سی و دوم تا*

- پنجاهم، جلد دوم، چاپ اول، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۱۳. طباطبایی، جواد (۱۳۹۵). «غیبت ملیت ایرانی در روشنفکری ایران»، ماهنامه سیاست‌نامه، ش ۲ و ۳.
۱۴. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۵). *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ ۲۷، تهران، میزان.
۱۵. حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۷). *مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان*، چاپ سوم، تهران، کانون اندیشه جوان.
۱۶. مجیدی، حسن و امید شفیعی (۱۳۹۲). «مناسبات دولت موقت با نهادها و نیروهای سیاسی اجتماعی»، فصلنامه علمی - پژوهشی *انقلاب اسلامی*، ش ۶.
۱۷. وکیل، امیرساعت و پوریا عسگری (۱۳۸۸). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ سوم، تهران، نشر مجد.
۱۸. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ پانزدهم، تهران، میزان.
۱۹. هریمی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۲). *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ سوم، تبریز، آیدین.
20. Association of Secretaries General of Parliaments (1995). Constitutional and Parliamentary Information, "The Parliamentary System of France and Denmark", 3rd Series, No. 1691.
21. Constitutional and Parliamentary Information, The U.K. Parliamentary System (1990). Association of Secretaries General of Parliaments, The International Parliamentary Assemblies, 1st Series - No. 15911st, First Series - Fortieth Year.
22. Bagehot, Walter (1873). *The English Constitution*, Second Edition, Cambridge, Press of John Wilson and Son, Boston, Little Brown and Company.
23. Bulmer, Elliot (2017). *Dissolution of Parliament*, International IDEA (International Institution for Democracy and Electoral Assistance) Constitution-Building Primer 16, Stockholm, Sweden, Second Edition.
24. Coordinator, Derek E. Mix, Shayerah Ilias Akhtar and Kristin Archick (2020). *Brexit: Status and Outlook*, Congressional Research Service.

25. Civil Contingencies Act (2004). Part 2, NO. 21.
26. Cobbett, William (1818). *The Parliamentary History of England, from the Earliest Period to the Year 1803*, Vol, XXXI, London.
27. Delmonte, Micaela (2015). “The US President’s State of the Union Address, European Parliamentary Research Service”, <https://www.europarl.europa.eu>.
28. Departments of the French National Assembly (2013).
29. Evans, Paul (2020). *Is There and Should There be, an Executive Veto Over Legislation in the UK Constitution?* First Published of The Constitution Unit, School of Public Policy University College London.
30. Ignatieff, Michael (2005). *American Exceptionalism and Human Right*, UK, Princeton University Press
31. Kelly, Richard (2021). “Recall of Parliament”, *House of Commons Library*, No. 1186.
32. Loewenberg, Gerhard (2010). *British and French Parliaments in Comparative Perspective*, Transaction Publisher, New Brunswick and London.
33. Longley, Robert (2016). “The President and Cabinet, Recess and Appointment”, available at: <http://www.usgovinfo.about.com>.
34. Montesquieu, Charles de Secondat (2001). *The Spirit of the Laws 1748*, Translated by Thomas Nugent 1752, Batoche Books, Ontario, Canada.
35. Neal, Andrew (2010). *Exceptionalism and Politics of Counter Terrorism*, London and New York, Routledge, First Published.
36. Prakash, Saikrishna B. (2007). “Why the President Must Veto Unconstitutional Bills”, *William and Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 16.
37. Thomsen, Jacqueline (2020). “Can Trump Force Congress to Adjourn? Theoretically, Legal Experts Say, but not Now”, *National Law Journal*, <https://www.law.com/nationallawjournal/2020/04/15/>.
38. Sarat, Austin (2010). *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, First Published.
39. Shull, Steven (2006). *Policy By Other Means, Alternative Adoption by Presidents*, Texas A and M University Press, First Edition.
40. Shull, Steven and Tomas Shaw (1999). *Explaining Congressional-Presidential Relations: A Multiple Perspectives Approach*, New York, State University of New York Press.

41. Spitzer, Robert. J (1988). *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, New York, State University of New York Press.
42. Washburne, Elihu Benjamin (1887). *Recollections of a Minister to France, 1869-1877*, Vol. 2, New York, C. Scribner's Sons.