

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات  
رئیس قوه قضائیه

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۵۴

تاریخ: ۱۳۹۳/۴/۲۱



پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس  
قوه قضائیه

تدوین، تنقیح و استخراج:

محمدحسن باقری

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۵۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۲۱

پژوهشکده شورای نگهبان

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه

### فهرست مطالب

مقدمه	۲
طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه	۳
نظر (نهایی) شورای نگهبان	۸

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضا را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

## طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۷/۳۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۸/۱۵

ماده واحده- یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۸ به شرح زیر الحاق می‌شود:  
تبصره- در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند.

### الف- دیدگاه مغایرت

- مطابق اصل (۷۴) قانون اساسی، لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود، بنابراین قانونی شدن یک لایحه متوقف بر تصویب و ارسال آن توسط هیئت وزیران به مجلس است و چنانچه این لایحه توسط هیئت وزیران به مجلس ارسال نگردد، عنوان قانونی پیدا نمی‌کند. از این رو طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

- عمل نمودن دولت به اصل (۷۴) قانون اساسی موجب نمی‌شود که لایحه‌ای بدون تصویب هیئت وزیران مصوب شده و از طریق غیر از هیئت دولت به مجلس تقدیم گردد. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

- اگرچه اصل (۷۴) قانون اساسی به وسیله بند (۲) اصل (۱۵۸) تخصیص خورده است، لکن مطابق اصل (۷۴) مرجع منحصر در ارسال لوایح به مجلس شورای اسلامی، دولت است نه رئیس قوه قضائیه. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

- مطابق اصل (۷۴) قانون اساسی، تصویب هیئت وزیران شرط قانونی شدن یک لایحه است و از مجرد تعبیر به «تهیه لوایح قضایی» در بند (۲) اصل (۱۵۸) قانون اساسی این مطلب استنباط نمی‌شود که لوایح قضایی نیاز به تصویب هیئت وزیران ندارد. بنابراین عبارت «تهیه لوایح قضایی» در این بند به معنای تصویب لایحه توسط رئیس قوه قضائیه نمی‌باشد؛ در نتیجه، وجهی برای تخصیص اصل (۷۴) به وسیله بند فوق وجود ندارد. از این رو طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

- بر اساس نصّ اصل (۷۴) قانون اساسی، طریقه ورود پیشنهادات وارده به مجلس شورای اسلامی به شکل لوایح یا طرح‌های قانونی است و چنانچه موارد استثنایی وجود داشته باشد، باید در قانون اساسی اشاره شده باشد. به عنوان نمونه می‌توان به اختیار شورای عالی استان‌ها در اصل (۱۰۲) قانون اساسی اشاره نمود که قانون‌گذار تصریح می‌کند: شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود، طرح‌هایی تهیه و مستقیماً از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. به رغم اینکه در بند (۲) اصل (۱۵۸) قانون اساسی تهیه لوایح بر عهده رئیس قوه قضائیه گذارده شده است، عبارت «تهیه لوایح» در این بند به معنای تصویب لوایح قضایی نیست و اگر تهیه لوایح، اینگونه تفسیر شود، خلاف نص و ظاهر قانون اساسی است و رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند بدون تصویب لایحه قضایی در هیئت‌وزیران، آن لایحه را به مجلس ارسال نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

- در صورتی که دولت در فرستادن لوایح قضایی به مجلس شورای اسلامی تعلل نموده و یا اصلاً لوایح مذکور را به مجلس ارسال ننماید، باید از طریق تضمین‌های قانونی دیگر از جمله اصل (۸۹) قانون اساسی به وسیله سؤال یا استیضاح از رئیس‌جمهور این موضوع را حل نمود و از آنجا که مطابق اصل (۷۴) قانون اساسی طریقه ارسال لوایح به مجلس شورای اسلامی مشخص گردیده است، وجهی برای ارسال لوایح توسط رئیس قوه قضائیه وجود نخواهد داشت. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

- از آنجا که معمولاً لوایح قضایی برای دولت بار مالی دارد و مسائل مالی، بودجه و اداری کشور بر عهده قوه مجریه است، لوایح قضایی نیز ابتدا باید در هیئت دولت مورد بررسی قرار گرفته و پس از پیش‌بینی تأمین منابع مالی و تصویب در هیئت دولت، به مجلس شورای اسلامی فرستاده شود. بر این اساس، از آنجا که در صدر تبصره طرح مذکور اطلاق عبارت «تصویب و ارسال» دولت را مکلف به تصویب لوایحی که بار مالی برای دولت دارد می‌کند، طرح مذکور مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

- مطابق اصل (۱۰۲) قانون اساسی، دولت می‌تواند در مفاد طرح‌هایی که توسط شورای عالی استان‌ها برای دولت فرستاده شده، دخل و تصرف نماید. همچنین مطابق

نظریه تفسیری شورای نگهبان<sup>۱</sup>، اعمال هرگونه تغییر در لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه به دولت ارسال می‌شود، با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد. دلیل اعلام نظر مذکور، قید «متناسب با جمهوری اسلامی» در بند (۲) اصل (۱۵۸) می‌باشد، نه عبارت «تهیه لوایح»؛ از اینرو، قید مذکور با عبارت «تهیه طرح» در اصل (۱۰۲) قابل مقایسه نمی‌باشد؛ از این جهت، مقایسه کردن اختیار شورای عالی استان‌ها در ارسال طرح‌ها به شکل مستقیم به مجلس شورای اسلامی در اصل (۱۰۲) قانون اساسی، با بند (۲) اصل (۱۵۸)، قیاس مع‌الفارق بوده و رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند به شکل مستقل لوایح قضایی را به مجلس ارسال نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصول (۱۵۸) و (۷۴) قانون اساسی است.

- مطابق نظریه تفسیری شورای نگهبان<sup>۲</sup> دولت تنها نمی‌تواند از بُعد قضایی، لوایح دولت را تغییر دهد. برای مثال، هیئت دولت نمی‌تواند مجازات جرمی که در لایحه قضایی مشخص شده است را تغییر دهد؛ ولی چنانچه لایحه برای دولت بار مالی ایجاد نماید، دولت می‌تواند آن را تغییر دهد. بنابراین چنانچه رئیس قوه قضائیه به مجلس، لایحه قضایی ارسال کند که برای دولت بار مالی ایجاد نماید، مغایر نظریه تفسیری شورای نگهبان است.

- از قید «متناسب با جمهوری اسلامی» در بند (۲) اصل (۱۵۸) قانون اساسی استنباط نمی‌شود که تهیه لوایح قضایی به معنای تصویب آن‌ها توسط رئیس قوه قضائیه است، بلکه منظور از تهیه لوایح، تدوین و آماده کردن لایحه است و نه تصویب آن. قید فوق نیز بدین معنا است که لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه می‌شود باید منطبق با قضای اسلامی باشد. بنابراین مطابق اصل (۷۴) قانون اساسی، تنها طریق ارسال لوایح قضایی به مجلس، دولت بوده و بند (۲) اصل (۱۵۸) قانون اساسی را نمی‌توان مخصص اصل (۷۴) دانست.

- بر اساس بند (۲) اصل (۱۵۸) آنچه را که رئیس قوه قضائیه تهیه می‌نماید لایحه است و نه طرح؛ از اینرو چون لایحه است، طبق اصل (۷۴) باید به تصویب هیئت‌وزیران برسد. در

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰: «..... لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضایی در این گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد».

۲. نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰.

واقع اصل (۷۴) در مقام بیان یک کبری است و بند (۲) اصل (۱۵۸) در مقام بیان یک صغری. بنابراین بند (۲) اصل (۱۵۸) و اصل (۷۴) با یکدیگر تناسبی ندارند که رابطه آن دو، تخصیص باشد. لذا طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی است.

- مطابق اصل (۱۶۰) قانون اساسی، وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را برعهده دارد؛ بنابراین در صورتی که دولت در مدت تعیین شده، نسبت به تصویب و ارسال لایحه قضایی به مجلس اقدام ننماید، رئیس قوه قضائیه می‌بایست لایحه را به‌وسیله وزیر دادگستری به مجلس ارسال کند، نه اینکه خود لایحه را مستقیماً به مجلس ارسال نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۱۶۰) قانون اساسی است.

### ب- دیدگاه عدم مغایرت

- مطابق اصل (۷۴) قانون اساسی، لوایح قانونی باید پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس شورای اسلامی فرستاده شود، ولی از آنجا که در بند (۲) اصل (۱۵۸) قانون اساسی، تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی جزء وظایف رئیس قوه قضائیه بوده و ایشان با توجه به احاطه‌ای که بر مسائل قضایی دارند بهتر از هر کس دیگری می‌توانند لایحه قضایی را تهیه نمایند، بند (۲) اصل (۱۵۸) قانون اساسی مخصوص اصل (۷۴) بوده و ایشان می‌تواند رأساً نسبت به ارسال لوایح قضایی به مجلس اقدام نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی نمی‌باشد.

- مستفاد از اصل (۷۴) قانون اساسی، انحصار طریق ارسال لوایح قانونی توسط دولت به مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد، بلکه تنها، وظیفه‌ای است که در مقام بیان یکپارچگی و یکنواخت شدن لوایح ارسالی به مجلس شورای اسلامی می‌باشد. بنابراین اگر دولت به وظیفه خود در ارسال لایحه قضایی به مجلس عمل نمود، دیگر مانعی وجود ندارد که لایحه مستقیماً توسط رئیس قوه قضائیه به دولت فرستاده شود. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی نمی‌باشد.

- عبارت «تهیه لوایح قضایی» در بند (۲) اصل (۱۵۸) به معنای آماده نمودن و تصویب لایحه قضایی توسط رئیس قوه قضائیه است؛ قرینه و شاهد این ادعا، اصل (۱۰۲) قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً... به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند...»،



که منظور از عبارت «تهیه طرح» در این اصل، آماده کردن و تصویب طرح است که شورای عالی استان‌ها حق دارد بدون آنکه طرح را به دولت ارسال نماید، مستقیماً به مجلس ارسال نماید. از آنجا که رئیس قوه قضائیه بیشتر از هرکس دیگری بر مسائل قضایی احاطه دارد، می‌تواند بدون تصویب هیئت وزیران، لوایح قضایی را به مجلس ارسال نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی نیست.

- اگر رئیس قوه قضائیه لایحه‌ای تهیه و آن را به هیئت وزیران ارسال کند، صلاحیت هیئت وزیران در خصوص تصویب لایحه، مثل یک حکم تکلیفی است نه وضعی. به عبارت دیگر، شرط اینکه لایحه قضایی، لایحه قانونی گردد و مطابق اصل (۷۴) قانون اساسی قابل ارسال به مجلس باشد، ارسال آن توسط شخص رئیس قوه قضائیه است نه تصویب آن در هیئت دولت. بنابراین هیئت وزیران نه تنها وظیفه ارسال لایحه به مجلس را دارد، بلکه حق تغییر لایحه را نیز ندارد؛ لذا در صورت نفرستادن لایحه به مجلس، به تکلیف خود عمل ننموده است و رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقلاً لایحه را به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی نمی‌باشد.

- از آنجا که در صدر اصل (۷۴) قانون اساسی عبارت «تقدیم می‌شود» آمده است و نه «تقدیم می‌کند»، این اصل طریقه ارسال لوایح به مجلس را معین ننموده است و لوایح قانونی از طرق دیگری به جز هیئت وزیران نیز می‌تواند به مجلس ارسال گردد و با توجه به اینکه در بند (۲) اصل (۱۵۸)، تهیه لوایح قضایی بر عهده رئیس قوه قضائیه گذارده شده است، اگر هیئت دولت لایحه قضایی را به مجلس ارسال نمود، ایشان می‌تواند خود نسبت به ارسال آن اقدام نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی نمی‌باشد.

- اطلاق نظریه تفسیری شورای نگهبان<sup>۱</sup> در مورد ارسال لوایح قضایی به دولت شامل مواردی که لوایح قضایی برای دولت بار مالی ایجاد می‌کند نیز می‌شود. بنابراین استناد به اینکه اگر رئیس قوه قضائیه لوایح قضایی را مستقیماً به مجلس شورای اسلامی ارسال کند، ممکن است برای دولت بار مالی داشته باشد و این امر مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است، با نظریه تفسیری مذکور مغایرت دارد. همچنین عدم ایراد شورای نگهبان نسبت به

ماده (۳) قانون اختیارات قوه قضائیه در گذشته، بدین معنا است که چنانچه هیئت دولت لوایح قضائی را در مدت تعیین شده به مجلس ارسال نمود، شورای نگهبان، ارسال لوایح قضایی توسط رئیس قوه قضائیه را مغایر اصول قانون اساسی ندانسته است. بنابراین طرح مذکور مغایر مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی نمی‌باشد.

- یکی از اصول مسلّم حقوق اساسی و حقوق اداری این است که خدمات عمومی هیچ‌گاه نباید تعطیل گردد؛ به عنوان مثال، مطابق اصل (۱۳۱) قانون اساسی، در صورت فوت یا عزل رئیس‌جمهور، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های وی را برعهده می‌گیرد. یکی از این خدمات عمومی، خدمات قضایی می‌باشد. براین اساس هیچ‌گاه نباید به واسطه عدم ارسال لایحه قضایی توسط دولت به مجلس شورای اسلامی، خدمت قضایی در کشور معطل بماند. از طرف دیگر، طبق اصل (۱۵۶) قانون اساسی، قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی است و از آنجا که قوه قضائیه باید بتواند به وظایف قضایی و قانونی خود عمل نماید، رئیس قوه قضائیه می‌تواند در صورت اتمام مهلت قانونی در طرح مذکور و عدم تصویب لایحه قضایی توسط دولت، آن را به مجلس ارسال نماید. بنابراین طرح مذکور مغایر اصل (۷۴) قانون اساسی نیست.

### ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د- تصمیم شورا

- مصوبه مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

## نظر (نهایی) شورای نگهبان<sup>۱</sup>

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.  
تذکر:

- تاریخ تصویب قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه ۱۳۷۸/۱۲/۸ است که اشتباهاً ۱۳۸۷/۱۲/۸ ذکر گردیده که باید اصلاح شود.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۲۲۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ايفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد  
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۴۵ - ۸۸۳۲۵ - ۲۱  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir