



پژوهشکده شورای نگهبان

مجموعه مقالات

قانون‌گذاری و قانون اساسی «۲»

کنکاشی در فرآیندهای قانون‌گذاری

جمعی از نویسندگان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

کنکاشی در فرآیندهای قانون‌گذاری

مؤلف:

جمعی از نویسندگان

به اهتمام:

پژوهشکده شورای نگهبان

سرشناسه: فتاحی زفرقندی، علی، ۱۳۶۹-

عنوان قراردادی: ایران. قوانین و احکام، Iran. Laws, etc.

عنوان و نام پدیدآور: قانون‌گذاری و قانون اساسی: کنکاشی در مبانی، کلیات و آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری/گردآورنده علی فتاحی زفرقندی؛ به اهتمام پژوهشکده شورای نگهبان.

مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۳.

مشخصات ظاهری: ۳۲۵ ص. شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۵۰۶۸-۳۱-۵

وضعیت فهرست نویسی: فیبا یادداشت: ج. ۲ و ۳ (چاپ اول: ۱۴۰۳) (فیبا).

عنوان دیگر: کنکاشی در مبانی، کلیات و آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری.

موضوع: قانون‌گذاری -- ایران -- مقاله‌ها و خطابه‌ها

Legislation-- Iran -- *Addresses, essays, lectures

قانون‌گذاری (فقه) -- مقاله‌ها و خطابه‌ها

Legislation (Islamic law)-- Addresses, essays, lectures

شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

رده بندی کنگره: KMH۲۵۱۶ رده بندی دیویی: ۵۵/۳۲۸

شماره کتابشناسی ملی: ۹۹۱۹۳۷۱ اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

کنکاشی در فرآیندهای قانون‌گذاری

مؤلف: جمعی از نویسندگان

گردآورنده: علی فتاحی زفرقندی

صفحه آرا: امین مددی

ناظر فنی: سیدمحمد رضا سیدعلی‌خانی

ناشر: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: زمستان ۱۴۰۳ - تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

شابک دوره: ۹۷۸-۶۲۲-۵۰۶۸-۰۷-۰

شابک تک جلدی: ۹۷۸-۶۲۲-۵۰۶۸-۳۱-۵

قیمت: ۱۵۰ هزار تومان

آدرس: تهران، خیابان شهید بهشتی^(د)، خیابان سرافراز، کوچه پنجم، پلاک ۱۱

تلفن: ۰۲۱-۸۸۷۵۰۰۷۰

■———— فهرست مطالب ————■

۱.....	تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان	جواد تقی‌زاده، مرتضی نجابت‌خواه، سجاد فولادوند
۲۵	رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون	عباسعلی کدخدایی، محمدامین ابریشمی‌راد
۴۷	معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس	محمدبرزگر خسروی
۶۷	بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس	ولی رستمی، الهه مرندی
۸۷	«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم- مرجع تشخیص و نظارت	بیژن عباسی، علی سهرابلو
۱۰۷	مفهوم ضرورت در اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	جواد تقی‌زاده، مرتضی نجابت‌خواه، سجاد فولادوند
۱۲۵	اصل شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان، بررسی موردی مشارکت عمومی	خیراله پروین، محمدمهدی سیفی
۱۵۱	امکان و سازکارهای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری	روح‌الله مکارم، ابوالفضل درویشوند، علی جلیل‌زاده
۱۷۵	فرآیند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه؛ مطالعه‌ی موردی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم	حامد نیکونهاد، سیده نگار موسوی
۱۹۹	امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام	مرتضی حاجی‌علی‌خمسه

۲۲۵ رویکرد فقهی به رأی ممتنع

سید محسن قائمی خرق

۲۴۷ تنقیح قوانین و مقررات گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی

خیرالله پروین، رضا فرامرزی، امین پاشایی امیری

۲۶۹ کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون گذاری

محمدامین ابریشمی راد، حمید نظریان

۲۹۳ امکان سنجی حقوقی جمع سپاری تنقیح قوانین و مقررات

علی بهادری چهارمی، محمدرضا علی پور

۳۱۵ مشارکت عمومی در تهیه و اصلاح قانون

ایرج حسینی صدرآبادی، محمدجواد محمدپور

۳۳۹ نقش و جایگاه تنقیح در پیش نویس نگاری تقنینی

الله مراد جهانگیری، احمد حبیب نژاد، مهدی هداوند

مقدمه

قوه مقننه یکی از ارکان اصلی در نظام‌های حقوقی به شمار می‌رود و وظیفه بنیادین آن، تنظیم و تصویب قوانین است که به‌عنوان قواعد الزام‌آور، نظم اجتماعی را تأمین و حقوق افراد را تضمین می‌کند. این قوه، بازتاب‌دهنده اراده عمومی و ابزار اصلی اعمال حاکمیت مردم است. قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی، به‌عنوان ضامن عدالت و حاکمیت قانون، شرایط لازم برای توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را فراهم می‌آورد و از حقوق و آزادی‌های شهروندان محافظت می‌کند.

در این میان، جایگاه و اهمیت مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان نهادی برآمده از قانون اساسی و برخوردار از صلاحیت‌های تقنینی و نظارتی، موضوعی بنیادین و شایسته بررسی است. این قوه نماینده اراده مردم در چارچوب نظام اسلامی است و صلاحیت تقنینی و نظارتی گسترده‌ای دارد که شامل تدوین و تصویب قوانین عادی، تصویب بودجه سالانه کشور، بررسی برنامه‌های توسعه، و تأیید یا رد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی می‌شود.

مجلس شورای اسلامی قوانین را با در نظر گرفتن چارچوب‌های قانون اساسی و موازین شرعی و رعایت مصالح و منافع عمومی باید تصویب کند و از طریق طرح سؤال از وزراء، استیضاح، تحقیق و تفحص و نظارت بر اجرای قوانین، نقش نظارتی خود را اعمال می‌کند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی باید پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشند و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشند و از قانون اساسی دفاع کنند.

مجلس شورای اسلامی نه‌تنها وظیفه قانون‌گذاری را بر عهده دارد بلکه به‌عنوان نهاد ناظر، می‌تواند رئیس‌جمهور یا وزراء را درباره عملکردشان مورد سؤال قرار دهند. این جایگاه در قانون اساسی با صراحت و دقت تبیین شده و اهمیت این نهاد را در ساختار حکومتی جمهوری اسلامی ایران نمایان می‌سازد.

این مجموعه مقالات سه جلدی با تمرکز بر «صلاحیت‌های قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی»، به تحلیل ابعاد مختلف این موضوع پرداخته و تلاش دارد تا ضمن واکاوی مبانی نظری و تاریخی، به تبیین فرآیند و نقش و اختیارات این نهاد در قانون‌گذاری بپردازد. اهمیت این بررسی، نه‌تنها در کشف و تحلیل نقاط قوت و ضعف موجود، بلکه در ایجاد زمینه‌ای برای بهبود کارکرد

نظام قانون گذاری کشور نهفته است.

در این جلد فرآیندهای نظام قانون گذاری ایران مورد کنکاش و واکاوی قرار می گیرد و مباحث مطرح شده شامل تحلیل مفاهیم و اصولی مانند تفویض اختیار قانون گذاری، ضوابط حاکم بر ابتکار قانون، ضرورت در قانون اساسی، شفافیت و مشارکت عمومی در فرآیند تقنین، و معیارهای شناسایی احکام آیین نامه ای است. همچنین موضوعاتی نظیر محدودیت های قانون گذاری مجلس طبق اصل ۷۵، کیفیت مشارکت نمایندگان، بررسی فقهی رأی ممتنع، فرآیند تدوین قوانین برنامه ای، تنقیح قوانین و مقررات، و امکان سنجی حقوقی جمع سپاری این فرآیندها مورد بررسی قرار گرفته اند.

این اثر مرجعی تخصصی و کاربردی برای پژوهشگران، دانشجویان حقوق عمومی و کارشناسان قانون گذاری است که به تحلیل عمیق فرآیندهای نظام قانون گذاری در چارچوب قانون اساسی می پردازد و امید است این کتاب، با گشودن افق های تازه در تحلیل حقوقی نظام قانون گذاری ایران و ارائه راهکارهای کاربردی برای بهبود آن، سهمی در ارتقای دانش حقوقی و توسعه نهاد قانون گذاری کشور داشته باشد.

گفتنی است مجموعه مقالات کتاب حاضر، پیش از این در شماره های مختلف فصلنامه علمی پژوهشی دانش حقوق عمومی توسط پژوهشکده شورای نگهبان گردآوری و منتشر شده است و اینک پس از تجمیع موضوعی و تدوین در قالب یک اثر علمی منسجم به دانشجویان، پژوهشگران و صاحب نظران حقوق عمومی ارائه می شود. مطالب بیان شده در مقالات لزوماً بیانگر نظرات پژوهشکده شورای نگهبان نبوده و صرفاً ایده و نظرات نگارندگان آنها می باشد.

پژوهشکده شورای نگهبان

زمستان ۱۴۰۳

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان

جواد تقی‌زاده*، مرتضی نجابت‌خواه**، سجاد فولادوند***

چکیده

شورای نگهبان تاکنون نظریاتی در خصوص تفویض اختیار قانونگذاری مجلس شورای اسلامی به دولت و کمیسیون‌های داخلی مجلس بیان کرده است. این شورا با این استدلال که قانونگذاری در موضوعات نیازمند تقنین مختص مجلس شورای اسلامی است، مجلس را در موارد متعددی از تفویض اختیار قانونگذاری به دولت منع کرده است. با این حال، شورای نگهبان دولت را در اصلاح اساسنامه‌هایی که در اجرای اصل ۸۵ تصویب کرده است، بدون نیاز به اخذ اجازه‌ی مجدد از مجلس، دارای صلاحیت می‌داند. شورای نگهبان همچنین در مورد لزوم اعمال اصل ۹۶ در مورد اساسنامه‌های مصوب دولت نظر داده است. شورا در حوزه‌ی تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها بر ضرورت تفویض این قوانین از جانب مجلس شورای اسلامی تأکید دارد، ازاین‌رو تفویض اختیار موجود در قالب قوانین به‌جای‌مانده از دوره‌ی مشروطیت را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌داند. شورای نگهبان بر لزوم تصریح به آزمایشی بودن مصوبات کمیسیون‌ها و تاریخ تصویب و همچنین تاریخ اتمام دوره‌ی آزمایشی و مدت زمان اجرای این مصوبات نظر داده است. با عدم ایراد به تمدید قوانین آزمایشی، شورا موافقت خود را با تمدید مهلت اعتبار آنها حتی برای چندین دوره‌ی متوالی اعلام کرده است.

کلیدواژه‌ها: تفویض اختیار، شورای نگهبان، دولت، قوانین آزمایشی، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

به‌جز حالت خاص مقرر در اصل ۱۰۸ قانون اساسی که به موجب آن، حق قانونگذاری برای رهبری به کمک فقهای اولین دوره‌ی شورای نگهبان و پس از آن، مجلس خبرگان رهبری شناسایی شده،^(۱) در نظام جمهوری اسلامی ایران مجلس شورای اسلامی مرجع منحصر به فرد قانونگذاری به معنای خاص است. طبق قانون اساسی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی اصولاً نمی‌توانند وظیفه‌ی قانونگذاری را جز در مورد مذکور در اصل ۵۹ که به مراجعه‌ی مستقیم به آرای مردم برای اعمال قوه‌ی مقننه بنا به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس اشاره دارد، به شخص یا مرجع دیگری تفویض کنند. در این زمینه اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند...». البته این ممنوعیت به موجب ذیل اصل ۸۵ دو استثنا دارد که عبارت‌اند از: تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس در دو مورد و تفویض اختیار قانونگذاری به دولت در یک مورد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۰۹).^(۲)

موارد امکان تفویض اختیار قانونگذاری مجلس به کمیسیون‌های داخلی آن عبارت‌اند از: موردی که مجلس بر حسب ضرورت اختیار وضع آزمایشی بعضی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض می‌کند؛ موردی که مجلس اختیار تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض می‌کند. اما موردی که مجلس می‌تواند اختیار قانونگذاری را به دولت واگذار کند، فقط اختیار تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت است. بر این اساس شورای نگهبان تاکنون نظریاتی را در خصوص تفویض اختیار قانونگذاری مجلس بیان کرده است. این نظریات یا تفسیری هستند که در پاسخ به استفساریه‌هایی که از جانب مقاماتی که آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان این حق را برای آنها شناخته است^(۳) بیان شده‌اند یا نظریاتی هستند که شورای نگهبان در قالب نظارت اساسی بیان کرده است. در این راستا می‌توان نظریات شورای نگهبان در حوزه‌ی تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت (مبحث اول) و در خصوص تفویض اختیار تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی مجلس (مبحث دوم) را بررسی کرد.

۱. تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت

در دوران مشروطیت بارها مجلس شورای ملی اختیار قانونگذاری را به دیگران واگذار کرده است. مدونین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ با تصویب اصل ۸۵^(۴) به این موضوع واکنش نشان دادند (مدنی، ۱۳۷۵: ۱۵۳). اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۳

شناسایی امور عمومی^(۵) و تأسیس مؤسسات عمومی به موجب قانون باشد. به این ترتیب، ایجاد مؤسسات عمومی و دولتی با تصویب مجلس امکان‌پذیر است و اصولاً این صلاحیت قابل تفویض نیست. اما هریک از این مؤسسات اساسنامه‌هایی دارند که براساس آنها انجام وظیفه می‌کنند. این اساسنامه‌ها نوعاً دارای جنبه‌ی فنی و تخصصی‌اند و مشتمل بر مطالبی نیستند که در مجلس بتوان آنها را مورد بحث و مذاکره‌ی سیاسی قرار داد. همچنین مطالب این اساسنامه‌ها اصولاً مشابه و بی‌نیاز از بحث هستند. علاوه‌بر آن ضرورت تسریع در کار بعضی از مؤسسات اقتضا می‌کند که رسمیت دادن به آنها با سرعت بیشتری صورت گیرد (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۳۳).

با وجود این، در مواردی که مجلس به‌منظور تسریع در پیشبرد امور مؤسسات تصویب اساسنامه‌های آنها را به دولت تفویض می‌کرد با ایراد شورای نگهبان مبنی بر ماهیت تقنینی تصویب اساسنامه‌ها مواجه می‌شد.^(۶) از این‌رو در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ با افزودن الحاقیه به اصل ۸۵ قانون اساسی،^(۷) به مجلس اجازه داده شد تا بتواند تصویب اساسنامه‌ها را به دولت واگذار کند. بنابراین اصل بر عدم امکان تفویض اختیار قانونگذاری به دولت است، ولی این اصل یک استثنا دارد و آن هم اختیار تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت با رعایت اصل ۷۲ قانون اساسی^(۸) است. از این‌رو این مبحث، با توجه به نظریاتی که شورای نگهبان در حوزه‌ی تفویض اختیار قانونگذاری به دولت داشته است، به سه بند تقسیم می‌شود؛ اصل منع تفویض اختیار قانونگذاری به دولت (بند اول)؛ امکان تفویض اختیار تصویب و اصلاح اساسنامه‌ها به دولت (بند دوم)؛ لزوم اعمال اصل ۹۶ در مورد اساسنامه‌های مصوب دولت (بند سوم) به ترتیب بررسی می‌شوند.

۱-۱. اصل منع تفویض اختیار قانونگذاری به دولت

براساس اصل ۷۱ قانون اساسی نهادی که در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی حق وضع قانون دارد، مجلس شورای اسلامی است. مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی نیز اصل بر این است که مجلس حق تفویض اختیار قانونگذاری به دولت یا هر مرجع دیگری را ندارد.^(۹) به همین دلیل شورای نگهبان در موارد متعددی با این استدلال که قانونگذاری مختص مجلس است و تفویض موارد نیازمند تقنین مجلس به دولت خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است، مصوبات مجلس را مورد ایراد قرار داده است. از جمله می‌توان به بند آخر ماده‌ی ۱۰۱ لایحه‌ی تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳۰ اشاره کرد که در این ماده ضوابط و شرایط تعهدات شرکت‌ها و سازمان‌های بخش خصوصی و تعاونی در مقابل تسهیلات و کمک‌های دریافتی از دولت مشخص نشده و به آیین‌نامه محول شده بود. شورای نگهبان این مورد را از اموری دانست که نیازمند تقنین است، از این‌رو مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی اعلام کرد

۴ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

(مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۲: ۲۴۷).^(۱۰)

تعداد زیادی از قوانین موجود در نظام حقوقی ایران قوانین مصوب مجلسین مشروطیت هستند. در اینکه مجلس شورای اسلامی تنها نهادی است که حق اصلاح یا تغییر این قوانین را دارد، تردیدی نیست؛ شورای نگهبان نیز به‌درستی به این واقعیت توجه دارد. از این‌رو شناسایی صلاحیت توسط مجلس برای دولت جهت اصلاح آیین‌نامه‌ی ایمنی انبارهای کالا مصوب ۱۳۵۲ مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. در واقع به این دلیل که آیین‌نامه‌ی مذکور مصوب مجلسین سنا و شورای ملی سابق بوده و قانون محسوب می‌شود و اصلاح قانون به معنای خاص در صلاحیت مجلس است، شورای نگهبان تفویض اصلاح این آیین‌نامه به دولت را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانست (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۲: ۴۱۰).^(۱۱) تصویب قواعد حقوقی تحت عنوان آیین‌نامه از جانب مجلسین مشروطیت با مانعی مواجه نبوده است. اگرچه از این قواعد تحت عنوان آیین‌نامه یاد می‌شود، به‌علت اینکه مصوب مجلسین سابق‌اند، قانون به‌شمار می‌روند و در مرتبه‌ای بالاتر از آیین‌نامه‌های مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی قرار می‌گیرند. این آیین‌نامه‌ها در واقع هم‌تراز با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی‌اند، از این‌رو اصلاح آنها از طریق تصویب آیین‌نامه‌های دولتی موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی خلاف اصل اساسی منع تفویض اختیار قانونگذاری است. اصل بر منع تفویض اختیار قانونگذاری به دولت است، ولی این اصل یک استثنا دارد و آن امکان تفویض اختیار تصویب دائمی و اصلاح اساسنامه‌ها به دولت است.

۱-۲. امکان تفویض اختیار تصویب و اصلاح اساسنامه‌ها به دولت

با توجه به صراحت اصل ۸۵ قانون اساسی بی‌تردید دولت می‌تواند اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت را در صورت تفویض مجلس تصویب کند. پرسشی که مطرح می‌شود این است که اصلاح و تغییر این اساسنامه‌ها در صلاحیت چه مرجعی است؟ در خصوص اینکه در صورت واگذاری تصویب اساسنامه‌ها به دولت آیا اصلاح آنها در اختیار دولت است یا اینکه اصلاح آنها توسط دولت نیازمند اجازه‌ی مجدد از مجلس می‌باشد، استفساریه‌ای از شورای نگهبان شد، ولی شورا به نظریه‌ی تفسیری نرسید (مجموعه نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان در خصوص اصول قانون اساسی ۱۳۵۹-۱۳۸۰، ۱۳۸۱: ۳۷۳).^(۱۲) به‌نظر می‌رسد که برای پاسخ به پرسش مطروحه باید نخست به این پرسش پاسخ داد که مقصود قانونگذار اساسی از کلمه‌ی «دائمی» در عبارت «تصویب دائمی اساسنامه» چیست؟

با توجه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در مورد الحاقیه‌ی اصل ۸۵

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۵

قانون اساسی^(۱۳) و رویه‌ی عملی شورای نگهبان^(۱۴) می‌توان گفت که مقصود قانونگذار اساسی این است که در صورت تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت تا وقتی که سازمان‌ها و شرکت‌های مورد نظر اصل ۸۵ منحل نشده‌اند و مجلس نیز از تفویض خویش عدول نکرده است، دولت حق تصویب اساسنامه‌ها و تغییر آنها را دارد. به عبارت دیگر، در اثر تفویض اختیار تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت، تصویب این اساسنامه‌ها نه به صورت موقت بلکه برای مدت نامعلومی به دولت واگذار می‌شود و از این رو در مواردی که احساس شود اعمال تغییرات در این اساسنامه‌ها لازم است، دولت نیازی به گرفتن اجازه‌ی مجدد از مجلس ندارد. شایان ذکر است که اختیار دولت در تصویب دائمی این اساسنامه‌ها نافی اختیار قانونگذاری مجلس نیست. به عبارت دیگر با نظر به اینکه تفویض اختیار به صلاحیت و مسئولیت مقام تفویض‌کننده و مقام دریافت‌کننده‌ی اختیار منجر می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۶۶)،^(۱۵) مجلس شورای اسلامی می‌تواند هر وقت که صلاح بداند رأساً به تصویب یا تغییر اساسنامه‌ها مبادرت کند.

به دلیل عدم توفیق شورای نگهبان در دستیابی به نظریه‌ی تفسیری در خصوص استفساریه‌ی مطرح‌شده، تصمیم‌گیری درباره‌ی این مورد به مصوبه‌ی تفسیری مجلس شورای اسلامی موکول شد و نظر مجلس در قالب ماده‌ی واحده‌ای تحت عنوان قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مصوب ۱۳۷۷/۰۱/۲۰ این گونه بیان شد: «هر گونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیأت دولت واگذار شده است، چون تغییر نظر دولت محسوب می‌شود با هیأت وزیران است» (ایمانی و قلمیری، ۱۳۸۸: ۵۸۶). این ماده‌ی واحده مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. طرز نگارش این ماده ذهنیتی را ایجاد می‌کند که گویا به طور کلی صلاحیت ورود مجلس نیز در این حوزه محدود شده است. این ذهنیت مستلزم آن است که تفویض اختیار تصویب اساسنامه‌ها به دولت را مادام‌العمر بدانیم، به طوری که مجلس حق ورود یا لغو اختیار تفویض شده به دولت را نداشته باشد. اما ماده‌ی واحده‌ی مذکور صرفاً در مقام پاسخ به استفساریه مطرح شده که آیا پس از تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت، اصلاح و تغییر آنها نیز در اختیار دولت است یا برای اصلاح و تغییر آنها باید از مجلس اجازه‌ی مجدد گرفت؟ بنابراین ماده‌ی واحده‌ی مذکور فقط بیانگر این است که دولت برای اصلاح و تغییر اساسنامه‌ها نیازی به اجازه‌ی مجدد از مجلس ندارد و از این رو در مقام تحدید صلاحیت تقنینی مجلس نیست. از مطالب گفته‌شده استنباط می‌شود که آوردن واژه‌ی «دائم» در قسمت دوم اصل ۸۵ به این دلیل بوده است که این ذهنیت به وجود نیاید که تفویض اختیار قسمت دوم اصل ۸۵ مانند قسمت اول

۶ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

آن موقتی و آزمایشی است. در اینجا منظور از مصوبات دائمی مصوبات غیرآزمایشی و روزمره‌ی مجلس است نه تفویض اختیار مادام‌العمری که مجلس حق لغو اختیار تفویض شده را نداشته باشد یا خودش رأساً نتواند به تصویب قانون مبادرت کند. به این ترتیب اساسنامه‌های مصوب دولت به چند طریق قابل اصلاح یا نسخ هستند؛ طریق اول آن است که مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، که تصویب اساسنامه‌ی آنها به دولت واگذار شده است، منحل شوند؛ طریق دوم آن است که مجلس، پس از تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت، خود در آن موضوع قانون وضع کند و به تصویب یا اصلاح اساسنامه‌ها مبادرت ورزد؛ طریق سوم آن است که دولت اساسنامه‌های مصوب خویش را اصلاح کند یا تغییر دهد که در صورت اخیر با توجه به ماده‌ی واحده‌ی مذکور نیازی به اخذ اجازه‌ی مجدد از مجلس نیست. شورای نگهبان معتقد است که مصوبات دولت در قالب اصل ۸۵ قانون اساسی را باید مورد نظارت اساسی و شرعی قرار دهد.

۱-۳. لزوم اعمال اصل ۹۶ در اساسنامه‌های مصوب دولت

قانون اساسی در خصوص لزوم اعمال اصل ۹۶^(۱۶) در مورد اساسنامه‌های مصوب دولت صراحت دارد، زیرا اعتبار آنها را منوط به نظارت شورای نگهبان کرده است. براساس اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ها را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خویش واگذار کند یا اجازه‌ی تصویب آنها را به دولت بدهد. ازاین‌رو این اساسنامه‌ها نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایر باشند، تشخیص این امر براساس اصل ۹۶ به عهده‌ی شورای نگهبان است. با وجود صراحت اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر لزوم نظارت شورای نگهبان بر اساسنامه‌های مصوب دولت، هیأت وزیران در بادی امر براساس نظر دفتر اداری کل حقوقی ریاست جمهوری وقت عمل می‌کرد. این دفتر بین مواردی که مجلس تصریح می‌داشت که براساس اصل ۸۵ تصویب اساسنامه‌ها را به دولت تفویض کرده است و مواردی که مجلس چنین تصریحی نمی‌داشت، تفکیک قائل می‌شد. در صورت اول نظر دفتر بر لزوم اعمال اصل ۹۶ قانون اساسی و در صورت دوم نظر دفتر بر عدم لزوم اعمال اصل ۹۶ بر اساسنامه‌های مصوب دولت بوده است.^(۱۷) استدلال دفتر اداری کل حقوقی این بود که اصل ۸۵ اصولاً ناظر بر ممنوعیت تفویض حق قانونگذاری است و اصلاحیه‌ی اصل مزبور موارد استثنا را توسعه داده است، وگرنه تصویب اساسنامه فی حد نفسه به منزله‌ی قانونگذاری نیست. دفتر حقوقی معتقد بود که اگر اجازه‌ی تصویب اساسنامه‌ها به دولت بدون استناد به اصل ۸۵ قانون اساسی باشد، این اساسنامه‌ها صرفاً در حد تصویب‌نامه اعتبار دارند که الزامی برای اجرای اصل ۹۶ در مورد آنها وجود ندارد. (مجموعه نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان در

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۷

خصوصاً اصول قانون اساسی ۱۳۸۰-۱۳۵۹، ۱۳۸۱: ۲۱۰) به‌منظور رد این نظریه‌ی دفتر حقوقی ریاست جمهوری می‌توان گفت که آنچه از اصل ۸۵ به‌دست می‌آید این است که دولت فقط در یک حالت حق تصویب اساسنامه را دارد و آن موردی است که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی اجازه‌ی آن را از جانب مجلس شورای اسلامی دریافت کرده باشد. با توجه به صراحت اصل ۸۵ قانون اساسی در این صورت باید قطعاً نظارت شورای نگهبان بر مصوبات دولت اعمال شود.

به‌عبارت دیگر، قانونگذار اساسی در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اصل قانونی بودن اساسنامه‌ی شرکت‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت را شناسایی کرده است، ازاین‌رو تصویب اساسنامه‌های شرکت‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت از امور تقنینی محسوب می‌شود. مجلس می‌تواند با اجازه‌ی قانونگذار اساسی در این خصوص رأساً اقدام کند یا تصویب آنها را به کمیسیون‌های داخلی خویش یا دولت تفویض کند. با توجه به اینکه تصویب امر تقنینی توسط مجلس به دولت واگذار می‌شود، رعایت مقررات اصل ۹۶ قانون اساسی در خصوص مصوبات دولت به استناد اصل ۸۵ قانون اساسی ضروری است، خواه مجلس در اجازه‌ی خود به دولت به‌صراحت بیان کند که طبق اصل ۸۵ تصویب دائمی اساسنامه را به دولت تفویض می‌کند و خواه بیان نکند. اگرچه شایسته است که مجلس در هر مورد که اجازه‌ی تصویب اساسنامه‌ای را به دولت می‌دهد صراحتاً بیان کند که براساس اصل ۸۵ قانون اساسی آن را تفویض می‌کند تا هیچ ابهامی باقی نماند. ازاین‌رو نظریه‌ی اداره‌ی کل حقوقی ریاست جمهوری وقت مبنی بر اینکه تصویب اساسنامه فی حد نفسه به‌منزله‌ی قانونگذاری نیست، فاقد وجهت حقوقی است. به هر حال از آنجا که دادستان وقت دیوان محاسبات رویه‌ی دولت را خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی می‌دانست، موضوع را به شورای نگهبان اعلام کرد. به همین دلیل قائم مقام وقت دبیر شورای نگهبان طی نامه‌ای از معاون اول رئیس‌جمهور خواستار توضیح شد. دولت در توجیه عمل خود به نظر اداره‌ی کل حقوقی ریاست جمهوری استناد کرد و پاسخ داد که اگر استدلال این دفتر بدون اظهار نظر تفسیری شورای نگهبان مورد قبول این شورا باشد، به‌طور عادی و به‌ترتیبی که ذکر شده است عمل خواهد شد، در غیر این صورت شورای نگهبان به‌ترتیبی که مقتضی می‌دانند اعلام نظر فرمایند تا به همان صورت عمل شود.^(۱۸)

موضوع در شورای نگهبان مطرح و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان به شرح ذیل اعلام شد: «کلیه‌ی اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که پس از تاریخ اصلاحیه‌ی قانون اساسی به تصویب هیأت دولت رسیده یا برسد خواه اجازه‌ی تصویب آن قبل از تاریخ اصلاحیه‌ی قانون اساسی داده شده و یا بعد از تاریخ مزبور باشد، خواه در ضمن واگذار

۸ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

کردن اجازه‌ی تصویب، تصریح به اصل ۸۵ قانون اساسی شده یا نشده باشد، مشمول حکم مقرر در اصل فوق‌الذکر می‌باشد و باید برای تشخیص عدم مغایرت آنها با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود». (مجموعه نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان در خصوص اصول قانون اساسی ۱۳۸۰-۱۳۵۹، ۱۳۸۱: ۲۱۱) بنابراین براساس نظریه‌ی شورای نگهبان اساسنامه‌های مصوب دولت را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

الف) اساسنامه‌هایی که پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ تصویب شده‌اند. شورای نگهبان پیش از بازنگری سال ۶۸ در مواردی که مجلس ضوابط تصویب اساسنامه‌ها را تعیین می‌کرد، تفویض تصویب اساسنامه‌ها به دولت را مغایر قانون اساسی نمی‌دانست. در این خصوص می‌توان به تفویض اختیار تصویب اساسنامه‌ها به دولت در ماده‌ی ۲ لایحه‌ی اداره‌ی امور شرکت‌های بیمه اشاره کرد که در جلسه‌ی مورخ ۱۳۶۷/۹/۱۳ به تصویب مجلس رسید.^(۱۹) به این دلیل که این اساسنامه‌ها پیش از الحاقیه‌ی اصل ۸۵ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به تصویب دولت رسیده‌اند، ایرادات شرعی و قانونی آنها از طریق اصل ۱۲۶ سابق^(۲۰) و اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی قابل بررسی است؛

ب) اساسنامه‌هایی که اجازه‌ی تصویب آنها پیش از بازنگری قانون اساسی بوده اما پس از الحاقیه‌ی اصل ۸۵ تصویب شده‌اند. به این دلیل که تصویب این اساسنامه‌ها پس از بازنگری قانون اساسی و الحاقیه‌ی اصل ۸۵ قانون اساسی بوده است مشمول احکام مقرر در الحاقیه‌ی اصل ۸۵ می‌باشند و اعمال اصل ۹۶ در مورد این اساسنامه‌ها براساس نظر شورای نگهبان ضرورت دارد. این اساسنامه‌ها دارای ارزش قانون عادی هستند؛

ج) اساسنامه‌هایی که هم اجازه‌ی تصویب آنها و هم تصویب آنها پس از بازنگری قانون اساسی است. این اساسنامه‌ها همانند اساسنامه‌های قسمت «ب» بلکه به طریق اولی براساس نظر شورای نگهبان و صراحت اصل ۸۵ قانون اساسی باید به‌منظور اعمال اصل ۹۶ به شورای نگهبان ارجاع شوند. قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس نیز باید مورد نظارت اساسی و شرعی شورای نگهبان قرار گیرند.

۲. تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها

طبق اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس می‌تواند در موارد ضروری اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. قوانین مصوب کمیسیون‌ها موقتاً که مدت اجرای آنها توسط مجلس پس از تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌ها و تصویب

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۹

کمیسیون مربوطه تعیین می‌شود. اجرای این قوانین در مدت تعیین‌شده جنبه‌ی آزمایشی دارد. این قوانین اجرا می‌شوند تا در عمل وضعیت و میزان موفقیت و مفید بودن آنها معلوم شود و پس از آن در صورت لزوم به تصویب نهایی مجلس برسند. پس از انقضای مهلت تعیین‌شده برای اجرای آزمایشی، این قوانین اعتبار قانونی ندارند (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۷۵)،^(۲۱) بنابراین دولت یا نمایندگان مجلس باید قبل از انقضای مدت آزمایشی آنها به‌منظور تعیین تکلیف دائمی، لایحه یا طرح قانونی لازم را به مجلس ارائه کنند. رویه‌ی جاری بر این قرار گرفته است که اگر طرح یا لایحه‌ی مذکور تهیه نشود، درخواست تمدید مهلت اجرای آزمایشی آن صورت می‌گیرد و مجلس درخواست تمدید مهلت اجرای آزمایشی آن را تصویب می‌کند. نمونه‌ی بارز آن تمدید چندین باره‌ی مهلت اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی سابق است (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۱۰).

در ادامه لزوم تفویض تصویب قوانین آزمایشی از جانب مجلس شورای اسلامی (بند اول)، لزوم تصریح به آزمایشی بودن مصوبات کمیسیون‌ها (بند دوم) و مسئله‌ی تمدید قوانین آزمایشی توسط کمیسیون‌ها (بند سوم) از منظر شورای نگهبان به‌ترتیب بررسی می‌شوند.

۱-۲. ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی از جانب مجلس

صدر اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس ... در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های ذی‌ربط خود واگذار کند». شورای نگهبان در نظریات خویش^(۲۲) تاکنون برخی مصادیق موارد ضروری را بیان کرده است. این شورا نداشتن قانون دائمی مصوب مجلس شورای اسلامی و خلأ قانونی را از جمله عواملی می‌داند که ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها را توجیه می‌کنند. به صراحت قانون اساسی در مواردی که ضرورت ایجاد می‌کند، کمیسیون‌ها در صورتی حق قانونگذاری دارند که این اختیار از جانب مجلس به آنها تفویض شده باشد. به‌نظر می‌رسد منظور از مجلس در اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی است و قانونگذاری کمیسیون‌های داخلی ذی‌ربط مجلس به استناد تفویض اختیار مجلسین مشروطیت به کمیسیون‌های وقت فاقد اعتبارند. مؤید این برداشت یکی از نظریات شورای نگهبان است که در ذیل بیان می‌شود.

کمیسیون امور اقتصادی و دارایی مجلس شورای اسلامی با عنوان اینکه جانشین کمیسیون دارایی مجلس شورای ملی رژیم سابق است، بدون اینکه از جانب مجلس شورای اسلامی اجازه‌ای مبنی بر اختیار قانونگذاری براساس اصل ۸۵ قانون اساسی دریافت کرده باشد، ماده‌ی ۲۶۸ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون امور گمرکی را به استناد ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰^(۲۳) و ماده‌ی ۳۹۷ آیین‌نامه‌ی قانون مذکور تصویب کرد و در اجرای اصل ۹۴ به

۱۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان به شرح ذیل نظر داد: «لایحه‌ی الحاقیه‌ی ماده‌ی ۲۶۸ آیین‌نامه‌ی اجرای قانون امور گمرکی طبق سوابقی که از مجلس شورای اسلامی فرستاده شده به استناد ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی مصوب ۳۰ خرداد ۱۳۵۰ تصویب شده است و کمیسیونی که طبق قانون مذکور حق تصویب این آیین‌نامه را داشته کمیسیون مجلس شورای طاعتی است و کمیسیون مجلس شورای اسلامی قایل مقام آن نمی‌باشد. به نظر می‌رسد که باید اختیار تصویب این ماده‌ی الحاقی به کمیسیون از جانب مجلس شورای اسلامی مستقلاً داده شود» (مدنی، ۱۳۶۶: ۲۰۳). استدلال شورای نگهبان در این نظریه قابل خدشه است، زیرا ورود کمیسیون مجلس شورای اسلامی به این حوزه به استناد اجازه‌ای بوده که قوانین مصوب مجلس مشروطیت داده است و قوانین مصوب مجالس مشروطیت تا وقتی که نسخ نشده‌اند قابل اجرا هستند و حقوقی که به موجب این قوانین تفویض شده‌اند جنبه‌ی قانونی دارند. با وجود این بیان دو نکته‌ی تکمیلی در این خصوص لازم است. اول اینکه ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی از این نظر که تصویب آیین‌نامه از وظایف دولت است و این ماده تصویب آیین‌نامه را به کمیسیون داخلی مجلس واگذار کرده، خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. شورای نگهبان معتقد است که مجلس از صلاحیت واگذاری تصویب آیین‌نامه به کمیسیون‌های داخلی خویش برخوردار نیست.^(۲۴) دوم اینکه تفویض اختیاری که از جانب ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی به کمیسیون دارایی مجلس برای تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مذکور صورت گرفته خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، زیرا تفویض اختیاری که ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی انجام داده، تفویض اختیار دائمی است و حال آنکه اصل ۸۵ تفویض اختیار تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی مجلس را اجازه داده است.

قوانین متعددی از رژیم سابق در نظام حقوقی ایران وجود دارند که مغایر با قانون اساسی‌اند. شورای نگهبان نمی‌تواند مستقیماً این قوانین را به استناد مغایرت آنها با قانون اساسی مورد نظارت قرار دهد، ولی تا جایی که ممکن است باید از حضور این قوانین در نظام حقوقی کشور جلوگیری به عمل آورد. در قوانین اساسی بعضی از کشورها به صراحت منسوخ بودن قوانین مغایر با قانون اساسی اعلام شده است. برای مثال ماده‌ی ۶۲ قانون اساسی افغانستان مقرر می‌دارد: با انفاذ این قانون قوانین و فرامین تقنینی مغایر با احکام آن ملغی است. قوانین اساسی بعضی کشورها مانند ایتالیا این صلاحیت را برای نهادهای صیانت از قانون اساسی به رسمیت شناخته‌اند که قوانین و مقررات مصوب نظام سابق را که مغایر با قانون اساسی فعلی‌اند ابطال کنند. (تقی‌زاده، ۱۳۹۱ - ۱۳۹۲: ۲۵) دیوان قانون اساسی ایتالیا از همان آغاز یعنی از زمان صدور نخستین رأی در سال ۱۹۵۶، نظارت پسینی بر قوانین تصویب‌شده در دوره‌ی پیش از لازم‌الاجرا

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۱۱

شدن قانون اساسی را پذیرفت. (فاورو، ۱۳۸۸: ۱۰۰) در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هیچ‌یک از دو روش اشاره‌شده برای سلب اعتبار از قوانین مغایر با قانون اساسی که از رژیم گذشته باقی مانده‌اند، وجود ندارد و برای شورای نگهبان فقط یک نظارت پیشینی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی شناسایی شده است. (تقی‌زاده، ۱۳۹۱-۱۳۹۲: ۲۵) از این رو همچنان مشکل مغایرت قوانین به‌جای‌مانده از رژیم گذشته با قانون اساسی وجود دارد و شورای نگهبان توانایی مؤثر پاکسازی نظم حقوقی از این قوانین را ندارد.

مصوبات مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی مجلس که مرتبط با قوانین مصوب پیش از انقلاب اسلامی‌اند، زمینه‌ی نظارت احتمالی شورای نگهبان بر قوانین مصوب پیش از انقلاب اسلامی را به‌صورت غیرمستقیم فراهم می‌کنند که نظارت اساسی بر ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی یکی از مصادیق آن است. البته در اینجا می‌توان نظریه‌ی نسخ ضمنی قوانین سابق را که مغایر با قانون اساسی‌اند، به‌وسیله‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح کرد. برای مثال می‌توان گفت که ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی مصوب ۳۰ خرداد ۱۳۵۰ به‌وسیله‌ی اصل ۸۵ قانون اساسی به‌عنوان یک قانون برتر مؤخر (چون این ماده تفویض اختیار قانونگذاری را به طریقی غیر از طریق مقرر در اصل ۸۵ قانون اساسی اجازه داده است) یا از طریق اصل ۱۳۸ قانون اساسی (چون اصل ۱۳۸ تصویب آیین‌نامه را از وظایف دولت می‌داند، اما ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی تصویب آن را به کمیسیون مجلس واگذار کرده است) نسخ ضمنی شده است. وقتی یک قانون عادی به‌وسیله‌ی قانون همسطح مؤخر می‌تواند نسخ ضمنی شود، به طریق اولی می‌تواند از طریق یک قانون برتر مؤخر مانند قانون اساسی نسخ ضمنی گردد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۶۸).^(۲۵) به هر حال به استناد نسخ ضمنی می‌توان گفت که پس از تصویب اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمی‌بایست دیگر به ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی در خصوص تفویض اختیار تصویب قوانین دائمی یا آیین‌نامه به کمیسیون‌ها استناد شود. اگرچه پیش از تصویب اصول ۸۵ و ۱۳۸ استناد به ماده‌ی ۵۹ جایز بوده است و مصوباتی که به استناد ماده‌ی ۵۹ از طریق کمیسیون دارای مجلس سابق وضع شده‌اند، به اعتبار خود باقی‌اند. از منظر شورای نگهبان تصریح به آزمایشی بودن مصوبات کمیسیون‌ها ضروری است.

۲-۲. لزوم تصریح به آزمایشی بودن مصوبات کمیسیون‌ها

از منظر قانونگذار اساسی تفویض اختیار تصویب قوانین به کمیسیون‌ها به صراحت صدر اصل ۸۵ باید به‌صورت آزمایشی و موقت باشد و گرنه تفویض اختیار مجلس شورای اسلامی خلاف قانون اساسی است. شورای نگهبان به این نکته‌ی مهم توجه داشته و در مواردی که به آزمایشی بودن قوانین مصوب کمیسیون‌ها تصریح نشده است، مصوبه‌ی مجلس را خلاف اصل

۸۵ قانون اساسی اعلام کرده است. برای مثال ماده‌ی ۷۵ طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا که ظاهراً حق قانونگذاری را به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی واگذار می‌کرد، به این دلیل که به آزمایشی بودن مصوبه‌ی کمیسیون مذکور تصریح نداشت، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. ماده‌ی مذکور مقرر می‌داشت: «آیین‌نامه‌ی سازمانی، تشکیلاتی و تعداد و نحوه‌ی تشکیل جلسه‌ی شوراها و دبیرخانه‌ی کلیه‌ی شوراها و تعداد کارکنان آنها و هزینه‌های مربوط و هر گونه پرداختی به اعضای شوراها توسط شورای عالی استانها تهیه و به تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی می‌رسد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۳: ۱۱۰). شورای نگهبان در تاریخ ۸۱/۸/۱۵ در نظریه‌ی شماره‌ی ۸۱/۱۰/۱۸۱۰ در مورد ماده‌ی مذکور اظهار داشت: «اگر منظور از آیین‌نامه قانون است مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی باید به‌صورت آزمایشی باشد و اگر منظور از آیین‌نامه در این ماده قانون نیست بلکه منظور آیین‌نامه‌های مصوب دولت است تصویب این آیین‌نامه‌ها وظیفه‌ی دولت است و واگذاری آن به کمیسیون‌ها بر خلاف اصل ۸۵ و اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۳: ۱۲۲).

شورای نگهبان به‌درستی ماده‌ی مذکور را در دو صورت فرض می‌گیرد و هر دو صورت را مورد ایراد قرار می‌دهد؛ اول اینکه چون ماده‌ی مذکور مقرر می‌دارد آیین‌نامه‌ی سازمانی و تشکیلاتی و غیره باید به تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی برسد، این فرض مورد توجه شورای نگهبان قرار گرفته که منظور از تصویب آیین‌نامه در ماده‌ی مذکور قانونگذاری به‌وسیله‌ی کمیسیون‌های داخلی مجلس است. بر این اساس به‌دلیل اینکه به‌صراحت صدر اصل ۸۵ قانون اساسی تفویض تصویب قانون به کمیسیون‌های داخلی مجلس باید به‌صورت آزمایشی باشد، شورای نگهبان ماده‌ی مذکور را به‌علت عدم تصریح به آزمایشی بودن مصوبه‌ی کمیسیون مورد ایراد قرار داده است. فرض دیگر شورای نگهبان از ماده‌ی مذکور این است که اگر منظور از آیین‌نامه قانون نیست بلکه آیین‌نامه‌های دولتی موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی است، تصویب آنها وظیفه‌ی دولت است و به‌صراحت اصول ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی تصویب آنها توسط کمیسیون‌های داخلی مجلس خلاف اصول مذکور است. شورای نگهبان در تذکراتی که تاکنون به مجلس داشته است، بر این نکته تأکید کرده که در ذیل مصوبات کمیسیون‌ها در قالب اصل ۸۵ قانون اساسی ضروری است به تصویب آنها براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، تاریخ تصویب و مدت زمان اجرای آنها به‌صورت آزمایشی اشاره شود (مجموعه نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان در

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۱۳

خصوصاً اصول قانون اساسی ۱۳۸۰-۱۳۵۹، ۱۳۸۱: ۴۵۷). تمدید قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس در نظم اساسی ایران امکان‌پذیر است.

۲-۳. تمدید قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌ها

درباره‌ی اینکه قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌ها برای یک یا چند دوره‌ی دیگر قابل تمدید هستند، در تاریخ ۱۳۷۳/۶/۵ از شورای نگهبان استفساریه شد، اما شورای نگهبان به نظریه‌ی تفسیری نرسید (مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی ۱۳۸۰-۱۳۵۹، ۱۳۸۱: ۲۴۵). در عمل مشاهده می‌شود که تمدید مهلت اعتبار قوانین آزمایشی توسط شورای نگهبان پذیرفته شده است. برای مثال شورای نگهبان با تمدید مهلت اعتبار قانون آزمایشی مجازات اسلامی سابق برای چندین دوره‌ی متوالی که اولین بار در تاریخ ۱۳۷۰/۵/۸ به مدت پنج سال به تصویب کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی رسید و تمدید آن به مدت ده سال در تاریخ ۱۳۷۵/۲/۱۲ و به مدت یک سال در تاریخ ۱۳۸۵/۵/۲۹ و تمدید یکساله‌ی دیگر آن در سال ۱۳۸۶ و آخرین تمدید آن در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۲۸ موافقت کرد و این تمهیدهای مکرر را مغایر با قانون اساسی ندانست. به عبارت دیگر، شورای نگهبان در مقام مفسر قانون اساسی به این دلیل که صدور نظریه‌ی تفسیری نیازمند آرای حداقل سه‌چهارم اعضای شورای نگهبان است، نتوانست به نظریه‌ی تفسیری برسد، اما در مقام ناظر قانون اساسی به این دلیل که اعلام مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی نیازمند آرای اکثریت اعضای شورای نگهبان است، با مصوبات مجلس شورای اسلامی که به تمدید اعتبار مهلت آزمایشی مصوبات کمیسیون‌های داخلی مبادرت کرده‌اند، مخالفت نکرد. ازاین‌رو تمدید مهلت اعتبار قوانین آزمایشی دارای وجهت اساسی است. شورای نگهبان همچنین در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ تا پایان ۱۳۹۳ را تأیید کرد. ازاین‌رو نظر شورای نگهبان بر اساسی بودن تمدید مهلت اجرای آزمایشی قوانین است.

با توجه به اینکه از منظر شورای نگهبان وجود ضرورت برای تفویض تصویب قوانین آزمایشی از جانب مجلس به کمیسیون‌های داخلی آن لازم است، این سؤال مطرح می‌شود که آیا موافقت با تمدید قوانین آزمایشی بدون احراز ضرورت جایز است؟ به عبارت دیگر آیا می‌توان گفت که شورای نگهبان می‌تواند در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت تمدید اعتبار قوانین آزمایشی اظهار نظر کند و در صورت عدم احراز ضرورت تمدید از تمدید مهلت اعتبار قوانین آزمایشی با ابزار مغایرت آن با قانون اساسی جلوگیری به عمل آورد؟ از آنجا که قوانین آزمایشی پس از اتمام مدت اجرای آزمایشی آنها دیگر اعتبار قانونی نخواهند داشت، مجلس باید ترتیبی اتخاذ کند که

قانون دائمی آن را پیش از اتمام مدت اجرای آزمایشی آن تصویب کند تا خلأ قانونی به وجود نیاید. با وجود این تجربه نشان داده که مجلس شورای اسلامی قانون دائمی را پیش از انقضای مدت اجرای بسیاری از قوانین آزمایشی تصویب نمی‌کند و جامعه با خلأ قانونی مواجه شده است (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۳۵). در این صورت همان‌گونه که از آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی^(۲۶) استنباط می‌شود، به این دلیل که قانون دائمی وجود ندارد، چاره‌ای جز تمدید اعتبار قوانین آزمایشی وجود نخواهد داشت. بنابراین در صورت تعلل مجلس شورای اسلامی و عدم تصویب قانون دائمی پیش از پایان مدت اجرای آزمایشی هر قانون، همیشه ضرورت تمدید اعتبار آن وجود دارد. به عبارت دیگر شورای نگهبان نمی‌تواند به استناد عدم احراز ضرورت تمدید، از تمدید مهلت اعتبار قوانین آزمایشی جلوگیری کند.

پرسش دیگری که می‌توان مطرح کرد این است که اگر قانون آزمایشی مصوب کمیسیون داخلی مجلس شورای اسلامی بدون هیچ تغییری به تصویب نهایی مجلس برسد یا مهلت اعتبار اجرای آزمایشی قانون مصوب کمیسیون توسط مجلس تمدید شود، محتوای مصوبه‌ی مجلس باید بار دیگر به تأیید شورای نگهبان برسد یا تأیید اولیه‌ی شورای نگهبان کفایت می‌کند؟ به نظر می‌رسد بیان اصل ۹۴ قانون اساسی مبنی بر لزوم ارسال کلیه‌ی مصوبات مجلس به حد کافی صراحت دارد که همه‌ی مصوبات مجلس باید به منظور نظارت شرعی و اساسی برای شورای نگهبان ارسال شوند، اما این مسئله که آیا شورای نگهبان می‌تواند از تأییدی که هنگام تصویب اولیه و آزمایشی قانون داشته است به هنگام تصویب نهایی یا تمدید مهلت اعتبار آن توسط مجلس عدول کند و نظر دیگری را ابراز دارد، به ثبات و استحکام نظریات شورا وابسته است. تأیید مصوبات توسط شورای نگهبان باید چنان دقیق و حساب شده باشد که جز در صورت اعمال تغییرات در مصوبات مجلس نیازی به اصلاح یا احیاناً عدول از نظریات شورا نباشد. با وجود این، در بعضی موارد اصلاح نظر قبلی یا عدول از آن اجتناب‌ناپذیر است، به‌ویژه با تغییر اعضای شورای نگهبان و تحولی که در نظریات فقهی و حقوقی پیش می‌آید (مدنی، ۱۳۶۶: ۱۳۳).

نتیجه‌گیری

با توجه به اصل ۸۵ قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان تنها در یک مورد دولت حق قانونگذاری به معنای خاص را دارد و آن موردی است که مجلس اختیار تصویب دائمی اساسنامه‌ی مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت را به دولت اجازه دهد. با توجه به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان اساسنامه‌هایی که به تصویب دائم دولت رسیده‌اند، به سه طریق قابل اصلاح یا نسخ هستند؛

اول آنکه مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، که تصویب اساسنامه‌ی آنها به دولت واگذار شده است، منحل شوند؛ دوم آنکه مجلس، پس از تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به دولت، رأساً به تصویب اساسنامه‌ها مبادرت ورزد؛ سوم آنکه دولت خود اساسنامه‌های مصوب خود را اصلاح کند یا تغییر دهد که در صورت اخیر نیازمند اخذ اجازه‌ی مجدد از مجلس نیست. اما مجلس در موارد متعددی در حین وضع یک قانون تکالیفی را برای دولت مقرر کرده است که بعداً دولت در قالب آیین‌نامه‌ی اجرایی آن قانون آن تکالیف را انجام دهد. در واقع مجلس در قالب تکلیف دولت برای تدوین آیین‌نامه‌ی اجرایی گاهی اختیار تدوین قانون را در موردی خاص به دولت داده است، برای مثال به دولت اختیار داده است که برای فعل یا ترک فعلی مجازات وضع کند. در اینجا شورای نگهبان بارها با این استدلال که آنچه دولت برای وضع آن صالح شناخته شده است از امور تقنینی به‌شمار می‌آید و خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است، مصوبه‌ی مجلس را مورد ایراد قرار داده است. شورا معتقد است که می‌تواند در خصوص ضرورت یا عدم ضرورت تفویض اختیار تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی مجلس اظهار نظر کند و در صورت عدم احراز ضرورت از تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌های مجلس جلوگیری به‌عمل آورد. شورای نگهبان تفویض اختیاری را که از جانب قوانین مشروطیت به کمیسیون‌های مجلس شورای ملی سابق صورت گرفته است، فاقد اعتبار اساسی می‌داند و تأکید دارد که تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های مجلس باید براساس اصل ۸۵ قانون اساسی و از جانب مجلس شورای اسلامی صورت گیرد. این شورا در نظریات خود بر آزمایشی بودن قوانین مصوب کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و لزوم تصریح به آزمایشی بودن آنها تأکید دارد. همچنین شورای نگهبان با عدم ایراد به تمدید مهلت اعتبار قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی در عمل با تمدید این قوانین به‌صورت مکرر موافقت کرده است. در پایان باید گفت که نظارت شورای نگهبان نه تنها پس از تصویب اساسنامه‌های مصوب دولت و همچنین پس از هر اصلاح و تغییر در آنها لازم است، بلکه در مورد اساسنامه‌های مصوب کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی نیز اعمال نظارت شورای نگهبان به همین ترتیب ضروری است. اعمال اصل ۹۶ قانون اساسی در مورد قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی پس از هر دوره تمدید و پس از نهایی شدن آن قوانین در مجلس شورای اسلامی نیز لازم است.

یادداشت‌ها

۱. اصل ۱۰۸ قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه‌ی داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به‌وسیله‌ی فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».
۲. واگذاری یا تفویض اختیار به معنای سلب صلاحیت و اختیار از مقام تفویض‌کننده نیست، بلکه به صلاحیت مشترک تفویض‌کننده و تفویض‌شونده منجر می‌شود. تفسیر لفظی و تاریخی واگذاری یا تفویض اختیار قانونگذاری در اصل ۸۵ قانون اساسی مؤید این مطلب است که از منظر قانونگذار اساسی بین تفویض و واگذاری تصویب یا حتی دادن اجازه‌ی تصویب تفاوتی وجود ندارد. ماده‌ی ۱۶۷ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیز این برداشت را تأیید می‌کند.
۳. ماده‌ی ۱۸ آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان مقرر می‌دارد: «تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس‌جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه‌ی قضاییه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌گیرد».
۴. اصل ۸۵ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شوند و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود».
۵. منظور از امور عمومی اموری است که تصدی یا نظارت بر آنها به عهده‌ی دولت به معنای قوای حاکم است.
۶. در این مورد می‌توان به ایراد شورای نگهبان به تبصره‌ی ۲ ماده‌ی واحده‌ی لایحه‌ی تأسیس شرکت سهامی خاص تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات راهسازی و راهداری که در جلسه‌ی ۱۳۶۷/۹/۶ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسید اشاره کرد. تبصره‌ی مذکور مقرر می‌داشت: «اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و استخدامی شرکت بنا به پیشنهاد وزارت راه و ترابری و تأیید مجمع عمومی شرکت به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. اساسنامه و آیین‌نامه‌های استخدامی قبل از تصویب هیأت وزیران باید به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور نیز برسد». شورای نگهبان در نظریه‌ی شماره‌ی ۳۱۳۲ مورخ ۱۳۶۷/۹/۷ در مقام ایراد به تبصره‌ی مذکور اظهار داشت: «تفویض اختیار در تصویب اساسنامه‌ی مذکور در تبصره‌ی ۲ ماده‌ی واحده به هیأت وزیران خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است».
- شایان ذکر است که شورای نگهبان در شرایطی از جمله در صورت تعیین ضوابط از جانب مجلس تفویض تصویب اساسنامه‌ها را جایز می‌دانست. ن.ک. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۷ - ۱۳۷۱ (۱۳۸۵)، دوره‌ی سوم، تهران: دادگستر، چ اول، ص ۴۳.
۷. الحاقیه‌ی اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه‌ی تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به‌ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است. علاوه‌بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۱۷

به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۸. اصل ۷۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به‌ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده بر عهده‌ی شورای نگهبان است».

۹. از جمله می‌توان به اصل منع تفویض اختیار قانونگذاری به قوه‌ی قضاییه اشاره کرد. تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۲۶ لایحه‌ی قانون کارشناسان رسمی دادگستری که در جلسه‌ی ۱۳۸۰/۱/۱۳ به تصویب مجلس رسید مقرر می‌داشت: «تطبیق تخلفات انتظامی کارشناسان رسمی و خبرگان محلی با مجازات مندرج در این ماده (ماده‌ی ۲۶) به موجب آیین‌نامه خواهد بود که به پیشنهاد هیأت مدیره‌ی کانون مرکزی به تصویب رئیس قوه‌ی قضاییه می‌رسد». در مورد این تبصره شورای نگهبان اعلام کرد: «با توجه به اینکه تخلفات و جرایم بایستی در قانون معین شود لکن در تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۲۶ این مورد به آیین‌نامه واگذار شده است بنابراین قانونگذاری است لذا این تبصره مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شده». (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲)، دوره‌ی ششم، سال سوم، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دادگستر، چ اول، ص ۴۹)

۱۰. همچنین ن.ک. همین مجموعه، صص ۴۶، ۱۴۲، ۳۲۷، ۳۵۷، ۴۷۶، ۵۰۹ و همین مجموعه، سال سوم، ص ۴۳.

۱۱. شورای نگهبان در مورد لایحه‌ی مذکور اظهار داشت: «با توجه به اینکه آیین‌نامه‌ی ایمنی انبارهای کالا مصوب ۱۳۵۲ به تصویب کمیسیون‌های مجلسین سنا و شورای ملی سابق رسیده و قانون محسوب می‌شود، تفویض اختیار اصلاح آن به دولت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد».

۱۲. شورای نگهبان در خصوص استفساریه‌ی مذکور اظهار داشت: «نامه‌ی شماره‌ی ۲۷۰۳۴ مورخ ۱۳۷۴/۵/۲۹ در مورد اینکه چنانچه تصویب اساسنامه‌ی به‌طور مطلق از جانب مجلس شورای اسلامی به دولت واگذار شود آیا اصلاح آن در اختیار دولت است یا نه، در جلسه‌ی ۱۳۷۴/۸/۳ شورای نگهبان مورد بررسی قرار گرفت و شورای نگهبان در این زمینه به رأی تفسیری نرسید».

۱۳. مؤید این برداشت بخشی از صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی است که آقای عبدالله نوری بیان می‌کند: «من پیشنهاد مشخص این است که این عبارت اول را یعنی اینکه حالا باز بحث محتوایی قضیه است اینجا یک کلمه‌ی دائمی آمده چون در اصل ۸۵ اضافه شد باید روشن باشد که اینجا تصویب‌نامه‌ها دو نمره است. یک نمره موضوعات ضروری است به‌طور عام در زمان موقت که قسمت اول بند است که در اصل هشتادوپنجم هم فعلاً موجود است یک قسمت موضوعات خاص است که اساسنامه‌هاست برای زمان دایم لذا تعبیر دایمی شد برای اینکه این روشن باشد و الا این هم باز مصوبه‌ی همین جا منظور دایمی است یعنی اگر منظور این است که زمان موقت گفته بشود». آقای میرحسین موسوی نیز اظهار کرده است: «الآن پیشنهاد اولی که اینجا داریم این است که کلمه‌ی «دائمی» را به‌دلیل اینکه اساسنامه‌ها موقت و ضروری نیستند بیاوریم». (ن.ک. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه‌ی بیست‌ونهم تا چهل‌ویکم، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج سوم، ص ۱۵۸۴ - ۱۵۹۰)

۱۴. منظور از رویه‌ی عملی شورای نگهبان عدم ایراد شورای نگهبان به ماده‌واحدی مجلس تحت عنوان قانون استفساریه در خصوص اصلاح اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت است که در ادامه‌ی همین بند ذکر خواهد شد.

۱۸ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

۱۵. ن.ک: سنجابی، کریم (۱۳۷۷)، حقوق اداری ایران، تهران: مهرآیین، چ سوم، ص ۵۶؛ انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷)، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان، چ دوم، ص ۱۳۸؛ امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ پانزدهم، ج اول، ص ۷۹.

۱۶. اصل ۹۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده‌ی اکثریت همهی اعضای شورای نگهبان است».

۱۷. در این مورد می‌توان به تبصره‌ی ۲ قانون انتزاع سازمان جای کشور از وزارت بازرگانی و الحاق آن به وزارت کشاورزی مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۶ استناد کرد. دولت معتقد بود که مجلس در تفویض تصویب قانون انتزاع سازمان جای کشور تصریح به اصل ۸۵ نداشته است، ازاین‌رو مراجعه به شورای نگهبان لازم نیست.

۱۸. متن نامه‌ی قائم مقام دبیر شورای نگهبان و پاسخ معاون اول رئیس‌جمهور وقت به شرح ذیل است:

شماره: ۱۶۱۹۸

جناب آقای دکتر حبیبی

تاریخ: ۱۳۶۹/۰۴/۱۹

معاون اول محترم ریاست جمهوری

با سلام حسب اعلام دادستان محترم دیوان محاسبات اخیراً اساسنامه‌هایی در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب دولت رسیده و به مورد اجرا گذاشته شده بدون اینکه اصل ۹۶ قانون اساسی رعایت شده و جهت اظهار نظر از لحاظ انطباق با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان فرستاده شده باشد، خواهشمند است دستور فرمائید چگونگی امر به شورای نگهبان اعلام و مفاد اصل ۸۵ در این خصوص رعایت گردد.

دکتر حسین مهرپور

قائم مقام دبیر شورای نگهبان

جناب آقای دکتر مهرپور

قائم مقام محترم دبیر شورای نگهبان

عطف به نامه‌ی شماره‌ی ۲۵۴ مورخ ۱۳۶۹/۰۲/۲۶ به پیوست نظریه‌ی اداره‌ی کل حقوقی ریاست جمهوری را ملاحظه می‌فرمائید. نکته‌ی مهم همان است که در بند دوم نامه آمده است و براساس آن باید به یکی از دو صورت زیر عمل شود.

۱- چنانچه استدلال مذکور در بند ۲ بدون اظهار نظر تفسیری شورای نگهبان مورد قبول باشد به‌طور عادی به‌ترتیبی که ذکر شده است عمل خواهد شد. یعنی در مواردی که اجازه‌ی تصویب اساسنامه نظیر گذشته بدون اشاره به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به دولت اجازه داده می‌شود (نظیر تبصره‌ی ۲ قانون انتزاع سازمان جای کشور از وزارت بازرگانی و الحاق آن به وزارت کشاورزی مصوب شانزدهم اسفندماه ۱۳۸۶) نیاز به مراجعه به شورای محترم نگهبان نیست و در مواردی که تصریح می‌شود باید به شورا مراجعه شود.

۲- در صورتی که به نظر شورای محترم نگهبان اصل هشتادوپنجم از جهت مورد بحث نیاز به تفسیر داشته باشد شورای محترم به‌ترتیبی که مقتضی می‌دانند اعلام نظر فرمایند تا به همان صورت عمل شود.

حسن حبیبی

معاون اول رئیس‌جمهور

۱۹. ماده‌ی ۲ لایحه‌ی اداره‌ی امور شرکت‌های بیمه مقرر می‌دارد: «کلیه‌ی سهام شرکت‌های بیمه موضوع ماده‌ی ۱ این قانون متعلق به دولت بوده و هریک از این شرکت‌ها دارای اساسنامه‌ای خواهد بود که حداکثر ظرف مدت

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۱۹

شش ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط مجمع عمومی شرکت‌های مذکور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و شامل هدف، موضوع شرکت، نحوه‌ی اداره‌ی آن و سایر وظایف و اختیارات می‌باشد. مجمع عمومی هریک از شرکت‌های مزبور مرکب از وزارت اقتصاد و دارایی، بازرگانی و برنامه و بودجه می‌باشد. ریاست مجامع مزبور با وزیر امور اقتصادی و دارایی است. شورای نگهبان در نظریه‌ی شماره‌ی ۳۱۷۳ مورخ ۱۳۶۷/۹/۲۰ در مورد ماده‌ی مذکور اظهار داشت: «تفویض اختیار در تصویب اساسنامه‌ی مذکور در ماده‌ی ۲ بدون تعیین ضوابط، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است».

مجلس در مقام پاسخ به نظر شورای نگهبان بیان کرد: «عطف به نامه‌ی ۳۱۷۳ مورخ ۱۳۶۷/۹/۲۰ استحضار می‌دهد نظر به اینکه ضوابط مورد نظر آن شورای محترم در خصوص لایحه‌ی اداره‌ی امور شرکت‌های بیمه در قانون بیمه و قانون بیمه‌گری و تأسیس بیمه‌ی مرکزی ایران و ماده‌ی ۴ لایحه‌ی موصوف مقرر گردیده، لذا خواهشمند است پیرو مذاکرات قبلی این کمیسیون و وزیر امور اقتصادی و دارایی نظر جدید مبنی بر تأیید لایحه‌ی مذکور را اعلام فرمایند». به این ترتیب ماده‌ی مذکور مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت. ن.ک: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۷ - ۱۳۷۱ (۱۳۸۵)، دوره‌ی سوم، تهران، دادگستر، چ اول، ص ۴۷.

۲۰. اصل ۱۲۶ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس‌جمهور می‌رسد و در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیاید با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می‌فرستد».

۲۱. ن.ک: کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ سوم، ص ۳۸۷؛ دانش‌پژوه، مصطفی، مقدمه‌ی علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام (۱۳۸۹)، تهران: سمت، چ اول، ص ۲۱۷؛ مدنی، سید جلال‌الدین، مبانی و کلیات علم حقوق (۱۳۷۴)، تهران: همراه، چ سوم، ص ۱۸۰.

۲۲. متن کامل یکی از نظریات شورای نگهبان به شرح ذیل است:

شماره: ۸۹/۳۰/۴۱۲۳۰

تاریخ: ۱۳۸۹/۱۰/۲۸

«رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه‌ی شماره‌ی ۲۴۴/۶۶۹۰۳ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۸ و پیرو نامه‌ی شماره‌ی ۸۹/۳۰/۴۱۱۱۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵؛ لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب جلسه‌ی مورخ یکم دی‌ماه یک‌هزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۲ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا به شرح ذیل اعلام می‌گردد: نظر به اینکه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، فقط در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری دارای قانون دائمی مصوب مجلس شورای اسلامی است و امور این دیوان به‌طور طبیعی جریان دارد و خلأ قانونی که جبران آن ضروری می‌باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون بصورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست، علاوه بر وجود ابهام و اشکال عدیده در این مصوبه با عنایت به مراتب مذکور، تصویب آن توسط کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. به فرض اینکه قانون موجود در برخی موارد نادر احتیاج تغییر و اصلاح و یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفا شود». (Aminizadeh.blogfa.com)

۲۳. ماده‌ی ۵۹ قانون امور گمرکی مقرر می‌دارد: «آئین‌نامه‌ی اجرایی این قانون و همچنین مقررات و شرایط

۲۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

مربوط به حق‌العمل کاری در گمرک از طرف اداره‌ی کل گمرک تهیه و به پیشنهاد وزارت دارایی به تصویب کمیسیون دارایی مجلس شورای ملی خواهد رسید. این قانون از تاریخ تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی آن به موقع اجرا گذارده خواهد شد و از تاریخ مزبور قانون اصلاح تعرفه‌ی گمرکی مصوب دهم تیرماه ۱۳۳۷ به استثنای جدول ضمیمه‌ی آن لغو خواهد شد.

۲۴. البته شورای نگهبان در این خصوص رویکردهای متفاوتی را در پیش گرفته است. در این مورد رویکرد شورای نگهبان در زمینه‌ی ماده‌ی ۱۸ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش شایان توجه به نظر می‌رسد. استعلام رئیس جمهوری وقت از دبیر شورای نگهبان به شرح ذیل است:

شماره: ۱۴۴۹۰ - ۷۷/م

دبیر محترم شورای نگهبان

تاریخ: ۱۳۷۷/۱۲/۱۸

با سلام

طبق ماده‌ی ۱۸ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب شهریورماه ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی مقرر شده است آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون مزبور توسط هیأت عالی گزینش و سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی برسد. در اجرای ماده‌ی مزبور آیین‌نامه‌ی فوق‌الذکر در مردادماه ۱۳۷۷ به تصویب جلسه‌ی مشترک کمیسیون‌های یادشده‌ی مجلس رسیده و ظاهراً بدون ملاحظه‌ی شورای نگهبان و اظهار نظر درباره‌ی آن طی نامه‌ی شماره‌ی ۲۳۶۷ مورخ ۱۳۷۷/۶/۳۱ در اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی با امضای رئیس مجلس شورای اسلامی برای رئیس‌جمهور فرستاده شده است و این جانب نیز به حکم قانون طی نامه‌ی شماره‌ی ۴۳۵۸۴ مورخ ۱۳۷۷/۷/۱۱ دستور اجرای آن را داده‌ام. ولی مسأله‌ای که در اینجا مطرح است و خواستم نظر شورای محترم نگهبان را بدانم این است که مصوبه‌ی کمیسیون مشترک یا جلسه‌ی مشترک کمیسیون‌ها چه وضعیتی دارد آیا طبع قانون و مصوبه‌ی مجلس دارد یا طبع آیین‌نامه‌ی اجرایی از نوع آیین‌نامه‌های دولتی؟ طبق اصل ۹۴ قانون اساسی کلیه‌ی مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود تا از لحاظ مغایرت یا عدم مغایرت آنها با قانون اساسی و موازین شرع مورد بررسی قرار گیرد، در مواردی هم که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب برخی از قوانین به صورت آزمایشی یا تصویب اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت به طور دایم به کمیسیون‌ها تفویض می‌شود باید مصوبه‌ی کمیسیون به شورای نگهبان ارسال شود. بنابراین اگر ارجاع تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی به کمیسیون داخلی مجلس علی‌رغم اسم آن طبع و خاصیت مصوبه‌ی قانون را داشته و از نوع اول باشد می‌بایست به شورای نگهبان ارسال گردد که چنین چیزی صورت نگرفته است. ولی اگر کمیسیون‌های داخلی از سوی مجلس مأموریت پیدا کردند که آیین‌نامه‌ی اجرایی قانونی را تهیه کنند، به نحوی که طبق اصل ۱۳۸ ممکن است هیأت دولت یا یکی از وزرا چنین مأموریتی پیدا نمایند، در این صورت اولاً این سؤال مطرح است که آیا غیر از دولت و وزیر مربوط و یا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر مذکور در اصل ۱۳۸، حق وضع آیین‌نامه به معنای خاص آن را دارد و مجلس می‌تواند حق وضع و تصویب آیین‌نامه را با داشتن طبع آیین‌نامه‌ی اجرایی با همان ماهیت و آثاری که آیین‌نامه‌ی اجرایی دارد به غیر از هیأت وزیران و یا یکی از وزرا و یا کمیسیون‌های مشترک متشکل از چند وزیر واگذار نماید؟ ثانیاً اگر چنین امری مجاز باشد چه مرجعی صلاحیت و بررسی آیین‌نامه‌ی مزبور را از لحاظ عدم مغایرت با قوانین و موازین شرع دارد؟ ذیل اصل ۱۳۸ مقرر می‌دارد که تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی باید به اطلاع مجلس شورای اسلامی برسد، که اگر آنها را بر خلاف قوانین دید، جهت تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد. اصل ۱۷۰ قانون اساسی نیز

تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان ■ ۲۱

قضات دادگاه‌ها را از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه‌ی مجریه است منع کرده و ابطال آنها را با دیوان عدالت اداری دانسته است، اصل ۱۷۳ نیز مرجع رسیدگی شکایات مردم از آیین‌نامه‌های دولتی را دیوان عدالت اداری دانسته است، حال آیا آیین‌نامه‌های دولتی مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس می‌تواند مورد کنترل و ممیزی رئیس مجلس یا دیوان عدالت اداری قرار بگیرند؟ یا در صورت مخالف بودن با موازین شرع و قانون، قضات از عمل کردن به آنها خودداری نمایند؟ با وجود اینکه در هر سه مورد آیین‌نامه‌ی دولتی مورد تصریح قرار گرفته و اطلاق آیین‌نامه‌ی دولتی به مصوبه‌ی کمیسیون مجلس صحیح به نظر نمی‌رسد. اگر همان‌گونه که در شق اول بیان شد برای این نوع مصوبات کمیسیون‌ها نتوان خاصیت مصوبه‌ی قانونی قایل شد، به شورای نگهبان هم فرستاده نخواهد شد همان‌طوری که عملاً چنین شده است و نتیجتاً هیچ کنترلی در زمینه‌ی انطباق یا عدم انطباق آنها با موازین شرع و قانون اساسی و قوانین عادی وجود ندارد. چنانچه صلاح می‌دانید شورای محترم نگهبان موضوع را بررسی نموده و تفسیر خود را از اصول قانون اساسی مربوطه در خصوص سه مسئله‌ی زیر اعلام فرمایند: ۱. آیا ارجاع وضع و تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون به کمیسیون یا کمیسیون‌های داخلی مجلس صحیح است؟ ۲. در صورت صحت، آیا این نوع مصوبات کمیسیون‌ها مانند سایر مصوبات مجلس باید به شورای نگهبان فرستاده شود یا خیر؟ و در صورت عدم لزوم ارسال به شورای نگهبان، آیا رئیس مجلس شورای اسلامی یا دیوان عدالت اداری می‌توانند آنها را مورد بررسی قرار دهند یا خیر؟ ۳. آیا این گونه مصوبات کمیسیون‌ها مشمول مصوبات مجلس موضوع اصل ۱۲۳ قانون اساسی می‌باشند و رئیس‌جمهور طبق اصل مزبور موظف است آنها را امضا و برای اجراء در اختیار مسئولان قرار دهد یا اینکه مورد رسیدگی و اظهار نظر شورای نگهبان قرار نگرفته است؟

رئیس جمهوری اسلامی ایران

نظر تفسیری شماره‌ی ۷۸/۲۱/۱۲/۴۵ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۵ شورای نگهبان به شرح ذیل اعلام گردید:
«ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است».

با توجه به نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه‌ی رئیس‌جمهور وقت و اعلام مغایرت ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون‌های مجلس، این پرسش مطرح گردید که آیا آیین‌نامه‌های مصوب کمیسیون‌های مجلس که قبل از صدور نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان تصویب شده‌اند معتبر می‌باشند؟
موضوع به شرح ذیل توسط رئیس مجلس از شورای نگهبان استفسار شد:

شماره: ۳۱۱۵ - ق

حضرت آیت‌الله جنتی

دبیر محترم شورای نگهبان

تاریخ: ۱۳۷۸/۳/۱۸

سلام علیکم. همان‌گونه که مستحضرید، به موجب ماده‌ی (۱۸) قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب شهریورماه ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی، مقرر گردیده که آیین‌نامه‌ی اجرایی آن به تصویب کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس برسد که به همین نحو عمل شده است و آیین‌نامه‌ی مزبور پس از تصویب کمیسیون مشترک توسط این جانب به ریاست محترم جمهوری جهت اجراء ابلاغ گردیده است. از سوی دیگر اخیراً در استعلامی که از ناحیه‌ی ریاست جمهوری در خصوص موضوع از شورای محترم نگهبان به عمل آمده، شورای محترم، ارجاع تصویب آیین‌نامه را به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس بر خلاف اصل (۱۳۸) قانون اساسی دانسته است. اینک خواهشمند است با توجه به اینکه شورای محترم نگهبان در هنگام بررسی قانون گزینش معلمان که متضمن ماده‌ی (۱۸) آن به شرح فوق‌الاشعار بوده است، آن را مغایر با قانون

۲۲ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

اساسی تشخیص نداده است و روال قانونی آن و تصویب و اجرای آیین‌نامه‌ی اجرایی وفق ماده‌ی (۱۸) طی شده است، آیا نظریه‌ی اخیر شورای محترم نگهبان عطف به ماسبق نیز می‌گردد یا اینکه اعتبار آیین‌نامه‌ی مورد بحث به قوت خود باقی خواهد بود؟

رئیس مجلس شورای اسلامی

در مقام پاسخ به استفساریه‌ی فوق، نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۷۸/۲۱/۴۸۰۰ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۶ شورای نگهبان به شرح ذیل اعلام گردید:

«چون ماده‌ی (۱۸) قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش از نظر شورای نگهبان گذشته و مغایر با شرع و قانون اساسی تشخیص داده نشده است، فلذا ماده‌ی مزبور قانونیت دارد و قابل اجرا می‌باشد بالطبع اعتبار آیین‌نامه‌ای که بر مبنای ماده‌ی مذکور به تصویب رسیده است به قوت خود باقی است.» (مجموعه‌ی اساسی (۱۳۹۱)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ج دوم، ص ۱۶۷)

۲۵. با توجه به نظریه‌ی شورای نگهبان، این شورا مغایرت قوانین و تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ی مخالف با موازین اسلام را به استناد اصل ۴ قانون اساسی اعلام داشته است. شورای نگهبان در نظریه‌ی شماره‌ی ۱۹۸۳ در پاسخ به استفساریه‌ای که در ۱۳۶۰/۱/۲۵ از جانب شورای عالی قضایی ارائه شد، اظهار داشت: «مستفاد از اصل چهارم قانون اساسی این است که به‌طور اطلاق کلیه‌ی قوانین و مقررات در تمام زمینه‌ها باید مطابق با موازین اسلام باشد و تشخیص این امر به عهده‌ی فقهای شورای نگهبان است. بنابراین قوانین و مقرراتی را که در مراجع قضایی اجرا می‌گردد و شورای عالی قضایی آنها را مخالف موازین اسلام می‌داند جهت بررسی و تشخیص مغایرت و مطابقت با موازین اسلامی برای فقهای شورای نگهبان ارسال دارند». خلأیی که در اینجا احساس می‌شود این است که شورای نگهبان تاکنون به‌طور صریح نسخ قوانین عادی مغایر با قانون اساسی را اعلام نداشته است. ولی به هر حال در اینجا استناد به نسخ ضمنی مانعی ندارد.

۲۶. تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۶۷ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد».

منابع و مأخذ

- امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: میزان، چ پانزدهم، ج ۱.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷)، *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان، چ دوم.
- ایمانی، عباس؛ قطمیری، امیررضا (۱۳۸۸)، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، تهران: نامه‌ی هستی، چ اول.
- تقی‌زاده، جواد (۱۳۹۱-۱۳۹۲)، *مجموعه مقالات اساسی‌سازی حقوق*، جزوه‌ی درسی مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران، نیمسال دوم تحصیلی.
- دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۸۹)، *مقدمه‌ی علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام*، تهران: سمت، چ اول.
- سنجابی، کریم (۱۳۷۷)، *حقوق اداری ایران*، تهران: مهر آیین، چ سوم.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه‌ی بیست‌ونهم تا چهل‌ویکم (۱۳۶۹)، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۳.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چ شانزدهم.
- فاورو، لویی (۱۳۸۸)، *دادگاه‌های قانون اساسی*، ترجمه‌ی علی‌اکبر گرجی ازندریانی، تهران: میزان، چ اول.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، *کلیات حقوق*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ سوم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *مقدمه‌ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ پنجاه‌ویکم.
- مجموعه‌ی اساسی (۱۳۹۱)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ دوم.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی ۱۳۸۰-۱۳۵۹ (۱۳۸۱)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چ اول.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۷-۱۳۷۱ (۱۳۸۵)، دوره‌ی سوم، تهران: دادگستر، چ اول.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲)، دوره‌ی ششم، سال دوم، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان- دادگستر، چ اول.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، دوره‌ی

۲۴ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

ششم، سال سوم، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان- دادگستر، چ اول.

مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۴)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: گنج دانش، چ اول.

مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۶۶)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: سروش، چ اول، ج ۴.

مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۴)، مبانی و کلیات علم حقوق، تهران: همراه، چ سوم.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چ اول.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ هفتم، ج ۲.

رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون

عباسعلی کدخدایی *، محمدمبین ابریشمی‌راد**

چکیده

تبیین و بررسی اصول و ضوابط مستنبط از رویه‌ی شورای نگهبان در زمینه‌ی ابتکار قانون، علاوه بر ثمرات نظری، می‌تواند قانونگذار عادی را با رویکرد این شورا در زمینه‌ی موضوع ابتکار قانون آشنا کند و از طرفی زمینه‌ی اصلاح رویه‌های شورای نگهبان را فراهم سازد. از این رو، در این مقاله تلاش شد تا این ضوابط در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی، تبیین و ارزیابی شود. با بررسی رویه‌ی شورای نگهبان مشخص شد که اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون به چهار دسته قابل تقسیم‌اند: **اولاً**) طرق ابتکار قانون منحصر به موارد مصرح در قانون اساسی است؛ **ثانیاً**) به موجب رویه‌ی اخیر شورا، ابتکار قانون به‌درستی یک حق و امتیاز قانونی دانسته شده و از این نظر جنبه‌ی اختیاری دارد؛ هرچند شورا در خصوص لوایح قضایی بر این امر نظارت خوبی نداشته است؛ **ثالثاً**) رعایت آن دسته از تشریفات قانونی که از قانون اساسی قابل استنباط‌اند، در فرایند ابتکار قانون لازم است و توسط شورای نگهبان مورد نظارت قرار می‌گیرد؛ اما شورا در مقام نظارت بر طی تشریفات قانونی مقرر در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس تاکنون نقش فعالی نداشته است؛ **رابعاً**) ابتکار قانون در حوزه‌های خاص، تخصصی است و علاوه بر اینکه تنها مرجع مشخص شده می‌تواند این ابتکار را انجام دهد، حدود ابتکار در این موارد مقید به حوزه‌ی صلاحیت است.

کلیدواژه‌ها: ابتکار قانون، شورای نگهبان، شورای عالی استان‌ها، طرح، لایحه، لوایح قضایی.

* E-mail: Aliyary1385@gmail.com

E-mail: Abrishami.law@gmail.com

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

ابتکار قانون مرحله‌ی مقدماتی طرح پیشنهادها در مجالس قانونگذاری به‌شمار می‌رود که وابسته به نوع رژیم سیاسی کشور به‌طور معمول از دو طریق طرح یا لایحه صورت می‌پذیرد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابتکار قانون در سه اصل ۷۴، ۱۰۲ و بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی مورد توجه قانونگذار اساسی بوده است. طرح‌های قانونی به موجب اصل ۷۴ قانون اساسی توسط پانزده نفر از نمایندگان مجلس تهیه می‌شوند. لوایح قانونی نیز به موجب همین اصل با تصویب هیأت وزیران به مجلس ارسال می‌شوند. علاوه بر این موارد، به موجب اصل ۱۰۲ قانون اساسی، شورای عالی استان‌ها صلاحیت یافته است تا در حدود وظایف خود از طریق دولت یا به‌صورت مستقیم طرح پیشنهادی به مجلس ارائه دهد. بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی نیز تهیه‌ی لوایح قضایی را در صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه دانسته است.

بررسی اصول مذکور، می‌تواند به استخراج ضوابط و الزامات ابتکار قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران منجر شود که با توجه به نقش شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و همچنین جایگاه این شورا در تفسیر اصول قانون اساسی، بررسی رویه‌ی این شورا می‌تواند بهترین منبع برای استخراج چنین ضوابطی باشد. از طرفی، تبیین این رویه‌ها می‌تواند زمینه‌ی نقد و تحلیل رویکرد شورای نگهبان در دوره‌های مختلف را فراهم کند تا از این طریق بتوان به درستی آزمایی این ضوابط پرداخت. بنابراین در این مقاله تلاش خواهد شد تا در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی به این پرسش پاسخ داد که با توجه به رویه‌ی غالب شورای نگهبان، چه ضوابطی بر ابتکار قانون در جمهوری اسلامی ایران حاکم است؟

در مقام بیان ضرورت انجام این تحقیق باید گفت که علاوه بر اهمیت نظری استخراج ضوابط حاکم بر ابتکار قانون و نقد و تحلیل نظرهای شورای نگهبان، بیان رویه‌ی شورا می‌تواند قانونگذار عادی را با ضوابط مدنظر شورای نگهبان آشنا کند و از این طریق از وضع مصوبات مغایر با قانون اساسی که سبب اطاله‌ی روند قانونگذاری می‌شود، پیشگیری به‌عمل آورد.

در این تحقیق پس از بیان مختصر مفهوم ابتکار قانون، به استخراج ضوابط حاکم بر ابتکار قانون از رویه‌ی شورای نگهبان پرداخته و حسب مورد به تحلیل و نقد آن‌ها می‌پردازیم.

۱. مفهوم ابتکار قانون

ابتکار قانون به معنای حق ابداع و پیشنهاد متن به‌منظور وضع قانون جدید یا اصلاح قانون موجود است (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۳۱؛ پروین، ۱۳۹۲: ۱۷۶). این مرحله از قانونگذاری اولین مرحله و نقطه‌ی آغاز روند قانونگذاری به‌حساب می‌آید و اهمیت آن از این نکته سرچشمه می‌گیرد که: «کسی که این حق را دارد، اهرم اصلی را در شکل دادن به محوره‌های اساسی قانون

در دست دارد» (سینایی و زمانی، ۱۳۹۰: ۷۳).

فرایند و نحوه‌ی ابتکار قانون در کشورهای مختلف، با توجه به نوع رژیم سیاسی حاکم بر آن‌ها (ریاستی یا پارلمانی) متفاوت است. در عموم نظام‌های ریاستی ابتکار قانونگذاری منحصرأ در صلاحیت پارلمان است و قوای مجریه از چنین حقی محروم‌اند. البته در کشورهایی مانند ایالات متحده‌ی آمریکا که ذیل نظام‌های ریاستی طبقه‌بندی می‌شوند رئیس‌جمهور می‌تواند به‌طور غیرمستقیم و توسط نمایندگان حزب متبوع خود، لوایح مورد نیاز را به کنگره تسلیم کند یا از طریق پیام سالانه به کنگره، لزوم تصویب برخی از قوانین را متذکر شود. همچنین در این کشور رئیس‌جمهور استثنائاً ابتکار قانون بودجه را بر عهده دارد (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۴۵-۱۴۶). در مقابل، در نظام‌های پارلمانی و نیز در نظام‌های نیمه‌ریاستی- نیمه‌پارلمانی، علاوه بر پارلمان، قوه‌ی مجریه نیز صلاحیت ابتکار قانون را در اختیار دارد و حتی امروزه در بسیاری از کشورهای دنیا عموم قوانین، برآمده از لوایح قانونی‌اند که قوای مجریه به پارلمان‌ها ارائه داده‌اند (کوئن‌جی، ۱۳۸۷: ۷).

نکته‌ی دیگر اینکه، هرچند ابتکار قانون اغلب امتیازی متعلق به نمایندگان پارلمان یا هیأت وزراست، در نمونه‌های خاصی این امتیاز برای مقامات دیگری غیر از موارد ذکرشده یا حتی ملت پیش‌بینی شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۱۰). به‌عنوان نمونه براساس ماده (۷۵) قانون اساسی بلژیک^(۱)، «پادشاه» صلاحیت ابتکار قانون یافته است. برطبق ماده (۵۰) قانون اساسی ایتالیا^(۲) و ماده (۱۳۶) قانون اساسی سوئیس^(۳) نیز علاوه بر مراجع قانونی تعیین‌شده، ابتکار قانون از طریق ابتکار عمومی ممکن دانسته شده است.

همان‌گونه‌که ذکر شد، در بین اقسام طرق ابتکار قانون به‌طور معمول با توجه به اینکه دولت‌ها بودجه و امکانات کافی برای مطالعه و جمع‌آوری اطلاعات و کارشناسان ورزیده برای تهیه‌ی لوایح و جوابگویی به ایرادها و اعتراض‌های وارده بر آن را در اختیار دارند، احتمال اینکه لوایح بتوانند مراحل قانونگذاری را طی کنند و به قانون تبدیل شوند، از طرح نمایندگان بیشتر است (بوشهری، ۱۳۸۴: ۲۵۰). از طرفی، برخورداری دولت‌ها از متخصصان و فن‌سالاران آشنا با زبان نگارش قانون و مسلط بر ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های امور اجرایی در کنار بهره‌مندی از اطلاعات کلیدی و ضروری در خصوص موضوعات تقنینی از جمله‌ی این دلایل است (مزی، ۱۳۸۵: ۲۰۷). به همین دلیل به‌طور معمول تعداد لوایح مطروحه در مجالس قانونگذاری بیشتر از طرح‌های نمایندگان است و این‌گونه لوایح نوعاً از کیفیت بالاتری نسبت به طرح نمایندگان برخوردارند، به‌گونه‌ای که نسخ آن‌ها در مدت طولانی‌تری از زمان تصویب آن‌ها نسبت به طرح‌های مصوب صورت می‌پذیرد و احتمال تصویب آن‌ها توسط مجلس بیشتر

است (مرکزالمیری و پارسا، ۱۳۹۲: ۳-۵). برای مثال در بازه‌ی زمانی بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸م، منشأ بیش از ۸۰ درصد مصوبات کنگره‌ی برزیل، لوایح دولت بوده است (pereira, 2004: 15). این وضعیت در آلمان نیز مشاهده می‌شود (اولسون، ۱۳۸۲: ۱۳۴) و در فرانسه نیز احتمال اینکه طرح نمایندگان منفرد و مستقل بتواند فرایند تصویب را به‌طور کامل طی کند و به قانون تبدیل شود، اندک است، مگر آنکه از حمایت دولت برخوردار باشد (الیوت و ورنون، ۱۳۸۲: ۵۹).

بر مبنای همین مزایای لوایح، در کشوری مانند انگلستان نیز با اینکه نظام حقوقی آن کشور مبتنی بر حاکمیت پارلمان بنا شده و پارلمان بالاترین مقام قانونگذاری است، در کمتر مواردی وضع قانون مبتنی بر ابتکار نمایندگان است و کارکرد اصلی پارلمان در حوزه‌ی تقنین، پذیرش، اصلاح یا وتوی لوایحی است که توسط دولت پیشنهاد شده است (آقایی‌طوق و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۸)؛ تا جایی که گفته شده است: «قانونگذاری [در انگلستان] ... را اساساً دولت انجام می‌دهد» (اولسون، ۱۳۸۲: ۱۳۶).

در قانون اساسی ایران، یکی از موضوعاتی که حق قانونگذاری مقرر در اصل ۷۱ را محدود کرده، این است که اعمال قانونگذاری توسط نمایندگان لزوماً باید براساس چارچوب مشخص‌شده و طرح یا لایحه‌ی قانونی باشد (یزدی، ۱۳۷۵: ۴۵۵). بر این مبنای اصل ۷۴ ابتکار قانونگذاری را از طریق لوایح قانونی مصوب هیأت وزیران و طرح‌های قانونی - به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان - پیش‌بینی کرده است. علاوه بر این، اصل ۱۰۲ قانون اساسی به شورای عالی استان‌ها صلاحیت داده تا در زمینه‌ی تهیه‌ی طرح در حدود وظایفش اقدام کند. در خصوص طرح‌های تهیه‌شده توسط شورای عالی استان‌ها، با توجه به اینکه دو طریق مستقیم و غیرمستقیم برای ارسال این طرح‌ها به مجلس پیش‌بینی شده، برخی ارسال غیرمستقیم این طرح‌ها (از طریق دولت) به مجلس را با توجه به اعمال نظرهای دولت در آن‌ها، موجب تبدل آن‌ها به لایحه‌ی دولت تلقی کرده‌اند (مدنی، ۱۳۸۹: ۱۸۷). در خصوص صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در تهیه‌ی لوایح قضایی (موضوع بند ۲ اصل ۱۵۸) نیز با توجه به عدم پیش‌بینی امکان ارسال مستقیم این لوایح به مجلس در قانون اساسی، برخی این لوایح را مشمول عنوان لوایح قانونی مقرر در اصل ۷۴ دانسته‌اند (الهام و ابریشم‌کش، ۱۳۹۳: ۶۵) و از این نظر، این دسته از لوایح قسماً اجرایی محسوب شده‌اند (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴: ۳۸)؛ هرچند در سال ۱۳۹۲ با الحاق یک تبصره به ماده‌ی ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌ی قضاییه امکان ارسال مستقیم این لوایح به مجلس فراهم شد.

۲. ضوابط حاکم بر ابتکار قانون

بررسی رویه‌ی شورای نگهبان نشان می‌دهد که ابتکار قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ضوابط و الزاماتی دارد که در این قسمت بررسی و تحلیل می‌شود. البته پیش از ورود به این مبحث باید توجه داشت که آنچه مبنای بررسی‌های این تحقیق قرار گرفته، رویه‌ی غالب شورای نگهبان است و از این رو ممکن است بتوان مثال‌های نقضی برای ادعاهای نگارندگان در موضوعات مطروحه یافت. از سوی دیگر، در این تحقیق تلاش شده تا علاوه بر نظرهای شورای نگهبان، آن دسته از مصوبات مجلس که به تأیید شورا رسیده‌اند و می‌توانند در استخراج رویه‌ی شورا به ما یاری رسانند نیز مدنظر قرار گیرند.

۱-۲. حصری بودن طرق ابتکار قانون

با گسترش مکتب دستورگرایی، قوانین اساسی به تنظیم ساختار حکومت‌ها و تحدید صلاحیت‌ها در نظام‌های سیاسی پرداختند. این پدیده از جمله عوامل گسترش حاکمیت قانون در کشورها شده که اقتضای آن ایفای وظایف قانونی هر نهاد و سازمان و قوه‌ای توسط خود او و عدم خروج آن‌ها از حدود اختیارات مصوبشان می‌باشد (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۲). با پیدایش چنین وضعیتی و پذیرش حاکمیت قانون در روابط قوا، «اصل صلاحیت» ظهور یافت که به معنای «اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۴۰۷) است. بنابراین در غیر موارد مصرح در قانون، اصل بر «عدم صلاحیت» مقامات و مراجع قانونی است و در هر جا که در وجود صلاحیتی تردید باشد، این اصل حاکم می‌شود. با این مقدمه، علاوه بر اینکه قدرت ابتکار قانون برای دارندگان آن مسئولیت ایجاد می‌کند، یک امتیاز و اقتدار قانونی به‌شمار می‌آید که از آن با عنوان صلاحیت یاد می‌شود. بنابراین از یک سو باید طرق ابتکار قانون را منحصر به موارد مصرح در قانون اساسی دانست؛ از سوی دیگر، در صورت تردید در وجود این صلاحیت برای مرجع خاصی، باید اصل عدم صلاحیت را در آن مورد جاری کرد. از این رو مجلس نمی‌تواند به بهانه‌ی سکوت قانونگذار اساسی از طریق قانون عادی چنین صلاحیتی را برای مرجع یا مقام خاصی، علاوه بر آنچه در قانون اساسی بدان تصریح شده است، پیش‌بینی کند، مگر آنکه بتوان ایجاد صلاحیت ابتکار قانون را مستند به الفاظ و عبارات قانون اساسی، قصد قانونگذار اساسی یا مبانی و اهداف نظام حقوقی کرد.

بررسی رویه‌ی شورای نگهبان مؤید آن است که شورا با پذیرش ضمنی این مبنا، در غالب نظرهای خود بر حصری بودن طرق ابتکار قانون تأکید کرده است. برای نمونه در نظر شماره‌ی م/۴۰/ص مورخ ۱۳۵۹/۹/۲۵، شورای نگهبان واگذاری اختیار تنظیم و ارائه‌ی اساسنامه و خط‌مشی کلی سازمان صداوسیما و برنامه‌ها به «شورای سرپرستی سازمان صداوسیما» را مغایر

۳۰. ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

با اصل ۷۴ قانون اساسی تشخیص داد. همچنین شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۸۲/۳۰/۳۱۶۷ مورخ ۱۳۸۲/۳/۱۲ به‌صراحت بر این نکته اشاره کرد که: «مستفاد از اصل ۷۴ قانون اساسی این است که مصوبات تقنینی مجلس از طریق طرح و یا لایحه قانونی صورت می‌گیرد و طریق دیگری پیش‌بینی نشده است»؛ از این رو به نظر شورا «درخواست همه‌پرسی» موضوع اصل ۵۹ که به موجب ماده‌ی ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران^(۴) - مصوب ۱۳۶۸ - در صلاحیت رئیس‌جمهور قرار گرفته است، می‌بایست از طریق لایحه‌ی قانونی موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی به مجلس ارسال شود. البته براساس رویه‌ی شورای نگهبان، اگر مجلس مطرح شدن پیشنهاد مرجع غیر صالح در مجلس را مقید به رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی کند، چنین موضوعی مغایر با قانون اساسی شناخته نشده است. برای نمونه تبصره‌ی ماده‌ی واحده‌ی قانون در مورد اعتبارات بودجه مصوب شورای نگهبان (۱۳۶۱) که مقرر می‌دارد: «پرداخت و مصرف اعتبارات شورای نگهبان بعد از این مدت طبق مقررات قانونی خواهد بود که توسط شورای نگهبان تهیه و با مراعات اصل ۷۴ قانون اساسی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه گردد»، مورد تأیید شورا قرار گرفته است که با توجه به پیش‌بینی رعایت اصل ۷۴ به‌نظر می‌رسد که انحصاری بودن طرق ابتکار قانون در این موارد ملحوظ مانده و از این لحاظ تأیید این‌گونه مصوبات موجه به‌نظر می‌آید.

۲-۲. اختیاری بودن ابتکار قانون

همچنان‌که گفته شد، از جمله مهم‌ترین آثار پیدایش قوانین اساسی، شکل‌گیری مفهوم «صلاحیت» است؛ چراکه قانون اساسی علاوه بر تنظیم ساختار کلی نظام، رابطه‌ی بین دستگاه‌های سیاسی کشور و چگونگی توزیع صلاحیت در میان آن‌ها را نیز مشخص می‌کند (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۰۸). بر این مبنا می‌توان یکی از اصول مستنبط از توزیع صلاحیت در قانون اساسی را عدم تفوق قوا و نهادها بر یکدیگر دانست و موارد مستثنا بر این اصل را باید تنها محدود به تجویزات خود قانون اساسی قلمداد کرد. بنابراین، همان‌طور که هیچ مرجعی نمی‌تواند - بدون مجوز قانونی - صلاحیت قانونی مرجع دیگری را محدود کند، علی‌الاصول هیچ مرجعی نمی‌تواند مراجع دیگر را ملزم به اعمال صلاحیت قانونی‌شان کند.

در نظام حقوقی ایران، از جمله مهم‌ترین ثمرات عملی چنین برداشتی این است که در صورت فراهم شدن امکان الزام دولت به ارائه‌ی لایحه توسط قانون، مجلس از این طریق دولت را مکلف به ارائه‌ی لایحه در موضوعات مدنظر خود می‌کند و از این طریق دیگر نیازی به تأمین بار مالی آن، که در اصل ۷۵ بدان اشاره شده است، نخواهد بود.

با بررسی رویه‌ی شورای نگهبان در این زمینه ملاحظه می‌شود که استدلال مذکور، آنچنان

رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون ■ ۳۱

که باید، برای شورای نگهبان بدیهی نبوده و بر خلاف رویه‌ی اخیر، در دوره‌های آغازین تشکیل شورای نگهبان، الزام دولت به ارائه‌ی لایحه مغایر با قانون اساسی دانسته نمی‌شد. بنابراین در برخی موارد مجلس با تصویب قانونی خاص دولت را ملزم به ارائه‌ی لایحه در موضوعی خاص می‌کرد (مانند «قانون الزام دولت جهت تهیه‌ی لایحه‌ی پیاده کردن اصل ۴۹ قانون اساسی در مدت چهار ماه»، مصوب ۱۳۶۰/۵/۲۰) و حتی در مواردی با پایان مدت اجرای آن قانون و عدم اجرای تکلیف قانونی، قانون تمدید مهلت آن قانون خاص نیز تصویب شده است (مانند قانون راجع به تمدید مهلت قانون الزام دولت به ارائه‌ی طرح نظام تشکیلات اداری جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۲/۱/۲۸).

علاوه بر نمونه‌های مذکور، در برخی موارد الزام به ارائه‌ی لایحه در قالب یک قانون خاص و ویژه صورت نمی‌گرفت و این الزام در ذیل قوانین مختلف و در کنار سایر تکالیف قانونی پیش‌بینی شده بود که شورای نگهبان نیز این تکالیف را مغایر با قانون اساسی تشخیص نمی‌داد (مانند ماده‌ی ۹ «اساسنامه‌ی کمیته‌ی انقلاب اسلامی ایران»^(۵)، مصوب ۱۳۶۵/۳/۴). در این زمینه، هرچند شورای نگهبان اعتقاد و توجهی بر اختیاری بودن صلاحیت ابتکار قانون نداشت، تقریباً از سال ۱۳۶۶ به بعد شورا رویه‌ی واحدی یافت و الزام دولت به ارائه‌ی لایحه را مغایر با اصل ۷۴ و در برخی موارد مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی اعلام کرد. برای نمونه شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۱۱۰۹ مورخ ۱۳۶۷/۲/۱۹ خود بیان داشت: «نظر به اینکه براساس اصل ۷۴ قانون اساسی لوایح قانونی با احراز ضرورت و نیاز از جانب دولت و با تصویب هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود و الزام دولت جهت ارائه‌ی لایحه به موجب این مصوبه خلاف اختیاری است که قانون اساسی در این خصوص برای دولت پیش‌بینی کرده است آن قسمت از ماده‌ی واحد که چنین الزامی را برای دولت مقرر می‌دارد با اکثریت آراء مغایر با قانون اساسی شناخته شد». همچنین بندهای ۱-۹ و ۲-۹ نظر شماره‌ی ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ شورای نگهبان الزام دولت به تقدیم لایحه را مغایر با اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی اعلام کرده است.

در این میان، آنچه سبب پیچیده‌تر شدن تشخیص این موضوع در رویه‌ی شورای نگهبان شده این است که قانونگذار با آگاهی در مورد این ایراد احتمالی شورای نگهبان، گاهی از عباراتی که صراحت کمتری در الزام دولت به ابتکار قانون دارد، استفاده کرده و حال آنکه رویه‌ی شورای نگهبان نسبت به این موارد واحد نبوده و از شفافیت کافی برخوردار نیست. توضیح آنکه، شورای نگهبان در مواردی الزام دولت به انجام «اقدامات قانونی لازم» به منظور دائمی شدن قانون آزمایشی را الزام دولت به ابتکار قانون ندانسته و بر این اساس آن را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام نکرده است. برای مثال تبصره‌ی ۱ الحاقی ماده‌ی ۱۶۸ آیین‌نامه‌ی

داخلی مجلس (مصوب ۱۳۸۷) به منظور دائمی کردن قوانین آزمایشی، دولت را مکلف کرده تا حداقل ظرف شش ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور برای تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد و حکم این تبصره به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است. همچنین این شورا تکلیف دولت به جمع کلیه صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی، از طریق انجام اقدامات قانونی لازم را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی ندانسته است. ولیکن در مواردی همچون نظر شماره‌ی ۹۳/۱۰۲/۱۲۹۳ مورخ ۱۳۹۳/۴/۷، «لایحه‌ی تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» را با این استدلال که تبصره‌ی الحاقی به این لایحه «به‌نحو مذکور، ظهور در الزام دولت به اقدام قانونی جهت دائمی کردن متن همین قانون دارد»، مغایر با اصل ۷۴ دانسته است. البته آنچه سبب پیچیده‌تر شدن این موضوع شده این است که شورا، در نظر دوم خود در مورد مصوبه‌ی مذکور، به شماره‌ی ۹۳/۱۰۲/۱۹۹۹ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹، تبصره‌ی اصلاحی را که مقرر می‌داشت: «دولت موظف است برای دائمی شدن قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، اقدامات قانونی لازم را ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب به‌عمل آورد»، مغایر با قانون اساسی ندانست، که مشخص نیست چه عاملی اسباب تغییر نظر شورا را فراهم کرده است. علی‌ای‌حال، بر مبنای توضیحات پیش‌گفته می‌توان گفت که هر گاه عباراتی همچون «اقدامات قانونی لازم» ظهور و انحصار در مفهوم الزام دولت به ارائه‌ی لایحه داشته باشند، شورای نگهبان مبتنی بر رویه‌ی سال‌های اخیر خود آن موارد را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده است، همچنان‌که در خصوص «طرح استفساریه‌ی ماده‌ی ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶» (مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵)، زمانی‌که قانونگذار عبارت «اقدامات قانونی لازم» را به معنای الزام دولت به تهیه‌ی لایحه و تقدیم آن به مجلس تعبیر کرد، شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۶۲۶۱ مورخ ۸۸/۷/۲۹ خود این استفساریه را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد. از سوی دیگر، گاهی قانونگذار به‌منظور رفع ایراد احتمالی شورای نگهبان، تکلیف دولت به ارائه‌ی لایحه را در قالب عباراتی همچون «دولت می‌تواند» یا «دولت مجاز است» بیان می‌دارد که در این موارد با توجه به اینکه تکلیف و مسئولیتی برای دولت ایجاد نمی‌شود و مصوبه‌ی مجلس بیشتر جنبه‌ی پیشنهاد به دولت دارد، شورای نگهبان این موارد را به‌درستی مغایر با قانون اساسی اعلام نمی‌کند.^(۶)

شایان ذکر است که هرچند در بیشتر موارد الزام به ابتکار قانون در خصوص دولت مصداق پیدا می‌کند، این الزام تنها منحصر به دولت نبوده و ممکن است قانونگذار، شورای عالی استان‌ها یا رئیس قوه‌ی قضاییه را نیز ملزم به ارائه‌ی طرح یا لایحه‌ی قضایی کنند. بنابر آنچه

رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون ■ ۳۳

در خصوص الزام دولت به ارائه‌ی لایحه گفته شد، در این موارد نیز ایجاد الزام برای مرجع مربوطه مغایر با اصول مربوط به آن‌هاست. البته براساس رویه‌ی شورای نگهبان به نظر می‌رسد که شورا نسبت به لوایح قضایی الزام به ارائه‌ی لایحه را مغایر با قانون اساسی ندانسته و همچنان‌که در مواردی همچون بند «ی» مواد ۲۱۱ و ۲۱۲ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه^(۷) مشاهده می‌شود، شورای نگهبان الزام رئیس قوه‌ی قضاییه به ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی را مغایر با قانون اساسی تشخیص نداده که از این نظر عملکرد شورا قابل نقد است و در این زمینه تفاوتی بین لایحه‌ی دولت با لوایح قضایی یا طرح‌های شورای عالی استان‌ها نیست.

علاوه بر این موارد، با توجه به ملاک و ضابطه‌ی مطروحه و عطف نظر به اینکه شورای عالی استان‌ها در ارائه‌ی طرح به صورت مستقیم یا از طریق دولت اختیار دارد، باید الزام این شورا به ارائه‌ی طرح به یکی از شیوه‌های مذکور را نیز مشمول همین قاعده دانست و تشخیص روش مناسب را تنها در صلاحیت خود شورای عالی استان‌ها دانست.

یکی دیگر از نتایج اختیاری بودن ابتکار قانون این است که با توجه به اینکه قانونگذار اساسی امکان مطرح شدن لوایح و طرح‌های قانونی در مجلس را به موجب قانون اساسی ایجاد کرده است، قانونگذار عادی نمی‌تواند با ایجاد سازوکارهایی خاص، ابتکار قانون را مقید به طی تشریفات خاص کند. البته با توجه به اصل ۶۵ قانون اساسی که تصویب طرح‌ها و لوایح را براساس آیین‌نامه‌ی مصوب داخلی مجلس پیش‌بینی کرده، ممکن است به نظر برسد مجلس می‌تواند ضوابطی را در این مسیر ایجاد کند که جمع این دو نکته را باید بدین طریق دانست که تنها پس از طرح ابتکار قانون در مجلس، آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس می‌تواند برای آن طرح‌ها و لوایح ضوابط و تشریفات خاصی را پیش‌بینی کند. تأیید این مطلب را می‌توان در نظر شماره‌ی ۸۷/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۸۸/۱۲/۲۶ شورای نگهبان مشاهده کرد. در این نظر، شورای نگهبان الزام نمایندگان مجلس، دولت و شورای عالی استان‌ها -پیش از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس- به استعلام از معاونت قوانین مجلس به منظور کسب اطلاع از وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح یا لایحه‌ی پیشنهادی را مغایر با اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی اعلام کرد.

از دیگر آثار اختیاری بودن ابتکار قانون این است که با توجه به این مبنا، هیچ مرجع و مقامی نمی‌تواند محتویات و موضوعات خاصی را به منظور درج در طرح‌ها و لوایح تهیه‌شده توسط مراجع صالح مشخص کند و مرجع صالح برای تعیین محتویات طرح یا لایحه، تنها خود پیشنهاددهندگان آن هستند. ظهور این مطلب در رویه‌ی شورای نگهبان را می‌توان در نظر شماره‌ی ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۸۷/۸/۹ شورا مشاهده کرد که شورای نگهبان، الزام دولت به درج بودجه‌ی پیشنهادی در لایحه‌ی بودجه را مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته است. البته در

مواردی، شورای نگهبان چنین الزامی را مغایر قانون اساسی ندانسته^(۸) و از این نظر اختلاف در رویه‌ی این شورا قابل انتقاد است. با کسب وحدت ملاک در این نمونه می‌توان نتیجه گرفت که علی‌الاصول در سایر حوزه‌ها نیز مجلس نمی‌تواند با بهره‌گیری از قدرت قانونگذاری خود، مراجع صالح برای ابتکار قانون را به ذکر مفاد خاصی در طرح‌ها و لوایحشان ملزم کند.

با بررسی قوانین جاری کشور، شاید بتوان ماده‌ی ۱۳۴ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس را یکی از موارد ناقض ضابطه‌ی اختیاری بودن ابتکار قانون معرفی کرد که به موجب آن، ارائه‌ی طرح در موضوعاتی که در آن خصوص طرح مشابهی مورد رسیدگی قرار گرفته و تصویب نشده را بدون تغییر اساسی تا شش ماه غیرممکن دانسته و در این مدت تنها با تقاضای کتبی پنجاه نفر از نمایندگان مجلس و تصویب مجلس امکان ارائه‌ی چنین طرحی وجود دارد که با توجه به رویه‌ی غالب شورای نگهبان به نظر می‌رسد که چنین حکمی بر خلاف رویه‌ی این شورا است و با قانون اساسی مغایرت دارد؛ بنابراین در مقام قانونگذاری باید بین امکان ارائه‌ی طرح و نحوه‌ی قرار گرفتن آن در نوبت رسیدگی در مجلس تمایز قائل شد و صلاحیت مجلس در ضابطه‌گذاری در زمینه‌ی ابتکار قانونگذاری را در این چارچوب بررسی کرد.

۲-۳. لزوم طی تشریفات قانونی

همان‌طور که بیان شد، اصل ۷۴ قانون اساسی لوایح قانونی را با تصویب هیأت وزیران و طرح‌های قانونی را با پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان قابل طرح در مجلس شورای اسلامی دانسته است. از این رو «تصویب هیأت وزیران» و «پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان» به ترتیب شرط امکان مطرح شدن لوایح و طرح‌ها در فرایند قانونگذاری مجلس‌اند. بنابراین اگر مصوبه‌ای بدون رعایت این شرایط و مقدمات حتی به تصویب مجلس برسد، فاقد اعتبار و وجاهت قانونی است و شورای نگهبان به عنوان دادرس اساسی ملزم به جلوگیری از تلبس چنین مصوبات احتمالی به لباس قانون خواهد بود.

با بررسی رویه‌ی شورای نگهبان با مصادیقی مواجه می‌شویم که این شورا بر مبنای استدلال مذکور، مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی را اعلام کرده و حتی از اعلام نظر در مورد محتوای آن مصوبات نیز خودداری کرده است. برای نمونه شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۲۱۰۳ مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۵ بیان داشته است که: «براساس سوابق موجود چون مصوبه‌ی مذکور مراحل قانونی را به صورت طرح یا لایحه طی نکرده و بدون تصویب هیأت وزیران از سوی وزارت دفاع به کمیسیون ارجاع شده است، خلاف اصل ۷۴ قانون اساسی می‌باشد و بدین لحاظ هر چند متن مصوبه دارای اشکالات خلاف قانون اساسی است اعلام نظر نمی‌گردد».

از جمله تشریفات اساسی دیگر، لزوم تقدیم طرح‌ها و لوایح قانونی به «مجلس» است که در

رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون ■ ۳۵

اصل ۷۴ بدان تصریح شده است. بر این مبنا، در ماده‌ی ۱۳۱ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس بر این مطلب تأکید شده که: «طرح‌های قانونی ... در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به یکی از کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود ...». ماده‌ی ۱۳۷ این قانون نیز در خصوص لوایح قانونی مقرر داشته است که این لوایح «باید در جلسه علنی مجلس توسط وزیر مربوط و یا نماینده دولت تقدیم گردد و ...». ماده‌ی ۱۴۰ این قانون نیز تقدیم طرح‌های شورای عالی استان‌ها را به‌طور مستقیم یا توسط دولت به «مجلس» پیش‌بینی کرده است تا پس از اعلام وصول توسط رئیس جلسه یا یکی از دبیران، برای بررسی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع شوند. بنابراین از صراحت اصل مورد اشاره و مواد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس این نکته به‌دست می‌آید که پیش‌نویس قانون لزوماً باید به «مجلس» تسلیم شود تا بر طبق سازوکار مقررشده مورد رسیدگی قرار گیرد.

پذیرش این نظر را می‌توان در نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۲۸۵۲ مورخ ۸۸/۳/۱۳ شورای نگهبان مشاهده کرد که در آن، شورای نگهبان تقدیم پیشنهاد موضوع ماده‌ی ۱۵ این مصوبه (اساسنامه نمونه تشکیل‌ها و مراکز خدمات دامپرووری غیردولتی) -به‌صورت مستقیم- به یکی از کمیسیون‌های مجلس را، مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد. این نظر بیانگر لزوم ارائه‌ی طرح‌ها و لوایح به صحن مجلس است.

علاوه‌بر تشریفات مذکور که از صراحت قانون اساسی قابل برداشت است، در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شرایط و ویژگی‌های دیگری برای طرح‌ها و لوایح پیش‌بینی شده که نظارت بر آن‌ها توسط شورای نگهبان محل ابهام است. برای نمونه، مواد ۱۳۱ و ۱۳۵ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، برخی از ویژگی‌های طرح‌ها و لوایح قانونی را که شامل مواردی مانند دارا بودن موضوع و عنوان مشخص و دارا بودن موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان است، پیش‌بینی کرده است.

با بررسی رویه‌ی شورای نگهبان مواردی مشاهده می‌شود که تمایل شورا به نظارت بر چنین الزاماتی را نشان می‌دهد، هرچند این شورا همواره تلاش دارد تا استنادات خود را بر پایه‌ی اصول قانون اساسی استوار سازد. برای نمونه شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۷۷۸۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۳ خود، با استناد به اصل ۷۴ و به‌خصوص عبارت «پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند» در صدر اصل ۷۵ قانون اساسی، نتیجه گرفته که پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان باید مربوط به موضوع ماده یا اصل موضوع لایحه باشد. علاوه‌بر این مورد، شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۴۷۴۳ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳ بر لزوم رعایت چنین الزاماتی در قانونگذاری مجلس تأکید کرده و بیان داشته است که: «... اولین چیزی که رکن اساسی هر حکم و قانون است موضوع آن است که حکم و قانون بدون مشخص بودن موضوع آن در نظر حاکم و قانونگذار

حکم بلاموضوع است...». نظر شماره‌ی ۹۴/۱۰۲/۱۸۳۲ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۶ شورای نگهبان نیز تغییر عنوان و محتوای لایحه‌ی دولت را، به‌نحوی که به تبدیل در موضوع مصوبه‌ی مجلس منجر شود، خارج از حدود صلاحیت مجلس در رسیدگی به لایحه‌ی دولت دانسته و تحقق مراد قانونگذار را نیازمند ارائه‌ی طرح قانونی جداگانه از سوی نمایندگان مجلس دانسته است. در نظر اخیر، مجلس عنوان لایحه‌ی پیشنهادی دولت را از «لایحه‌ی تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون تأسیس و اداره‌ی مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» به «لایحه‌ی دائمی شدن قانون اصلاح قانون ...» تغییر داد و تعدادی از مواد قانون مذکور را اصلاح و مواد دیگری هم به آن الحاق کرد، که شورای نگهبان تغییر موضوع مصوبه‌ی مجلس را نیازمند ارائه‌ی طرح مستقل در آن موضوع دانست. بنابراین، شورای نگهبان در این مورد، فرایند طرح این موضوع را با این استدلال که: «تصویب مصوبه بدین نحو، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد» مغایر با قانون اساسی دانست.

از آنچه در این بند گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که در غالب موارد، شورای نگهبان در مقام اعمال نظارت بر تشریفات قانونی ابتکار قانون، تلاش داشته تا آن دسته از الزاماتی را مورد استناد قرار دهد که به‌صورت صریح یا ضمنی از قانون اساسی قابل برداشت است و از این نظر، شورا بر مطلق تشریفات ابتکار قانون که بعضاً در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مشخص شده، نظارت ندارد و شیوه‌ی نظارت بر این موارد به غیر از آنچه در حین تصویب مصوبات برای رئیس جلسه پیش‌بینی شده^(۹)، در نظام حقوقی کشور محل ابهام است. با ارائه‌ی برداشتی موسع از حدود صلاحیت شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی، می‌توان این شورا را از آن جهت که لزوم رعایت مفاد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در تصویب طرح‌ها و لوایح در اصل ۶۵ تصریح شده، به‌منظور نظارت بر این تشریفات صالح دانست و از این طریق خلأ نبود مرجعی خاص به‌منظور نظارت بر رعایت این تشریفات پس از تصویب مصوبه را جبران کرد؛ هرچند در این صورت نیز تفکیک بین تشریفات ضروری و غیرضروری نیازمند تبیین است.

۲-۴. رعایت اصل تخصص در ابتکار قانون

یکی از مطرح‌ترین اصول پذیرفته‌شده در حوزه‌ی حقوق عمومی «اصل تخصص» است که وجه مثبت اصل «عدم صلاحیت» است. براساس این اصل، هر شخص حقوقی فقط می‌تواند در حدود صلاحیت قانونی خود، یعنی درباره‌ی اموری که به موجب قانون جزء اختیارات و وظایفش است، عمل کند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۰۲). بر مبنای اصل عدم صلاحیت نیز همان‌طور که گفته شد، هیچ مرجع و مقامی صلاحیت انجام امری را که به‌صراحت در

رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون ■ ۳۷

صلاحیت مرجع دیگری است، ندارد و در موارد تردید در وجود صلاحیت، اصل عدم صلاحیت جاری می‌شود.

با عطف توجه به این اصل حقوقی، در برخی از اصول قانون اساسی به منظور ابتکار قانون در موضوعی خاص، مرجع خاصی به عنوان مرجع صالح جهت ابتکار قانون پیش‌بینی شده که در این موارد در خصوص اینکه آیا تصریح به صلاحیت ابتکار قانون در آن حوزه‌ها، نافی صلاحیت سایر مراجع عام ابتکار قانون است یا نه، اختلاف نظر وجود دارد.

اصل ۵۲ قانون اساسی مهم‌ترین اصلی است که ابتکار قانون در زمینه‌ی بودجه را به صراحت به دولت داده است. از رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص این اصل، این نکته به دست می‌آید که در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه، تصریح اصل ۵۲ به ارائه‌ی پیشنهاد بودجه از طریق لایحه‌ی دولت، مستلزم آن است که هیچ مرجع و نهادی، به غیر از هیأت دولت، نتواند در زمینه‌ی بودجه اقدام به ابتکار قانون کند. در این خصوص، در نظر تفسیری شماره‌ی ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان مقرر شده که بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور و متمم و اصلاحات بعدی آن -در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه- باید به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس شود. همچنین این شورا در نظر تفسیری دیگری به شماره‌ی ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴، تغییر در ارقام بودجه را به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد، به وسیله‌ی طرح قانونی، امکان‌پذیر ندانسته است. در مقام تبیین محدودیت طرح نمایندگان، نظر اخیر این شورا به شماره‌ی ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ نیز بار دیگر بر این نکته تأکید کرده است که «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله‌ی بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست» و چنین اصلاحی را مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام کرده است. البته تاکنون در خصوص امکان‌پذیر بودن اصلاح ارقام بودجه توسط نمایندگان مجلس، به نحوی که شاکله‌ی بودجه را تغییر ندهد، شورای نگهبان نظر تفسیری ارائه نداده و بر همین اساس مجلس به دفعات اقدام به اصلاح قانون بودجه کرده است. با بررسی رویه‌ی شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی مشخص می‌شود که در خصوص امکان اصلاح قانون بودجه از طریق طرح نمایندگان، رویه‌ی شورا واحد نبوده است. برای نمونه، در حالی که شورای نگهبان به موجب نظر شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۳۰۹۸ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۶ در خصوص «طرح اجازه‌ی ایجاد ردیف مستقل به دولت برای مؤسسات آموزشی و پژوهشی مصوب شورای گسترش آموزش عالی در بودجه‌ی سال ۱۳۸۶» یا نظر شماره‌ی ۸۷/۳۰/۲۹۵۷۳ مورخ ۸۷/۹/۲۳ در خصوص «طرح اصلاح بند ۲۹ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۸۷ کل کشور و قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶»، اصلاح قانون بودجه را تنها از طریق لایحه‌ی

دولت مجاز دانسته؛ اما تأیید «طرح اصلاح جزء ۱ بند ۲۲ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۱ کل کشور» به موجب نظر شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۸۳۶۸ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۶ و موارد مشابه دیگر، بیانگر امکان‌پذیر بودن اصلاح قانون بودجه از طریق طرح نمایندگان است.

از نظرهای مذکور این نکته به‌دست می‌آید که ظاهراً شورای نگهبان به استناد صدر اصل ۵۲ قانون اساسی («بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور ... از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد») و بر مبنای اصل تخصص، ابتکار اولیه در امر بودجه را تنها در صلاحیت دولت دانسته و حکم ذیل این اصل («هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود») سبب شده که شورا در زمینه‌ی اصلاح ارقام بودجه از طریق طرح نمایندگان به نظر تفسیری نرسد. اختلاف نظرهای اعضای شورای نگهبان را که مانع صدور نظر تفسیری در این زمینه شده است، می‌توان منشأ تشتت در نظرهای این شورا در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی دانست.

با پذیرش این واقعیت که سپردن ابتکار قانون در مرحله‌ی تصویب بودجه به دولت برای قانونگذار اساسی اهمیت دارد، در صورتی که در مرحله‌ی اصلاح، مجلس صلاحیت داشته باشد تا با ابتکار قانون در زمینه‌ی بودجه، بتواند اصلاحات مدنظر خود را در ارقام قانون بودجه اعمال کند، این امر سبب می‌شود تا نسبت به هدف مدنظر قانونگذار اساسی نقض غرض شود و مجلس بدون جلب نظر دولت، اقدام به تحمیل تکلیف مالایطاق نسبت به دولت کند؛ از این رو به نظر می‌رسد که باید اصلاح قانون بودجه را نیز تنها از طریق لایحه‌ی دولت ممکن دانست و از این روی، شورای نگهبان بهتر است تا هر گونه اصلاح قانون بودجه از طریق طرح نمایندگان را مغایر با قانون اساسی اعلام کند.

بر خلاف آنچه در خصوص رویه‌ی غالب شورای نگهبان مبنی بر تخصصی بودن صلاحیت دولت در ارائه‌ی لایحه‌ی بودجه گفته شد، رویه‌ی این شورا در خصوص صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه نسبت به تهیه‌ی لوایح قضایی (موضوع بند ۲ اصل ۱۵۸) حاکی از انحصاری نبودن ابتکار قانون در حوزه‌ی امور قضایی برای رئیس قوه‌ی قضاییه است.

با بررسی نظرهای شورای نگهبان باید گفت، هرچند به موجب بند ۲ نظر تفسیری شماره‌ی ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان، تصریح مقرر در اصل ۱۵۸ به منزله‌ی منع هیأت دولت از تهیه‌ی لایحه با موضوع قضایی است؛^(۱۰) چنین محدودیتی برای طرح نمایندگان مجلس پیش‌بینی نشده است و ایشان می‌توانند طرح‌هایی با محتوای قضایی پیشنهاد دهند. در این خصوص باید گفت که ملاک و مبنای چنین تمایزی در نظرهای شورای نگهبان مشخص نیست و بر فرض تخصصی بودن ابتکار قانون در حوزه‌ی امور قضایی، شورای نگهبان باید نمایندگان

مجلس را نیز نسبت به ارائه‌ی طرح در این حوزه محدود می‌کرد. از سوی دیگر، براساس رویه‌ی شورای نگهبان، تاکنون تمهید مقدمات و امضای موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در حوزه‌ی امور قضایی توسط دولت و ارائه‌ی آن‌ها به منظور تصویب به مجلس بدون جلب موافقت قوه‌ی قضاییه- با ایراد مغایرت با قانون اساسی مواجه نشده است؛ که این امر ضابطه‌ی مدنظر شورای نگهبان را با خدشه‌ی بیشتری مواجه می‌سازد. برای نمونه قانون موافقت‌نامه‌ی معاضدت حقوقی و قضایی در موضوعات مدنی و تجاری بین جمهوری اسلامی ایران و امارات متحده‌ی عربی (مصوب ۱۳۸۹) و سایر موارد مشابه^(۱۱)، ماهیتی قضایی دارند و دولت بدون دخالت قوه‌ی قضاییه لایحه‌ی آن را به مجلس ارسال کرده و به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است.

از مطالب گفته‌شده این نتیجه به دست می‌آید که ظاهراً برداشت شورای نگهبان در بند ۲ نظر تفسیری مورد اشاره، برداشت صحیحی از قانون اساسی نبوده و در این مورد سبب خلاف ابتکار بوده- تصریح قانون اساسی به صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه به منظور منع سایر مراجع ابتکار قانون در ارائه‌ی طرح یا لایحه در این حوزه نبوده است. مؤید این نظر این است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به پذیرش استقلال قوای مجریه و قضاییه و حذف عموم اختیارات وزیر دادگستری در مقایسه با قبل از انقلاب، تهیه و ابتکار لوایح قضایی بدون متولی ماند، به گونه‌ای که دیگر هیچ‌یک از اعضای دولت مسئولیت قضایی ندارند و به تبع آن نمی‌توانند نیازهای جاری قضایی را دریابند، از نتایج اجرای قوانین مطلع شوند، به ارزیابی قوانین بپردازند یا خلأهای موجود را شناسایی کنند. همه‌ی این عوامل قانونگذار اساسی را بر آن داشت تا برای تهیه‌ی لوایح قضایی همچون سایر اقسام لوایح، نهاد و مرجعی را مشخص کند تا این دسته از لوایح در مرحله‌ی پیشنهاد بدون متولی نماند (الهام و ابریشم‌کش، ۱۳۹۳: ۶۲). از این رو چنین برداشتی بر خلاف ابتکار بودجه در مقام تعیین مرجعی خاص و انحصاری جهت ابتکار قانون نبوده و تنها بنا داشته است تا ابتکار قانون در حوزه‌ی امور قضایی معطل و بی‌متولی نماند.

در خصوص صلاحیت شورای عالی استان‌ها نسبت به ارائه‌ی طرح «در حدود وظایف خود» (موضوع اصل ۱۰۲ قانون اساسی) نیز به نظر می‌رسد که اعطای چنین صلاحیتی به این شورا، همچون صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در ارائه‌ی لوایح قضایی، نوعی اعطای امتیاز به این مرجع بوده و از این نظر صلاحیت سایر مراجع ابتکار قانون در این حوزه را نباید محدود دانست. چنین برداشتی از سیاق و نص قانون اساسی نیز قابل حصول است؛ چراکه در این اصل عبارت «شورای عالی استان‌ها حق دارد» بر امتیاز بودن صلاحیت ابتکار قانون برای شورای عالی استان‌ها دلالت دارد. البته شایان ذکر است که در این زمینه رویه‌ی شورای نگهبان ساکت است و تاکنون نظری که مبین رویکرد این شورا باشد، از طرف این شورا صادر نشده است.

۴۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

علاوه بر آنچه گفته شد، از اصل تخصص نکته‌ی دیگری نیز برداشت می‌شود که در نظرهای شورای نگهبان واجد اهمیت است. توضیح آنکه با پذیرش این اصل، علی‌الاصول مراجع صالح به‌منظور ابتکار قانون در حوزه‌ای خاص، تنها می‌توانند در حدود همان حوزه اقدام به ابتکار قانون کنند. بنابراین در این موارد صلاحیت ابتکار قانون عام نبوده و مقید به حوزه‌ی مشخص شده است.

بررسی این موضوع در خصوص لایحه‌ی بودجه، مبین این نکته است که صلاحیت دولت در ارائه‌ی لایحه محدود به موضوع بودجه است؛ از این رو تنها باید محتویاتی در این لایحه ذکر شوند که ماهیت بودجه‌ای دارند. مطالعه‌ی رویه‌ی شورای نگهبان در زمینه‌ی قوانین بودجه نیز مؤید آن است که این شورا به‌دفعات، وضع مواد با ماهیت غیربودجه‌ای در مصوبات بودجه‌ی سالانه را مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی دانسته است. برای نمونه شورا در بند ۱۰ نظر شماره‌ی ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۹۲/۱۱/۲۴ خود، تبصره‌ی «۸» لایحه‌ی بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور را فاقد ماهیت بودجه‌ای دانست و از این نظر آن را مغایر با اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام کرد. همچنین این شورا در بند ۳ نظر شماره‌ی ۳۱۵۱/مک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ خود برخی از تبصره‌های لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۹۴ را «از لحاظ اینکه خارج از قانون بودجه است و به قوانین خاص خود ارتباط دارند» با اصل ۵۲ قانون اساسی مغایر دانسته است.

در خصوص لوایح قضایی نیز با این مبنا باید نتیجه گرفت که صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه تنها محدود به ارائه‌ی لایحه در خصوص موضوعات ماهیتاً قضایی است و در نتیجه رئیس قوه‌ی قضاییه نمی‌تواند در زمینه‌ی امور اجرایی وابسته به موضوعات قضایی ابتکار قانون کند؛ بلکه باید با هماهنگی و همکاری با دولت، این‌گونه موضوعات توسط دولت در لایحه گنجانده شوند یا در لوایح جداگانه به مجلس ارائه شوند یا مبتنی بر طرح قانونی نمایندگان به تصویب برسند. البته با توجه به اینکه به موجب اصل ۷۴ قانون اساسی کلیه‌ی لوایح قانونی باید به تصویب هیأت وزیران برسند و لوایح قضایی نیز به استناد ماده‌ی ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌ی قضاییه به‌منظور ارسال به مجلس برای دولت ارسال می‌شوند^(۱۲)، دولت این فرصت را یافته تا محتویات اجرایی موجود در لوایح قضایی را بررسی کرده و در نهایت نظرهای خود را در مورد این موضوعات در این لوایح اعمال کند؛ نکته‌ای که بند ۳ نظر تفسیری شماره‌ی ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان^(۱۳) بر آن تأکید کرده و هیأت وزیران تلویحاً نسبت به دخل و تصرف در محتویات اجرایی لوایح قضایی صلاحیت یافته است. در این زمینه هرچند نظر تفسیری شورا، بر خلاف قاعده‌ی مذکور، تلویحاً صلاحیت ابتکار قانون توسط رئیس قوه‌ی قضاییه را به موضوعات اجرایی توسعه داده

رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون ■ ۴۱

است، با توجه به سازوکار ارسال این قبیل لوایح به مجلس می‌توان چنین تجویزی را روشی مناسب به منظور تعامل و همکاری کارشناسی قوه‌ی قضاییه و دولت در پیش‌بینی فرایندهای اجرایی مرتبط با امور قضایی در کشور به‌شمار آورد.

بر مبنای اصل تخصص، در خصوص شورای عالی استان‌ها نیز باید صلاحیت این شورا در ارائه‌ی طرح را محدود به حدود وظایف این شورا (جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه‌ی برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها) که در اصل ۱۰۱ قانون اساسی بدان تصریح شده، دانست و در غیر حوزه‌های مقرر شده، این شورا را فاقد صلاحیت ابتکار قانون به‌شمار آورد؛ نکته‌ای که در اصل ۱۰۲ قانون اساسی نیز به‌صراحت بدان تصریح شده و صلاحیت این شورا محدود به حوزه‌ی وظایف این شورا اعلام شده است.^(۱۴)

نتیجه‌گیری

با بررسی رویه‌ی غالب شورای نگهبان که ثمره‌ی استنباط و استنادات این شورا در زمینه‌ی اصول مربوط به ابتکار قانون در قانون اساسی -در مقام بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی- است، می‌توان نتیجه گرفت که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصول و ضوابط زیر بر حوزه‌ی ابتکار قانون حاکم است:

۱. حصری بودن طرق ابتکار قانون یکی از ضوابط قابل استنباط از رویه‌ی شورای نگهبان است که مبنای نظری آن را می‌توان در اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی دانست. بنابراین، براساس این ضابطه اولاً) این صلاحیت منحصر به موارد مصرح در قانون اساسی است؛ ثانیاً) در صورت تردید در وجود چنین صلاحیتی برای مرجعی خاص، اصل بر عدم صلاحیت خواهد بود و اثبات وجود آن نیازمند استدلال است.

۲. اختیاری بودن ابتکار قانون نیز یکی دیگر از ضوابط حاکم بر ابتکار قانون است که از رویه‌ی شورای نگهبان قابل برداشت است. مبنای چنین ضابطه‌ای را می‌توان در اصل عدم تفوق قوا و نهادها بر یکدیگر دانست که برگرفته از اصل عدم صلاحیت است. در خصوص این ضابطه هرچند در بین رویه‌ی سابق و فعلی شورای نگهبان تعارضاتی مشاهده می‌شود، رویه‌ی اخیر این شورا به‌درستی امکان الزام دولت به ارائه‌ی لایحه را از مجلس سلب کرده و از این طریق امکان تحمیل خواسته‌های مجلس بر دولت را، بدون تأمین بار مالی آن که در اصل ۷۵ قانون اساسی بدان تصریح شده، از مجلس گرفته است. البته رویه‌ی شورا از این نظر که تنها الزام دولت به ارائه‌ی لایحه را مغایر با اصل ۷۴ می‌داند و تاکنون الزام رئیس قوه‌ی قضاییه به ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی را مغایر با قانون اساسی اعلام نکرده است، قابل انتقاد بوده و نیازمند اصلاح رویه است. علاوه بر این مورد که از اختیاری بودن ابتکار قانون به‌دست آمد، می‌توان نتایجی همچون عدم امکان ایجاد شرایطی خاص

به‌منظور طرح ابتکار قانون در مجلس و عدم امکان مکلف کردن نهاد صالح به‌منظور ابتکار قانون به درج محتویات خاص در طرح یا لایحه را نتایج چنین ضابطه‌ای برشمرد.

۳. علاوه بر موارد قبل، لزوم طی تشریفات قانونی نیز یکی دیگر از ضوابط حاکم بر ابتکار قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. با بررسی رویه‌ی شورای نگهبان، این تشریفات را می‌توان به دو سطح قانون اساسی و عادی تقسیم کرد. هرچند شورای نگهبان در غالب موارد، تنها بر رعایت تشریفات مقرر در قانون اساسی نظارت داشته است، به‌نظر می‌رسد که این شورا می‌تواند با برداشتی موسع از اصل ۶۵ قانون اساسی بر رعایت تشریفات ضروری مقرر در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیز نظارت کند.

۴. آخرین ضابطه‌ای که از رویه‌ی شورای نگهبان قابل برداشت است، رعایت اصل تخصص در ابتکار قانون است که مبنای نظری آن را باید اصل تخصص در حقوق عمومی دانست. بر مبنای این اصل، در مواردی که در قانون اساسی مرجع خاص و انحصاری جهت ابتکار قانون پیش‌بینی شده، تنها آن مرجع می‌تواند اقدام به ابتکار قانون در حوزه‌ی مشخص شده کند و سایر مراجع عام ابتکار قانون چنین صلاحیتی ندارند. در قانون اساسی ایران، تنها مصداق چنین امری را باید موضوع اصل ۵۲ دانست که رویه‌ی شورای نگهبان نیز تا حدودی توانسته است از این صلاحیت اختصاصی دولت صیانت کند. البته بنابر آنچه گفته شد، در زمینه‌ی لوایح قضایی رویکرد شورا در این خصوص محل اشکال است. از سوی دیگر، از اصل تخصص این نکته به‌دست آمد که مراجع خاص ابتکار قانون، تنها می‌توانند در حدود صلاحیت خاص خود اقدام به ابتکار کنند، که رویه‌ی شورای نگهبان نیز مؤید لزوم رعایت چنین اصلی در حوزه‌ی ابتکار قانون است.

یادداشت‌ها

۱. قابل مشاهده در: اکبری، سیدحامد (۱۳۹۰)، متن قوانین اساسی کشورهای جهان، شیراز: انتشارات نوید شیراز، چ اول، ص ۳۹۲.
۲. قابل مشاهده در: اکبری، سیدحامد (۱۳۹۰)، متن قوانین اساسی کشورهای جهان، شیراز: انتشارات نوید شیراز، چ اول، ص ۴۳۰.
۳. قابل مشاهده در: اکبری، سیدحامد (۱۳۹۰)، متن قوانین اساسی کشورهای جهان، شیراز: انتشارات نوید شیراز، چ اول، صص ۴۸۷ و ۴۸۸.
۴. ماده‌ی ۳۶- «همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد.»
۵. ماده‌ی ۹- «دولت موظف است حداکثر ظرف مدت ۹ ماه از تاریخ تصویب این قانون لایحه قانونی ضوابط استخدام و تأمین نیازمندی‌های اعضای کمیته انقلاب اسلامی، از قبیل حقوق، مسکن و درمان در زمان خدمت و بازنشستگی و ازکارافتادگی را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»
۶. نمونه‌ی این تجویز را می‌توان در ماده‌ی ۲۰۷ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران مشاهده کرد.
۷. بند «ی» ماده‌ی ۲۱۱- «قوه قضائیه موظف است لایحه جامع اداری و استخدامی خود را تهیه نماید تا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد.»
- ماده‌ی ۲۱۲- «قوه قضائیه موظف است با رعایت سیاست‌های کلی نظام در امور قضائی لایحه جامع وکالت و مشاوره حقوقی را در طول سال اول برنامه تهیه و از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.»
۸. برای نمونه ماده‌ی ۱ «قانون مقررات مالی شورای نگهبان» مصوب ۱۳۶۲ مقرر داشته است:
«ماده‌ی ۱- بودجه شورای نگهبان به تفکیک برنامه و مواد هزینه به وسیله‌ی امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌گردد تا عیناً در لایحه بودجه کل کشور منظور گردد و مصرف آن تابع مقررات این قانون می‌باشد.»
۹. ماده ۱۰۳ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی- تشکیل جلسات و رعایت ترتیب مذاکرات و اجرای آیین‌نامه و حفظ نظم جلسه طبق این آیین‌نامه به عهده رئیس جلسه است.
۱۰. «۲- هیأت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال نماید.»
۱۱. مانند «لایحه‌ی موافقت‌نامه‌ی معاضدت قضایی متقابل در امور کیفری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت ترکمنستان»، مصوب ۱۳۸۶.
۱۲. ماده‌ی ۳- «دولت موظف است لوایح قضائی را که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و تحویل دولت می‌شود، حداکثر ظرف مدت سه ماه تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید.»
۱۳. «۳- لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هر گونه تغییر مربوط به امور قضایی در این گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد.»
۱۴. در این زمینه تاکنون رویه‌ای از سوی شورای نگهبان وجود نداشته است.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- آقای طوق، مسلم؛ شمس، عرفان؛ فریادی، مسعود و علی مشهدی (۱۳۸۹)، *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ اول.
- اکبری، سید حامد (۱۳۹۰)، *متن قوانین اساسی کشورهای جهان*، شیراز: انتشارات نوید شیراز، چ اول.
- الهام، غلامحسین و محمدامین ابریشم‌کش (۱۳۹۳)، «نقد نظر شورای نگهبان در خصوص امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس»، *پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی*، سال پانزدهم، ش ۴۰، پیاپی، صص ۵۵-۷۷.
- الیوت، کاترین و کاترین ورنون (۱۳۸۲)، *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه‌ی صفر بیگزاده، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- اولسون، دیوید (۱۳۸۲)، *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه‌ی علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی مسائل*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ اول.
- پروین، خیرالله (۱۳۹۲)، *الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ اول.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش، چ دهم.
- سینایی، وحید و سمیه زمانی (۱۳۹۰)، «نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری؛ به‌سوی یک الگوی نظری»، *نشریه‌ی راهبرد*، ش ۵۸، صص ۶۵-۹۴.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ یازدهم.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چ پانزدهم.
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان، چ دوازدهم.
- کوئن‌جی، مویل (۱۳۸۷)، *ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان*، ترجمه‌ی حسن وکیلان، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره‌ی مسلسل ۹۴۲۶.
- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پایدار، چ ۱۵.
- مرکز‌المیری، احمد و محمدباقر پارسا (۱۳۹۲)، *گزارش پژوهشی: اولویت قانونگذاری از*

رویه‌ی شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون ■ ۴۵

طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری،
شماره‌ی مسلسل: ۱۳۰۰۲.

مزی، مایکل (۱۳۸۵)، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه‌ی حسن وکیلان، فصلنامه‌ی
مجلس و پژوهش، ش ۵۲، صص ۱۹۷-۲۱۶.

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: دادگستر، چ اول.

هاشم‌زاده هریسی، هاشم (۱۳۸۴)، حقوق اساسی کاربردی، تهران: میزان، چ اول.

هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۷)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: آیدین، چ اول.

یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر، چ اول.

ب) لاتین

Pereira, carlos and maeller, bernardo(2004), "a theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian chamber of deputies", **the jurnal of legislative studies**, vol. 10, number 1.

معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس

محمد برزگر خسروی*

چکیده

«آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس» از حیث بایسته‌های حاکم بر محتوای احکام مندرج در آن حائز اهمیت است. قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس حاوی احکام متعددی است که در خصوص وجه مشترک و تعیین عناصر ماهوی-ذاتی آن‌ها اختلاف نظر وجود دارد. این سؤال مطرح است که «چه احکامی ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند؟ عناصر ذاتی-ماهوی احکام آیین‌نامه‌ای چیست؟» برای پاسخ به این پرسش، با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و بررسی موردی نظرهای شورای نگهبان و مفاد قانون مزبور، از روش تحلیلی-انتقادی استفاده می‌کنیم. براساس نتایج این پژوهش، احکامی آیین‌نامه‌ای هستند که یا ارتباط مستقیم و موثقی با نحوه و آیین اعمال صلاحیت مجلس مانند نحوه تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی (موضوع اصل ۶۵)، ترتیب انتخاب رئیس و هیأت رئیسه‌ی مجلس، صلاحیت کمیسیون‌های داخلی مجلس، امور مربوط به مذاکرات (موضوع اصل ۶۶)؛ یا ارتباط مستقیم و موثقی با سازماندهی داخلی مجلس مانند تعداد، انواع و ترکیب کمیسیون‌های داخلی مذکور در اصل ۶۶ داشته باشند؛ نه اینکه راجع به نحوه اعمال صلاحیت سایر مراجع مصرح در قانون اساسی مانند شورای نگهبان باشند. این معیار بایسته‌محور است که در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به‌صورت کامل لحاظ نشده است.

کلیدواژه‌ها: آیین‌نامه‌ی داخلی، احکام آیین‌نامه‌ای، شورای نگهبان، قانون، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

با توجه به قانون اساسی، برخی موضوعات ماهیت خاصی دارند و به این دلیل مقنن اساسی برای آن‌ها حکم خاصی مقرر کرده است. برای نمونه می‌توان به موضوعات تقنین، اجرا، بودجه^(۱) و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس اشاره کرد. استقرا در نظرهای شورای نگهبان نیز مؤید این برداشت است.

امروزه ابتکار تهیه و تصویب نظامنامه‌ی داخلی مجالس بر عهده‌ی خود آنان است و برای حفظ استقلال پارلمان و نمایندگان، موضوعی اساسی محسوب می‌شود (Carroll, 2007: 208, 215-216; Ardant, 2004: 552). البته به‌منظور پیشگیری از خودسری پارلمان، محدودیت‌هایی در این زمینه وجود دارد؛ بر همین اساس در جمهوری پنجم فرانسه، دو محدودیت در وضع آیین‌نامه‌ی داخلی پارلمان فرانسه ایجاد شد: اول، درج بسیاری از موضوعات مربوط به سازماندهی عملکرد پارلمان در قانون اساسی یا قوانین ارگانیک؛ دوم، کسب نظر شورای قانون اساسی در مورد انطباق نظامنامه‌ی داخلی پارلمان بر قانون اساسی موضوع ماده‌ی ۶۱ قانون اساسی فرانسه (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۱۷؛ زارعی، ۱۳۸۴: ۱۷۶؛ قاضی، ۱۳۸۰: ۲۲۸؛ Ardant, 2004: 59, 118).

فارغ از موضوع اعتبار حقوقی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در بین هنجارهای حقوقی که خود نیازمند مقاله‌ای مستقل، پس از تعیین و اثبات ماهیت مستقل آن از سایر قوانین عادی است، موضوع این مقاله معیارهای تشخیص احکام آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است. محتوا و مؤلفه‌های عناصر ذاتی - ماهوی منحصربه‌فرد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس (موضوع اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی) نیازمند واکاوی است. در این زمینه این پرسش اساسی وجود دارد که شاخصه و معیار تشخیص احکام آیین‌نامه‌ای چیست.

در خصوص موضوع این مقاله، از حیث عنوان دو مقاله‌ی مرتبط وجود دارد: اول، «آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس؛ ضرورت بازنگری و تغییر بنیادی»^(۲) که صرفاً قوت‌ها و ضعف‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مصوب ۱۳۶۱ را بیان کرده است؛ دوم، «پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی»^(۳) که ناظر بر پیشنهادهایی در مورد احکام بررسی لوایح بودجه است.

نظر به اینکه در خصوص پرسش مذکور تحقیق تحلیلی صورت نگرفته و فقط به‌صورت کلی به موضوع آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس پرداخته شده است، در ضرورت اجرای این تحقیق تردیدی به‌نظر نمی‌رسد. در این مقاله از روش تحلیلی - انتقادی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای بهره می‌بریم و نظرهای شورای نگهبان را بررسی موردی کرده و مفاد قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس را براساس معیارهای ماهوی بایسته‌محور احکام آیین‌نامه‌ای تحلیل و نقد می‌کنیم. برای تبیین و تحلیل و پاسخ به پرسش اصلی این مقاله، مقاله را در قسمت‌های زیر پی می‌گیریم:

۱. تعریف آیین‌نامه‌ی داخلی و بایسته‌های حاکم بر آن؛ ۲. ماهیت احکام آیین‌نامه‌ای؛ و ۳. نقد قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس از حیث درج احکام غیر آیین‌نامه‌ای در آن.

۱. تعریف آیین‌نامه‌ی داخلی، فایده، آثار و روش تعریف حقوقی

واژه‌ی «آیین‌نامه‌ی داخلی» از دو واژه تشکیل شده است؛ ازاین‌رو تعریف آن به تبیین این واژگان نیاز دارد. «آیین‌نامه» در فرهنگ‌نامه‌های حقوقی به معنای مقرراتی است که مقامات باصلاحیت مانند وزیر یا شهردار آن را وضع می‌کنند و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد، خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. در همین معنا، لفظ نظامنامه هم استعمال شده است. گاه مجلس نیز نظامنامه وضع می‌کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱). آیین‌نامه مقرراتی است که مقام صلاحیت‌دار به‌جز پارلمان وضع می‌کند. این واژه در مقابل واژه‌ی قانون به معنای خاص آن استعمال می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۵۷). آیین‌نامه، قواعد کلی لازم‌الاجرائی است که مقامات باصلاحیت اداری در حدود صلاحیت خود وضع می‌کنند. بنابراین، آیین‌نامه مثل قانون برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند. فرق بین قانون و آیین‌نامه فقط از لحاظ مرجع وضع است؛ یعنی قانون عملی است که توسط قانونگذار وضع می‌شود؛ ولی آیین‌نامه توسط یک مقام اداری و اجرایی وضع می‌شود (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۶۴). همان‌طورکه ملاحظه می‌شود، لفظ «آیین‌نامه» بر خلاف معنای عام آن که به معنای مصوبه‌ی مرجع ذی‌صلاح است، به‌تنهایی و در معنای خاص، ذهن را منصرف به مصوبات غیر قوه‌ی مقننه می‌کند. البته آنچه از لفظ مزبور در ترکیب «آیین‌نامه‌ی داخلی» به ذهن حقوقدان متبادر می‌شود، قواعد تبیین‌کننده‌ی نحوه‌ی عملکرد، روش‌ها و ترتیبات اعمال صلاحیت و اختیارات توسط یک ارگان، نهاد، شرکت، سازمان یا هیأت و نیز ساختار درونی آن ارگان است؛ آیین‌نامه به این معنا، مترادف با اساسنامه است که نسبت به مصوبات داخلی آن نهادها اعتبار بیشتری دارد و به قوانین ارگانیک یا سازمان‌دهنده تعبیر می‌شود. البته واژه‌ی اساسنامه بیشتر در طرز کار یک نهاد خصوصی ظهور دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳۳؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۲۹۶). به‌صورت مختصر، آیین‌نامه‌ی داخلی پارلمان، مقررکننده‌ی سازماندهی و کارکردهای پارلمان است (Ardant, 2004: 118). بنابراین فلسفه و مبنای وضع آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، دو موضوع «آیین و نحوه‌ی اعمال صلاحیت مجلس» و «ساختار درونی و سازماندهی داخلی مجلس» است.

هر نهادی به‌منظور تعیین طرز اعمال صلاحیت‌های قانونی خود به آیین‌نامه‌ی داخلی نیاز دارد. آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس خبرگان رهبری (موضوع اصل ۱۰۸ قانون اساسی)، آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی (موضوع اصول ۶۵ و ۶۶)، آیین‌نامه‌ی داخلی هیأت وزیران،

۵۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان و ... از این قبیل‌اند. براساس اصل ۶۵ قانون اساسی، تصویب و اصلاح قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به رأی دوسوم حاضران در جلسه‌ی رسمی نیاز دارد و جلسات مجلس با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد.

فایده‌ی تعیین احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای این است که اولاً، قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نباید حاوی احکام غیرآیین‌نامه‌ای باشد؛ به بیان دیگر، فقط باید احکامی که ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند، در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس آورده شود (جنبه‌ی ایجابی)؛ ثانیاً احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، باید صرفاً در قانونی با این عنوان تصویب شوند؛ یعنی قوانین عادی به‌جز قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نباید حاوی احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای باشند (جنبه‌ی سلبی)؛ ثالثاً، احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای باید با رعایت «نصاب دوسوم» تصویب شوند (جنبه‌ی شکلی)؛ رابعاً، تعیین ترتیب و نحوه‌ی اعمال یک صلاحیت می‌تواند در حدود و ثغور آن صلاحیت تأثیر بگذارد.^(۴) به همین سبب، برخی از ترتیبات اعمال صلاحیت مجلس در قانون اساسی که واجد اهمیت بوده، تعیین شده است. برای نمونه می‌توان به اصول ۶۹، ۷۰ و ۷۴ اشاره کرد. بر این مبنا، نصاب دوسوم نمایندگان در جلسه‌ی رسمی به‌منظور تصویب یا اصلاح قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس برای تضمین حداکثری اعمال صلاحیت توسط مجلس از جمله صیانت از حقوق نمایندگان و حفظ استقلال مجلس است.

باید توجه داشت که مؤلفه‌های ذاتی - ماهوی آیین‌نامه‌ی داخلی، ماهیت «بایدانگاران» دارند؛ ازاین‌رو ممکن است شاهد احکامی در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باشیم که فاقد یک یا چند ویژگی از این ویژگی‌ها و مؤلفه‌ها باشند. به بیان دیگر، در صورتی که در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، احکام و عناصری به‌جز عناصر ذاتی مذکور دیده شود، آن عناصر، دارای ماهیت غیرآیین‌نامه‌ای‌اند که درج آن‌ها در آیین‌نامه‌ی مزبور، توجیه حقوقی ندارد.

از یک سو اصل ۶۵ قانون اساسی تنها به موضوع «تصویب طرح‌ها و لوایح» تصریح می‌کند و نه امور نظارتی مجلس، و از سوی دیگر، اصل ۶۶ مواردی را به‌صراحت داخل در مفاد آیین‌نامه‌ی داخلی برمی‌شمارد. مشخص نیست که آیا موارد مصرح در اصل ۶۶ جنبه‌ی حصری دارند یا جنبه‌ی تمثیلی و اگر جنبه‌ی تمثیلی دارند، وجه مشترک موارد مصرحه چیست.

به‌منظور پاسخ به این پرسش‌ها، از روش تعریف مفهومی^(۵) و قسم تعریف به مؤلفه‌ها استفاده شده است (خندان، ۱۳۷۹: ۷۴-۷۸). براساس این روش، مؤلفه‌ها و موضوعات ماهوی‌ای تعیین می‌شوند که فقط باید در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس بیایند. برای شناخت مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باید از چیستی یا کارکردهای آن سؤال کرد. تعیین مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیازمند برداشت صحیح از قانون اساسی به‌عنوان قانون حاکم و نقد و تحلیل سایر قوانین

و مقررات است. چنین برداشتی، بدون شناخت مبنا، موضوع و هدف قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس امکان‌پذیر نیست. برخی پژوهشگران، این امر را تحت عنوان «تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در پرونده‌های دشوار^(۶) که قوانین نوشته و قواعد مصرح، پاسخگو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها تفسیری خلاقانه و سازنده^(۷) ارائه کرد (ریدی، ۱۳۹۲: ۸۷-۹۴؛ وکس، ۱۳۸۹: ۵۴-۵۸؛ هارت، ۱۳۹۰: ۳۸۷ و ۳۸۱-۳۸۲). در موازین اسلامی ردپایی از این نوع نگرش تفسیری دیده می‌شود؛ در فقه اسلامی ذیل بحث «التعزیر بما یراه الحاکم» مقرر شده است که «بما یراه» غیرمشروط نیست و از حیث درونی و بیرونی کنترل می‌شود. از حیث کنترل درونی، حاکم باید شرایط فقاقت و عدالت را داشته باشد و از حیث بیرونی، ضابطه‌ی «بما یراه»، مصلحت شرعی است (الهام، ۱۳۹۱: ۲۵-۴۲). در اصل ۱۳۸ قانون اساسی بر «روح قانون» تصریح و تأکید شده است که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه نباید با روح قوانین مغایر باشند. همچنین در اصل ۱۶۶ قانون اساسی تکلیف شده که آرای دادگاه‌ها، باید «مستند به مواد قانون و اصولی» باشد که براساس آن حکم صادر شده است؛ تأکید این اصل بر اینکه مستند صدور آرا، فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگری نیز باشد، کاملاً با نظر یاد شده هماهنگ است (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۷).

بنابراین، بدون توجه به اصول حقوقی و مبنای وضع قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس که در واقع روح آن قانون و مبین اهداف مورد نظر از آن است، تفسیر قواعد مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی در این مورد به خطا خواهد رفت. یکی از اصول حقوقی، تناسب داشتن عنوان و مفاد قانون است که در مواد ۱۳۱ و ۱۳۵ (بند ۳ آن) قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ با اصلاحات بعدی بر آن اصل تصریح شده است. از این رو مفاد مندرج در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باید متناسب با عنوان آن بوده و نباید مربوط به آیین کار شورای نگهبان یا قوه‌ی مجریه یا سایر نهادهای قانونی باشد.

۲. ماهیت احکام آیین‌نامه‌ای با تعیین مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس

به‌منظور تشخیص ماهیت احکام آیین‌نامه‌ای از طریق تعیین مؤلفه‌های آن، نخست باید قانون اساسی و سپس براساس آن، نظرهای شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی و قوانین عادی را نقد و تحلیل کرد.

۲-۱. مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در پرتو تحلیل قانون اساسی

اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی به‌طور ایجابی، عناصر و مؤلفه‌های ذاتی- ماهوی «آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس» را تعیین کرده‌اند. براساس اصل ۶۵ قانون اساسی، «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد و

تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه‌ی مصوب داخلی انجام می‌گیرد، مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد. برای تصویب آیین‌نامه‌ی داخلی موافقت دوسوم حاضران لازم است.^(۷) در این اصل «تصویب طرح‌ها و لوایح» به‌عنوان مهم‌ترین کارکرد مجلس، منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی شده است. از این اصل این نکته قابل برداشت که «تصویب» مزبور اطلاق دارد و شامل مراحل رسیدگی، ترتیبات و فرایند تصویب نیز می‌شود و نظر به اینکه این تصویب منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی شده است و در آیین‌نامه به‌سبب مفهوم اصطلاحی آن، صرفاً آیین (ترتیبات) می‌آید؛ از این رو تصویب مزبور منصرف به نحوه و ترتیب تصویب است. مهم‌ترین کارکرد مجلس یعنی تصویب طرح‌ها و لوایح منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی است؛ حال چگونه صلاحیت دیگر مجلس که اعمال نظارت است^(۸)، منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی نباشد. بهتر بود در اصل ۶۵ تصریح می‌شد که نحوه و آیین اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باید با رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باشد. در نتیجه، تعیین طریق و آیین اعمال صلاحیت که ماهیت اساسی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است، نمی‌تواند حاوی احکامی ناظر بر تعیین حقوق و تکالیف برای مردم یا حتی نمایندگان مجلس باشد.

به‌نظر می‌رسد که مقنن اساسی باید در عبارت «مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد» مذکور در اصل ۶۵، به‌جای واژه‌ی «نصاب»، از واژه‌ی «حکم» استفاده می‌کرد؛ زیرا اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، قانون‌گذاری مجلس را به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی محدود کرده‌اند و این حکم علاوه‌بر امور ماهوی، شامل رعایت ترتیبات مقرر در قانون اساسی از جمله نصاب‌ها نیز می‌شود. اصل بر عدم تکرار و عدم تأکید در قانون اساسی است و برخی اصول قانون اساسی مانند اصول ۶۹، ۷۹، ۸۸ و ۸۹ در مقام بیان احکام ترتیبات خاص رسیدگی و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی (هاشمی، ۱۳۷۲: ۲۷۶) و سایر امور مرتبط با آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مانند ساختار و نحوه‌ی نظارت هستند.

براساس متن اصل ۶۵ و روح حاکم بر آن، نه تنها نحوه‌ی تصویب طرح‌ها و لوایح، بلکه نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باید با رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس انجام گیرد و برخی موضوعات به‌دلیل اهمیت، با وجود داشتن ماهیت آیین‌نامه‌ای، در قانون اساسی حکم خاصی دارند. پیش‌فرض این امر این است که باید آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مشتمل بر احکامی در خصوص نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باشد. بر همین اساس، اصل ۶۶ قانون اساسی مقرر کرده است که «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آن‌ها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به‌وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد». نکته‌ی شایان توجه در این اصل این است که علاوه‌بر تصریح بر موارد مهم،

معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس ■ ۵۳

نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس مانند امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس، بر موضوع «ساختار درونی یا سازماندهی داخلی مجلس» مانند تعداد و ترکیب کمیسیون‌های داخلی، دوره‌ی تصدی رئیس و هیأت رئیسه‌ی مجلس و اعضای کمیسیون‌های داخلی نیز تصریح شده است. هرچند در بادی امر^(۹)، اصل بر این است که مقنن اساسی موارد مصرح در اصل ۶۶ را به‌صورت حصری نام برده باشد، با توجه به مبنای وضع قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس که در قسمت اول بند ۱ آمد، و با توجه به عملکرد و رویه‌ی موجود نهادهای اساسی مانند شورای نگهبان در تأیید قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، موارد مصرح مزبور جنبه‌ی تمثیلی دارند. در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی موجود لازم‌الاجرا، عنوان «تشکیلات اداری و پشتیبانی مجلس» موضوع ماده‌ی ۷۳ قانون مزبور است که این امر در اصل ۶۶ جزء موارد مصرحه نیست و این ماده پس از تصویب در مجلس، به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

اصل ۵۴ قانون اساسی را که دیوان محاسبات کشور را زیر نظر مجلس اعلام داشته است، نباید در شمار «سازماندهی داخلی مجلس» دانست، زیرا تصریح بر عنوان دیوان مزبور به‌نحو استقلال، بر استقلال نسبی این دیوان از مجلس دلالت دارد، به‌نحوی که نباید سازماندهی داخلی دیوان محاسبات را از جنس سازماندهی داخلی مجلس دانست؛ ازاین‌رو آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نباید حاوی احکامی ناظر بر سازماندهی داخلی دیوان محاسبات کشور باشد.

در مجموع و با توجه به قانون اساسی می‌توان مؤلفه‌های ماهوی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس را دو محور زیر دانست: ۱. ترتیبات و شیوه‌های اعمال صلاحیت مجلس و نمایندگان آن (و نه تعیین حدود صلاحیت)؛ ۲. سازماندهی و ساختار مجلس شورای اسلامی.

از بین موضوعات مذکور به‌عنوان مؤلفه‌های ذاتی- ماهوی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، حقوقدانان به برخی از آن‌ها اشاره کرده‌اند. آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس با لحاظ وظایف کلی مجلس، کمیسیون‌های مختلفی را ترتیب داده است (ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۸۸: ۲۸۳). مجلس برای اداره‌ی امور داخلی خود و تعیین نحوه‌ی اعمال اختیارات خود به آیین‌نامه نیاز دارد. این آیین‌نامه در مورد مسائلی چون انتخاب رئیس، تشکیل کمیسیون‌ها، حد نصاب تشکیل جلسات، تکالیف و حقوق نمایندگان، نحوه‌ی اداره‌ی جلسات، چگونگی برگزاری جلسات رأی اعتماد و استیضاح و تشریفات سؤال و تذکر است (پروین، ۱۳۹۲: ۱۷۰). در بین امور مذکور به‌نظر می‌رسد که تکالیف و حقوق نمایندگان، ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارد.

با رویکرد تعریف سلبی از آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیز می‌توان از قانون اساسی استفاده کرد. براساس اصل ۱۰۸ قانون اساسی، «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه‌ی داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید توسط فقهای اولین

شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است». با توجه به اینکه در صدر این اصل، آیین‌نامه‌ی داخلی در کنار موضوعات «تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها» آمده، می‌توان با توجه به اینکه استفاده از دو عبارت هم‌معنا در کنار هم توسط مقنن اساسی مغایر اصل حکیم بودن مقنن و لغو است، استنباط کرد که «تعیین تعداد نمایندگان مجلس، تعیین شرایط کاندیداهای مجلس و کیفیت و نحوه‌ی انتخاب نمایندگان مجلس» از نظر ماهوی در شمار موضوعات مربوط به آیین‌نامه‌ی داخلی نیستند.

استدلال مذکور را می‌توان با استناد به ذیل اصل ۶۲ قانون اساسی که موضوعاً و ماهیتاً اصلی مستقل از اصول ۶۵ و ۶۶ است، تقویت کرد. توضیح اینکه براساس اصل ۶۲ قانون اساسی، «مجلس شورای ملی از نمایندگان ملت که به‌طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌گردد. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد». شایان ذکر است با وجود متن روزنامه‌ی رسمی^(۱۰) جمله‌ی اخیر این اصل در برخی منابع (اداره‌ی کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۶: ۱۰۲)، نیامده است. ذیل این اصل تعیین «شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات» را به قانون احاله داده است که این قانون نباید آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باشد، زیرا مقنن اساسی موضوعاتی را که باید در آیین‌نامه بیابند، در اصول ۶۵ و ۶۶ بیان کرده و اختصاص اصل دیگر (اصل ۶۲)، بیانگر تفاوت ماهوی موضوعات اصول ۶۵ و ۶۶ نسبت به موضوعات ذیل اصل ۶۲ است.

شاید بتوان عبارت‌پردازی صدر اصل ۵۲ را هم قرینه‌ی دیگری دانست. براساس این اصل، «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد». اینکه در این اصل گفته نشده است که «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و در مجلس شورای اسلامی رسیدگی و تصویب می‌گردد»، بیانگر این است که قانون موضوع صدر این اصل، صرفاً ناظر بر ترتیب تهیه بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور است و ناظر بر ترتیب رسیدگی و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور در مجلس نیست؛ زیرا یکی از صلاحیت‌های مجلس رسیدگی و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور است که ترتیب این رسیدگی و تصویب در شمار موضوعات داخل در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است.

۲-۲. مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در پرتو تحلیل و نقد نظرهای شورای نگهبان

استقرا در نظرهای شورای نگهبان به شرح ذیل نشان می‌دهد که این شورا صرفاً به جنبه‌ی شکلی بیان‌شده در ذیل بند ۱ این مقاله با عنوان «۱- تعریف آیین‌نامه‌ی داخلی، فایده، آثار و روش تعریف حقوقی» توجه دارد و تاکنون در خصوص جنبه‌های ایجابی و سلبی آن اظهار نظر نکرده است.

۲-۱. شورای نگهبان در بند ۲۶ نظر شماره‌ی ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ در مورد طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۸۷/۷/۲۱ اشعار می‌داشت که «ماده (۳۲) موضوع ماده الحاقی (۴) و تبصره آن، نظر به اینکه اطلاق آن شامل امور مربوط به آیین‌نامه نیز می‌شود، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی شناخته شد». ماده‌ی ۳۲ مزبور اشعار می‌داشت که «ماده ذیل به آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود: ماده الحاقی ۴- تغییر شرح وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها توسط هیئت رئیسه مجلس یا هر یک از کمیسیون‌ها و یا حداقل پنجاه نفر از نمایندگان پیشنهاد می‌شود و پس از تصویب در جلسه مشترک هیئت رئیسه مجلس، اعضای کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی اجرا می‌شود. تبصره- جلسه مشترک فوق‌الذکر به ریاست رئیس یا یکی از نواب رئیس مجلس و با حضور حداقل دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی حداقل دوسوم اعضای حاضر معتبر خواهد بود و مصوبات به اطلاع نمایندگان خواهد رسید». مصوبه‌ی اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان اشعار داشت که «سطر اول ماده الحاقی (۴) به شرح زیر اصلاح شد: ماده الحاقی ۴- تغییر شرح وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها با رعایت کلیت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی توسط هیئت رئیسه ...». با وجود این اصلاح، شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۸۷/۳۰/۲۹۳۱۸ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲ خود ایراد سابقش را به قوت خود باقی دانست. مصوبه‌ی اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۸ مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان مقرر داشت که «در ماده الحاقی (۴)، کلمه «تغییر» حذف و عبارت «تعیین مصادیق و تهیه» جایگزین شود» (فتحی، ۱۳۹۴: ۲-۳). به‌نظر می‌رسد که اطلاق مصوبه‌ی اخیر مجلس نیز شامل امور مربوط به آیین‌نامه که ماهیت تقنینی نیز دارد می‌شود؛ ازاین‌رو مغایر اصول ۶۵ و ۸۵ است و مجلس مجاز نیست به استناد اصل ۸۵ چنین موضوعی را به کمیسیون‌های داخلی خود واگذار کند. ردپایی از این برداشت را می‌توان در استدلال برخی از اعضای شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۰ مجلس یافت (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۲: ۴۶ و ۶۱).

۲-۲-۲. بند ۸ نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ شورای نگهبان در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس مقرر می‌داشت که «در بند (۳) ماده (۳)، «شیوه نگارش طرح‌ها و لوایح ... و تعریف لغات تخصصی» ... «جهت طی مراحل قانونی»، که شامل تغییر در مراد مقنن نیز می‌شود، مغایر اصول ۵۸، ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد».

براساس بند ۳ ماده‌ی ۳ طرح مزبور «تدوین شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح براساس چارچوب‌های علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف و انتشار آن جهت طی مراحل قانونی در دستگاه‌های حکومتی» از وظایف معاونت در امور تنقیح بود. مصوبه‌ی اصلاحی (نهایی) مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۵ مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان اشعار داشت که «تدوین شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح براساس چارچوب‌های علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف جهت استفاده قانونی دستگاه‌های حکومتی به‌گونه‌ای که تغییر در مراد مقنن نباشد» از وظایف معاونت در امور تنقیح است. به‌نظر می‌رسد حتی در مواردی که تغییری در مراد مقنن ایجاد نشود، «تدوین شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح ... جهت استفاده قانونی دستگاه‌های حکومتی»، ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد که باید علاوه‌بر تصویب در قانونی با این عنوان، به تصویب دوسوم نمایندگان حاضر برسد، والا مغایرت با اصل ۶۵ همچنان باقی است.

بند ۱۳ نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ شورای نگهبان در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس مقرر می‌داشت که «تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۴) مغایر اصول ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد». تبصره‌های ۱ و ۲ ماده‌ی ۴ طرح مزبور اشعار می‌داشتند که «تبصره ۱- چنانچه نظر معاونت در طرح‌ها و لوایح لحاظ نشود، پاسخ استعلامات فوق به‌همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند. تبصره ۲- چنانچه در موضوعات فوق استعلام نشده باشد، هیئت رئیسه موظف است در موارد عادی قبل از اعلام وصول طرح یا لایحه و در موارد فوریتی بعد از تصویب فوریت از معاونت استعلام نماید». مصوبه‌ی اصلاحی (نهایی) مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان اشعار داشت که «- در انتهای پاراگراف اول ماده (۴) جمله زیر اضافه شد: این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد. - تبصره (۲) ماده (۴) با رأی مثبت بیش از دوسوم نمایندگان حاضر عیناً به تصویب رسید». به‌نظر می‌رسد با وجود اصلاح تبصره‌ی ۱ توسط مجلس، همچنان حکم تبصره‌ی ۱ ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد؛ ازاین‌رو باید براساس اصل ۶۵، اولاً در

معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس ■ ۵۷

قانونی با این عنوان به تصویب برسد و ثانیاً چنین حکمی باید به تصویب دوسوم نمایندگان حاضر می‌رسید. همچنین با وجود اصلاح تبصره‌ی ۲ توسط مجلس، باید چنین حکمی که ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد، در قانونی با این عنوان به تصویب برسد.

همان‌طورکه مشاهده می‌شود، متأسفانه شورای نگهبان در خصوص ممنوعیت درج احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای در قانونی با عنوانی غیر از آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نظری نداده است.

۲-۳. شورای نگهبان در بند ۱ نظر (مرحله‌ی اول) شماره‌ی ۹۰/۳۰/۴۴۲۵۹ مورخ ۱۳۹۰/۷/۳۰ خود در خصوص طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۰/۷/۶ مجلس اشعار داشت که «نظر به اینکه تشکیل هیئت به نحو مذکور در ماده (۱)، دارای ماهیت آیین‌نامه‌ای است و نیاز به تصویب دوسوم حاضران دارد، مغایر قسمت اخیر اصل ۶۵ قانون اساسی شناخته شد». دلیل این ایراد این بود که اکثریت اعضای شورای نگهبان در خصوص «تشکیل هیأت نظارت مذکور در این ماده - که نوعی کمیسیون است و در راستای انتظامات مجلس نیز هست -»، به دلیل آیین‌نامه‌ای بودن معتقد بودند که «باید شرایط تصویب آیین‌نامه داخلی که نیاز به موافقت دوسوم حاضران» است، رعایت شود (امینی‌زاده، ۱۳۹۲: ۵).

ایراد مذکور در خصوص مواد ۶ و ۸ طرح مزبور نیز در بندهای ۵ و ۶ مطرح شده بود که شورای نگهبان در نظر (مرحله‌ی دوم) شماره‌ی ۹۰/۳۰/۴۵۸۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۴ خود در خصوص طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۲ مجلس اعلام داشت: «همان‌طورکه در نامه قبلی این شورا آمده، نظر به اینکه مواد (۱)، (۶) و (۸) دارای ماهیت آیین‌نامه‌ای هستند، چنانچه رأی‌گیری با نصاب دوسوم حاضران انجام شده است، اعلام تا اظهار نظر گردد وگرنه اشکال سابق این شورا مبنی بر مغایرت با قسمت اخیر اصل ۶۵ قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است». مجلس به منظور رفع ایرادهای مذکور در مصوبه‌ی (نهایی) مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۵ خود اشعار داشت که «مصوبه مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۵ با نصاب آراء دوسوم حاضران به تصویب نمایندگان رسیده است». به نظر می‌رسد که شورای نگهبان علاوه بر ایراد گرفتن به عدم رعایت نصاب دوسوم، باید نسبت به درج نکردن این حکم در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس (و بلکه درج آن در قانونی با عنوان دیگر) نیز ایراد می‌گرفت.

۲-۴. شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۶۴۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۲/۳ خود در مورد طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۰ مجلس اشعار داشت که «قسمت اخیر تبصره (۳) ماده الحاقی موضوع ماده (۳۱)، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی شناخته شد». تبصره‌ی ۳ مزبور مقرر کرده بود که «در صورت عدم تصویب بودجه سالانه کل کشور تا پانزدهم اسفندماه، رسیدگی به چنددوازدهم بودجه حداکثر طی پانزده روز

انجام می‌شود و نحوه رسیدگی به آن را هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی تعیین می‌نماید». مجلس در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۹۱/۲/۳۰ خود با حذف تبصره‌ی مذکور ایراد شورای نگهبان را سالبه به انتفای موضوع کرد. در مستند ایراد مذکور شورای نگهبان بیان شده است که «این تبصره به جهت تحدید وظایف تقنینی مجلس و تجاوز هیئت رئیسه به این طیف اختیارات، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. برای اصلاح تبصره، مجلس باید تمام ترتیبات بودجه چندواژه‌م را در آیین‌نامه داخلی به تفصیل بیان کند» (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۲: ۶۰).

البته برخی اعضا به درج احکام غیرآیین‌نامه‌ای مانند تعیین شرایط برای نامزدهای حقوقدان شورای نگهبان و اصل (و نه ترتیب) انتخاب مجدد اعضای کمیسیون در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس اعتراض داشتند و آن را مغایر با اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی تلقی می‌کردند (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۲: ۹ و ۱۸).

۳-۲. مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در پرتو تحلیل و نقد قوانین عادی

قوانین عادی را می‌توان از حیث تحلیل مفاد و ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و سایر قوانین عادی دسته‌بندی کرد.

۱-۳-۲. قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و نقد آن: با توجه به مفاد قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی مشاهده می‌شود که تمامی مواد آن قانون (به‌جز موادی که بعدها به‌صراحت مورد نقد قرار می‌گیرند) را می‌توان در دو قسمت کلی سازماندهی (ساختار) و نحوه‌ی اعمال صلاحیت‌ها قرار داد. نظر به کثرت مواد قانون مذکور، صرفاً فهرست این قانون تبیین می‌شود.

قانون مزبور در دو باب تنظیم شده است: باب اول «کلیات» و باب دوم «وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی».

باب اول سه فصل دارد؛ فصل اول با عنوان «تشکیل مجلس و افتتاح آن»، به «افتتاحیه و استقرار مجلس» (مبحث اول)، «تشکیلات قانونگذاری مجلس» (مبحث دوم) مشتمل بر هیأت‌های رئیسه‌ی مجلس، شعب و کمیسیون‌ها، «تشکیلات اداری و پشتیبانی مجلس» (مبحث سوم) اختصاص یافته است.

فصل دوم باب اول با عنوان «نمایندگان» مشتمل بر «مصونیت نمایندگان» (مبحث اول)، «تعهدات نمایندگان» (مبحث دوم)، «حقوق نمایندگان» (مبحث سوم)، «مأموریت‌ها» (مبحث چهارم)، «تعطیلات و مرخصی‌ها» (مبحث پنجم)، «غیبت نمایندگان» (مبحث ششم) و «استعفای نماینده و نحوه‌ی بررسی آن» (مبحث هفتم) است.

معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس ■ ۵۹

فصل سوم باب اول با عنوان «گردش کار مجلس» در سه مبحث «جلسات مجلس»، «نطق‌ها و مذاکرات» و «آرا» است.

باب دوم تحت عنوان وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی در سه فصل آمده است. فصل اول با عنوان «قانونگذاری» مشتمل بر «طرح‌ها و لوایح قانونی» (مبحث اول)، «مراحل بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح عادی» (مبحث دوم)، «مراحل بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح فوریتی» (مبحث سوم)، «بررسی طرح‌ها و لوایح طبق اصل ۸۵ قانون اساسی» (مبحث چهارم)، «نحوه‌ی بررسی موارد خاص و مهم» (مبحث پنجم)، «نحوه‌ی بررسی برنامه و بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور» (مبحث ششم)، «تفسیر قوانین» (مبحث هفتم)، «نکات مشترک مربوط به بررسی طرح‌ها و لوایح» (مبحث هشتم)، «ارجاع مصوبات مجلس به شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مراحل رسیدگی به آن‌ها» (مبحث نهم) و «تقاضای همه‌پرسی» (مبحث دهم) است.

فصل دوم باب دوم با عنوان «نحوه‌ی بررسی و رأی اعتماد به هیأت وزیران» و فصل سوم با عنوان «نظارت» ناظر بر «نحوه‌ی بررسی اصول ۸۸ و ۷۶ قانون اساسی» (مبحث اول)، «نمایندگان ناظر در مجامع، هیأت‌ها و شوراها» (مبحث دوم)، «نحوه‌ی رسیدگی دیوان محاسبات به اجرای بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور» (مبحث سوم)، «استیضاح» (مبحث چهارم) و «سایر مقررات» (مبحث پنجم) است.

با استقرا در احکام مقرر در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، به نظر می‌رسد که احکام زیر ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارند:

ماده‌ی ۱۳۵ قانون مزبور اشعار می‌دارد که «لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود باید: ۱. دارای موضوع و عنوان مشخص باشد. ۲. دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود. ۳. دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد». این حکم ناظر بر هیچ‌یک از مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیست؛ زیرا ناظر بر نحوه و ترتیب اعمال صلاحیت مجلس نیست؛ بلکه در مقام بیان کیفیت لایحه‌ی تقدیمی دولت است. هرچند چنین حکمی ماهیت تقنینی دارد، باید در قانونی غیر از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس بیاید.

ایراد مذکور در خصوص مواد ۱۳۶، ۱۳۹ و ۱۷۳ و صدر مواد ۱۳۷، ۱۴۰ و ۱۷۸ قانون مزبور وجود دارد. براساس ماده‌ی ۱۳۶، «کلیه لوایح قانونی تقدیمی به مجلس باید به امضای رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرای مسئول رسیده باشد. در صورت نداشتن وزیر مسئول، امضای رئیس‌جمهور کافی است». براساس صدر ماده‌ی ۱۳۷ نیز «لوایح قانونی باید در جلسه علنی

۶۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

مجلس توسط وزیر مربوط و یا نماینده دولت تقدیم گردد». براساس ماده‌ی ۱۳۹، «یک نسخه از کلیه طرح‌ها و لوایحی که تقدیم مجلس می‌شود پس از اعلام وصول، از طریق رسانه‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد». صدر ماده‌ی ۱۴۰ اشعار می‌دارد که «طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها که باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب باشد ...». براساس ماده‌ی ۱۷۳، «در تقدیم لوایح قانونی که در آن‌ها دولت تقاضای تصویب عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و یا موافقت‌نامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد، متن کامل آن‌ها باید جهت بررسی ضمیمه لوایح تقدیمی مذکور باشد». صدر ماده‌ی ۱۷۸ حکم کرده است: «در لایحه تقدیمی مربوط به اصلاح جزئی در خطوط مرزی، متن کامل عهدنامه بین‌المللی آن که براساس اصل هفتاد و هشتم (۷۸) قانون اساسی تنظیم شده باشد، جهت بررسی باید ضمیمه گردد».

ماده‌ی ۱۸۱ (و نه تبصره‌ی آن) قانون مزبور نیز غیرآیین‌نامه‌ای است. این ماده مقرر کرده است که «در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن که دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی محدودیت‌های ضروری برقرار نماید، قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری با دلایل توجیهی لازم، همراه با لایحه قانونی جهت بررسی تقدیم مجلس می‌شود. تبصره- چنانچه دولت بدون کسب مجوز مبادرت به اعمال محدودیت نماید، رئیس مجلس موظف است تقدیم لایحه محدودیت را از رئیس‌جمهور مطالبه کند. در این خصوص، حق سؤال یا استیضاح رئیس‌جمهور و وزیران برای نمایندگان محفوظ خواهد بود». این ماده تبیین اصل ۷۹ است و در مورد نحوه‌ی اعمال صلاحیت مجلس در این خصوص حکمی ندارد؛ حال آنکه تبصره‌ی این ماده برای رئیس مجلس و سایر نمایندگان تکلیفی را برای تضمین اجرای قانون اساسی مقرر کرده است.

ایراد غیرآیین‌نامه‌ای بودن در خصوص ذیل ماده‌ی ۱۸۲^(۱۱)، صدر مواد ۱۸۳^(۱۲)، ۱۸۶^(۱۳)، ۱۸۸^(۱۴)، ۲۱۷^(۱۵) و ۲۲۵^(۱۶) قانون مزبور وجود دارد. همچنین با توجه به اینکه مجلس مذکور در اصل ۶۶، شامل شورای نگهبان نیست^(۱۷)، بخشی از ذیل ماده‌ی ۲۰۰^(۱۸) و تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲۰۱^(۱۹) قانون مزبور نیز آیین‌نامه‌ای نیستند.

۲-۳-۲. سایر قوانین عادی: نظر به اینکه آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به سبب ماهیتش نباید برای مردم ایجاد حق و تکلیف کند، «قانون مستثنا بودن مصوبات مربوط به آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی از موضوع ماده‌ی ۲ قانون مدنی» مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۷ مجلس به درستی اشعار داشته است که «کلیه مصوبات راجع به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بلافاصله پس از تصویب نهایی لازم‌الاجرا است».

با توجه به مبنای وضع آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس قانون مزبور نباید برای مقامات از جمله

معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس ■ ۶۱

نمایندگان مجلس ایجاد اختیار یا وظیفه کند. قواعد رفتاری مانند برخی مواد قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارند. شاید بر همین اساس در برخی کشورها مجموعه قواعد رفتاری معین، طی سندی جداگانه، نحوه‌ی رفتار صحیح نماینده‌ی پارلمان و عواقب تخلف از این قواعد را مقرر می‌کند (وکیلان، ۱۳۹۰: ۱۳).

قانون نحوه‌ی اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۵، ناظر بر تشکیلات کمیسیون اصل ۹۰ (فصل اول قانون مزبور) و صلاحیت و حدود اختیارات کمیسیون (فصل دوم قانون مزبور) است. برخی احکام مندرج در قانون مزبور ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند؛ زیرا یا ناظر بر تشکیلات کمیسیون مزبورند یا ناظر بر نحوه‌ی اعمال صلاحیت مجلس در خصوص اصل ۹۰ قانون اساسی. بنابراین، باید احکام واجد ماهیت آیین‌نامه‌ای قانون نحوه‌ی اجرای اصل ۹۰ اولاً، در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و ثانیاً، با کسب موافقت دوسوم حاضران در جلسه‌ی رسمی به تصویب می‌رسید. بر این اساس، تصویب مواد ۱ و ۲ (صدر آن^(۲۰))، صدر تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۲^(۲۱)، تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲، صدر ماده‌ی ۳^(۲۲) و تبصره‌ی آن، ماده‌ی ۴، ماده‌ی ۵ و صدر تبصره‌ی آن^(۲۳) و ماده‌ی ۷ در قانون نحوه‌ی اجرای اصل ۹۰، به دلیل اینکه احکام مزبور ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند، بدون تصویب با نصاب دوسوم، با اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی مغایر است.

در قانون اجازه‌ی مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی به منظور رسیدگی به شکایات مردم مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱، صرفاً تبصره‌ی الحاقی مصوب ۱۳۶۴/۲/۵ آن ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارد؛ از این رو باید ماده‌ی واحده‌ی قانون مزبور (به جز ذیل آن^(۲۴)) که ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد، اولاً، در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و ثانیاً، با کسب موافقت دوسوم حاضران در جلسه‌ی رسمی به تصویب می‌رسید.

نتیجه‌گیری

آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باید مبین ساختار (سازماندهی) یا تعیین طریق و آیین اعمال صلاحیت مجلس شورای اسلامی و ارکان داخلی آن (مانند رئیس، هیأت رئیسه، کمیسیون‌های داخلی و نمایندگان) باشد. این نظر مستنبط از قانون اساسی (متن و روح آن)، مبانی وضع اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی، اصول حقوقی، نظرهای شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی، قوانین و مقررات و رویه‌ی حاکم است.

براساس متن اصل ۶۵ و روح حاکم بر آن، نه تنها نحوه‌ی تصویب طرح‌ها و لوایح، بلکه آیین و نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باید با رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس انجام گیرد و پیش‌فرض این امر آن است که آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مشتمل بر احکامی در خصوص آیین

و نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باشد. این برداشت با نظر به متن اصل ۶۶ تقویت می‌شود. اصل ۶۶ قانون اساسی موضوعات مهمی را که ذاتاً (از حیث مفهومی) جزء مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است، به‌طور تمثیلی برشمرده است که علاوه‌بر نحوه‌ی اعمال صلاحیت مجلس، ناظر بر ساختار مجلس نیز است. باید احکامی که ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند، در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس آورده شود (جنبه‌ی ایجابی). قوانین عادی به‌جز قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نباید حاوی احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای باشند (جنبه‌ی سلبی). احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای باید با رعایت «نصاب دوسوم» تصویب شوند (جنبه‌ی شکلی).

شورای نگهبان صرفاً به جنبه‌ی شکلی (و نه جنبه‌های ایجابی و سلبی) توجه دارد. غالب احکام مندرج در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند؛ لیکن برخی احکام موجود در قانون مزبور فاقد چنین ماهیتی‌اند. همچنین در برخی قوانین مانند قانون نحوه‌ی اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی و قانون اجازه‌ی مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی به‌منظور رسیدگی به شکایات مردم، برخی احکام ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند؛ ازاین‌رو چنین احکامی باید در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و با موافقت دوسوم نمایندگان حاضر تصویب می‌شد.

یادداشت‌ها

۱. شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی بارها از ماهیت اجرایی، ماهیت تقنینی، ماهیت بودجه‌ای (قاسمی وبرزگر خسروی، ۱۳۹۴: ۱۴-۱۸) سخن گفته است.
۲. هاشمی، سید محمد، مجله‌ی مجلس و راهبرد، ش ۴، مهر و آبان ۱۳۷۲.
۳. کاشانی، سید محمود، مجله‌ی حقوق اساسی، ش ۵، ۱۳۸۴.
۴. برای نمونه می‌توان به قواعد حاکم بر رسیدگی به لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس اشاره کرد که «در عمل نمایندگان را از یک رسیدگی جدی و عمیق به لایحه بودجه بازداشته است» (کاشانی، ۱۳۸۴: ۱۲۹).

5. Intentional definition.

6. Hard cases.

7. Constructive interpretation.

۸. هنگامی که قوه‌ی مقننه قانونگذاری می‌کند، عملکرد قوه‌ی مجریه را کنترل می‌کند. در نتیجه، نباید بین قانونگذاری و نظارت قوه‌ی مقننه تضاد قائل شد. نظارت تقنینی، روش دیگری برای کنترل قوه‌ی مجریه از طریق قوه‌ی مقننه است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۲۷۹). البته نظارت مبتنی بر وجود قانون است و بدون تقنین، فرض نظارت ناشدنی است.

۹. شورای نگهبان براساس اصل اولی، موارد مذکور در اصول قانون اساسی را دارای جنبه‌ی حصری می‌داند. برای مثال، بند ۱ نظر شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۱۹۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۵ شورای نگهبان در خصوص طرح رسیدگی به دارایی مقامات و مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۶/۴/۵ اعلام می‌دارد که «۱- اصل طرح مبنی بر تسری شمول آن به مقاماتی که در اصل ۱۴۲ قانون اساسی ذکر نشده، خلاف حصر مستفاد از اصل مذکور تلقی و مخالف آن شناخته شد».

۱۰. مجموعه‌های روزنامه‌ی رسمی، سال ۱۳۵۸، قابل رویت در:

<http://www.dastour.ir/brows/?lid=100350>

۱۱. ذیل ماده‌ی ۱۸۲: «در صورتی که پس از انقضای این مدت ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».

۱۲. ماده‌ی ۱۸۳: «براساس اصول هشتادم (۸۰)، هشتادودوم (۸۲)، هشتادوسوم (۸۳) و یکصدوسی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد: ۱- گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی ۲- استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضروری ۳- فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود. ۴- صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری که طرف دعوی خارجی باشد و همچنین در موارد مهم داخلی. در تمام موارد مذکور، دولت موظف است متن تفصیلی آن‌ها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید»...

۱۳. ماده‌ی ۱۸۶: «دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید».

۱۴. ماده‌ی ۱۸۸: «چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین‌شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چنددوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید».

۱۵. ماده‌ی ۲۱۷: «مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و کلیه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب

۶۴ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

اسلامی موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیئت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیئت می‌باشند و در صورت عدم همکاری، مسئولان دستگاه ذی‌ربط متخلف و مجرم محسوب می‌گردند.

۱۶. ماده‌ی ۲۲۵: «وزیر یا هیئت وزیران موظفند ظرف ده روز پس از طرح استیضاح در مجلس حاضر شوند و توضیحات لازم را بدهند».

۱۷. طبق اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد، مگر در خصوص تصویب اعتبارنامه‌ی نمایندگان و انتخاب شش حقوقدان اعضای شورای نگهبان؛ بنابراین، می‌توان قوه‌ی مقننه در ایران را دو رکنی دانست که رکن اول، مجلس با کارکرد قانونگذاری و نظارت است و رکن دوم، شورای نگهبان است که به‌منظور صیانت از قانون اساسی و موازین اسلام، کلیه‌ی مصوبات مجلس را بررسی می‌کند (اصل ۹۴ قانون اساسی). گزینه‌ی دیگر برای رکن بودن شورای نگهبان در قوه‌ی مقننه، درج این نهاد در فصل قوه‌ی مقننه در قانون اساسی است. با وجود این، نمی‌توان لفظ «مجلس» در اصل ۶۶ را به شورای نگهبان نیز توسعه داد؛ زیرا در اصل ۶۵ بر لفظ «مجلس شورای اسلامی» تصریح شده است. ثانیاً، تصویب ساختار و ترتیب اعمال صلاحیت شورای نگهبان توسط مجلس شورای اسلامی معقول نیست. ثالثاً، براساس نظر تفسیری شماره‌ی ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان، «تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، بر عهده خود این شورا» است. رابعاً، رویه‌ی عملی مجلس و شورای نگهبان در تصویب آیین‌نامه‌ی داخلی خود مؤید این امر است.

۱۸. ذیل ماده‌ی ۲۰۰: «شورای نگهبان، در صورت رد مصوبات مجلس، موظف است علت رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید».

۱۹. تبصره‌ی ۲: «شورای نگهبان نمی‌تواند پس از گذشت مهلت‌های مقرر و رفع ایراد در نوبت اول، مجدداً مغایرت موارد دیگری را که مربوط به اصلاحیه نمی‌باشد بعد از گذشت مدت قانونی به مجلس اعلام نماید مگر در رابطه با انطباق با موازین شرعی».

۲۰. صدر ماده‌ی ۲ که مورد نظر اشعار می‌دارد: «علاوه بر اختیارات مصرحه در ماده‌ی واحد مصوب ۵۹/۱۱/۱ و تبصره الحاقی آن مصوب ۶۴/۲/۵، این کمیسیون می‌تواند جهت کسب اطلاعات کافی از مسئولین مذکور در آن ماده دعوت یا مستقیماً با آنها مکاتبه نمایند».

۲۱. «تبصره ۱- هر بخش می‌تواند با موافقت رئیس کمیسیون در صورتی که مقتضی بدانند از شاکی و مشتکی‌عنه برای ادای توضیحات و روشن شدن چگونگی موضوع دعوت به عمل آورد».

۲۲. «ماده‌ی ۳- چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می‌تواند بازرس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت رئیسه کمیسیون اعزام نماید».

۲۳. «تبصره- کمیسیون پس از بررسی لازم و احراز تخلف از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی قضایی خارج از نوبت را می‌نماید».

۲۴. ذیل ماده‌ی واحد که ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارد: «و آن‌ها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند».

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- اداره‌ی کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم) (۱۳۸۶)، **مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، چ ششم.
- الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، «اعتماد به قاضی (تحلیل ماده‌ی ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)»، **دیدگاه‌های حقوق قضایی**، ش ۵۷، صص ۲۵-۴۲.
- امینی‌زاده، محمد (تدوین) (۱۳۹۲)، «نظرات استدلالی شورای نگهبان: طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، ناظر علمی: کاظم کوهی، **گزارش پژوهشکده‌ی شورای نگهبان**، به شماره‌ی مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۹۷، تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۱۹.
- پروین، خیرالله (۱۳۹۲)، **الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی**، تهران: میزان، چ اول.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، چ دهم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، **مبسوط در ترمینولوژی حقوق**، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، چاپ سوم، ج ۱.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، **حقوق اداری ۱**، تهران: میزان، چ اول.
- ریدی، دیوید ای (۱۳۹۲)، **فلسفه‌ی حقوق**، ترجمه‌ی حسن خسروی، تهران: مجد، چ اول.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، **مطالعه‌ی تطبیقی مجالس قانونگذاری**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- فاتیحی‌زاده، حسین (۱۳۹۲)، «نظرات استدلالی شورای نگهبان: قانون اصلاح مواد از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی»، ناظر علمی: سلمان عمرانی، **گزارش پژوهشکده‌ی شورای نگهبان**، به شماره‌ی مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۵، ۱۳۹۲/۵/۲۸.
- فتحی، محمد (تدوین) (۱۳۹۴)، «اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان: اصل شصت و پنجم»، ناظر علمی: کاظم کوهی، **گزارش پژوهشکده‌ی شورای نگهبان**، به شماره‌ی مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۵۰، ۱۳۹۴/۳/۳۰.
- قاسمی، محمد و محمدبرزگر خسروی (۱۳۹۴)، «معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی»، **مجلس و راهبرد**، دوره‌ی ۲۲، ش ۸۴، صص ۵-۳۰.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۰)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: دادگستر.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: میزان، چ دوازدهم.

کاشانی، سید محمود (۱۳۸۴)، «پیشنهادهایی برای اصلاح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی»، *حقوق اساسی*، ش ۵، صص ۱۲۹-۱۴۲.

نجفی‌خواه، محسن و محمدبرزگر خسروی (۱۳۹۳)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه‌ی بودجه»، *فصلنامه‌ی برنامه‌ریزی و راهبرد*، دوره‌ی ۱۹، ش ۲، صص ۲۵-۴۶.

وکس، ریموند (۱۳۸۹)، *فلسفه‌ی حقوق: مختصر و مفید*، ترجمه‌ی باقر انصاری و مسلم آقایی‌طوق، تهران: جاودانه جنگل، چ اول.

ساعدوکیل، امیر و پوریا عسکری (۱۳۸۸)، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، تهران: مجد.

وکیلان، حسن (تألیف و ترجمه) (۱۳۹۰)، «گفتارهایی در قانون و قانونگذاری»، *مجموعه مقالات*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.

وکیلان، حسن (۱۳۹۰)، «نظارت بر رفتار نمایندگان»، *گزارش دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس*، شماره‌ی مسلسل: ۱۲۲۲۱، ۱۳۹۰/۱۱/۱۶.

هارت، هربرت (۱۳۹۰)، *مفهوم قانون*، ترجمه‌ی محمد راسخ. تهران: نی، چ دوم.

هاشمی، سید محمد (۱۳۷۲)، «آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس؛ ضرورت بازنگری و تغییر بنیادی»، *مجلس و راهبرد*، ش ۴، صص ۲۷۴-۲۸۷.

ب) لاتین

Ardant, Philippe (2004), *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, L.G.D.J, 16th edition.

Carroll, Alex (2007), *Constitutional and administrative law*, pearson, longman, 4th edition.

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس

ولی رستمی*، الهه مرندی**

چکیده

اصل ۷۵ ق.ا.ج.ا، از جمله اصول کاربردی قانون اساسی است که صلاحیت تقنینی مجلس را تحدید می‌کند و به نمایندگان مجلس شورای اسلامی اجازه‌ی مطرح کردن طرح‌ها و پیشنهادهایی را که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود، بدون اینکه منبع مشخصی را برای تأمین آن مشخص کند، نمی‌دهد. اگرچه این اصل در ظاهر روشن و گویا به نظر می‌رسد، در عرصه‌ی اجرا ابهام‌های فراوانی دارد و در طول سال‌های اجرای آن، سؤالات فراوانی در خصوص حوزه‌ی عملکرد مجلس در اجرای این اصل مطرح شده و همواره محل مناقشه و اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان از یک سو و مجلس و قوه‌ی مجریه از سوی دیگر بوده است. از این رو در پاسخ به پرسش بنیادین نوشتار حاضر که حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی چیست؟ تلاش شده است با تکیه بر اسناد و متون قانونی و با ابزار تحلیل محتوا، حدود و ثغور اصل ۷۵ و عملکرد مجلس در اجرای آن بررسی شود. چنانکه یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد، مجلس حق پیشنهاد و تصویب طرح‌های خلاف اصل ۷۵ را ندارد، ولی با توجه به خلأ قانونی موجود در صورت تصویب چنین طرحی و ایراد شورای نگهبان بدان، به موجب نظر تفسیری شورای نگهبان قابلیت ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت وجود ندارد.

کلیدواژه‌ها: اصل ۷۵ قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری مجلس، طرح، قانون اساسی، لایحه‌ی بودجه.

* E-mail: Vrostami@ut.ac.ir

E-mail: Elahemarandi@alumni.ut.ac.ir

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بیانگر محدودیتی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در حوزه‌ی قانونگذاری است. این اصل بیان می‌دارد: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

این اصل، در نگاه اول صلاحیت تقنینی مجلس را تحدید می‌کند و به نمایندگان مجلس شورای اسلامی اجازه‌ی مطرح کردن طرح‌ها و پیشنهادهایی را که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود، بدون اینکه منبع مشخصی را برای تأمین آن مشخص کند، نمی‌دهد. اگرچه این اصل، در ظاهر بیان روشنی دارد و مفهوم مشخصی را اظهار می‌دارد، تجربه‌ی بیش از سی سال اجرای آن، بیانگر آن است که در عرصه‌ی ظهور و اجرا همواره محل مناقشه و اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان از یک سو و مجلس و قوه‌ی مجریه از سوی دیگر بوده است (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۴). شایان ذکر است که این اختلاف نظر در این مسئله ریشه دارد که این اصل مربوط به حوزه‌ی مالیه‌ی عمومی است که با بحث بودجه‌ی عمومی، نظم مالی دولت و سیاست‌های مدیریت عمومی که توسط دولت اجرا می‌شود، ارتباط دارد.

تصویب بودجه از وظایف و اختیارات قوه‌ی مقننه است و بودجه یکی از قوی‌ترین وسایل کنترل قوه‌ی مجریه توسط قوه مقننه به‌شمار می‌رود و این یک اصل جهانی در تمام کشورهاست (فرزیب، ۱۳۸۷: ۷۷). از سوی دیگر بودجه مهم‌ترین و جامع‌ترین ابزار حکومت در اداره‌ی جامعه به‌ویژه تخصیص بهینه‌ی منابع و توزیع عادلانه‌ی درآمد است و هیچ دستگاهی شایسته‌تر از قوه‌ی مجریه نیست که فعالیت‌ها و منابع تأمین اعتبار آن‌ها را تعیین و پیشنهاد کند (قلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۶۶). ازاین‌رو تهیه و تنظیم بودجه توسط قوه‌ی مجریه انجام می‌گیرد که دارای کلیه‌ی امکانات برای پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدهاست و می‌تواند مسائل پیچیده و ظریف انعکاس رقمی فعالیت‌های خود را برآورد کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۵: ۲۴۷؛ رنجبری، ۱۳۸۵: ۱۴۰). تلاقی صلاحیت‌های هر دو قوه در امر بودجه و تلاش هر یک از قوا برای حفظ استقلال در امر بودجه‌ریزی به معنای بروز اختلاف و تنش میان مجلس و دولت خواهد بود (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۴). ازاین‌رو قانونگذار باید تدابیری را وضع کند که ضمن حفظ صلاحیت هر دو قوه، در امر اجرای بودجه خللی ایجاد نشود و توازن بودجه حفظ شود.

ملاحظه‌ی آنچه در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی آمده، بیانگر آن است که مقصود از گنجاندن اصل ۷۵ در قانون اساسی، آن بوده است که نمایندگان مجلس نتوانند با تصویب طرح‌ها و

پیشنهادهایی که بار مالی دارد، در مدیریت مالی و نظم مالی کشور که اجرای آن بر عهده‌ی دولت است، خلل ایجاد کرده و بر دولت تکلیف مالایطاق بار کنند.^(۱) از این رو موضوع حفظ توازن بودجه در مشروح مذاکرات قانون اساسی مورد توجه بوده و هنگام تصویب این اصل اکثریت این استدلال را پذیرفته‌اند (ورعی، ۱۳۸۵: ۸۴۷).

در بیان اهمیت این اصل ذکر این نکته کافی است که در طول تاریخ اجرای این اصل، بیشترین ایرادات شورای نگهبان از نظر کمی به مصوبات مجلس شورای اسلامی، مبتنی بر عدم رعایت این اصل بوده است (مزارعی، ۱۳۹۰: ۱۱۴) و همین مسئله بارها موجب درخواست اظهار نظر تفسیری و مشورتی از شورای نگهبان در خصوص این اصل شده است.^(۲) از سوی دیگر، صلاحیت قوه‌ی مجریه در تهیه و تنظیم بودجه و مدیریت اجرایی و مالی کشور موجب شده است تا بارها مناقشات و اختلاف نظرهای گسترده‌ای میان این قوه و مجلس صورت پذیرد، چراکه دولت نسبت به تصویب مصوباتی که بر دولت بار مالی تحمیل می‌کند، بدون اینکه پشتوانه و منبع مالی مشخصی را تعیین کند، اعتراض داشته است و آن‌ها را برهم‌زننده‌ی ثبات بودجه‌ای و نظم مالی دولت می‌داند، درحالی‌که نمایندگان مجلس، ارائه‌ی طرح‌ها و پیشنهادها را حق تقنینی خود دانسته و بر آن پافشاری کرده‌اند. از این رو اغلب ناکامی‌ها در مرحله‌ی اجرای بودجه به تغییرات اعمال‌شده از سوی مجلس در مرحله‌ی تصویب بودجه و عدم رعایت اصل ۷۵ نسبت داده می‌شود (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۸۵).

نمونه‌ی برجسته‌ی این اختلاف‌ها را در مناقشه‌ی میان دولت دهم با مجلس وقت شاهد بوده‌ایم که به صدور نظر تفسیری جدید شورای نگهبان منجر شده و موضوع برای حل و فصل به هیأت حل اختلاف قوا ارجاع شد.^(۳)

مطالب مذکور بیانگر آن است که اصل ۷۵ قانون اساسی، با وجود ظاهر روشنی که دارد، دارای ابهامات فراوانی است؛ چنانکه در سال‌های اجرای این اصل، سؤالات فراوانی در خصوص حوزه‌ی اجرایی آن مطرح شده است که متأسفانه به دلیل عدم کار کارشناسی و مطالعات عمیق حقوقی در خصوص این موضوع، تاکنون پاسخ صریح و روشنی به آن‌ها داده نشده است و اختلاف نظرهای کماکان ادامه دارد. متأسفانه در هیچ‌یک از کتاب‌ها و مقالات حقوقی، به بررسی این اصل و برطرف کردن ابهام‌های مطرح پیرامون این اصل پرداخته نشده است. این در حالی است که در ادبیات حقوقی سایر کشورهایی که مشابه اصل ۷۵ قانون اساسی ایران را در قانون اساسی خود دارند، مانند فرانسه^(۴)، دکتترین حقوقی عمیقی در زمینه‌ی اصل مربوط وجود دارد و با تدبیر سازوکارهای مناسب مانع از بروز مشکلات در اجرای اصل مزبور شده‌اند.

در این پژوهش با یک پرسش اساسی و چندوجهی مواجهیم. در پاسخ به پرسش اصلی این پژوهش مبنی بر اینکه حدود صلاحیت و عملکرد مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۷۵ قانون

۲۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

اساسی چیست؟، باید به دنبال پاسخ به پرسش‌های ذیل باشیم:

۱. آیا اصل ۷۵ قانون اساسی محدودکننده‌ی ابتکار تقنینی مجلس شورای اسلامی است؟ به عبارت دیگر، آیا در صورت تصویب طرحی بر خلاف این اصل، اساساً «مصوبه‌ای» در معنای واقعی و حقوقی خلق می‌شود؟

۲. آیا در صورت اختلاف نظر میان مجلس و شورای نگهبان بر سر مصوبه‌ی مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی، موضوع قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است؟

۳. آیا دایره‌ی شمول اجرای اصل ۷۵، طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی موضوع اصل ۱۰۲ قانون اساسی و لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور موضوع اصل ۵۲ قانون اساسی را نیز در بر دارد؟

با توجه به پرسش‌های مذکور روشن است که نوع این تحقیق اکتشافی است، ازاین‌رو نمی‌توان فرضیه‌ی خاصی را انتظار داشت، ولیکن با توجه به نظرهای موجود و رایج در مورد این مسئله، می‌توان گفت اصل ۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محدودکننده‌ی اختیار تقنینی مجلس شورای اسلامی است. ازاین‌رو تصویب هر گونه طرح و پیشنهادی بدون رعایت قیود مقرر در این اصل بر خلاف قانون اساسی است و آنچه در مجلس تصویب شود، از لحاظ واقعی و حقوقی مصوبه نخواهد بود. ازاین‌رو در صورت بروز اختلاف میان شورای نگهبان و مجلس، موضوع قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نخواهد بود، مگر آنکه اختلاف نظر بر سر تشخیص کارشناسی شورای نگهبان از موضوع مورد اختلاف باشد. البته در مقابل این فرضیه، فرضیه‌ی رقیبی هم وجود دارد که قائل به درست بودن تصویب چنین مصوباتی در مجلس است و در صورت مخالفت شورای نگهبان، آن را قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت می‌داند.

۱. حدود صلاحیت و عملکرد مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی

۱-۱. اصل ۷۵ قانون اساسی و صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی

قانونگذاری به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صورت‌های مختلف بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است و مجلس در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.^(۵) صلاحیت عام مجلس در وضع قانون، از طریق پیشنهاد طرح از سوی نمایندگان اعمال می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۳۱). هرچند قانون اساسی این صلاحیت عام را برای مجلس قائل شده، وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس ■ ۷۱

می‌پذیرد و اغلب قوه‌ی مجریه لوایح را به مجلس تقدیم کرده^(۶) و مجلس آن را بررسی و تصویب می‌کند. اگرچه مجلس می‌تواند لوایح تقدیمی را کلاً یا جزئاً قبول یا رد کرده و موادی را اصلاح یا اضافه کند^(۷)، سرنوشت نهایی قوانین همواره در دست مجلس است.

با وجود صلاحیت عام قانونگذاری برای قوه‌ی مقننه، به موجب قانون اساسی محدودیت‌های قانونی نیز در رسیدگی و تصویب قوانین وجود دارد که قوه‌ی مقننه ملزم به رعایت آن‌هاست. از جمله‌ی این‌ها، محدودیت اعلام‌شده در اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی است.

به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی اگرچه مجلس می‌تواند با توجه به صلاحیت عام خود قوانین ناظر بر بودجه‌ریزی را تنظیم کند، تهیه‌ی بودجه‌ی سالانه بر عهده‌ی دولت است. ازاین‌رو قانون بودجه‌ی کل کشور مانند دیگر قوانین موضوعه نیست که حداقل ده نفر از نمایندگان بتوانند آن را به‌صورت طرح تهیه و برای تصویب به مجلس ارائه کنند (عراقی، ۱۳۸۰: ۱۹). نظرات تفسیری شورای نگهبان نیز مؤید این نظر است. چنانکه شورای نگهبان در نظر تفسیری مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸ اعلام می‌دارد که بودجه‌ی کل کشور باید به‌صورت لایحه از سوی دولت تقدیم شود. ازاین‌رو می‌توان گفت که عدم صلاحیت مجلس در بودجه‌ریزی استثنایی بر صلاحیت عام آن در قانونگذاری است.

محدودیت دیگر به موجب اصل ۷۵ قانون اساسی است. برخی حقوقدانان این اصل را مهم‌ترین محدودیت قانونی مجلس درباره‌ی رسیدگی و تصویب قانون بودجه همانند سایر قوانین می‌دانند (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۶۴؛ هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۰۳).

با توجه به این محدودیت، این مسئله مطرح می‌شود که عبارت انتهایی اصل ۷۵: «... در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد»، به معنای سلب اختیار قانونگذاری مجلس است؟ بدین معنا که مجلس اساساً حق طرح چنین پیشنهادهایی را ندارد یا اینکه مجلس می‌تواند چنین پیشنهادهایی را طرح و بعداً ایرادهای وارد را برطرف و اصلاح کند؟

در پاسخ به این پرسش‌ها دو فرض مطرح می‌شود؛ در فرض اول اصل ۷۵ قانون اساسی به معنای سلب اختیار قانونگذاری مجلس نیست، بنابراین نمایندگان می‌توانند با طرح پیشنهادهای خود و تصویب آن در مجلس، در صورت مخالفت شورای نگهبان، با اصرار خود، موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کنند تا مصوبه به قانون تبدیل شود.

در فرض دوم، اصل ۷۵ قانون اساسی محدودکننده‌ی اختیار تقنینی مجلس شورای اسلامی است. بنابراین اساساً نمایندگان مجلس حق طرح پیشنهادهای خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی را ندارند (دشمن زیاری، ۱۳۸۹: ۶۹) و در صورت طرح و تصویب آن، به‌دلیل ایراد شکلی

وارد بر آن، از لحاظ واقعی و حقوقی مصوبه‌ای خلق نمی‌شود. بنابراین ذاتاً نمی‌تواند اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان به وجود آید تا موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود. قائل بودن به هر یک از دو فرض مذکور، تأثیرات مهمی در نظام قانونگذاری و تنظیم روابط قوای مقننه و مجریه دارد. از این رو باید روشن شود که کدام یک از این نظرها از لحاظ قانونی و حقوقی باید در نظام حقوقی کشور اجرایی شود تا بیش از این شاهد بروز مشکلات و اختلاف نظرهای عمیق بین مجلس و دولت و شورای نگهبان نباشیم.

بر اساس فرض اول، اصل ۷۵ قانون اساسی در مقام بیان است و موضوع را به خود مجلس سپرده است که تشخیص دهد صلاحیت رسیدگی به طرح‌ها و پیشنهادهای را دارد یا خیر. همان‌گونه که قانون اساسی بیان داشته است که مجلس، قانونی بر خلاف قانون اساسی تصویب نکند و شورای نگهبان را مسئول جلوگیری از تصویب قانونی بر خلاف قانون اساسی کرده است^(۸)، در مورد اصل ۷۵ نیز همین مسئله صادق است. بنابراین اصل ۷۵ قانون اساسی محدودکننده صلاحیت قانونگذاری مجلس نیست و این وظیفه‌ی شورای نگهبان است که خلاف قانون اساسی بودن مصوبه را اعلام کند که در این صورت نمایندگان می‌توانند با اصرار بر مصوبه‌ی خود در برابر نظر شورای نگهبان، موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت بفرستند تا مصوبه در آنجا تصویب و به قانون تبدیل شود. شایان ذکر است با وجود صدور نظرهای تفسیری و مشورتی متعدد^(۹) از سوی شورای نگهبان مبنی بر غیرقانونی بودن طرح چنین مصوباتی در مجلس، عملکرد مجلس شورای اسلامی تا پیش از اعلام نظر تفسیری جدید شورای نگهبان، بر اساس اعمال همین نظر صورت می‌پذیرفت.^(۱۰)

در مخالفت با این نظر و دفاع از فرض دوم باید گفت که قانونگذار در اصل ۷۵ قانون اساسی به صراحت بیان می‌دارد طرح‌هایی که طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید در آن‌ها ذکر نشده است، اساساً قابل طرح در مجلس نیست. بنابراین، به موجب این اصل حیطه‌ی صلاحیتی قانونگذاری مجلس و ابتکار قانونگذاری نمایندگان مجلس محدود شده است. بنابراین اگر پیشنهاد یا طرحی بدون رعایت ضوابط اصل ۷۵ ق.ا در مجلس طرح و تصویب شود، چون تشریفات قانونگذاری که از جمله‌ی آن‌ها رعایت حکم صریح اصل ۷۵ قانون اساسی است، رعایت نشده است، اساساً مصوبه‌ای خلق نشده است. بنابراین چون، از لحاظ شکلی، واقعی و حقوقی مصوبه‌ای ایجاد نشده است، چنانکه اصل ۹۴ قانون اساسی بیان می‌دارد: «کلیه "مصوبات" مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. ...»، اساساً شورای نگهبان نباید وارد شود، چراکه اصلاً در معرض تکلیف و وظیفه‌ای قرار نگرفته است و ذاتاً نمی‌تواند بین مجلس و شورای نگهبان اختلافی ایجاد شود. از این رو فقط می‌تواند

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس ■ ۷۳

از نظر جنبه‌ی اعلامی، اعلام کند که از لحاظ اصول ۷۱ و ۷۵ قانون اساسی مجلس خلاف حدود مقرر در قانون اساسی وارد شده و تخلف کرده است. بنابراین موضوع اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود در برابر مخالفت شورای نگهبان و ارجاع موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز منتفی می‌شود، چراکه اصل ۱۱۲ قانون اساسی بیان می‌دارد که مجمع تشخیص مصلحت در مواردی که «مصوبه‌ی» مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف قانون اساسی یا موازین شرع اعلام کند، وارد رسیدگی می‌شود. در اینجا به دلیل طی نشدن مراحل شکلی قانون، مصوبه‌ای وجود ندارد تا مجمع به آن رسیدگی کند. شورای نگهبان در اظهار نظر تفسیری مورخ ۹۱/۱۲/۲۳ به صراحت اعلام کرد که «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید» با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده، بنابر این قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد.^(۱۱) همان‌گونه که ملاحظه شد، در دو فرض مطرح شده، مشخص نشدن «طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه» در طرح یا پیشنهادها نمایندگان مجلس موجب مغایرت موضوع مورد تصویب مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌شد. حال این سؤال مطرح می‌شود که اگر در طرح یا پیشنهاد مطرح شده از سوی نمایندگان، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه ذکر شود ولی شورای نگهبان آن را منبع مالی تشخیص ندهد یا در منبع بودن آن تردید حاصل کند، شرایط چگونه خواهد بود؟ آیا همچنان مشمول اصل عدم صلاحیت مجلس می‌شود و مصوبه اعتبار خود را از دست می‌دهد یا اینکه خیر؟

در توضیح این مسئله باید گفت زمانی که اساساً طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه مشخص نشود، به دلیل رعایت نشدن تشریفات شکلی در تصویب مصوبه، اصولاً مصوبه‌ای شکل نخواهد گرفت. چنانکه در تبصره‌ی ماده‌ی ۲۱۶ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی نیز مقرر شده است پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخص ندارند، در مجلس قابل طرح نیست. بنابراین اگر مصوبه‌ای با این شرایط به شورای نگهبان فرستاده شود، به دلیل ایراد شکلی وارد بر آن، با اعلام شورای نگهبان مبنی بر اینکه مجلس خلاف حدود مقرر در قانون اساسی وارد شده است، مسئله مختومه می‌شود.

موضوع دیگری که در خصوص «منبع درآمد مشخص» مطرح بوده و در صورت عدم رعایت از سوی مجلس مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده، مسئله‌ی «پایدار بودن» منابع معرفی شده از سوی مجلس است؛ بدین معنا که منبع پیش‌بینی شده برای جبران هزینه‌های طرح یا کاهش درآمدها باید در دوره‌ی اجرای طرح «مستمر و پایان‌ناپذیر» باشد.^(۱۲) از این رو در صورتی که در طرح پیشنهادی نمایندگان منبع معرفی شده برای جبران هزینه‌ها، فقط برای یک

سال معرفی شده باشد و در سال‌های بعد تعهدات هزینه‌ای جدید برای دولت ایجاد کند، مغایر با اصل ۷۵ خواهد بود.^(۱۳)

مسئله‌ی دیگر در خصوص معرفی منابع، بدین صورت است که ممکن است مجلس منبعی را به‌عنوان طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه مشخص می‌کند، ولی در منبع بودن یا نبودن طرق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه تردید به‌وجود می‌آید. در سال‌های اخیر بسیار شاهد اعلام ایرادات شورای نگهبان بر این‌گونه مصوباتی بوده‌ایم که در واقعی بودن منبع معرفی شده ابهام وجود دارد.^(۱۴) برای مثال معرفی منابعی چون «از محل صرفه‌جویی»، «پیش‌بینی در بودجه‌ی سنواتی»، «از محل اعتبارات مصوب مربوط»، «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، «از صندوق ذخیره‌ی ارزی» این ابهام‌ها را مطرح می‌کند که آیا منابع اعلام‌شده، در واقع منبع هستند یا خیر؟ شایان ذکر است که شورای نگهبان در اظهار نظر تفسیری خود در تاریخ ۹۱/۱۲/۲۳ اعلام کرد که درج عبارت «از محل صرفه‌جویی» به‌نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه‌ی سنواتی» بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید باشد، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌شود.^(۱۵)

بنابر نظر مذکور این‌گونه مصوبات نیز به مصوبات بدون ذکر منبع ملحق می‌شوند و اساساً قابل طرح در مجلس و قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیستند. چنانکه در مردادماه ۱۳۸۹ رئیس‌جمهور دولت دهم از ابلاغ قانون اختصاص دو میلیارد دلار از حساب ذخیره‌ی ارزی برای توسعه‌ی قطارهای شهری کشور که یک میلیارد دلار آن به متروی تهران اختصاص داشت، امتناع کرد و موجب شد رئیس مجلس خود به ابلاغ این قانون مصوب مجلس اقدام کند. اساس استدلال رئیس‌جمهور بر این مبنا بود که این قانون، به‌دلیل مخالفت با اصل ۷۵ قانون اساسی قانون نیست به همین دلیل آن را اجرا نمی‌کند، چراکه با توجه به اینکه برای حساب ذخیره‌ی ارزی و برداشتی که از آن صورت می‌گیرد، برنامه‌ریزی صورت می‌پذیرد و شورای نگهبان حساب ذخیره‌ی ارزی را این محل نمی‌داند، باید برای دولت دو میلیارد دلار درآمد ایجاد کند تا بتواند این پول را به مترو بدهد.^(۱۶)

با توجه به مطالب مذکور، حال این سؤالات مطرح می‌شود که براساس قانون چه کسی در خصوص تشخیص «منبع بودن» کارشناس است و نظر کارشناسی چه کسی حجت است؟ آیا در صورت عدم تأیید شورای نگهبان، امکان ارسال موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد یا خیر؟

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس ■ ۷۵

به موجب ماده‌ی ۱۴۳ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی^(۱۷)، رئیس جلسه مکلف به اعلام وصول و ارجاع طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌ها است. همچنین بنابر مواد ۱۸۱ و ۱۸۲ آیین‌نامه‌ی داخلی^(۱۸) نمایندگان می‌توانند در خصوص منافی بودن طرح‌ها با قانون اساسی و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس اخطار دهند و رئیس مجلس مسئول تشخیص وارد بودن اخطار و رسیدگی به آن است.

در اولین مرحله، رئیس جلسه‌ای که طرح مزبور در آن به مجلس تقدیم می‌شود، برای تشخیص رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی صالح شناخته شده است. اما اگر رئیس جلسه در تشخیص خود دچار خطا شود و چنین طرحی را وصول کند، امکان دارد که نمایندگان در صورت تشخیص چنین تخلفی با اخطار در خصوص منافی بودن طرح با قانون اساسی یا تذکر در خصوص عدم رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مانع از ادامه‌ی رسیدگی به طرح مزبور شوند، البته در این مرحله هم وارد بودن اخطار یا تذکر بر عهده‌ی رئیس مجلس است. با وجود این تدابیر، چنانچه پیشنهاد یا طرح مزبور به تصویب برسد (چنانکه بارها شاهد تصویب چنین مصوباتی بوده‌ایم)، براساس اصل ۷۲ قانون اساسی، شورای نگهبان ملزم به رسیدگی به موضوع و اعلام مغایرت مصوبه با قانون اساسی است و در نهایت چنانچه مجلس بر مصوبه‌ی خود اصرار ورزد، به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی^(۱۹) نظر قطعی، نهایی و لازم‌الاجرا بر عهده‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

به نظر می‌رسد ابتدائاً رئیس مجلس شورای اسلامی صالح به تشخیص کارشناسی در خصوص رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی است، ولیکن در ادامه‌ی روند رسیدگی نظر کارشناسی شورای نگهبان صائب است و در نهایت در صورت ارجاع مسئله به مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظر کارشناسی مجمع لازم‌الاجرا خواهد بود. این در حالی است که هیچ‌یک از این مراجع ابزار لازم و کافی برای بررسی هزینه‌ها و درآمدهای طرح‌های پیشنهادی را ندارند و همین مسئله موجب بروز مشکلاتی در مقام اجرا برای قوه‌ی اجرایی کشور خواهد شد.

مطالب مذکور بیانگر آن است که سازوکار پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به‌درستی نتوانسته است اهداف مورد نظر قانونگذار در اجرای اصل ۷۵ قانون اساسی را محقق کند، چراکه قانونگذار با توجه به اینکه دولت باید در عمل، بودجه را اجرا کند به دولت در تهیه‌ی بودجه و اجرا اختیارات زیادی داده است و با هدف جلوگیری از برهم خوردن نظم مالی دولت، این محدودیت را برای مجلس قائل شده است اما همچنان سازوکار فعلی این امکان را فراهم می‌آورد که مصوباتی که منابع مشخص و عینی ندارند، به مجمع تشخیص مصلحت بروند و به قانون تبدیل شوند و با این کار تکلیف مالایطاقی را بر دولت تحمیل کنند، چراکه دولت از

یک سو مجبور به عمل مطابق با بودجه‌ی سالانه‌ی کشور است و از سوی دیگر، مجبور به اجرای قانونی می‌باشد که بر خلاف اصل ۷۵ به تصویب رسیده است. با وجود این تناقض عملاً دولت با اجرای هر کدام از این قوانین به تخلف و بی‌قانونی متهم می‌شود، چراکه با اجرای بودجه‌ی سالانه دیگر امکان اجرای قانون جدید که منبعی واقعی برای آن در بودجه پیش‌بینی نشده است، وجود ندارد و با اجرای قانون جدید دولت مجبور به تخطی از اجرای بودجه‌ی مصوب می‌شود. از این رو در عمل این کار به بی‌قانونی در اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه یا اجرا نشدن قانون تصویب‌شده منجر می‌شود.

به نظر می‌رسد قرار دادن صرفاً یک مرجع در فرایند پالایش طرح‌ها در زمینه‌ی اجرای اصل ۷۵، یعنی تعیین رئیس مجلس در صلاحیت کارشناسی تشخیص منبع بودن یا نبودن طرق تأمین مالی در طرح‌های پیشنهادی، اجرای صحیح اصل ۷۵ را در پی نداشته است، چراکه تشخیص کارشناسی این مسئله نیازمند بررسی کارشناسان متعدد و صاحب‌نظر در این زمینه است و شخصی که تخصص و صلاحیت کارشناسی در این زمینه ندارد، نمی‌تواند به‌تنهایی تشخیص درستی از موضوع داشته باشد.

۱-۲. دایره‌ی شمول اصل ۷۵ قانون اساسی

یکی دیگر از ابهام‌های مطرح در خصوص حوزه‌ی اجرایی اصل ۷۵ قانون اساسی، بحث در مورد دایره‌ی شمول این اصل است. دایره‌ی شمول اصل ۷۵ قانون اساسی، ذیل بحث حدود اختیارات قوه‌ی مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه مطرح می‌شود. مسئله‌ی مهم و بحث‌برانگیز حدود اختیارات قوه‌ی مقننه در رسیدگی و تصویب بودجه، مستلزم تحلیل دقیق و موشکافانه است که در کشور ما به‌علت نبود قانون جامعی درباره‌ی بودجه و از جمله کم و کیف رسیدگی و تصویب آن با ابهام‌ها و نارسایی‌های زیادی مواجه است. به‌طور کلی این موضوع به‌علت ابهام‌ها و نارسایی‌های قانونی همواره محل اختلاف نظر و مناقشه‌ی دولت و مجلس قرار گرفته و در سال‌های اخیر این اختلاف پررنگ‌تر شده است (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۶۵).

شایان ذکر است که نظام‌های پارلمانی جهان در خصوص حضور قوه‌ی مقننه در فرایند بودجه‌ریزی به سه دسته طبقه‌بندی می‌شوند: نظام‌هایی که اختیارات تام به پارلمان می‌دهند (پارلمان دارای قدرت نامحدود)؛ نظام‌هایی که به پارلمان اختیارات محدود می‌دهند (پارلمان‌های با قدرت محدود)؛ و نظام‌هایی که اختیارات پارلمان در چارچوب قوانین و قواعد مشخص تعیین شده است (قلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۶۸). در نظام‌هایی که پارلمان قدرت نامحدود دارد، پارلمان می‌تواند هزینه‌ها و درآمدها را در بودجه کاهش یا افزایش دهد، بدون اینکه به جلب توافق دولت نیاز داشته باشد، مانند ایالات متحده‌ی آمریکا (Robertson Ferguson, 2006: 92). در پارلمان‌های دارای قدرت محدود،

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس ■ ۷۷

پارلمان نقش محدودی در اصلاح بودجه دارد که اغلب به تعیین سقفی برای هزینه‌ها و حداقلی برای درآمدها محدود است. شایان ذکر اینکه دامنه‌ی این قدرت در کشورهای مختلف، متفاوت است. نظام‌های بودجه‌ریزی کشورهای انگلستان و آفریقای جنوبی از جمله‌ی این گروه هستند. در دسته‌ی سوم که می‌توان آن‌ها را پارلمان‌های دارای قدرت متوازن کردن بودجه خواند، قوه‌ی مقننه می‌تواند هنگام بررسی بودجه هزینه‌ها یا درآمدها را افزایش یا کاهش دهد، مشروط بر آنکه توازن بودجه را با اقدامی متقابل حفظ کند. کشورهای اسکاندیناوی مانند نروژ و سوئد در این گروه قرار می‌گیرند (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۰-۷۱). بررسی قانون اساسی ایران و نگاهی اجمالی به قوانین و مقررات ناظر بر بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که قوه‌ی مقننه در میانه‌ی طیف قدرت نامحدود و محدود، یعنی گروه کشورهای دارای قدرت متوازن کردن بودجه قرار دارد (نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۳۸). اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر بر اصل «تعادل بودجه» است، بدان معنا که مجلس نمی‌تواند با ارائه‌ی طرح و پیشنهاد درآمدها و هزینه‌های عمومی را به گونه‌ای تغییر دهد که توازن بودجه را به هم بریزد و اختیارات مجلس در تغییرات بودجه‌ای در حدودی است که تعادل بودجه را برهم نزند و دولت را مکلف به تکلیف مالایطاق نکند (رنجبری، ۱۳۸۵: ۱۴۷).

اما در خصوص دایره‌ی شمول اصل ۷۵ قانون اساسی دو دیدگاه مطرح می‌شود؛ دیدگاه اول مبتنی بر نظر مشورتی شماره‌ی ۵۵۹۵ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ شورای نگهبان است که اصل ۷۵ قانون اساسی را ناظر بر پیشنهاد‌های نمایندگان در خصوص لایحه‌ی بودجه نمی‌داند.^(۲۰) شایان ذکر است که شورای نگهبان استدلال پشتوانه‌ی این نظر را بیان نکرده است. بنابر این نظر، نمایندگان می‌توانند هر گونه پیشنهادی را در مرحله‌ی رسیدگی به بودجه ارائه کنند، حتی اگر به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی منجر شود.

دیدگاه دیگر که در مقابل دیدگاه مذکور مطرح می‌شود، این است که چون تهیه و تنظیم بودجه بر عهده‌ی دولت است، امری کاملاً اجرایی تلقی می‌شود و در حیطه‌ی صلاحیت قوه‌ی مجریه است و دخالت قوه‌ی مقننه فقط از باب نظارتی است که از طرف مردم شکل گرفته است. براساس این دیدگاه، آنچه در اصل ۵۲ قانون اساسی مقرر شده است که مجلس لایحه‌ی بودجه را رسیدگی و تصویب می‌کند، بدین معناست که مجلس لایحه‌ی بودجه را بررسی می‌کند و در صورتی که آن را مطابق با مصالح کشور بداند، تصویب می‌کند و در غیر این صورت، آن را رد می‌نماید، اما حق دخل و تصرف در آن را بدون رضایت دولت ندارد. بر همین اساس هر گونه تغییر در لایحه‌ی بودجه بدون رضایت دولت یا الزام دولت به هزینه کردن درآمدها در موارد خاص بدون رضایت او از سوی مجلس دخالت در صلاحیت قوه‌ی مجریه و خروج قوه‌ی مقننه از حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی است که در اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت مجلس

بدان مقید شده است. بنابراین چه در مرحله‌ی رسیدگی به لایحه و چه در دوره‌ی اجرای بودجه، چنانچه طرحی ارائه شود که ویژگی‌های ذکرشده را داشته باشد، مغایر اصل ۷۵ خواهد بود. ازاین‌رو حوزه‌های عمل مجلس در بودجه باید بدون آنکه به تضعیف دولت منجر شود، به بررسی سیاستگذاری‌ها، ارزیابی عملکردها و اطمینان از پاسخگویی منحصر شود (شیرازی‌نژاد، ۱۳۸۶: ۷۳؛ نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۴۷). مجلس به‌جز تعیین بودجه‌ی خود، نقشی در تهیه‌ی بودجه‌ی کشور ندارد و نمی‌تواند موجودیت بودجه را بر هم بزند. در صورت تغییر فاحش در ارقام بودجه، امور کشور مختل می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۰۳).

در نقد دیدگاه اول باید گفت منطقی به‌نظر نمی‌رسد که نمایندگان در مورد لوایح غیرمالی نتوانند پیشنهادهایی بدهند که به کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ها منتهی شود، اما در مورد لایحه‌ی بودجه که لایحه‌ی مالی است و مدیریت و پیش‌بینی کارشناسی آن بر عهده‌ی دولت است، این محدودیت وجود نداشته باشد. به‌عبارت دیگر، لایحه‌ی بودجه که توسط بدنه‌ی کارشناسی دولت طی ماه‌ها کار کارشناسی تدوین شده است، نباید دستخوش پیشنهادهای آنی و غیر کارشناسی نمایندگان مجلس قرار گیرد. در واقع اعمال محدودیت اصل ۷۵ قانون اساسی در مورد لایحه‌ی بودجه نیز کاملاً منطقی به‌نظر می‌رسد، چراکه لایحه‌ی بودجه ماهیت اجرایی دارد و مجلس می‌تواند آن را تأیید یا رد کند. بنابراین علی‌القاعده نمایندگان حق ندارند در لایحه‌ی بودجه هزینه‌ها را افزایش یا درآمدها را بدون رضایت دولت کاهش دهند. حتی این نظر نیز توجیه‌پذیر است که اتفاقاً مهم‌ترین موردی که با پیشنهادهای نمایندگان به افزایش هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمد عمومی منتهی می‌شود، لایحه‌ی بودجه است، چراکه در مورد طرح‌ها و لوایح دیگر این احتمال وجود دارد که بار مالی نداشته باشند، اما در مورد لایحه‌ی بودجه بی‌شک بار مالی دارد و اساساً موضوع آن مالی است و می‌تواند توازن مالی بودجه را بر هم بریزد. به همین اعتبار باید گفت اصل ۷۵ قانون اساسی در وهله‌ی اول ناظر بر لایحه‌ی بودجه است. در مقابل، برخی دیگر معتقدند که بررسی لایحه‌ی بودجه تنها فرصتی است که نمایندگان مردم می‌توانند پیشنهادهایشان را مطرح کرده و بار مالی آن را نیز لحاظ کنند و اعمال چنین محدودیتی با اصل دموکراتیک اجازه‌ی مشارکت نمایندگان منتخب مردم در تصمیم‌گیری درباره‌ی هزینه‌ها منافات دارد (لاینرت، ۱۳۸۷: ۱۶۹).

با وجود نظر مشورتی مذکور، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۲۱۶ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب بودجه‌ی سالیانه‌ی کل کشور مقرر می‌دارد که در جلسه‌ی علنی پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد، قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد، زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین کند.

ابهام دیگر در خصوص شمول این اصل به طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها به مجلس شورای اسلامی موضوع اصل ۱۰۲ قانون اساسی است. براساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». بنابراین ارائه‌ی طرح به مجلس شورای اسلامی از حقوق تردیدناپذیر شورای عالی استان‌هاست. با این حال در مورد چگونگی اجرای این حق پرسش‌هایی مطرح است که مهم‌ترین آن‌ها شمول اصل ۷۵ نسبت به آن است. پرسش این است که آیا «طرح‌های پیشنهادی از سوی شورای عالی استان‌ها نیز مصداق همان «طرح‌های قانونی» است که در اصل ۷۵ آمده یا نه؟^(۲۱)

در پاسخ به این پرسش باید گفت که بی‌تردید، علت ممنوعیت داشتن بار مالی برای طرح‌های نمایندگان دفاع از ثبات برنامه‌های مالی دولت است. روح اصل ۷۵ بیانگر آن است که نمایندگان نباید هر لحظه با طرح‌ها و پیشنهادهایشان یا با اصلاحاتی که در لوایح به عمل می‌آورند، انضباط و برنامه‌ی مالی دولت را که قبلاً در برنامه‌ی یکساله (بودجه) به تصویب خود آنان رسیده است، برهم زنند. چنین علتی در مورد طرح‌های پیشنهادی از سوی شورای عالی استان‌ها نیز صدق می‌کند. حتی می‌توان در این زمینه به قیاس اولویت نیز استناد کرد؛ وقتی نمایندگان مجلس که دارای صلاحیت عام قانونگذاری و مرجع اصلی تصویب بودجه و برنامه‌ی مالی دولت هستند، مجاز به ارائه‌ی طرح‌هایی نیستند که بار مالی ایجاد می‌کند، چگونه شورای عالی استان‌ها از چنین حقی برخوردار خواهد بود؟ استدلال دیگر در این زمینه، تفاوتی است که قانون اساسی در شیوه‌ی ارائه‌ی پیشنهاد به مجلس در نظر گرفته است. همان‌گونه که دیدیم براساس تصریح اصل ۱۰۲، شورای عالی استان‌ها می‌تواند طرح‌های خود را «مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند». بی‌شک پیش‌بینی و جداسازی این دو طریق از یکدیگر باید دارای دلیل و نتیجه عملی باشد؛ وگرنه معنا ندارد آنچه را شورای مذکور می‌تواند مستقیماً تقدیم مجلس کند، از طریق دولت ارسال کند. دلیل و نتیجه‌ای که می‌توان برای جداسازی این دو راه در نظر گرفت، این است که با بررسی طرح‌های مورد نظر در دولت، بار مالی آن تأمین شده و به‌عنوان «لایحه‌ی قانونی» به مجلس تقدیم شود. در این صورت اصل ۷۵ شامل آن نخواهد بود. اما اگر پیشنهادها به‌طور مستقیم به مجلس ارسال شده باشد، تعیین محل تأمین بار مالی الزامی است. با این بیان، طرح‌های شورای عالی استان‌ها که از طریق دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، همانند لوایح قضایی است که از سوی رئیس قوه‌ی قضاییه (بند ۲ اصل ۱۵۸) تهیه و از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.^(۲۲)

نتیجه‌گیری

با توجه به پرسش نخستین این نوشتار باید گفت اصل ۷۵ ق.ا.ج.ا، اصلی مهم در محدود کردن صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در راستای حفظ صلاحیت ساماندهی و مدیریت امور مالی و بودجه‌ای قوه‌ی مجریه است. در پاسخ به پرسش دوم مبنی بر قابل ارجاع بودن مصوبه خلاف اصل ۷۵ به مجمع تشخیص مصلحت نظام باید گفت با وجود اهمیت این اصل در حفظ نظم مالی دولت، بی‌توجهی در اتخاذ تدابیر و ضعیف بودن سازوکارهای قانونی در اجرای این اصل، عملاً موجب شده است تا مجلس با اصرار بر حق قانونگذاری خود، طرح‌هایی را بر خلاف این اصل تصویب کند و در صورت مواجهه با نظر مخالف شورای نگهبان، با اصرار بر نظر خود سعی در ارجاع مصوبات خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام کرده تا از این طریق، آن را به قانون تبدیل سازد. این در حالی است که قانونی شدن چنین طرح‌هایی نتیجه‌ای جز انجام عملی غیرقانونی از سوی دولت در پی نخواهد داشت، چراکه تصویب قوانینی که بار مالی دارند، «بدون اینکه منبعی برای جبران آن پیش‌بینی شده باشد» یا «با ذکر منابعی غیرواقعی و بدون پشتوانه» یا «ذکر منابعی که در منبع بودن آن‌ها تردید وجود دارد»، موجب می‌شود که دولت برای تأمین بار مالی آن‌ها از بودجه‌ی مصوب سالانه‌ی کشور تخطی کند و اگر نخواهد چینی کاری انجام دهد، مجبور است قانون مصوب را اجرا نکند که در هر دو صورت متهم به بی‌قانونی شده است. همین مسئله در خصوص طرح‌های پیشنهادی شورای عالی استان‌ها موضوع مورد پرسش سوم این نوشتار نیز صادق است.

با اینکه شورای نگهبان با ارائه‌ی نظر تفسیری مبنی بر غیرقانونی بودن و غیرقابل ارجاع بودن این مصوبات به مجمع تشخیص مصلحت نظام، سعی در جلوگیری از قانونی شدن چنین مصوباتی دارد، همچنان شاهد مطرح شدن طرح‌هایی مغایر با اصل ۷۵ ق.ا.ج.ا در صحن علنی مجلس هستیم. از این رو به نظر می‌رسد ریشه‌ی این مشکلات ناشی از ناکافی بودن مراجع تشخیصی در مرحله‌ی پیش از طرح شدن این‌گونه طرح‌ها در صحن علنی مجلس است، چراکه در عمل ثابت شده است که سپردن وظیفه‌ی تشخیص مغایرت طرح‌ها و پیشنهادها با اصل ۷۵، به رئیس مجلس شورای اسلامی، کارایی لازم را نداشته است، چراکه از یک سو فشارهای سیاسی و جو حاکم بر مجلس در حمایت از مطرح شدن طرحی، ممکن است موجب تحت تأثیر قرار گرفتن رئیس مجلس در ایفای این وظیفه شود و از سوی دیگر، نداشتن صلاحیت تخصصی و کارشناسی وی در تشخیص «منبع واقعی بودن» طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه، مانع محقق شدن صحیح اصل مزبور می‌شود و شاید بتوان گفت که تمامی بار این وظیفه بر دوش شورای نگهبان گذاشته شده است. درحالی‌که اساساً ماهیت

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس ■ ۸۱

اجرایی این اصل مستلزم پالایش طرح‌ها پیش از ورود به صحن مجلس توسط کارشناسان متخصص است نه پس از تصویب آن. این در حالی است که شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز ابزار کارشناسی لازم برای بررسی مطابقت این طرح‌ها و پیشنهادهای با اصل ۷۵ در جهت مشخص کردن دقیق هزینه‌های اجرای طرح یا منابع پیش‌بینی‌شده را ندارند. به نظر می‌رسد که باید از طریق مطالعات تخصصی و کارشناسی و استفاده از تجربه‌ی سایر کشورهایی که در این موضوع موفق عمل کرده‌اند^(۲۳)، تدابیری مناسب به‌منظور رفع مشکلات پیش‌آمده صورت پذیرد تا با اصلاح قوانین، زمینه‌ی اجرای هرچه بهتر اصل ۷۵ قانون اساسی فراهم شود تا دیگر شاهد بروز چنین اختلاف‌هایی میان نهادهای سیاسی کشور نباشیم.

یادداشت‌ها

۱. شایان ذکر است اگرچه به دلیل اینکه بحث در مورد اصل ۷۵ قانون اساسی در اجلاس خبرگان بررسی نهایی ق.ا.ج.ا، در جلسه‌ی مشترک گروه‌ها مطرح شده و از مفاد این مباحث اطلاعی در دست نیست، در جلسه‌ی تصویب این اصل، نایب‌رئیس جلسه در توضیح این اصل برای اعضای که اطلاعی در خصوص آن ندارند، بیان می‌دارد: «... اگر قوه مقننه می‌خواهد به قوه مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم اینست که باید هزینه‌ها را بالا ببرد یا درآمدی را کم کند باید به او بگوید که جای خالی را از کجا پر کند. او نمی‌تواند بگوید ما تصویب کردیم حالا خودت جایش را پیدا کن. این قابل عمل نیست» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۷).
۲. در آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان، به‌نوعی اظهار نظر مشورتی اشاره شده که در قانون اساسی ذکری از آن به میان نیامده است. علت این امر نیز آن است که چون قانون اساسی رأی سه‌چهارم را برای تفسیری بودن آرای شورا لازم شمرده است و اتفاق نظر ۹ نفر از ۱۲ عضو مستقل شورا به‌سختی پدید می‌آید، از این‌رو شورا آرای را که با اکثریت ساده به تصویب می‌رسند، نظر مشورتی قلمداد می‌کند که الزام‌آور نیست (ساعدوکیل و عسگری، ۱۳۸۳: ۳۲۱)، اما چون از سوی چنین مرجعی صادر می‌شود، می‌تواند در بسیاری موارد راه‌گشا باشد (حبیب‌زاده و نیکوگفتار صفا، ۱۳۸۷: ۱۸۵).
۳. اوج اختلاف نظر مجلس و دولت در موضوع تصویب قانون اختصاص دو میلیارد دلار از حساب ذخیره‌ی ارزی برای توسعه‌ی قطارهای شهری کشور بود که یک میلیارد دلار آن به متروی تهران اختصاص داشت که شورای نگهبان آن را بر خلاف قانون اساسی تشخیص داده و در نهایت با اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود، مجمع تشخیص مصلحت آن را تأیید کرد، مشاهده می‌شود. چراکه رئیس‌جمهور وقت قانون مزبور را به دلیل آنکه مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌دانست، ابلاغ نکرد و موجب شد رئیس مجلس خود به ابلاغ این قانون مصوب مجلس اقدام کند. در پی شدت یافتن این اختلاف‌ها، شورای نگهبان به موجب نظر تفسیری شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۹۱/۱۲/۲۳ اعلام کرد که طرح‌ها و پیشنهادهایی که در آن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید مشخص نشده است، به دلیل آنکه اصل طرح یا پیشنهاد قابل طرح در مجلس نبوده است، بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد.
۴. مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی دقیقاً مطابق اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه است و فقط قید آخر اصل ۷۵ که در صورت تعیین طرق جبران کاهش درآمد عمومی یا تأمین هزینه‌ی جدید، طرح نمایندگان قابل طرح شدن در مجلس است، در اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه وجود ندارد. از این‌رو براساس اصل مزبور به‌طور مطلق پیشنهادها و اصلاحیه‌های اعضای پارلمان که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد، قابل پذیرش نیست (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۰۲).
۵. اصل ۷۱ قانون اساسی: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.
۶. اصل ۷۴: لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.
۷. آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مبحث دوم و سوم از فصل اول از باب دوم.
۸. اصل ۷۲.
۹. نظر مشورتی مورخ ۱۳۶۷ شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۵ قانون اساسی بیان می‌دارد: «تعیین طریق جبران

بررسی و تحلیل اصل ۷۵ قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس ■ ۸۳

کاهش و یا تأمین هزینه برای قابلیت یافتن طرح در مجلس شورای اسلامی لازم است». همچنین نظر تفسیری مورخ ۱۳۸۵ شورای نگهبان مقرر داشت: «اصل هفتادوپنج قانون اساسی شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارایه گردد و بار مالی داشته باشد، می‌شود».

۱۰. ر.ک: پی‌نوشت شماره‌ی ۲.

۱۱. اظهار نظر تفسیری شورای نگهبان، به شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹، به تاریخ ۹۱/۱۲/۲۳، ابلاغ‌شده در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۲۴.

۱۲. برای ملاحظه‌ی تأثیر وضع قوانین دارای بار مالی و تأثیر آن بر کسری بودجه در اصل‌های آینده ر.ک: Labonte, 2011: 18.

۱۳. در این خصوص می‌توان به نظرات شماره‌ی ۸۷/۳۰/۳۰۸۸۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ و ۸۷/۳۰/۳۱۷۹۸ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۷ در خصوص ماده‌ی ۵ طرح نظارت شرعی بر ذبح و صید و نیز نظر شماره‌ی ۷۷/۲۱/۳۷۹۲ مورخ ۱۳۷۷/۸/۲۷ در خصوص طرح تشکیل، تقویت و توسعه‌ی بسیج دانشجویی (مصوب ۱۳۷۷/۸/۲۰) اشاره کرد.

۱۴. برای مشاهده‌ی موارد مخالف اصل ۷۵ قانون اساسی اعلام‌شده از سوی شورای محترم نگهبان ر.ک: <http://www.shora-gc.ir/Portal> از جمله مهم‌ترین و بحث‌برانگیزترین این موارد قانون اختصاص دو میلیارد دلار از حساب ذخیره‌ی ارزی برای توسعه‌ی قطارهای شهری کشور که یک میلیارد دلار آن به متروی تهران اختصاص داشت، است. قانونی که شورای نگهبان آن را بر خلاف قانون اساسی تشخیص داده و در نهایت با اصرار مجلس بر مصوبه‌ی خود، مجمع تشخیص مصلحت آن را تأیید کرده بود.

۱۵. همان.

16. <http://yon.ir/sedayeshia>

۱۷. ماده‌ی ۱۴۳: رئیس جلسه مکلف است وصول کلیه طرح‌ها و لوایح عادی را که به مجلس تقدیم می‌شود با رعایت اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی در همان جلسه و یا حداکثر دو جلسه بعد مجلس اعلام و همزمان به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع نماید.

۱۸. ماده‌ی ۱۸۱: اخطار راجع به منافی بودن طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مورد بحث در مجلس با قانون اساسی مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. این اخطار باید با استناد به اصل مربوطه حداکثر ظرف سه دقیقه به عمل آید. در صورتی که رئیس مجلس اخطار را وارد بداند بدون بحث از مجلس نظرخواهی می‌نماید چنانچه مجلس اخطار را وارد دانست رئیس نسبت به پذیرش اصلاحات پیشنهادی یا حذف مورد اشکال یا ارجاع آن به کمیسیون ذی‌ربط جهت بررسی مجدد اقدام خواهد کرد.

ماده‌ی ۱۸۲: در صورتی که نمایندگان نسبت به اجرای آئین‌نامه داخلی مجلس تخلفی را که مربوط به همان جلسه باشد مشاهده نمایند، حق دارند بلافاصله مورد تخلف را با استناد به ماده مربوطه بدون خروج از موضوع حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند و اگر مربوط به آن جلسه نباشد بعد از نطق و یا پایان جلسه، قبل از اعلام ختم آن حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند چنانچه رئیس تذکر را وارد بداند موظف است به آن ترتیب اثر دهد.

۱۹. اصل ۷۲: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به‌ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده بر عهده‌ی شورای نگهبان است.

۲۰. اصل ۷۲: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به‌ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده بر عهده‌ی شورای نگهبان است. (<http://yon.ir/96Ah>)

۲۱. در خردادماه ۱۳۸۵ رئیس مجلس شورای اسلامی در نامه‌ای به شورای نگهبان خواستار تفسیر قانونی در مورد

رابطه‌ی اصول ۷۵ و ۱۰۲ قانون اساسی شد. این درخواست در چند جلسه‌ی شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و سرانجام نظر تفسیری شورا به شرح زیر به رئیس مجلس شورای اسلامی ابلاغ شد: «اصل هفتادوپنج قانون اساسی شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارایه گردد و بار مالی داشته باشد، می‌شود». ۲۲. همان.

۲۳. به نظر می‌رسد استفاده از تجارب سایر کشورهایی که مشابه اصل ۷۵ قانون اساسی را در قانون خود دارند، مفید است. در بررسی تطبیقی اصل ۷۵ قانون اساسی با قانون اساسی کشورهای مختلف، ملاحظه می‌شود که در بین قوانین اساسی کشورها، قانون اساسی فرانسه در اصل ۴۰، به همین موضوع پرداخته است. در این جا به اختصار به این نکته اشاره می‌شود که در اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه آمده است: طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی ارائه شده توسط اعضای پارلمان مجاز و قابل قبول نخواهد بود زمانی که اجرای آن‌ها سبب کاهش درآمد عمومی یا ایجاد یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد. این محدودیت یکی از اجزای اساسی «نظام پارلمانی عقلایی» است. ر.ک: (Huber, 1996: 30-45). در بررسی روش اجرایی این اصل، باید گفت که آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای ملی فرانسه، در دو مرحله قبل از طرح کردن و بعد از طرح کردن طرح‌ها و پیشنهادهای در صحن مجلس سازوکارهایی را پیش‌بینی کرده است که طرح‌های مغایر با اصل ۴۰ قانون اساسی، کنار گذاشته شوند. ر.ک: (<http://yon.ir/IGW6>).

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲.
- حبیب‌زاده، توکل و حمیدرضا نیکوگفتارصفا (۱۳۸۷)، «مراجع تفسیر قانون اساسی در ایران و آمریکا»، پژوهش‌نامه‌ی حقوق اسلامی، دوره‌ی نهم، ش ۲۷، صص ۱۵۵-۱۹۳.
- دشمن‌زیاری، اسفندیار (۱۳۸۹)، فرایند بودجه: تنظیم، تصویب، اجرا و کنترل، تهران: مؤسسه‌ی کتاب مهربان نشر، چ اول.
- رستمی، ولی (۱۳۹۵)، مالیه‌ی عمومی، تهران: میزان، چ چهارم.
- رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۸۵)، حقوق مالی و مالیه‌ی عمومی، تهران: مجد، چ هفتم.
- ساعدوکیل، امیر و پوریا عسگری (۱۳۸۳)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶)، بودجه‌ریزی در ایران: حقوق قوه‌ی مقننه در بررسی و رأی به بودجه، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه‌ی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- عراقی، سید حسین (۱۳۸۰)، کنکاشی در قوانین مالی و محاسباتی کشور، تهران: پژوهشکده‌ی امور اقتصادی.
- فرزيب، علیرضا (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی کاربردی در ایران، تهران: شرکت تعاونی کارآفرینی فرهنگ و هنر، چ اول.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: دادگستر.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸.
- قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸.
- قلی‌زاده، رحمان‌قلی (۱۳۹۱)، نظام بودجه‌ریزی در ایران (نظریه و عمل)، تهران: چاپار، چ اول.
- گروه نویسندگان (۱۳۹۱)، نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرآیند بودجه، ترجمه‌ی افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- لاینرت، یان (۱۳۸۷)، بودجه‌ریزی در جهان: چارچوب حقوقی نظام‌های بودجه‌ریزی

(مطالعه‌ی تطبیقی)، ترجمه‌ی افشین خاکباز، تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه‌ی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.

مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۰)، «ساختارگرایی در تفاسیر شورای نگهبان از قانون اساسی ج.ا.ا»، فصلنامه‌ی اطلاع‌رسانی حقوقی، سال هفتم، ش ۲۶.

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران: اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۸۹-۱۳۵۹)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مختصر حقوق اساسی ایران، تهران: دادگستر، چ اول.

نبی‌لو، حسین (۱۳۸۶)، «بررسی نحوه‌ی تعامل قوه‌ی مجریه و مقننه در بودجه‌ریزی»، فصلنامه‌ی اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۲.

ورعی، سید جواد (۱۳۸۵)، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانونگذار، قم: انتشارات دبیرخانه‌ی مجلس خبرگان رهبری.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ ششم، ج ۲.

ب) لاتین

Huber, John D. (1996), **Rationalizing Parliament, Legislative Institutions, and Party Politics in France**, Cambridge: Cambridge University Press.

Labonte, Marc (2011), **Reducing the Budget Deficit: Policy Issues**, Diane Publishing.

National Assembly, **Financial Inadmissibility: Article 40 of the Constitution**, File n°39, February 2011, http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file-39.asp

Robertson Ferguson, Margaret (2006), **The Executive Branch of State Government: People, Process, and Politics**, ABC-CLIO.

ج) پایگاه‌های اینترنتی

<http://yon.ir/sedayeshia>
<http://yon.ir/96Ah>

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم- مرجع تشخیص و نظارت

بیژن عباسی*، علی سهرابلو**

چکیده

مفهوم و مصادیق ضرورت در موارد متعددی در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی و مقرر شده است. این مصادیق را می‌توان بر مبنای مرجع تشخیص ضرورت، در سه دسته ضرورت تقنینی، اجرایی و خاص که نهاد ذی‌صلاح تشخیص ضرورت در آن‌ها به‌ترتیب عبارت‌اند از: مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه و نهادهایی به‌جز دو نهاد پیشین دسته‌بندی و مطالعه کرد. بر این اساس، تشخیص ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور و ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس مقرر در اصل ۸۵ قانون اساسی در صلاحیت مجلس است (ضرورت تقنینی). نظارت در دو ضرورت مذکور در صلاحیت شورای نگهبان است. ضرورت برقراری محدودیت در مواقع اضطراری و ضرورت استخدام کارشناسان خارجی مندرج در اصول ۷۹ و ۸۲ قانون اساسی نیز توسط قوه مجریه تشخیص داده می‌شوند (ضرورت اجرایی). نظارت بر این ضرورت‌ها نیز بر عهده مجلس شورای اسلامی است. در نهایت، تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه مندرج در اصل ۱۲۷ در صلاحیت رئیس‌جمهور (صرفاً) و نظارت بر تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه نیز بر عهده هیأت وزیران است (ضرورت خاص). بنابراین، نوشتار حاضر با شمول موارد مذکور به بررسی جامع مفهوم ضرورت در اصول قانون اساسی و مراجع تشخیص و نظارت بر آن می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: امور اجرایی، امور خاص، امور تقنینی، ضرورت، مرجع تشخیص.

* E-mail: Babbari@ut.ac.ir

E-mail: Asohrablu@yahoo.com

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

حقوق اساسی عرصه‌ی تقابل و کشاکش میان آزادی و قدرت است. میل آزادی به اطلاق و قدرت به همه‌گیری می‌بایست از طریق ابزارهایی کنترل شود. بر این اساس است که قانون اساسی با پیش‌بینی و تعبیه‌ی ابزار و راهکارهایی تعادل و تناسب را بین این دو برقرار و مستقر می‌سازد و این‌گونه است که نهادها و مراجعی عهده‌دار صلاحیت‌ها و اختیاراتی در این زمینه می‌شوند. در این میان، تنسيق و ساماندهی این صلاحیت‌ها و اختیارات براساس متون قانونی اهمیت بسزایی دارد، به‌نحوی که اختلاف بر سر تفاسیر این متون به‌ویژه در اموری که به اعطای صلاحیتی مشخص به نهادی خاص منجر شود، از مباحث چالش‌برانگیز در حوزه‌ی مطالعات قانون اساسی محسوب می‌شود.

در برخی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مفهوم ضرورت مطرح شده است. اصولی همانند اصل ۸۵ قانون اساسی که از تفویض جزئی قانونگذاری مجلس به کمیسیون‌های داخلی و همچنین دولت در موارد ضروری بحث می‌کند؛ یا اصل ۷۹ که از حق دولت در برقراری محدودیت‌های ضروری در مواقع اضطراری با تصویب مجلس سخن به میان می‌آورد. در این‌جا این پرسش مطرح می‌شود که این ضرورت در اصول مزبور در قانون اساسی به چه معناست و چه نوع ضرورتی را شامل می‌شود؟ پرسش مهم‌تر دیگری که مطرح می‌شود این است که مرجع تشخیص این ضرورت، کدام نهاد و مرجع نظارت بر این ضرورت و تشخیص آن چه شخصی است؟ این مسئله یکی از موضوعات مبتلا به نظام حقوقی ماست، به‌نحوی که چالش‌هایی در این زمینه در میان نهادهای ذی‌ربط وجود دارد. برای نمونه، شورای نگهبان با استناد به اصل ۸۵ قانون اساسی و اینکه این نهاد عهده‌دار تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری مجلس به کمیسیون‌های داخلی است، در مواردی از تأیید مصوبه‌ی مجلس خودداری کرده است؛ درحالی‌که مجلس خود را در تشخیص ضرورت تفویض تقنین به کمیسیون‌های داخلی خود ذی‌صلاح می‌داند و همین مسئله ضرورت پرداختن به این موضوع را خاطرنشان می‌سازد که با وجود اهمیت آن تاکنون مورد عنایت محققان قرار نگرفته است. بر این اساس، در مقاله‌ی حاضر با رویکردی تحلیلی-توصیفی و با بهره‌گیری از منابع موجود و به‌ویژه نظرهای شورای نگهبان و قوانین اساسی و عادی، نخست مفهوم ضرورت و انواع آن بررسی و مطالعه شده (گفتار نخست)، سپس در خصوص ضرورت در قانون اساسی بحث می‌شود. بدین صورت که مفهوم این واژه در اصول قانون اساسی، مرجع تشخیص ضرورت در اصول مربوط و مرجع نظارت بر این ضرورت و تشخیص آن، از نظر خواهد گذشت (گفتار دوم).

۱. مفهوم و اقسام ضرورت

پرداختن به ضرورت و مصادیق آن در قانون اساسی، مستلزم روشن شدن مفهوم این واژه و انواع آن خواهد بود که در مبحث حاضر، شرح داده خواهد شد.

۱-۱. مفهوم لغوی

معنای لغوی ضرورت را باید در ضرر و زیان حاصل از امری جست‌وجو کرد. دهخدا این واژه را به نیاز، حاجت، درماندگی و بیچارگی معنا می‌کند (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۶۱۶۵). معین نیز در فرهنگ فارسی علاوه بر این موارد، اجبار و الزام را نیز در محدوده‌ی معانی ضرورت وارد می‌داند (معین، ۱۳۸۸: ۷۸۶). ابن‌منظور ضرورت را بدین نحو تعریف می‌کند: «ریشه واژه ضرورت، ضرر می‌باشد. ضرر فلانا او بفلان؛ یعنی به او ضرر و زیان زد. ضرر الی کذا یعنی او را به چیزی مجبور کرد و ناچار ساخت. ضرورت اسم برای مصدر اضطرار می‌باشد» (ابن‌منظور، بی‌تا: ۴۶). جرجانی نیز در تعریف این واژه می‌نویسد: «ضرورت از واژه ضرر مشتق شده و ضرر عبارت است از آنچه بر انسان وارد آید و انسان گریزی از آن نیابد» (به نقل از: زحیلی، ۱۳۸۸: ۹۵). پس ضرورت را می‌توان بدین صورت تعریف کرد: نیاز و الزام برآمده از ضرر و زیان حاصل از امری. در واقع، ضرر و به‌عبارتی ترس از ورود ضرر، موجب حالتی است که ضرورت نام می‌گیرد، و باید میان ورود ضرر و حالتی دیگر که ضرر در آن وجود ندارد، انتخاب صورت گیرد.

۲-۱. مفهوم تخصصی - حقوقی

در بیان مفهوم ضرورت، برخی فقها نیاز به رفع گرسنگی و نجات جان فرد را عنصر و مؤلفه‌ی تعریف دانسته‌اند. برای نمونه، بیان شده است ضرورت به معنای ترس از دست دادن جان یا اندام بدن در نتیجه‌ی خودداری از خوردن است (جصاص، بی‌تا: ۱۵۰؛ البزدوی، ۱۳۰۷ق: ۱۵۱۸). ولی بی‌شک نمی‌توان ضرورت را منحصر و محدود به ترس از ضرر و زیان جسمی ناشی از گرسنگی دانست. آنچه در فقه شهرت دارد، «الضرورات تبیح المحظورات» است که بنابر اطلاق قاعده، تمامی ضرورات ناشی از ضرر و زیان‌های مادی و معنوی بر اشخاص و جامعه را شامل می‌شود و منحصر کردن آن به مبحث اطعمه و اشربه صحیح نخواهد بود. وهبه زحیلی با توجه به این نکته در تعریف ضرورت می‌نویسد: عارض شدن حالتی از خطر یا مشقت زیاد، به‌گونه‌ای که ترس پیش آمدن زیان، آزار و آسیب به جان، اعضا، آبرو، عقل، مال و توابع آن‌ها باشد، در نتیجه مباح یا لازم گشتن احتراز از این حالت (زحیلی، ۱۳۸۸: ۹۷). صبیحی محمصانی نیز ضرورت را به حالتی که شخص برای صیانت از دین، جان، مال، عقل یا اولاد خود به آن پناه می‌برد (محمصانی، ۱۳۵۸: ۲۶۲)، تعریف کرده است. این تعاریف در مقایسه با تعاریف پیشین جامع‌تر می‌نماید، ولی محدود به ضرر

و زیان وارده بر انسان است. درحالی‌که ضرر و زیان وارده بر جامعه، ضرورتی اقوی را موجب می‌شود. بنابراین، باید ضرورت را بدین صورت تعریف کرد: حالت ترس یا نیاز و الزام حاصل از ضرر بر شخص یا جامعه یا به‌طور کلی، موقعیتی که ایجاب‌کننده‌ی انتخاب میان دو ضرر یا منفعت باشد. یا به‌عبارتی، ضرورت عذری است که به موجب آن ارتکاب پاره‌ای از امور ممنوعه مجاز است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: ۱۶).

۱-۳. انواع ضرورت

بحث در اقسام و انواع ضرورت اغلب در فلسفه و کلام مطرح می‌شود. چنانکه فلاسفه ضرورت را دارای اقسامی به شرح ذیل می‌دانند: ضرورت ازلی، ضرورت ذاتی، ضرورت وصفی، ضرورت وقتی و ضرورت به شرط محمول (صدرالمتألهین شیرازی، ۱۳۸۰، ج ۴: ۲۸۰)، یا تقسیم ضرورت به منطقی و تجربی (صانعی دره‌بیدی، ۱۳۸۷: ۴۹-۶۱). ولی از آن‌جا که مفهوم ضرورت محدود و منحصر به علم فلسفه نیست و در دیگر علوم نیز موضوعیت دارد، بررسی اقسام ضرورت از دیدگاه علم حقوق لازم است. در بیان اقسام ضرورت می‌توان از دسته‌بندی‌های مفاهیم مشابه ضرورت یاری گرفت. همانند تقسیم‌بندی منفعت و مصلحت به عمومی و خصوصی. بر این اساس، و از دیدگاه حقوقی می‌توان ضرورت را به دو دسته‌ی ضرورت خصوصی و ضرورت عمومی تقسیم کرد. ضرورت خصوصی بدین معنا که منفعت افراد و اشخاص در آن نهفته است و ضرورت عمومی بدین معنا که منفعت عمومی شاکله‌ی آن را تشکیل می‌دهد. همچنین می‌توان ضرورت را بر مبنای شدت ضرر و زیانی که ممکن است حاصل شود، به ضرورت اساسی و ضرورت عادی تقسیم کرد. در ضرورت اساسی، ترس از ایراد ضرر و زیان اساسی و جبران‌ناپذیری می‌رود و در ضرورت معمولی یا عادی، ترس از ضرر و زیان وجود دارد، ولی این ضرر قریب‌الوقوع نیست. تقسیم‌بندی دیگری که می‌توان در این زمینه ارائه کرد و در این نوشتار مدنظر ما خواهد بود، تقسیم ضرورت به ضرورت تقنینی، اجرایی و خاص به اعتبار مرجع تشخیص ضرورت در قانون اساسی است که در گفتارهای مربوط بیان و بررسی خواهد شد.

۲. ضرورت در قانون اساسی ج. ا. ا، مرجع تشخیص و نظارت

با عنایت به تقسیم‌بندی ضرورت به تقنینی، اجرایی و خاص؛ مصادیق این ضرورت‌ها، مرجع تشخیص و نظارت بر آن‌ها در اصول قانون اساسی، در گفتار پیش‌رو تشریح خواهد شد.

۲-۱. ضرورت تقنینی در قانون اساسی، مرجع تشخیص- مرجع نظارت

در ضرورت تقنینی، مرجع و نهاد ذی‌صلاح تشخیص ضرورت، مجلس شورای اسلامی است. با تدقیق در اصول قانون اساسی، نتیجه‌ی حاصله این است که ضرورت تقنینی در دو

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم - مرجع تشخیص و نظارت ■ ۹۱

اصل ۴۳ و ۸۵ قانون اساسی پیش‌بینی و مقرر شده است؛ این امری است که در بند زیر تبیین خواهد شد. افزون‌بر این موضوع، مرجع تشخیص ضرورت و نهاد ذی‌صلاح ناظر بر این ضرورت و تشخیص آن نیز در اصل تحلیل می‌شود.

۲-۱-۱. اصل ۴۳ قانون اساسی^(۱)

در این قسمت، مفهوم و نوع ضرورت، مرجع تشخیص ضرورت و مرجع نظارت بر این تشخیص بررسی خواهد شد.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

پیش‌نویس اصل ۴۳ قانون اساسی مقرر می‌داشت: «تأمین شرایط و وسائل کار برای همه کسانی که توانایی کار دارند، ولی قادر بر تهیه وسایل کار خود نیستند. ضوابط و کیفیت این تأمین را با رعایت مصالح جامعه و برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور، قانون معین می‌کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۴۴۸). در پیش‌نویس این اصل، نامی از واژه‌ی ضرورت به میان نیامده بود و در اصلاح پایانی این واژه به اصل مزبور افزوده شد. این بند در مقام بیان یکی از ضوابط اقتصاد اسلامی برای نیل به استقلال اقتصادی، مقرر می‌دارد که تأمین شرایط و امکانات کار برای کسانی که قادر به کارند، ولی امکانات آن را ندارند، باید با توجه به ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور صورت پذیرد. شایان ذکر است برنامه‌ریزی‌ها در کشور ما، در حوزه‌ی اقتصاد، فرهنگ، اجتماع و دیگر حوزه‌ها، تحت عنوان برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط دولت تهیه و توسط مجلس تصویب می‌شود. این برنامه‌ها با در نظر داشتن شرایط و نیازهای جامعه در هر دوره‌ی زمانی، به صورت پنج‌ساله تهیه و تنظیم می‌شوند. در زمینه‌ی اقتصادی نیز، برنامه‌ریزی‌ها باید با عنایت به شرایط و موقعیت اقتصادی کشور تنظیم شوند. به عبارتی، هر دوره‌ی زمانی، برنامه، سیاست و ضرورت خاصی را در طرح‌های کلی توسعه ایجاب می‌کند. بنابراین، دولت باید با در نظر داشتن این ضرورت‌ها، برنامه‌های اقتصادی کشور را تهیه و مجلس نیز با عنایت به این ضرورت‌ها، برنامه‌های مذکور را تصویب کند.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

در پیش‌نویس اصل ۴۳ مشاهده می‌شود که تشخیص ضرورت مندرج در آن اصل (ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد) به قانون مصوب مجلس واگذار شده است. با تصویب نهایی این اصل نیز آنچه از منطوق این بند مستفاد می‌شود، این است که تشخیص «ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد»، از حوزه‌ی اختیارات قوه‌ی مجریه که محدود به حوزه‌ی

امور اجرایی است، خارج می‌شود و در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد که وضع و تصویب قوانین در همه‌ی زمینه‌ها را بر عهده دارد و باید با توجه به این اختیار در وضع قوانین در عموم زمینه‌ها، این قوانین را به‌گونه‌ای هماهنگ تصویب کند. بنابراین، تشخیص ضرورت مقرر در این بند از اصل ۴۳ قانون اساسی از نوع ضرورت تقنینی بوده و بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است. براساس نقش دولت در زمینه‌ی تهیه‌ی برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، شاید این امر به ذهن متبادر شود که ضرورت حاکم بر این برنامه‌ها نیز توسط دولت تشخیص داده می‌شود. همچنین می‌توان از ذی‌صلاح بودن مقام رهبری برای تشخیص این ضرورت بر مبنای مرجعیت این نهاد در وضع سیاست‌های کلی نظام سخن گفت. ولی با تدقیق در موضوع مشخص می‌شود که دولت هرچند عهده‌دار تهیه‌ی برنامه‌های توسعه است، لوایح مربوطه با ارسال به مجلس، تحت بررسی نهاد مزبور قرار می‌گیرند و این مجلس است که ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور را تشخیص می‌دهد. تشخیص ضرورت مقرر در بند ۲ اصل ۴۳، در مرحله‌ی رسیدگی مجلس (که وظیفه‌ی قاعده‌گذاری و تصمیم‌گیری در امور مختلف جامعه را بر عهده دارد) موضوعیت می‌یابد و نه در اقدام‌های قوه‌ی مجریه که محدود به امور اجرایی است. در زمینه‌ی ذی‌صلاح بودن مقام رهبری برای تشخیص ضرورت مقرر در این اصل بر مبنای وضع سیاست‌های کلی نظام نیز باید متذکر شد که رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور برای نیل به هدف مقرر در این بند از اصل ۴۳، در تطبیق قوانین با برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور موضوعیت می‌یابد. مقام رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت، سیاست‌های کلی نظام را وضع می‌کند و مداخلیتی در جزییات که تشخیص ضرورت در آن‌ها اتفاق می‌افتد، ندارد.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

در مورد مرجع و نهاد ذی‌صلاح برای نظارت بر ضرورت تشخیص‌داده‌شده از سوی مجلس شورای اسلامی فروضی مطرح می‌شود که تدقیق در آن‌ها، یاریگر ما در نیل به مرجع صالح خواهد بود.

فرض نخست: مرجع صالح برای نظارت بر ضرورت مندرج در بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی که توسط مجلس شورای اسلامی تشخیص داده شده، شورای نگهبان است. بدین ترتیب که طرح یا لایحه‌ای که ضرورت مندرج در اصل ۴۳ قانون اساسی در آن مندرج شده است، باید به تأیید شورای نگهبان برسد^(۲). بنابراین، همان‌گونه که کلیه‌ی مصوبات مجلس شورای اسلامی باید از نظر انطباق و عدم مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسد، مصوباتی که نیز ضرورت مذکور در آن‌ها تشخیص داده شده است، از

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم - مرجع تشخیص و نظارت ■ ۹۳

لحاظ تطابق با شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان بررسی خواهد شد. ضرورت مندرج در این اصل نیز یکی از قواعد مقرر در قانون اساسی است و مطابقت قوانین با این قاعده (رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در تأمین شرایط و امکانات کار برای همه) باید به تأیید شورای نگهبان برسد.

فرض دوم: این فرض مرجع تشخیص ضرورت مندرج در این اصل را قوه‌ی مجریه و مرجع نظارت بر این تشخیص را مجلس شورای اسلامی بیان می‌کند؛ بدین صورت که فرض مرجعیت نظارت مجلس شورای اسلامی تنها در زمینه‌ی طرح‌ها می‌تواند مورد قبول باشد. ولی در خصوص لوایح ارسالی از سوی قوه‌ی مجریه در حقیقت این هیأت دولت است که ضرورت مندرج در موضوعی را تشخیص می‌دهد و نظارت بر این تشخیص ضرورت باید توسط مجلس شورای اسلامی که لایحه را بررسی و تصویب می‌کند، صورت پذیرد و در این حالت، نظارت شورای نگهبان در این زمینه نظارت ثانوی است و بی‌معنا خواهد بود.

برخلاف استدلال مندرج در فرض دوم باید گفت که مرجع صالح برای تشخیص ضرورت مندرج در بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی است. بنابراین با توجه به لزوم جدایی مرجع تشخیص و مرجع نظارت (که اجتماع آن‌ها امری لغو و بی‌فایده خواهد بود)، این شورای نگهبان است که صلاحیت نظارت بر ضرورت مندرج در این اصل را بر عهده دارد. همچنین، این سخن که در خصوص لوایح، قوه‌ی مجریه مرجع تشخیص ضرورت است، صحیح نیست، چراکه این ضرورت از نوع ضرورت تقنینی بوده و مرجع تشخیص آن مجلس است.

۲-۱-۲. اصل ۸۵ قانون اساسی^(۳)

در این قسمت مفهوم و نوع ضرورت مندرج در اصل ۸۵، مرجع تشخیص این ضرورت و مرجع نظارت بر آن بررسی و مطالعه می‌شود.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

ضرورت مقرر در این اصل، اختیار تفویض قانونگذاری توسط مجلس به کمیسیون‌های داخلی آن است. مجالس قانونگذاری در برخی موارد، به دلایلی امکان رسیدگی و تصویب قانون در آن زمینه را ندارند یا اینکه، رسیدگی توسط کمیسیون‌ها از ترجیحاتی همچون سرعت و دقت رسیدگی، تخصص در رسیدگی و تصویب و موارد دیگری برخوردار است که موجب واگذاری اختیار تصویب قانون در آن زمینه به کمیسیون مربوطه در مجلس می‌شود. در زمینه‌ی ضرورت مندرج در این اصل، باید گفت با عنایت به اینکه تنها مرجع ذیصلاح برای تقنین، مجلس شورای اسلامی است و مطابق قسمت نخست اصل مذکور مبنی بر اینکه مجلس می‌تواند در موارد ضروری اختیار وضع برخی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های

داخلی خود تفویض کند، که به صراحت اختیار و صلاحیت تفویض را بر عهده‌ی مجلس قرار داده است، مرجعیت تشخیص ضرورت این تفویض نیز بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است و بر این اساس، ضرورت مقرر در این اصل از نوع تقنینی بوده و این مجلس است که تشخیص می‌دهد در چه مواردی، ضرورت تفویض قانونگذاری وجود دارد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

چنانکه بیان شد ضرورت مقرر در اصل ۸۵ از نوع تقنینی است و بر این اساس، مرجع تشخیص آن، مجلس شورای اسلامی خواهد بود. اما مرجعیت شورای نگهبان در تشخیص این ضرورت نیز از فروضی است که در این زمینه مطرح است. این شورا نیز بر همین اساس، در برخی موارد، با استناد به عدم ضرورت در تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون، از تأیید قانون مصوب مجلس خودداری ورزیده است. از دلایل ذی‌صلاح بودن شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس، این است که این شورا مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی^(۴)، تشخیص مغایرت قانون مصوب مجلس با موازین شرعی و اصول قانون اساسی را بر عهده دارد و بر همین مبنا، ضرورت مقرر در اصل ۸۵ را نیز به‌عنوان یکی از قواعد مندرج در قانون اساسی در نظر داشته و قانون مصوب کمیسیون داخلی مجلس را که بدون ضرورت مقرر در قانون اساسی به آن کمیسیون تفویض شده است، مغایر قانون اساسی اعلام می‌کند. اما در پاسخ باید گفت مطابق اصل ۹۶ قانون اساسی تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس بر عهده‌ی این شورا است، و با توجه به قید آن شامل مصوبات مجلس می‌شود. درحالی‌که تشخیص ضرورت یک امر مقدماتی است و مجلس عهده‌دار تشخیص آن است.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

همان‌طورکه گفتیم نوع ضرورت مقرر در اصل ۸۵ تقنینی و مرجع تشخیص ضرورت مقرر در این اصل، مجلس شورای اسلامی است. حال این پرسش مطرح می‌شود که مرجع نظارت بر ضرورت مندرج در این اصل و تشخیص آن، کدام نهاد است؟ در پاسخ باید گفت با توجه به نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و مطابقت مصوبات با موازین شرع و اصول قانون اساسی، این شورا ضرورت مزبور را نیز بررسی کرده و از باب نظارت بر آن، تصمیم‌گیری می‌کند. شاید برخی بر این اعتقاد باشند که مجلس هم تشخیص ضرورت این اصل را بر عهده دارد و هم مرجع نظارت بر آن است که این امر با توجه به یکی بودن مرجع تشخیص و نظارت، بی‌معنا و خارج از منطق حقوقی است. این موضوع را می‌توان در نظرهای استدلالی شورای نگهبان در خصوص بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۹/۷/۲۱ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی مشاهده کرد که مرجعیت مجلس

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم - مرجع تشخیص و نظارت ■ ۹۵

در تشخیص ضرورت تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی اذعان می‌شود و نقش شورای نگهبان را در این زمینه، نظارت بر این تشخیص و مطابقت آن با موازین مقرر در قانون اساسی (همچون خارج نشدن از روال عادی قانونگذاری توسط مجلس) می‌داند.^(۵)

شورای نگهبان نظراتی در این زمینه بیان کرده است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها در زمینه‌ی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۹/۷/۲۱ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی است که شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۸۹/۳۰/۴۱۲۳۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۸ در مورد این قانون بیان می‌دارد: با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری دارای قانون دائمی است و امور آن به‌صورت طبیعی جریان دارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به‌صورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست، تصویب این قانون توسط کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۱۹). از دیگر موارد می‌توان به نظرهای شورای نگهبان به شماره‌ی ۳۶۹۷ مورخ ۱۳۷۱/۷/۱۲ در زمینه‌ی لایحه هزینه‌ی قطعی منظور نمودن پرداخت حقوق ایام بلا تکلیفی کارگران کارگاه‌های تعطیل‌شده بر اثر جنگ تحمیلی مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۱ مصوب کمیسیون امور اقتصادی و دارایی (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۴۴-۴۵) و اظهار نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۲۸۵۲ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۳ شورای نگهبان در خصوص طرح نظام جامع دامپروری کشور مصوب ۱۳۸۸/۲/۳۰ مجلس شورای اسلامی (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۰: ۵۱۵) اشاره کرد.

۲-۲. ضرورت اجرایی در قانون اساسی، مرجع تشخیص - مرجع نظارت

در ضرورت اجرایی، مرجع و نهاد ذی‌صلاح تشخیص ضرورت، قوه‌ی مجریه است. با تدقیق در اصول قانون اساسی مشهود است که در مواردی همچون استخدام کارشناسان خارجی یا برقراری محدودیت‌های ضروری در شرایط اضطراری، مقنن اساسی قوه‌ی مجریه را نهاد صلاحیتدار برای تشخیص ضرورت مقرر، بیان کرده است که در مبحث حاضر، مرجع تشخیص و نظارت بر این نوع ضرورت (ضرورت اجرایی) مطالعه و بررسی می‌شود.

۲-۲-۱. اصل ۷۹ قانون اساسی^(۶)

در خصوص اصل ۷۹ قانون اساسی نیز مفهوم و نوع ضرورت، مرجع تشخیص و نظارت بر ضرورت بررسی می‌شود.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

اصل ۷۹ قانون اساسی از جمله اصولی است که تاکنون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران موضوعیت نیافته و اعمال نشده است. ضرورت مقرر در این اصل عبارت است از

«برقراری برخی محدودیت‌ها در حالت‌های اضطراری از سوی قوه‌ی مجریه با تصویب مجلس». در خصوص این ضرورت باید گفت که در برخی مواقع، موقعیت سیاسی و اجتماعی کشورها شرایط خاصی را ایجاب می‌کند که از آن به حالات فوق‌العاده تعبیر می‌شود. در گذشته اغلب ابزار حکومت نظامی، حاکم بر این موقعیت بود که البته به تضییع حقوق و آزادی‌های شهروندان منجر می‌شد. مقنن اساسی جمهوری اسلامی ایران با عنایت به این امر، در اصل ۷۹ با بیان ممنوعیت مطلق برقراری حکومت نظامی سخن از برقراری برخی محدودیت‌ها در شرایطی مانند جنگ سخن به میان آورده است. این اصل به‌صراحت از حق برقراری محدودیت‌ها توسط دولت می‌گوید که البته موکول به تصویب مجلس خواهد بود، اما بی‌شک قوه‌ی مجریه تصمیم‌گیر اصلی و اولیه در این زمینه است. بنابراین، این اصل در عداد ضرورت‌های اجرایی جای می‌گیرد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

همان‌طور که در مبحث پیشین اشاره شد، ضرورت مندرج در اصل ۷۹ از نوع اجرایی است که مرجع تشخیص آن قوه‌ی مجریه است. مقنن اساسی در اصل مذکور، به‌صراحت اختیار قوه‌ی مجریه در این زمینه را بیان کرده است. هرچند با توجه به‌صراحت متن اصل ۷۹، مرجعیت قوه‌ی مجریه در تشخیص ضرورت مندرج در این ماده قطعی به‌نظر می‌رسد، فرض دیگری که در این زمینه مطرح است، مرجعیت مجلس شورای اسلامی در تشخیص ضرورت مقرر در این اصل است. این فرض را می‌توان در مذاکرات اعضای مجلس بررسی قانون اساسی نیز مشاهده کرد (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۸۲-۸۸۳). اما باید گفت وظیفه‌ی مجلس در این زمینه، نظارت بر اقدام قوه‌ی مجریه و تأیید یا رد لایحه‌ی پیشنهادی دولت در برقراری محدودیت خواهد بود. در این زمینه می‌توان به ماده‌ی ۲۱۰ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که بیان می‌دارد دولت باید متن کامل محدودیت‌هایی را که قصد اعمال آن‌ها را دارد، با دلایل توجیهی طی لایحه‌ای به مجلس تقدیم کند و مجلس نیز آن را بررسی خواهد کرد^(۷).

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

در زمینه‌ی مرجع نظارت بر ضرورت مندرج در اصل ۷۹ قانون اساسی می‌توان از مرجعیت مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان سخن گفت. قوه‌ی مجریه ضرورت مقرر در این اصل را تشخیص می‌دهد و مجلس بر آن نظارت می‌کند و این امر به‌صراحت در اصل ۷۹ مقرر شده است. اما ممکن است مرجعیت شورای نگهبان به‌سبب اینکه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به تأیید شورای نگهبان برسد، مطرح شود و مرجع نهایی نظارت بر ضرورت مندرج در

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم - مرجع تشخیص و نظارت ■ ۹۲

اصل ۷۹ قانون اساسی، شورای نگهبان دانسته شود. اما باید خاطرنشان کرد که نظارت بر نظارت در زمانی که کشور دچار شرایط اضطراری است، چندان با عقل و منطق سازگار نیست. همچنین فرض نظارت اولیه و نهایی در این جا موضوعیت نخواهد داشت. بنابراین، مرجع نظارت بر تشخیص ضرورت مندرج در این اصل، مجلس شورای اسلامی است.

۲-۲-۲. اصل ۸۲ قانون اساسی^(۸)

ابتدا مفهوم و نوع ضرورت مندرج در این اصل بررسی و سپس مرجع تشخیص و نظارت بر آن مطالعه خواهد شد.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

اصل مذکور از ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی توسط دولت بدون تصویب مجلس سخن می گوید. دولت که بر مبنای اصل استقلال قوا عهده دار امور اجرایی است، در برخی موارد نیازمند استخدام کارشناسان خارجی برای پیشبرد امور است. اما به دلایل امنیتی، سیاسی و اقتصادی (هاشمی، ۱۳۹۱، ج ۲: ۱۹۶)، این امر ممکن است برای کشور زیانبار باشد. ضرورت مندرج در این اصل: «استخدام کارشناسان خارجی» است که بر عهده ی قوه ی مجریه قرار دارد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

استخدام کارشناس بی شک از جمله امور اجرایی است و در حیطه ی صلاحیت های قوه ی مجریه قرار می گیرد. بر این اساس، تشخیص ضرورت استخدام این کارشناسان نیز که از لوازم صلاحیت دولت در این زمینه است، بر عهده ی او قرار دارد. فرض دیگر این است که مرجع تشخیص ضرورت، مجلس شورای اسلامی است که دلایلی از این فرض را می توان در مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی نیز مشاهده کرد که مجلس را مرجع تشخیص ضرورت می داند (اداره ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۹۳). اما به نظر می رسد منظور نظارت مجلس در این زمینه است و بر همین اساس ذیل این اصل بیان می شود که مجلس ناظر بر اقدام دولت در زمینه ی استخدام کارشناس خارجی است (اداره ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۹۳). شورای نگهبان که نظر به مرجعیت مجلس در تشخیص این ضرورت دارد، در نظر شماره ی ۴۱۰۰ مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۳ در زمینه ی لایحه ی اجازه ی به کار گماردن متخصصان رشته های پزشکی خارجی به وزارت بهداشت مصوب ۱۳۶۰/۹/۳۰ مجلس شورای اسلامی، تشخیص موارد ضرورت مندرج در اصل ۸۲ را به صراحت در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می داند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۵۴۷-۵۴۶). در این زمینه همچنین می توان به بند ۷ نظر شماره ی ۱۶۵۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۵ در خصوص لایحه ی برنامه ی اول توسعه ی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۱۹ مجلس شورای اسلامی (موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران، ۱۳۹۰: ۴۵۵) اشاره کرد. اما برخلاف نظر شورای نگهبان باید گفت قائل بودن به مرجعیت مجلس در تشخیص ضرورت استخدام کارشناس خارجی، براساس منطق حقوقی تخطی از اصل استقلال قوا و دخالت در صلاحیت‌های دیگر قواست و وظیفه و صلاحیت این نهاد در این زمینه، نظارت بر ضرورت استخدام کارشناسان خارجی است.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

با مشخص شدن این امر که قوه‌ی مجریه تشخیص ضرورت استخدام کارشناسان خارجی را بر عهده دارد، این سؤال مطرح است که کدامین نهاد مرجع نظارت بر این تشخیص خواهد بود. در این زمینه دو نهاد مجلس و شورای نگهبان مطرح‌اند که مشابه استدلالات پیشین در مباحث پیرامون اصل پیشین، شورای نگهبان صلاحیتی در این زمینه ندارد و مجلس شورای اسلامی مطابق مفاد اصل ۸۲ قانون اساسی و همچنین مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی ذیل این اصل و با توجه به مرجع تشخیص بودن دولت، عهده‌دار نظارت بر این تشخیص خواهد بود. بند ۲ ماده‌ی ۲۱۲ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیز به این موضوع اشاره دارد^(۹).

۳-۲. ضرورت‌های خاص در قانون اساسی، مرجع تشخیص- مرجع نظارت

در برخی اصول قانون اساسی، مواردی وجود دارد که تشخیص ضرورت مندرج در آن به عهده‌ی برخی نهادها همچون رئیس‌جمهوری یا رهبری نهاده شده است که در عداد ضرورت خاص جای می‌گیرند. بدین منظور، در بند زیر اصول ۱۲۷ و ۱۷۷ قانون اساسی تبیین و تشریح خواهند شد.

۲-۳-۱. اصل ۱۲۷ قانون اساسی^(۱۰)

با بررسی مفهوم ضرورت مقرر در این اصل، مرجع تشخیص و نظارت بر آن نیز تبیین می‌شود.

الف) مفهوم و نوع ضرورت

اصل ۱۲۷ که به تعیین نمایندگان ویژه‌ی دولت و به قولی رئیس‌جمهور اختصاص یافته است، این تعیین را منوط به تصویب هیأت وزیران می‌داند. ضرورت مندرج در این اصل، «ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه» است. هدف از وضع این اصل چاره‌اندیشی در وقوع برخی بحران‌ها و مسائل اقتصادی یا امنیتی و ... بوده است که به طرق عادی حل‌شدنی نیست (جهان‌بین، ۱۳۶۸: ۵). انتصاب نماینده‌ی ویژه بر مبنای این اصل در مواقع ضروری و به‌صورت موقت صورت می‌پذیرد. در مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی ذیل این اصل در خصوص «موارد خاص» هیأت وزیران مرجع تشخیص موارد مزبور تلقی شده است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۱۳۲)، اما این موضوع جدای از ضرورت مقرر در این اصل

(تعیین نماینده‌ی ویژه) است که تشخیص آن بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار گرفته است. این امر به‌وضوح در اصل ۱۲۷ مشهود است که در ذیل تبیین خواهد شد.

ب) مرجع تشخیص ضرورت

در زمینه‌ی مرجع تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه می‌توان قائل به دو فرض بود: فرض نخست، مرجع تشخیص رئیس‌جمهور است. براساس منطوق اصل ۱۲۷ که مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور می‌تواند ... برحسب ضرورت ...»، رئیس‌جمهور مرجع ذی‌صلاح برای تشخیص ضرورت مندرج در این اصل است و با توجه به منوط گردیدن آن به تصویب هیأت وزیران نهاد مزبور نقش نظارتی در این زمینه دارد و لا غیر. بنابراین، تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه صرفاً بر عهده‌ی رئیس‌جمهور است. فرض دوم، مرجع تشخیص رئیس‌جمهور و هیأت وزیران است. با توجه به اینکه مقنن اساسی در اصل ۱۲۷ رئیس‌جمهور و هیأت وزیران را به‌صورت مشترک عهده‌دار تعیین نماینده‌ی ویژه ساخته است، بنابراین، تشخیص ضرورت تعیین نیز با هر دو خواهد بود. اما با عنایت به دلالت صریح منطوق و مفهوم اصل ۱۲۷ باید گفت که مرجعیت تشخیص این ضرورت صرفاً بر عهده‌ی رئیس‌جمهور قرار گرفته است. عبارت «رئیس‌جمهوری می‌تواند ... برحسب ضرورت ...» به‌روشنی مرجعیت این مقام در تشخیص ضرورت را بیان می‌کند و عبارت «با تصویب هیأت وزیران» حاکی از نقش نظارتی هیأت وزیران در تشخیص ضرورت مزبور است.

ج) مرجع نظارت بر ضرورت و تشخیص آن

با توجه به فروض مطرح‌شده در مرجع تشخیص ضرورت مقرر در اصل ۱۲۷ قانون اساسی می‌توان قائل به فروضی در زمینه‌ی مرجع نظارت نیز شد. در صورت قائل بودن به مرجعیت رئیس‌جمهور و هیأت وزیران در تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه باید قائل به نظارت رئیس‌مجلس از باب نظارت بر مصوبات هیأت (اصل ۱۳۸ قانون اساسی) وزیران بود. اما در صورتی‌که عقیده بر مرجع تشخیص بودن صرفاً رئیس‌جمهور باشد، با توجه به قید تصویب در اصل مزبور مرجع نظارت را باید هیأت وزیران دانست و نظارت رئیس‌مجلس از باب نظارت ثانوی بی‌معنا خواهد بود. همچنین می‌توان از مرجعیت رئیس‌جمهور در نظارت بر این ضرورت مطابق اختیارات وی در نظارت بر هماهنگی ساختن کار وزرا سخن گفت. در زمینه‌ی نظر نخست که قائل به نظارت رئیس‌مجلس بر این ضرورت است، باید گفت که نظارت رئیس‌مجلس بر ضرورت تعیین نمایندگان ویژه توسط دولت، با عنایت به اصل ۱۳۸ قوت می‌گیرد. اما با توجه به اینکه تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه امری موضوعی و در حیطه‌ی امور اجرایی است و صلاحیت رئیس‌مجلس در نظارت امری حکمی و منحصر به

۱۰۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

تطبیق مصوبات با قوانین عادی است، نظارت این مقام بی‌مفهوم خواهد بود. همچنین با توجه به نظارت هیأت وزیران بر این موضوع نظارت ثانوی معنایی نخواهد داشت. در زمینه‌ی نظارت رئیس‌جمهور نیز باید گفت رئیس‌جمهور خود مرجع تشخیص ضرورت تعیین نمایندگان ویژه است و بی‌شک نمی‌تواند مرجع نظارت بر آن نیز باشد. بنابراین با توجه به مرجعیت رئیس‌جمهور در تشخیص ضرورت مقرر در این اصل، مرجع نظارت بر تشخیص این ضرورت هیأت وزیران است که مطابق اصل مزبور، با تصویب تعیین نماینده‌ی ویژه بر این امر نظارت می‌کند.

نتیجه‌گیری

ضرورت مفهومی است که عنصر اساسی آن احتراز از ورود ضرر و زیان است. بنابراین، در این میان امر انتخاب اهمیت بسزایی دارد. در برخی از اصول قانون اساسی ایران که کلیدواژه و مفهوم ضرورت مطرح شده است، این پرسش مطرح می‌شود که مرجع انتخاب و تشخیص ضرورت مزبور و نظارت بر آن کدام نهاد و مرجع است که با تدقیق در خصوص این موضوع نتایج زیر حاصل شد:

الف) تشخیص ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور مندرج در بند ۲ اصل ۴۳ و ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر در اصل ۸۵ قانون اساسی، در عداد ضرورت‌های تقنینی قرار می‌گیرند که تشخیص آن‌ها بر عهده‌ی مجلس قرار دارد. مرجعیت مجلس در زمینه‌ی قانونگذاری و برنامه‌ریزی در امور مختلف این امر را ایجاب می‌کند.

ب) ضرورت‌های مندرج در اصول ۷۹ و ۸۲ قانون اساسی که به‌ترتیب عبارت‌اند از: ضرورت برقراری محدودیت در شرایط اضطراری و ضرورت استخدام کارشناسان خارجی، در ذیل ضرورت اجرایی قرار می‌گیرند که نهاد ذی‌صلاح در تشخیص ضرورت در آن‌ها، قوه‌ی مجریه به‌شمار می‌رود. در خصوص اصل ۷۹ مفاد اصل مربوطه و مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی در این زمینه، صراحت دارد. اما در زمینه‌ی اصل ۸۲ قانون اساسی، شورای نگهبان، مرجع تشخیص ضرورت مقرر در آن را مجلس می‌داند که به‌نظر نمی‌رسد صحیح باشد. استخدام کارشناس در حیطه‌ی صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه است و مرجعیت مجلس در تشخیص ضرورت استخدام کارشناس خارجی مخالف صریح اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی است و مقنن اساسی با عنایت به این امر، در اصل ۸۲، صرفاً نظارت مجلس شورای اسلامی را در این زمینه اراده کرده است.

ج) اصل ۱۲۷ قانون اساسی نیز با عنایت به ضرورت مقرر در آن (ضرورت تعیین

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم - مرجع تشخیص و نظارت ■ ۱۰۱

نماینده‌ی ویژه)، ذیل ضرورت خاص دسته‌بندی می‌شود. تشخیص ضرورت تعیین نماینده‌ی ویژه با توجه به موقعیت و جایگاه رئیس‌جمهور در رأس قوه‌ی اجرایی و وظیفه‌ی این مقام در ریاست و هماهنگی امور قوه‌ی مجریه، بر عهده‌ی مقام مزبور قرار می‌گیرد و این ضرورت مورد نظارت هیأت وزیران قرار می‌گیرد. در نهایت باید گفت که تفسیر ضرورت‌های مندرج در قانون اساسی باید با توجه دقیق به همه‌ی جوانب موضوع از جمله هدف و قصد قانونگذار اساسی و اصول و قواعد حاکم بر ساختارهای حقوقی و سیاسی کشور، صورت پذیرد. بی‌توجهی به این موضوعات، بی‌شک به تخطی از اهداف مقرر توسط مقنن اساسی در استقرار صلاحیت برای نهادهای مقرر در قانون اساسی منجر خواهد شد.

یادداشت‌ها

۱. بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی: «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد.»
۲. اصل ۹۴ قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»
۳. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص بوده و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، ... همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه‌ی تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به‌ترتیب مذکور در اصل ۹۶ با شورای نگهبان است ...»
۴. اصل ۹۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»
۵. با این بیان که: «هرچند تشخیص «ضرورت» مورد اشاره در اصل ۸۵ برای واگذاری اختیار قانونگذاری مجلس به کمیسیون‌های داخلی، در درجه اول، مجلس شورای اسلامی است، لیکن شورای نگهبان نیز در حیطه مسئولیت خویش، باید به تشخیص مزبور برسد و آن را تأیید کند؛ زیرا شورای نگهبان مسئول بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی؛ از جمله عدم مغایرت مصوبات با اصل ۸۵ است...» (نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۱: ۳).
۶. اصل ۷۹ قانون اساسی: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همینا باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.»
۷. ماده‌ی ۲۱۰ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی: «براساس اصل هفتادونهم (۷۹) قانون اساسی، در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آنکه دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی محدودیت‌های ضروری برقرار نماید، قبل از اعمال محدودیت، متن کامل و دقیق محدودیت‌های ضروری با دلایل توجیهی لازم، همراه با لایحه قانونی جهت بررسی تقدیم مجلس می‌شود.»
۸. اصل ۸۲ قانون اساسی: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی.»

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم- مرجع تشخیص و نظارت ■ ۱۰۳

۹. ماده‌ی ۲۱۲ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی: «براساس اصول ...، هشتاد و دوم قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد: ...، ۲- استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضروری، در تمام موارد مذکور، دولت موظف است متن تفصیلی آن‌ها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید تا به‌صورت یک شوری مورد رسیدگی قرار گیرد ...».

۱۰. اصل ۱۲۷ قانون اساسی: «رییس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رییس‌جمهور و هیأت وزیران خواهد بود.»

منابع و مأخذ

- ابن منظور، محمد بن مکرم (بی‌تا)، *لسان العرب*، بیروت: دار احیاء التراث العربی.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج. ا. ا*، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱-۳.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ج. ا. ا*، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲.
- البزدوی، علی بن محمد (۱۳۰۷ق)، *کشف الاسرار*، بی‌جا: مکتب الصنائع.
- جصاص، احمد بن علی (بی‌تا)، *احکام القرآن*، بیروت: دارالفکر.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۶)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش.
- جهانبین، عبادالله (۱۳۹۲)، *سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸: بررسی اصل یکصد و بیست و هفتم*، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷)، *لغت‌نامه*، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- زحیلی، وهبه (۱۳۸۸)، *نظریه‌ی ضرورت در فقه اسلامی*، ترجمه‌ی حسین صابری، قم: مؤسسه‌ی بوستان کتاب.
- صانعی دره‌بیدی، منوچهر (۱۳۸۷)، «ضرورت و دوام از دیدگاه ابن‌سینا و ارسطو»، *حکمت سینوی*، ش ۳۹، صص ۴۹-۶۲.
- صدرالمতالهین شیرازی، ملاصدرا (۱۳۸۰)، *اسفار اربعه*، ترجمه‌ی محمد خواجوی، تهران: انتشارات مولی.
- محمصانی، صبحی (۱۳۵۸)، *فلسفه‌ی قانونگذاری در اسلام*، ترجمه‌ی اسماعیل گلستانی، تهران: امیرکبیر.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره‌های اول، سوم و چهارم)*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- معین، محمد (۱۳۸۸)، *فرهنگ فارسی*، تهران: نشر اشجع - میکایل.
- موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۹۰)، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران: اصول*

«ضرورت» در قانون اساسی؛ مفهوم - مرجع تشخیص و نظارت ■ ۱۰۵

قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۸۹-۱۳۵۹، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

هاشمی، محمد (۱۳۹۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ بیست و سوم، ج ۲.
نظرات استدلالی شورای نگهبان پیرامون بررسی لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۱)، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://www.shora-rc.ir/Portal/Home/>

مفهوم ضرورت در اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

جواد تقی‌زاده*، مرتضی نجابت‌خواه**، سجاد فولادوند***

چکیده

قانونگذاری و روش‌های وضع قانون، از مهم‌ترین مسائل نظام‌های حقوقی‌اند. مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در موارد ضروری صلاحیت وضع قوانین آزمایشی را به کمیسیون‌های خویش تفویض کند، از این‌رو وجود ضرورت از جمله شرایط امکان قانونگذاری تفویضی است. به این ترتیب، پرسش این است که رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص مفهوم ضرورت و لوازم آن از جمله نهاد تشخیص‌دهنده‌ی ضرورت چیست؟ پژوهش حاضر تلاش دارد به روش توصیفی – تحلیلی با تأکید بر قواعد مرتبط با مسئله‌ی «ضرورت» موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی، به پرسش مذکور پاسخ دهد. از نظر مجلس مفهوم ضرورت موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی محدود به ضرورت تفویض تصویب قانون است و ضرورت وقتی حاصل می‌شود که این نهاد به هر دلیل تفویض تصویب قانون برای پیشبرد بهتر امور را مفید بداند. بنابراین آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی این نهاد را مرجعی می‌داند که باید دلایل و ضرورت تفویض اختیار قانونگذاری را تشخیص دهد. اما شورای نگهبان در چند سال اخیر با نظرهایی که صادر کرده است، تأیید احراز ضرورت به‌وسیله‌ی مجلس شورای اسلامی را توسط شورا لازم می‌داند. شورای نگهبان ضرورت را با توجه به نظم حقوقی کشور و در واقع در قالب ضرورت وضع قانون بررسی می‌کند.

کلیدواژه‌ها: اصل (۸۵)، تفویض، ضرورت، قانون اساسی، قانونگذاری.

مقدمه

به موجب اصل شخصی بودن اختیارات، فرض بر این است که اختیار تصمیم‌گیری در انحصار متصدی اصلی امر عمومی است و قابل واگذاری به دیگران نیست (انصاری، ۱۳۷۷: ۱۳۸؛ رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۲۸). بنابراین صدر اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست». به عبارت دیگر، وقتی مردم کسی را به عنوان نماینده انتخاب می‌کنند، او وکیل مردم است، ولی وکیل در توکیل نیست (ساعد وکیل و عسکری، ۱۳۹۱: ۳۶۳). متصدی امر عمومی نماینده‌ی دولت است و از آزادی‌ای که اشخاص خصوصی در توکیل اختیارات خود دارند، برخوردار نیست. با این حال گاهی انجام امور بنا به عللی مانند کثرت اشتغالات، ضیق وقت یا کارشناسی و تخصصی بودن توسط متصدی اصلی مناسب یا ممکن نیست. در این موارد تفویض بعضی اختیارات برای پیشبرد بهتر امور، ضروری به نظر می‌رسد. به همین دلیل در نظام حقوقی ایران اگرچه صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین اصولاً انحصاری و تفویض‌ناپذیر است، بعضی ضرورت‌ها موجب شده است که اصل ۸۵ قانون اساسی^(۱) دست مجلس را در تفویض پاره‌ای از وظایف قانونگذاری باز گذارد (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۳۲). قانونگذار اساسی ایران در موارد ضروری تفویض اختیار قانونگذاری را امکان‌پذیر دانسته است و از این‌رو پرسش این است که مراد قانونگذار اساسی از وجود ضرورت برای اعمال تفویض اختیار قانونگذاری چیست؟ مرجع تشخیص وجود چنین ضرورتی کدام نهاد است و در چه مواقع یا در چه شرایطی می‌توان گفت ضرورت حاصل شده است؟

اصطلاح ضرورت و مشتقات آن جدای از اصل ۸۵، در اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۷۹، ۸۲ و ۱۲۷ قانون اساسی^(۲) به کار رفته، اما نه در قانون اساسی و نه در قانون عادی تعریفی از ضرورت ارائه نشده است. ضرورت در لغت یعنی نیاز، حاجت و چیزی که به آن احتیاج داشته باشند (عمید، ۱۳۸۹: ۶۵۷). ضرورت در فقه عذری است که به موجب آن ارتکاب پاره‌ای از امور ممنوعه مجاز است، مانند کسی که گرسنه و در شرف هلاکت است می‌تواند از مال غیر بدون اذن او به قدر سد جوع بردارد و بعد عوضش را بدهد. همین مورد است که گفته‌اند «ما ابیح للضرورت یتقدر بقدرها»، یعنی به قدر رفع ضرورت می‌توان مرتکب امر ممنوع شد. در حقوق بین‌الملل عمومی ضرورت حالتی است که برای مملکتی پیش می‌آید و آن مملکت در آن حالت برای حفظ منافع حیاتی خود ناگزیر از ترک تعهدات بین‌المللی خود می‌شود، زیرا عمل به آن تعهدات با حفظ منافع حیاتی آن کشور جمع‌ناپذیر است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۲: ۴۱۶). اما تبیین منظور قانونگذار اساسی از مفهوم ضرورت در عبارت «موارد ضروری» در اصل ۸۵ قانون اساسی، نیازمند بررسی دقیق آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی و رویه‌ی نظارتی شورای نگهبان^(۳) بر مصوبات مجلس در مقام اعمال اصل ۹۶ قانون اساسی است. بر این اساس با توجه به آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی و رویه‌ی شورای نگهبان، ضرورت در دو تفسیر از آن، یعنی ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی و ضرورت وضع قوانین آزمایشی بررسی می‌شوند.

۱. ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی

از قوانین موجود از جمله قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی چنین استنباط می‌شود که باید ضرورتی برای تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها وجود داشته باشد. از این رو این پرسش مطرح می‌شود که چه نهادی ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی را تشخیص می‌دهد و اینکه در چه مواقع یا در چه شرایطی می‌توان گفت ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی حاصل شده است؟ در ادامه، مرجع تشخیص ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی و موارد تمسک به تفویض تصویب قوانین آزمایشی بررسی می‌شوند.

۱-۱. مرجع تشخیص ضرورت تفویض تصویب قانون آزمایشی

از نظر مجلس شورای اسلامی «ضرورت» مذکور در اصل ۸۵ قانون اساسی به معنای ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی است و نهاد تشخیص‌دهنده‌ی این ضرورت خود مجلس است. از این رو مجلس شورای اسلامی در قالب آیین‌نامه‌ی داخلی خود این مفهوم از ضرورت را به نظم قانونی درآورده و شورای نگهبان نیز در مقام اعمال اصل ۹۶ قانون اساسی آن را مغایر با قانون اساسی ندانسته است (ن.ک: شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۵۴۸). ماده‌ی ۱۶۷ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دایمی دارند به کمیسیون‌های خود و تصویب دایمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به کمیسیون‌های خود یا به دولت تفویض می‌کند». از این رو تشخیص ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی از جانب مجلس شرط لازم تصویب قوانین آزمایشی به وسیله‌ی کمیسیون‌های داخلی مجلس است.

رویه‌ی نظارتی شورای نگهبان نیز مدت‌ها این بوده است که پس از اینکه مجلس شورای اسلامی براساس آیین‌نامه‌ی داخلی خود تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها را ضروری تشخیص می‌داد، شورا نظارت خویش را بر قوانین آزمایشی از حیث ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی اعمال نمی‌کرد. به این ترتیب مطابق آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی و رویه‌ی نظارتی شورای نگهبان، ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی به معنای ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی و نهاد تشخیص‌دهنده‌ی ضرورت، مجلس شورای اسلامی بوده است. در این زمینه می‌توان به قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره کرد که در جلسه‌ی مورخ هشتم مهرماه ۱۳۸۶ براساس آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی با تشخیص مجلس مبنی بر ضرورت تفویض تصویب آن در قالب قانون آزمایشی به تصویب کمیسیون مشترک رسیدگی لایحه‌ی مدیریت خدمات کشوری رسید و شورای نگهبان آن را

تأیید کرد. لایحه‌ی اصلاح قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مصوب کمیسیون مشترک کار و استخدام و امور قضایی در تاریخ ۱۳۶۷/۲/۲۸ (ن.ک: شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۱۵۳) و لایحه‌ی اصلاح لایحه‌ی قانون اساسنامه‌ی کمیته‌ی ملی المپیک ایران مصوب کمیسیون سازمان‌های وابسته به نخست‌وزیری در تاریخ ۱۳۵۹/۱۱/۲۶ (ن.ک: شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۳۹۳) نیز از دیگر مواردی هستند که در این زمینه می‌توان به آن‌ها اشاره کرد.

براساس آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی ضرورت فقط شرط لازم برای تفویض تصویب قوانین آزمایشی نیست، بلکه ضرورت در مقام تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت نیز باید احراز شود. ماده‌ی ۱۶۸ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مقرر می‌دارد: «هر گاه دولت یا پانزده نفر از نمایندگان قبل از شروع رسیدگی نهایی در مجلس تقاضای ارجاع طرح یا لایحه‌ای را طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس و یا دولت بنماید، این تقاضا در جلسه علنی اعلام و به ترتیب در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد». ماده‌ی ۱۶۹ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در خصوص ضرورت ارجاع طرح یا لایحه براساس اصل ۸۵ قانون اساسی اطلاق دارد و بیان دلایل ضرورت را خواه در تفویض تصویب قوانین آزمایشی و خواه در تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به شرح ذیل لازم می‌داند: «هنگام طرح تقاضای مزبور در مجلس، نماینده دولت و یا نماینده منتخب تقاضاکنندگان، **دلایل ضرورت** ارجاع طرح و یا لایحه را حداکثر به مدت ده دقیقه بیان می‌نماید و سپس دو نفر مخالف و دو نفر موافق که قبلاً ثبت‌نام کرده‌اند و در صورت عدم ثبت‌نام در مجلس نوبت گرفته‌اند، هر یک به مدت ده دقیقه صحبت کرده و آنگاه رأی‌گیری می‌شود». به نظر می‌رسد رویه‌ی شورای نگهبان در تأیید مواد مذکور از آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مبتنی بر این استدلال حقوقی است که قانونگذار اساسی در فراز نخست اصل ۸۵ قانون اساسی لزوم وجود ضرورت در تفویض قانونگذاری آزمایشی را مقرر کرده است، اما عدم ذکر این توقع در فراز دوم در خصوص تفویض تصویب دائمی اساسنامه‌ها به معنای مخالفت قانونگذار اساسی با آن نیست، وگرنه شورای نگهبان در مقام اعمال اصل ۹۶ قانون اساسی مواد مذکور از آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی را مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کرد. با وجود این، از ظاهر اصل ۸۵ قانون اساسی چنین استنباط می‌شود که اصطلاح «ضرورت» مذکور در فراز نخست اصل ۸۵ فقط شرط لازم برای تفویض تصویب قوانین آزمایشی است. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی این برداشت از ظاهر اصل ۸۵ قانون اساسی را تقویت می‌کند. در این خصوص آقای عبدالله نوری از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی بیان می‌دارد: «... این‌جا تصویب‌نامه‌ها دو نمره است. یک نمره موضوعات **ضروری** است به‌طور عام در زمان موقت که

قسمت اول بند است که در اصل هشتادوپنجم هم فعلاً موجود است. یک قسمت موضوعات خاص است که اساسنامه‌هاست برای زمان دائم لذا تعبیر دائمی شد برای اینکه روشن باشد» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸: ۱۵۸۴). مجلس شورای اسلامی با توجه به مشغله‌های خویش و نیاز به تخصص در قانونگذاری به تشخیص ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی می‌پردازد.

۱-۲. موارد تمسک به ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی

مطابق ماده‌ی ۱۶۹ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی: «هنگام طرح تقاضای مزبور در مجلس نماینده دولت یا نماینده منتخب تقاضاکنندگان، **دلایل ضرورت** ارجاع طرح و یا لایحه را حداکثر به مدت ده دقیقه بیان می‌نماید...». با وجود این، دلایلی که می‌توان به استناد آن‌ها به ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی تمسک جست، در قانون نیامده است. با عنایت به مبانی حقوق اساسی باید گفت که اساساً به‌علت محدودیت‌های زمانی پارلمان نمی‌تواند کلیه‌ی قوانین و مقررات مورد نیاز یک جامعه‌ی مدرن را تصویب کند. ازاین‌رو استفاده از قانونگذاری تفویضی به‌منظور پرداختن به جزییات، پارلمان را برای تمرکز روی بحث و تصمیم‌گیری درباره‌ی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های عمده آزاد می‌گذارد (هانت، ۱۳۸۸: ۴۵). به این ترتیب، کثرت اشتغالات و ضیق وقت مجلس می‌تواند از جمله دلایل ایجاب‌کننده‌ی تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها قلمداد شود. در این زمینه بیانات شهید دکتر بهشتی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به شرح ذیل قابل استناد است: «کار جلسه عمومی نباید آن قدر سنگین شود که رسیدگی به طرح‌ها و لوایح شش ماه به عقب بیفتد. این کار هم پرخسارت است هم روی هم‌رفته امکان اینکه جلسه‌ی عمومی فرصت کافی برای رسیدگی به لوایح و طرح‌ها، عزل و نصب‌ها در سطح وزرا و مسائل مملکتی داشته باشد بیشتر به سود مملکت است تا اینکه یک طرح آزمایشی بدون تصویب مجلس اجرا شود» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۴). به‌علاوه، بسیاری از قوانین مدرن از جمله مقررات مربوط به امنیت و سلامت، پیچیده و تخصصی‌اند و استفاده از قانونگذاری تفویضی سبب می‌شود تا متخصصان به رشته‌های مربوط به خود بپردازند که این امر اثربخشی قوانین موضوعه را افزایش می‌دهد (هانت، ۱۳۸۸: ۴۵). بنابراین در بعضی مواقع طرح مواردی که تقنین در آن‌ها نیاز به تخصص دارد، تفویض تصویب قوانین آزمایشی را ایجاب می‌کند. ازاین‌رو برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی اظهار کرده‌اند که گاهی تفویض اختیار تصمیم‌گیری به کمیسیون‌های مجلس به‌منظور واگذاری تصمیم‌گیری به مرجعی متخصص‌تر و واردتر است. برخی دیگر از خبرگان قانون اساسی نیز **تفویض اختیار**

به‌منظور تصویب قانون به‌صورت آزمایشی را برای تشخیص ضعف‌های قانون طی دوره‌ی آزمایشی آن و ارائه‌ی قانونی کامل به‌صورت دائمی ضروری می‌دانستند (ن.ک: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۶-۸۴۴). شایان ذکر است که به‌منظور هماهنگی با تغییرات اجتماعی و تکنولوژیکی، قوانین باید به‌صورت مکرر اصلاح و به‌روز شوند. اصلاح قانون مصوب پارلمان برای رسیدن به این هدف به زمان زیادی نیاز دارد. حال آنکه اصلاح قوانین تفویضی بسیار سریع‌تر و آسان‌تر انجام می‌گیرد. در نتیجه، این موضوع مفید این معناست که قانونگذاری نیابتی برای پاسخگویی سریع در شرایط اضطراری کارایی بیشتری دارد (هانت، ۱۳۸۸: ۴۵).

بنابراین مجلس شورای اسلامی با عنایت به مبانی قانونگذاری تفویضی در حقوق اساسی و صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، مواردی مانند کثرت اشتغالات و ضیق وقت، تخصصی بودن تقنین در برخی حوزه‌ها، نیاز به اجرای آزمایشی برای آسیب‌شناسی قانون و به‌طور کلی مواردی را که برای پیشبرد بهتر امور مجلس مفید به‌نظر برسد، به‌منزله‌ی دلایل توجیه‌کننده ضرورت برای تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها لحاظ می‌کند. این در حالی است که صدر اصل ۸۵ قانون اساسی بر اصل عدم تفویض قانونگذاری تأکید ویژه‌ای دارد. در نظرات استدلالی شورای نگهبان آمده است که «واگذاری تصویب بسیاری از قوانین مهم از سوی مجلس شورای اسلامی به کمیسیون‌های خود با تمسک به ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی، مغایر قانون اساسی است، زیرا آن دقت و توجهی که در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به طرح‌ها و لوایح می‌شود، در کمیسیون‌ها انجام نمی‌شود و لذا هدف قانونگذار اساسی که قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی برآمده از آراء و نظرات نمایندگان ملت باشد حاصل نمی‌شود» (امینی‌زاده، ۱۳۹۳: ۶۱). بنابراین شورای نگهبان طی رویه‌ی نظارتی‌ای که در سال‌های اخیر در پیش گرفته، برداشت دیگری از مفهوم ضرورت در اصل ۸۵ قانون اساسی و مرجع تشخیص آن ارائه کرده است.

۲. ضرورت وضع قوانین آزمایشی

در گذشته شورای نگهبان در مقام اعمال اصل ۹۶ قانون اساسی، در برخی موارد قوانین مصوب کمیسیون‌های داخلی را از حیث ضرورت تصریح به آزمایشی بودن مورد نظارت قرار داده است. به‌طور مثال ماده‌ی ۷۵ طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا که صلاحیت قانونگذاری را به کمیسیون برنامه و محاسبات مجلس شورای اسلامی واگذار می‌کرد، به این دلیل که به آزمایشی بودن مصوبه‌ی کمیسیون مذکور تصریح نداشت، مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت (ن.ک: شورای نگهبان، ۱۳۸۳).

۱۱۰). با این حال شورا بر قوانین آزمایشی مصوب کمیسیون‌ها از حیث ضرورت تفویض نظارت نمی‌کرد و در این خصوص، مجلس شورای اسلامی را نهاد تصمیم‌گیرنده می‌دانست. ولی واگذاری گسترده‌ی تصویب قوانین به کمیسیون‌های داخلی توسط مجلس شورای اسلامی با استناد به ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی و تمسک به آن در تفویض تصویب قوانین آزمایشی به واکنش شورای نگهبان در برابر این رویه‌ی مجلس منجر شد تا اصل ۸۵ قانون اساسی را از حیث ضرورت قانونگذاری تفویضی نیز در مبانی نظارتی خود قرار دهد. شورای نگهبان این تغییر در رویه‌ی نظارتی خود را در خصوص اعمال نظارت بر قوانین آزمایشی از حیث تشخیص «ضرورت» مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی، در سال ۱۳۸۹ در جریان نظارت بر لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بروز داد.

از رویکرد نظارتی اخیر شورای نگهبان چنین استنباط می‌شود که با توجه به روح و هدف قانون اساسی، باید ضرورتی برای «قانونگذاری خارج از مسیر عادی و به‌صورت استثنایی» (امینی‌زاده، ۱۳۹۳: ۶۲) وجود داشته باشد تا وضع قوانین آزمایشی در نظم حقوقی کشور روا دانسته شود. از این‌رو از نظر شورای نگهبان در مواقعی که نظم حقوقی کشور با خلأ قانونی به‌نحو کلی مواجه است، ضرورت وضع قوانین آزمایشی محقق است. رویکرد نظارتی اخیر شورای نگهبان در مقام نظارت اساسی بر قوانین آزمایشی در تضاد با رویه‌ی گذشته‌ی این شورا در خصوص این قوانین نیست، بلکه گسترش قلمرو نظارتی این شورا بر قوانین آزمایشی است تا به این وسیله مراجعه‌ی مجلس به سازوکار قانونگذاری آزمایشی را محدود کند. به این ترتیب، با توجه به تعبیر نوین شورای نگهبان، در ادامه مرجع تشخیص ضرورت وضع قوانین آزمایشی و موارد تمسک به ضرورت وضع قوانین آزمایشی بررسی می‌شود.

۲-۱. تشخیص ضرورت وضع قوانین آزمایشی

پرسش این است که آیا شورای نگهبان می‌تواند در خصوص تشخیص ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی ورود کند؟ ممکن است پاسخ داده شود که پس از تشخیص ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها توسط مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان نمی‌تواند دلایلی را که مجلس با تمسک به آن‌ها تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون‌ها را تصمیم‌گیری کرده است، از لحاظ ضروری بودن یا نبودن بررسی کند. این پاسخ با صدر اصل ۹۴ قانون اساسی مبنی بر لزوم ارسال کلیه‌ی مصوبات مجلس شورای اسلامی برای شورای نگهبان مغایرت دارد، زیرا موافقت مجلس با تفویض اختیار قانونگذاری از طریق تصویب در مجلس شورای اسلامی اعلام می‌شود. براساس ملاک نظر تفسیری شماره‌ی ۹۷۵۱ مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷ شورای نگهبان، هر یک از نمایندگان مجلس شورای اسلامی براساس

برداشت خود به ضرورت یا عدم ضرورت تفویض رأی می‌دهند و شورا در نهایت نظر خود را در آن خصوص اعلام می‌کند (ن.ک: مجموعه‌ی اساسی، ۱۳۹۱: ۱۳۹). به این ترتیب، شورای نگهبان صلاحیت بررسی صحت ضرورت را خواهد داشت. به علاوه، هیچ عملی از جمله تصمیمات موردی مجلس که مؤثر در قانونگذاری است، نباید الزامات قانون اساسی را نقض کند. آنچه در خصوص موافقت مجلس با تفویض اختیار قانونگذاری مورد نظارت شورای نگهبان قرار می‌گیرد، ضرورت وضع قوانین آزمایشی با توجه به الزامات نشأت گرفته از نظم حقوقی کشور است. از نظر شورا ضرورت در مواردی حاصل می‌شود که الزاماتی در نظم حقوقی کشور مانند خلأ قانونی وجود داشته باشد. فلسفه‌ی اصلی ایجاد دادرسی اساسی نظارت بر اساسی بودن قوانین و در نتیجه تنظیم قانونگذاری عادی بر مدار قانون اساسی است (تقی‌زاده، ۱۳۹۱-۱۳۹۲: ۲۹).

شورای نگهبان در مقام نظارت اساسی بر لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، لایحه‌ی امور گمرک و لایحه‌ی تجارت که به ترتیب توسط کمیسیون حقوقی و قضایی، کمیسیون اقتصادی و کمیسیون حقوقی و قضایی به تصویب رسیده‌اند، این لوایح را به علت عدم ضرورت قانونگذاری تفویضی مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانست.^(۴) در استدلال‌های اعضای شورای نگهبان^(۵) در خصوص لوایح مذکور آمده است که هرچند تشخیص «ضرورت» مورد اشاره در اصل ۸۵ قانون اساسی در درجه‌ی اول با مجلس شورای اسلامی است، شورای نگهبان نیز در حیطه‌ی مسئولیت خویش باید به تشخیص مزبور برسد و آن را تأیید کند (امینی‌زاده، ۱۳۹۳: ۶۲). به منظور نهایی و اجرایی شدن قوانین آزمایشی در نظم حقوقی کشور تشخیص ضرورت از جانب شورای نگهبان در ادامه‌ی تشخیص ضرورت توسط مجلس و مکمل آن است که پس از تصویب قوانین آزمایشی و در مقام نظارت اساسی اعمال می‌شود. به عبارت دیگر، محتوای مصوبه‌ی آزمایشی از این حیث مورد نظارت قرار می‌گیرد که آیا نظم حقوقی کشور به محتوای این مصوبه نیاز مبرم و ضروری دارد یا خیر. شورای نگهبان در نظرهای خویش به «...خلأ قانونی به نحو کلی که جبران آن ضروری باشد...» اشاره دارد. به عبارت دیگر، شورا با این بیان شرایط لازمه‌ی احراز ضرورت را ترسیم کرده است. بنابراین شورای نگهبان در مواردی تمسک به ضرورت وضع قوانین آزمایشی در نظم حقوقی کشور را می‌پذیرد.

۲-۲. موارد تمسک به ضرورت وضع قوانین آزمایشی

ضرورت امری است استثنایی و تجویز آن باید متکی به دلایل قانع‌کننده باشد. شورای نگهبان طی نظرهایی که در حوزه‌ی ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی بیان داشته، تلاش کرده است تا مواردی را که با استناد به آن‌ها می‌توان به ضرورت وضع قوانین آزمایشی

در نظم حقوقی کشور تمسک جست، بیان کند. با توجه به نظرهای شورای نگهبان موارد مذکور را می‌توان تحت دو عنوان ذیل قرار داد: ۱. وضع قانون آزمایشی برای رفع خلأ قانونی که جبران آن ضروری است؛ و ۲. وضع قانون آزمایشی برای اصلاح و رفع ایرادات مبنایی در قوانین موجود.

۲-۲-۱. وضع قانون آزمایشی برای رفع خلأ قانونی که جبران آن ضروری است: در

این خصوص می‌توان به نظر شورای نگهبان در مورد لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اشاره کرد. شورا در مقام اعمال نظارت اساسی بر لایحه‌ی مذکور وجود خلأ قانونی را که جبران آن ضروری باشد، از جمله عواملی بیان می‌کند که می‌تواند ضرورت وضع قوانین آزمایشی را توجیه کند (ن.ک: شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۶۱۷). پرسش این است که در چه مواردی نظم حقوقی کشور با خلأ قانونی که جبران آن ضروری باشد مواجه می‌شود؟ در پاسخ باید گفت که گاهی در جامعه مسائلی مطرح می‌شود که قبلاً مطرح نبوده و قانونی درباره‌ی آن‌ها تصویب نشده است. در نتیجه، به دلیل خلأ قانونی موجود، نظم حقوقی کشور توان رفتار قانونی با این مسائل جدید را نخواهد داشت. به این ترتیب اگر در خصوص موضوعات اساسی و عمده‌ی یک جامعه یا سازمان به هر دلیل خلأ قانونی ایجاد شود و این امر به گونه‌ای باشد که در صورت جبران نشدن خلأ مذکور، در اداره‌ی امور اختلال ایجاد شود، یک خلأ قانونی محسوب می‌شود که جبران آن ضروری است.

همچنان‌که براساس تبصره‌های ۱ و ۲ ماده‌ی ۱۶۷ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی، قوانین آزمایشی پس از انقضای زمان آزمایشی آن‌ها اعتبار قانونی نخواهند داشت و مجلس باید ترتیبی اتخاذ کند که تا پایان مدت آزمایشی قانون درباره‌ی تمدید یا تصویب دائمی آن تعیین تکلیف شده باشد. با وجود این، تجربه نشان داده است که در برخی موارد مجلس شورای اسلامی قانون دائمی را پیش از انقضای مدت زمان اجرای آزمایشی تصویب نمی‌کند و جامعه با انقضای مدت اعتبار قانون آزمایشی با خلأ قانونی به نحو کلی مواجه می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۳۵). بنابراین در مواردی که قانون دائمی تصویب نمی‌شود، برای اینکه خلأ قانونی ایجاد نشود، ضرورت تمدید اعتبار قوانین آزمایشی محقق می‌گردد. از این رو در مواقعی که به هر علت نظم حقوقی کشور با خلأ قانونی مواجه شود، تصویب دائمی یا ادامه‌ی اعتبار قوانین آزمایشی توجیه‌پذیر است. البته خلأ قانونی ممکن است ناشی از فقدان قوانینی باشد که جنبه‌ی دائمی یا جنبه‌ی موقت دارند؛ ولی مطابق ماده‌ی ۱۶۷ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی، مجلس می‌تواند اختیار تصویب بعضی قوانین را که جنبه‌ی دائمی دارند، به کمیسیون‌های ذی‌ربط خود واگذار کند.

۲-۲-۲. وضع قانون آزمایشی برای اصلاح قوانین به‌علت ایرادات مبنایی: شورای نگهبان در نظرهای متعدد خویش از جمله در مقام نظارت بر لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری اظهار داشت: به فرض اینکه قانون مذکور در برخی موارد نادر احتیاج به تغییر، اصلاح یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفا شود (ن.ک: شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۸۵۳). به عبارت دیگر، به نظر شورای نگهبان در موارد جزئی نیاز به تغییر، اصلاح یا تکمیل قانون دائمی، مجلس شورای اسلامی به جای تفویض قانونگذاری آزمایشی به کمیسیون‌های خویش به منظور اعمال تغییرات کلی و تصویب قانون جدید، باید به اعمال تغییرات جزئی اکتفا کند. با وجود این، شورای نگهبان تصریح نمی‌کند که اعمال تغییرات جزئی در قوانین دائمی می‌تواند از طریق قانونگذاری آزمایشی انجام پذیرد یا اینکه مجلس شورای اسلامی باید شخصاً به این اقدام مبادرت ورزد.

با این حال اعضای شورای نگهبان در استدلال‌های خویش وجود ایرادهای مبنایی در قوانین دائمی را از جمله دیگر عواملی می‌داند که وضع قوانین آزمایشی برای اصلاح آن قوانین را توجیه می‌کند. در این مورد استدلال‌های اعضای شورای نگهبان در خصوص ماده‌ی ۶۵ لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^(۶) مصوب کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی شایان توجه است. در استدلال‌های اعضای شورای نگهبان ذکر شده که این ماده روند رسیدگی در دیوان عدالت اداری مندرج در قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی را تغییر داده است، زیرا روند رسیدگی در قانون دیوان عدالت اداری به این صورت بوده که پرونده‌ها مستقیماً در هیأت عمومی دیوان مطرح و در مورد آن‌ها تصمیم‌گیری می‌شد، لیکن به موجب این ماده پرونده‌ها ابتدا به هیأت‌های تخصصی ارجاع شده و پس از تصمیم‌گیری در مورد قبول یا رد شکایت، پرونده‌های قبول شده به همراه نظر هیأت تخصصی به منظور اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال می‌شود. از آنجا که روند پیش‌بینی شده در قانون دائمی دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایت ایراد مبنایی معتناهی ندارد که تغییر روند و پیش‌بینی روند رسیدگی جدیدی را در قالب تصویب قانون آزمایشی اقتضا کند، از نظر شورای نگهبان ضرورت ملزمه‌ای برای حضور قوانین آزمایشی در نظم حقوقی کشور در خصوص نحوه و ترتیب رسیدگی به شکایت در دیوان عدالت اداری وجود ندارد (امینی‌زاده، ۱۳۹۳: ۸۶). به همین دلیل به‌رغم عقیده‌ی بسیاری از استادان حقوق (ن.ک: اسکینی، ۱۳۹۳: ۶؛ دمرچیلی، ۱۳۸۸: ۲۳) مبنی بر وجود ایرادهای ماهوی و اساسی در قانون تجارت، شورای نگهبان لایحه‌ی تجارت را که به‌صورت آزمایشی به تصویب کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس رسیده بود، مورد ایراد عدم ضرورت وضع قانون آزمایشی قرار داد. از منظر شورای نگهبان، مجلس

شورای اسلامی به جای تفویض اختیار قانونگذاری به کمیسیون داخلی به منظور وضع آزمایشی قانون جدید تجارت، می‌بایست به اعمال تغییرات جزئی و تکمیل قانون دائمی مبادرت ورزد. همچنین در استدلال‌های اعضای شورا در مقام بررسی مواد ۶۲ و ۶۳ لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^(۷) اشاره شده که مفهوم این ماده که به استناد اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب رسیده است، با مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) همپوشانی دارد (ن.ک: امینی‌زاده، ۱۳۹۳: ۷۹ و ۸۲). به عبارت دیگر، همپوشانی مصوبه‌ی آزمایشی با قانون دائم حکایت از این دارد که قانون دائم ایراد مبنایی نداشته است تا ضرورت وضع قانون آزمایشی و قرار دادن آن به جای قانون دائمی را توجیه کند.

نتیجه‌گیری

از نظر مجلس شورای اسلامی ضرورت مذکور در اصل ۸۵ قانون اساسی به معنای ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی است و نهاد تشخیص‌دهنده‌ی این ضرورت خود مجلس است. از این رو این مفهوم از ضرورت در قالب آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به نظم قانونی وارد شده و شورای نگهبان نیز این مفهوم را در مقام اعمال نظارت اساسی مغایر با قانون اساسی اعلام نکرده است. مطابق آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نماینده‌ی دولت یا نماینده‌ی منتخب تقاضاکنندگان باید دلایل ضرورت ارجاع طرح یا لایحه براساس اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی را بیان کنند. اما قانونگذار عادی مواردی را که می‌توان به استناد آن‌ها به ضرورت تفویض تصویب قوانین آزمایشی تمسک جست، ارائه نداده است. با وجود این، مجلس شورای اسلامی با عنایت به مبانی قانونگذاری تفویضی و صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در مواردی مانند کثرت اشتغالات و ضیق وقت، تخصصی بودن تقنین و نیاز به اجرای آزمایشی برای آسیب‌شناسی قانون به تفویض تصویب قوانین آزمایشی مبادرت کرده است. این وضعیت سبب شد که مجلس شورای اسلامی در عمل هیچ‌گونه محدودیتی در استناد به ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی نداشته باشد و با تمسک به ذیل فراز اول اصل ۸۵ مذکور تصویب بسیاری از قوانین مهم را به کمیسیون‌های داخلی خود واگذار کند.

شورای نگهبان در ابتدا در مقام اعمال نظارت اصل ۹۶ قانون اساسی بر قوانین آزمایشی، این قوانین را از حیث ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی مورد نظارت قرار نمی‌داد و عملاً در این حوزه مجلس شورای اسلامی را نهاد تصمیم‌گیرنده می‌دانست. ولی استناد گسترده‌ی مجلس شورای اسلامی به ضرورت مطرح در اصل ۸۵ قانون اساسی و تمسک به آن به منظور تفویض تصویب قوانین آزمایشی، به واکنش شورای نگهبان در برابر این رویه‌ی

مجلس منتهی شد. از این رو شورای نگهبان مصوبات مجلس شورای اسلامی در قالب اصل ۸۵ قانون اساسی را از حیث تشخیص ضرورت نیز تحت شمول نظارت اساسی خویش قرار داد و به این ترتیب قانونگذاری عادی را بر مدار قانون اساسی تنظیم کرد. از رویکرد نظارتی اخیر شورای نگهبان استنباط می‌شود که ضرورت امری استثنایی به‌شمار می‌رود و تجویز آن باید متکی به دلایل قانع‌کننده باشد. از این رو باید ضرورت وضع قوانین آزمایشی با توجه به الزامات موجود در نظم حقوقی کشور برای شورای نگهبان احراز شود. به این ترتیب با توجه به نظرات شورای نگهبان شاخص‌های ضرورت وضع قوانین آزمایشی در دو عنوان جای می‌گیرند: ۱. وضع قانون آزمایشی برای رفع خلأ قانونی که جبران آن ضروری است؛ و ۲. وضع قانون آزمایشی برای اصلاح قوانین به‌علت ایرادات مبنایی. رویکرد اخیر شورای نگهبان در خصوص قوانین آزمایشی در تضاد با رویه‌ی گذشته این شورا نیست، بلکه در جهت گسترش دایره‌ی نظارتی این شورا بر قوانین آزمایشی است تا به این وسیله قانونگذاری آزمایشی را محدود کند و قانونگذاری به‌وسیله‌ی مجلس به‌عنوان وظیفه‌ی اساسی این نهاد را یادآوری کند. این امر بیانگر آن است که شرایط، اوضاع و احوال علاوه‌بر اینکه می‌توانند مبنای نظرات شورای نگهبان باشند، به توسعه‌ی دایره‌ی نظارتی این شورا در حوزه‌ای خاص یا حتی تغییرات در رویه‌ی شورا نیز می‌توانند منجر شوند.

رویه‌ی جاری در حوزه‌ی قانونگذاری تفویضی به این ترتیب است که پس از موافقت مجلس با تفویض اختیار قانونگذاری، طرح یا لایحه‌ی قانونی به کمیسیون داخلی ارسال می‌شود و نظارت اساسی شورای نگهبان پس از تصویب نهایی متن در کمیسیون و تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در مجلس شورای اسلامی اعمال می‌گردد. پیشنهاد می‌شود که در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی تدبیری اندیشیده شود که پس از موافقت مجلس شورای اسلامی با تفویض تصویب قوانین آزمایشی و پیش از تصویب قانون آزمایشی توسط کمیسیون داخلی، شورای نگهبان ضرورت یا عدم ضرورت وضع قوانین آزمایشی را ارزیابی کند تا در صورت مغایر نبودن تفویض مجلس و تشخیص ضرورت آن با قانون اساسی، کمیسیون داخلی به وضع قانون مبادرت ورزد. با این تدبیر قانونی، کمیسیون‌های داخلی بدون تأیید اصل ضرورت تفویض قانونگذاری توسط شورای نگهبان به وضع قانون مبادرت نخواهند کرد و تلاش‌های آن‌ها در تصویب قوانین آزمایشی با ایراد عدم ضرورت توسط شورای نگهبان بی‌ثمر نمی‌شود.

یادداشت‌ها

۱. اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دایمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

۲. اصل ۷۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید. ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند». مطابق اصل ۸۲ قانون اساسی: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضروری با تصویب مجلس شورای اسلامی». اصل ۱۲۷ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت با تصویب هیأت وزیران نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیأت وزیران خواهد بود».

۳. رویه‌ی نظارتی شورای نگهبان شامل رویه‌ی عملی این شورا نیز است. منظور از رویه‌ی عملی ایراد، تکرار ایراد، عدم ایراد یا تکرار عدم ایراد این شورا طی رویه‌ی نظارتی خود بر موضوعی خاص است (ن.ک: تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۹؛ گرجی ازندریانی و بهادری جهرمی، ۱۳۸۸: ۱۱۰).

۴. متن کامل نظرات شورای نگهبان به شرح ذیل است.

شماره: ۸۹/۳۰/۴۱۲۳۰

تاریخ: ۱۳۸۹/۱۰/۲۸

«رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۴۴/۶۶۹۰۳ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۸ و پیرو نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۱۱۱۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵؛ لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب جلسه یکم دی‌ماه یک هزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۲ مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورای نگهبان به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

«نظر به اینکه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، فقط در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری دارای قانون دایمی مصوب مجلس شورای اسلامی است و امور این دیوان به‌طور طبیعی جریان دارد و خلأ قانونی که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون بدون اجرای مراحل عادی قانونگذاری نیست، علاوه بر وجود ابهام و اشکال عدیده در این

۱۲۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

مصوبه با عنایت به مراتب مذکور، تصویب آن توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. به فرض اینکه قانون مذکور در برخی موارد نادر احتیاج به تغییر و اصلاح و یا تکمیل داشته باشد به این نحو و به همان مقدار اکتفا شود» (شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۸۵۳).

شماره: ۹۰/۳۰/۴۲۲۰۰

تاریخ: ۱۳۹۰/۲/۱۸

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۷۳/۷۲۰۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۰؛ «لایحه امور گمرک» مصوب جلسه مورخ سی و یکم فروردین ماه یکهزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۸ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

«نظر به اینکه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، فقط در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، با توجه به اینکه امور گمرکی دارای قانون دایمی است و امور این سازمان به‌طور طبیعی و عادی جریان دارد و خلأ قانونی به‌نحو کلی برای اداره سازمان مذکور که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به‌صورت آزمایشی بدون اجرای مراحل عادی قانونگذاری نیست، علاوه بر وجود ابهام و اشکال عدیده در این مصوبه با عنایت به مراتب مذکوره تصویب آن توسط کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. به فرض اینکه قانون مذکور در برخی موارد احتیاج به تغییر و اصلاح یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفا شود» (شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۶۱۷).

شماره: ۹۱/۳۰/۴۶۶۹۵

تاریخ: ۹۱/۲/۲۴

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۱۴/۶۳۵۳ مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۷؛ «لایحه تجارت» مصوب جلسه مورخ بیست و سوم فروردین ماه یکهزار و سیصد و نود و یک مجلس شورای اسلامی که طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۶ کمیسیون قضایی و حقوقی به تصویب رسیده بود، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

«نظر به اینکه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، فقط در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، با توجه به اینکه قانون تجارت فعلی قانون دایمی است و امور مربوطه به‌طور طبیعی و عادی جریان دارد و خلأ قانونی به‌نحو کلی که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به‌صورت آزمایشی بدون اجرای مراحل عادی قانونگذاری نیست، علاوه بر وجود ابهامات و اشکالات عدیده در این مصوبه با عنایت به مراتب مذکوره تصویب آن توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. به فرض اینکه قانون موجود در برخی موارد احتیاج به تغییر و اصلاح یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفا شود» (شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۸۲۲).

۵. منظور از استدلال‌های اعضای شورای نگهبان مشروح مذاکرات اعضای شورای نگهبان در مقام نظارت قانون اساسی و شرعی بر مصوبات مجلس یا صدور نظرات تفسیری این شورا است. این مذاکرات شورای نگهبان لازم‌الاتباع نیستند، ولی از منابع قابل استناد در حقوق اساسی‌اند. به‌علاوه، براساس اصل الزام به بیان دلایل تصمیمات، شورای

نگهبان نباید صرفاً به اعلام بی اعتباری مصوبات و قوانین مخالف با قانون اساسی یا شرع اسلام اکتفا نماید، بلکه باید دلایل مخالفت مصوبات و قوانین با قانون اساسی یا موازین اسلام را بیان کند. نظرات استدلالی شورای نگهبان بیان مستدل و مبسوط نظرات این شورا است.

۶. ماده‌ی ۶۵ لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر می‌داشت: «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، ابتدا به هیأت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود. رسمیت جلسات هیأت‌های تخصصی منوط به حضور دوسوم اعضا است که به ترتیب زیر عمل می‌کنند: الف- در صورتی که نظر اکثریت مطلق هیأت تخصصی بر قبول شکایت و ابطال مصوبه باشد پرونده به همراه نظریه هیأت جهت اتخاذ تصمیم به هیأت عمومی ارسال می‌شود. ب- در صورتی که نظر سه چهارم اعضا هیأت تخصصی بر رد شکایت باشد رأی بر رد شکایت را صادر می‌کنند. این رأی ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان قابل اعتراض است. در صورت اعتراض و یا در صورتی که نظر اکثریت کمتر از سه چهارم اعضا بر رد شکایت باشد پرونده به شرح الف در هیأت عمومی مطرح و اتخاذ تصمیم می‌شود».

۷. ماده‌ی ۶۲ لایحه‌ی تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مقرر می‌داشت: «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مواردی که خارج از حدود اختیارات و وظایف این شورا باشد، قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان نیست». ماده‌ی ۶۳ لایحه‌ی مذکور نیز مقرر می‌داشت: «مصوبات اداری قوه قضاییه و کلیه مصوبات سازمان‌های وابسته به آن و نیز کلیه مصوبات اداری مجلس شورای اسلامی قابل شکایت و رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است».

منابع و مآخذ

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۳.
- اسکینی، ربیعا (۱۳۹۳)، حقوق تجارت، تهران: سمت، چ نوزدهم.
- امینی‌زاده، محمد (۱۳۹۳)، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات استدلالی شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، چ اول.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷)، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان، چ دوم.
- تقی‌زاده، جواد (۱۳۹۱-۱۳۹۲)، مجموعه مقالات اساسی‌سازی حقوق، مقطع کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران، نیمسال دوم تحصیلی.
- تقی‌زاده، جواد؛ نجابت‌خواه، مرتضی و سجاد فولادوند (۱۳۹۳)، «تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان»، فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، ش ۷، صص ۱-۲۶.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۲) ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، چ بیست‌وپنجم.
- دمرچیلی، محمد (۱۳۸۸)، قانون تجارت در نظم حقوقی کنونی، تهران: دادستان، چ هشتم.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری، تهران: میزان، چ اول.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴)، گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی، چ اول.
- ساعد وکیل، امیر و پوریا عسکری (۱۳۹۱)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد، چ چهارم.
- عمید، حسن (۱۳۸۹)، فرهنگ فارسی، تهران: پارمیس، چ اول.
- گرچی ازندریانی، علی‌اکبر و محمد بهادری جهرمی (۱۳۸۸)، «تفکیک قلمرو قانون از قلمرو آیین‌نامه در نظام حقوقی ایران»، نشریه‌ی حقوق اساسی، ش ۱۲، صص ۹۵-۱۱۴.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۵۹-۱۳۶۳)

مفهوم ضرورت در اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ■ ۱۲۳

- (۱۳۹۰)، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۷-۱۳۶۳) (۱۳۸۹)، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱-۱۳۸۷) (۱۳۹۲)، دوره‌ی هشتم، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، چ اول.
- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی ششم (۱۳۸۳)، سال سوم، تهران: دادگستر، چ اول.
- مجموعه‌ی اساسی (۱۳۹۱)، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ دوم.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ هفتم، ج ۲.
- هانت، مارتین (۱۳۸۸)، A LEVEL AND AS LEVEL LAW، ترجمه‌ی محمدتقی رفیعی، تهران: مجد، چ چهارم.

اصل شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان، بررسی موردی مشارکت عمومی

خیراله پروین ، محمدمهدی سیفی*

چکیده

قانون‌گذاری یکی از شئون حکمرانی است و شفافیت یکی از عناصر حکمرانی خوب. شفافیت در قانون‌گذاری با مؤلفه‌هایی شناخته می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها نقش مشارکت مردم در قانون‌گذاری است. به هر میزان مشارکت عمومی در امری بیشتر باشد شفافیت در آن بیشتر نمایان است. این مقاله درصدد بود، با استفاده از روش بررسی مقایسه‌ای، به توضیح و توصیف شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان در پنج مرحله «ابتکار پیشنهاد قانون»، «بررسی کمیسیون‌ها»، «بررسی صحن علنی»، «تصمیم نهایی»، و «امضا و انتشار قانون» بپردازد. از مسیر این بررسی مقایسه‌ای این نتیجه به دست آمد که خلأهای شفافیت در فرایند تقنین جمهوری اسلامی ایران در زمینه استماع‌ات عمومی، اعمال نظر گروه‌های ذی‌نفع، وتوی عمومی به عنوان مصادیقی از مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری است. در نهایت پیشنهاد شد موارد یادشده در فرایند تقنین جمهوری اسلامی ایران، به منظور بهبود شفافیت، تدارک دیده شود.

واژگان کلیدی: جمهوری اسلامی ایران، جمهوری فدرال آلمان، شفافیت، قانون‌گذاری، مشارکت عمومی

* Email: m.seyfi313@gmail.com

مقدمه

حقوق عمومی به عنوان شاخه‌ای از دریای بی‌کران حقوق حاوی موضوعات بدیعی است که در توسعه و پیشرفت کشورها حائز اهمیت است. حکمرانی خوب یکی از موضوعات قابل تحقیق در عرصه حقوق عمومی است و شفافیت به عنوان یک موضوع میان‌رشته‌ای شاخصی از حکمرانی خوب شناخته می‌شود. حکمرانی خوب مفهومی است که با مفاهیم و عبارت‌هایی چون دموکراسی، جامعه مدنی، مشارکت عمومی و حقوق انسان، و توسعه اجتماعی و پایدار معنی می‌شود (OKot-uma & rogers, 2001: 3). یونسکو در سال ۲۰۰۲ در تعریفی که از حکمرانی خوب ارائه می‌دهد آن را به معنای سازوکارها، فرایندها، و نهادهایی تعریف می‌کند که به واسطه آن‌ها شهروندان، گروه‌ها، و نهادهای مدنی منافع مدنی خود را دنبال می‌کنند و حقوق مدنی خود را به اجرا درمی‌آورند و تعهداتشان را برآورده می‌کنند. ویژگی‌های اساسی حکمرانی خوب در بیان کمیسیون حقوقی سازمان ملل طی قطعنامه شماره ۲۰۰۰ بدین شرح است: شفافیت^۱، مسئولیت^۲، پاسخگویی^۳، مشارکت^۴، حاکمیت قانون^۵، انعطاف‌پذیری^۶. همچنین شفافیت موضوعی محوری در حکومت‌های مردم‌سالار کنونی و اصلاح اداره عمومی است تا جایی که دسترسی آزادانه به اطلاعات و علنی بودن آن را شرط مقدم مقابله با فساد و تقویت پاسخگویی مقام‌های عمومی دانسته‌اند (پدرام، ۱۳۸۱: ۸۶). بنابراین شفافیت نقش ویژه‌ای در برقراری حکمرانی خوب دارد و یکی از اصول حکمرانی خوب محسوب می‌شود (Hood, & Heald, 2006).

از طرفی، در یک تقسیم‌شکلی، تقنین یکی از شئون حکمرانی محسوب می‌شود که رعایت اصل شفافیت در هر یک از شئون می‌تواند حکمرانی خوب را به ایده‌آل خود نزدیک کند. در واقع، در یک ترسیم ماتریسی، امر تقنین و امر قضا و امر اجرا به عنوان شئون حکمرانی در یک ضلع جدول و شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، انعطاف‌پذیری، و ... به عنوان ویژگی‌های حکمرانی خوب در ضلع دیگر جدول قرار می‌گیرد که این مقاله درصدد پژوهش درباره یکی از خانه‌های این ماتریس، یعنی بررسی و تحلیل «شفافیت در امر تقنین»، برآمده است و در این موضوع نیز یکی از مؤلفه‌های شفافیت، یعنی مشارکت مستقیم مردم در امر تقنین، را مورد بررسی قرار داده است.

در مقاله حاضر و با توجه به ماهیت مطالعه و تطبیق جایگاه شفافیت در فرایند قانون‌گذاری میان دو کشور، جهت گردآوری داده‌ها، از روش کتابخانه‌ای و اسنادی استفاده شد. برای تحلیل داده‌ها نیز از آنجا که قرار است این مقایسه میان دو کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان صورت گیرد روش تطبیقی به کار گرفته شد تا با استفاده از این روش فرایند

یادشده در هر دو کشور با هم مقایسه شود. برای این تطبیق و مقایسه باید مؤلفه‌هایی وجود داشته باشد که زوایای بحث را مشخص کند و فرایند مقایسه را کامل سازد.

حسن روش مقایسه‌ای در این است که در مورد ساختار حقوقی و سیاستی کشورها کاربرد مناسبی دارد. در باب تعریف این روش به‌اجمال می‌توان گفت که روش مقایسه‌ای روشی است جهت استنباط علمی از طریق نظام‌مند کردن وجوه اشتراک و افتراق پدیده‌های اجتماعی با یک‌دیگر (کوثری، ۱۳۹۰: ۲۵۵). روش مقایسه‌ای چهار هدف را دنبال می‌کند. به عبارت دیگر برای نیل به یکی از این چهار هدف می‌توان از روش مقایسه‌ای بهره جست: توصیف زمینه‌ای، طبقه‌بندی، آزمون فرضیه‌ها، پیش‌بینی (کوثری، ۱۳۹۰: ۲۵۶) که تحقیق حاضر از سنخ توصیف زمینه‌ای است. چون درصدد مقایسه مفهوم شفافیت در میان سپهر اندیشه‌ها و نظریات سیاسی قدیم و جدید است و از خلال مقایسه آن‌ها به شناخت بیشتر و بهتر و دقیق‌تر شفافیت در فرایند قانون‌گذاری نائل خواهد آمد.

بدین منظور در این مقاله بررسی مقایسه‌ای در فرایند قانون‌گذاری در دو کشور صورت می‌گیرد. این فرایند دارای پنج مرحله «ابتکار پیشنهاد قانون»، «بررسی کمیسیون‌ها»، «بررسی صحن علنی»، «تصمیم نهایی»، «امضا و انتشار قانون» است. گام‌های اجرای این روش نیز بدین صورت است که در هر مرحله ابتدا شیوه اجرای آن مرحله در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. در گام دوم همین مسیر در نظام حقوقی جمهوری فدرال آلمان طی می‌شود. در گام سوم به تحلیل و بررسی تطبیقی شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو نظام حقوقی در هر مرحله پرداخته می‌شود. در نهایت، این مسیر کمک خواهد کرد تا ضمن شناسایی خلأهای شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران از ایده‌های شفافیت در فرایند قانون‌گذاری در جمهوری فدرال آلمان برای ارتقای نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران بهره‌مند شد.

گفتنی است بررسی مقایسه‌ای انجام‌شده در این مقاله به صورت مزجی نگارش یافته است. زیرا مطالعه تطبیقی غیر مزجی در جایی مناسب است که تفاوت بین دو موضوع زیاد باشد و تفکیک آن‌ها و ارائه تصویری روشن از هر یک مد نظر باشد. ولی در مواردی که می‌توان سامان مشخصی در میان دو موضوع یافت بررسی مزجی اثربخش‌تر است. بنابراین در این مقاله چون موضوع شفافیت در فرایند قانون‌گذاری دارای نوعی سامان‌دهی مشخص قابل بیان است شیوه بررسی مزجی انتخاب شده و موضوع شفافیت در دو نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان در ذیل هر عنوان بررسی شده و وجوه اشتراک و اختلاف آن‌ها به دست آمده است.

در بیان پیشینه و سابقه این پژوهش نیز گفتنی است که موضوع شفافیت یکی از موضوعات نوظهور و میان‌رشته‌ای است که با توجه به اهمیت آن در حقوق عمومی در سال‌های اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است. بین‌رشته‌ای بودن موضوع شفافیت منجر به مقالاتی در حوزه مدیریت و علوم سیاسی و حقوق شده است. مقاله «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی» به مطالعه پژوهش‌ها و تجربیات در حوزه شفافیت و مصادیق کاربردی- از جمله شفافیت در قراردادهای شفافیت جلسات شورایی، ارزیابی کارکنان، عملکرد- پرداخته است. در خصوص آزادی اطلاعات و حق دسترسی به اطلاعات نیز مقالات علمی- پژوهشی از جمله مقاله «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد اطلاعاتی دولتی» نگارش شده است. در زمینه قانون‌گذاری نیز مقاله‌ای علمی- پژوهشی با عنوان «شفافیت به مثابه عنصری بایسته در اداره خوب مجلس شورای اسلامی» ناظر به اداره خوب تدوین شده است. اما هیچ‌یک از مقالات نام‌برده در زمینه اصل شفافیت در فرایند قانون‌گذاری موضوع را بررسی و تحلیل نکرده‌اند.

در این مقاله، ضمن بیان جزئیاتی در خصوص اصل شفافیت و بیان عناصر و مؤلفه‌های آن، فرایند تقنین در جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان به صورت مزجی مورد مقایسه قرار گرفته است و به این سؤال پاسخ داده می‌شود که چگونه شفافیت در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان از طریق مشارکت عمومی محقق می‌شود. در این بررسی و تحلیل عنصر مشارکت مردم به عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت در تک‌تک فرایندها و مراحل قانون‌گذاری موشکافی شده است.

۱. مفهوم‌شناسی شفافیت

در شروع بحث ارائه تعریفی از مفاهیم مورد استفاده در انتقال مفهوم به مخاطب بسیار کمک‌کننده خواهد بود. به همین منظور ضمن اشاره مختصر به معنای لغوی شفافیت معنای اصطلاحی آن شرح داده می‌شود.

۱-۱. تعریف شفافیت

شفافیت از ریشه «شف» و به معنای شفاف بودن و تابانی و درخشانی است (دهخدا، ۱۳۷۷). در تعریف دیگر، شفافیت به معنای «ویژگی هر چیز لطیف و نازک که از پشت آن اشیای دیگر نمایان باشند، مانند بلور و شیشه» به کار رفته است (عمید، ۱۳۸۹: ۷۰۲). این واژه معادل کلمه «transparency» است که بیشتر در مباحث حکمرانی استفاده می‌شود و ریشه لاتین آن عبارت است از «transparere» که از دو بخش «trans» به اضافه «parere» تشکیل شده است. کلمه «trans» به معنای «درون» است و کلمه «parere» برگرفته از لغت «appear»

به معنای «آشکار» است (Harper, 2007). برخی دیگر در معنای این کلمه بر آن‌اند که این واژه از «Trans» به معنای «حرکت و جنبش» و واژه «parent» به معنای «قابل مشاهده» ترکیب شده است (الویر، ۲۰۰۴). عده‌ای دیگر بر این باورند که این واژه از دو ریشه لاتین «Trans» به معنای «از میان» و واژه «parere» به مفهوم «نمایان‌شده» اشتقاق یافته است (کارل هینز، ۲۰۰۴) و در نهایت می‌توان «Transparency» را به معنای لغوی «آشکارکننده درون» معنا کرد.

سازمان شفافیت بین‌الملل نیز در تعریف شفافیت می‌گوید شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری و معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد مطلع شوند و وظیفه مسئولان و مدیران دولتی این است که رفتارشان قابل رؤیت و قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۵). شفافیت تضمین می‌کند که مسئولان، خدمتگزاران عمومی، مدیران، اعضای هیئت مدیره، و صاحبان کسب‌وکار به صورت قابل رؤیت و قابل فهم فعالیت می‌کنند و گزارش اقداماتشان انتشار می‌یابد.

شفافیت در مورد آشکار بودن و در دسترس بودن اطلاعات و داده‌ها و رویه‌ها جهت بررسی و نظارت بر آن‌ها به کار می‌رود (اسکوئر، ۲۰۱۱) و شفافیت یعنی حق مردم برای دسترسی به اطلاعات عمومی (بوذرجمهری و هرنیدی، ۱۳۹۵: ۱۸). به صورت پیش‌فرض اطلاعات عمومی باید در دسترس همه مردم قرار گیرد. چون دانستن آن‌ها «حق» مردم تلقی شده است (بوذرجمهری و ثنایی، ۱۳۹۴: ۱۶) و این دسترسی به اطلاعات و انتشار اطلاعات به صورت قاعده‌مند^۷ و دقیق^۸ (Mitchell, 1998) را شفافیت می‌نامند. در یک تعریف، شفافیت وضوح و اثربخشی فعالیت‌ها با تأثیر بر سیاست عمومی (Drabek & Payne, 2002) تعریف شده است و در تعریفی دیگر می‌توان به این عبارت اشاره کرد که جریان اطلاعات قابل اتکا^۹ و به‌هنگام^{۱۰} اقتصادی، اجتماعی، و سیاسی که برای همه ذی‌نفعان مرتبط در دسترس^{۱۱} باشد (Bellver & Kaufmann, 2005) شفافیت نامیده می‌شود.

با این تعاریف مشخص می‌شود که شفافیت در مقابل پنهان و پنهان‌کاری به کار می‌رود. به عبارت ساده‌تر، هر چیزی از دید عموم پنهان نباشد معنای شفافیت را می‌رساند. به بیان دیگر در شفافیت اصل بر این است که «اعمالی که با حق دیگران ارتباط دارد، اگر اصل پایه‌ای این اعمال اجازه در منظر عموم قرار گرفتن را ندهد، ضد حق و قانون است.» (Cahmbers, 2004). بر این اساس شفافیت به معنای اعطای حق اطلاعاتی مردم به آن‌هاست و ارائه اطلاعات مناسب در زمان مناسب، با کیفیت مناسب، و به افراد مناسب منبای آن است. بنابراین ارائه اطلاعاتی از حاکمیت که آگاهی از آن حق مردم است رکن شفافیت را تشکیل می‌دهد. می‌توان تبیین کرد که اطلاعات تولیدشده به وسیله شهروندان یا به نمایندگی از آن‌ها به

مثابه جریان خون و عامل حیات اقتصاد و ملت است. دولت وظیفه دارد با این اطلاعات به عنوان دارایی و سرمایه ملی رفتار کند (T. O'Reilly, 2011). به صورت پیش فرض اطلاعات عمومی، جز مواردی که شفافیت عمومی ایجاد ضرر می‌کند، باید در دسترس همه مردم قرار گیرد. چون دانستن آن‌ها «حق» مردم تلقی شده است (بوذرجمهری و ثنایی، ۱۳۹۴: ۱۶). بر این اساس، شفافیت الزاماً به معنای ارائه اطلاعات مناسب و نه همه اطلاعات به افراد است.

در بررسی تعاریف بیان شده می‌توان قدر متیقن تعاریف را دسترسی به اطلاعات بیان کرد و دسترسی به اطلاعات را کلیدواژه رسیدن به مفهوم شفافیت در نظر گرفت. بدین صورت که اولاً شفافیت به عنوان ارزشی همگانی برای مقابله با فساد پذیرفته شده است که این یعنی پاسخگویی در ورای شفافیت پنهان است. ثانیاً شفافیت مترادف با تصمیم‌گیری باز^{۱۲} توسط دولت‌ها و سازمان‌های غیر انتفاعی است و همان‌طور که باز بودن^{۱۳} و آشکار بودن را تقویت می‌کند نگرانی‌ها درباره محرمانگی و حریم‌ها را تشدید می‌کند. ثالثاً شفافیت ابزاری مرکب از نظارت خوب بر برنامه‌ها، سیاست‌ها، سازمان‌ها، و کشورها است و سیاست‌گذاران شفافیت را همراه پاسخگویی و کارآیی و اثربخشی ایجاد می‌کنند (ball, 2009). تحلیل انجام‌شده این نتیجه را می‌دهد که این معانی طرز رفتار روزانه اعضای سازمان‌ها را و همچنین نحوه شکل‌گیری و ایجاد سیاست‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شفافیت در حال تبدیل شدن به حاکمیتی غیر رسمی و اغلب مشروع و قانونی توسط عموم مردم است.

۲-۱. ضرورت شفافیت

در خصوص ضرورت شفافیت دلایلی مطرح می‌شود که بدون آن عوامل پایداری یک حکومت ممکن است دچار تزلزل شود. عدم شفافیت و نیز فقدان آزادی اطلاعات و طفره رفتن از شناسایی آن معلول وجود فرهنگ اسرارگرایی در بسیاری از حکومت‌های جهان است (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۵۱). فرایند تقنین (که موضوع محوری این مقاله است) یکی از ارکان مهم یک حکومت است و شفافیت در آن بنا بر آنچه در ادامه می‌آید یک ضرورت محسوب می‌شود.

الف) پیش شرط نظارت و کنترل آگاهی و بصیرت ناظر و کنترل‌کننده بیرونی است. هر چه بصیرت عمومی افزایش پیدا کند زمینه‌های فساد کاهش می‌یابد یا از بین می‌رود (Berge, 2000). در محیط‌های غیر شفاف و مبهم، امکان کج‌روی افزایش می‌یابد و انجام دادن رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود (کمالی، ۱۳۹۲: ۱۴). در فرایند قانون‌گذاری نیز نظارت بر این فرایند و آگاهی کنترل‌کننده بیرونی (به‌خصوص اگر مردم هم ناظر بیرونی باشند) آن‌قدر ضرورت می‌یابد که اتاق تقنین را به اتاقی شیشه‌ای مبدل می‌کند تا با شفاف کردن فرایند زمینه‌های فساد را کاهش دهد یا از بین ببرد.

ب) افزایش عقلانیت و کارآمدی فرایندهای تصمیم‌سازی و در نتیجه اعتماد عمومی. تمایل به ارتقای کارشناسی و کارایی در فرایند تصمیم‌گیری عمومی به‌خصوص در زمینه قانون‌گذاری از نتایج دیگر شفافیت است. علنی بودن و به‌ویژه پاسخگویی در برابر انتقادات شرکت‌کنندگان در بحث را تشویق می‌کند تا در باورها و استدلال‌های خود بیشتر دقت کنند. در حقیقت، بحث در ملأ عام معمولاً بیان دقیق موضع، دفاع از آن در برابر استدلال‌های نامنتظره مخالف، در نظر گرفتن دیدگاه‌های مخالف، آشکار کردن مراحل استدلالی بیان، و اظهار صریح اصولی را که فرد به آن‌ها متوسل می‌شود ضروری می‌سازد (Verhoeven, 2000). طبیعتاً در موضوع تقنین و فرایند آن این شفافیت جدی‌تر است.

پ) تقویت مشارکت فعال شهروندان در امور سیاسی. شفافیت یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است که این اراده برای ایجاد جامعه مردم‌سالار نقشی حیاتی دارد. بنابراین شفافیت پیش‌شرطی برای مشارکت شهروندان در نظام سیاسی است. به همین دلیل به نظر می‌رسد شفافیت و مردم‌سالاری دو اصل ملازم همدیگر هستند (Curtin, 1996) که برای تداوم یک حکومت مردم‌سالار ضرورت دارند. چون جوهر مردم‌سالاری را آگاهی مردم شکل می‌دهد و وظیفه حاکم به عنوان امانت‌دار مردم این است که مسائل جامعه را به گونه شفاف و صادقانه با مردم در میان بگذارد (طاهری و همکاران، ۱۳۹۸: ۸۱). زیرا جامعه بر اساس برخی پیش‌فرض‌های مبتنی بر اعتماد عمل می‌کند و اعتماد در یک فضای شفاف می‌تواند به بهترین وجه شکل بگیرد (ضمیری، ۱۳۸۹: ۱۸۵). به همین سبب نظارت، کارآمدی، و مشارکت فعال شهروندان سه ضرورت وجود شفافیت است.

۲. شفافیت در فرایند قانون‌گذاری

قانون کارکردهای متنوعی دارد که یکی از آن‌ها بیان ارزش‌ها و یکی دیگر حل و فصل مشکلات و مسائل است (انگ، ۱۳۹۲: ۹۱). اگر مسیر و مراحل قانون‌گذاری مشکل‌دار باشد نمی‌تواند مشکل‌گشا باشد. مرحله‌ای که یک متن پیشنهادی به یک متن قانونی تبدیل می‌شود شامل سه مرحله تصویب و امضا و انتشار است و پس از آن به صورت قاعده حقوقی درمی‌آید (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۱۳۱) و لازم‌الاجرا می‌شود که اگر با شفافیت همراه باشد چه‌بسا بتواند حکمرانی خوب را پدید آورد. تقنین یکی از شئون حکمرانی است و مشارکت مردم یکی از مؤلفه‌های شفافیت است که اگر در تک‌تک فرایندهای قانون‌گذاری از مرحله ابتکار پیشنهاد قانون تا مرحله امضا و انتشار قانون وجود مؤثری داشته باشد می‌تواند شفافیت در حکمرانی را به ایده‌آل خود نزدیک کند. مشارکت مردم همانند شفافیت در انتخاب نیروی انسانی، شفافیت در هزینه‌های انجام‌شده، زمان شفافیت، مکان شفافیت از مؤلفه‌های شفافیت محسوب می‌شود

که بررسی مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری موضوع مورد پژوهش این مقاله است.

۳. مشارکت مستقیم مردم در ابتکار پیشنهاد قانون

ابتکار پیشنهاد قانون در تعریفی کلی به معنای آن است که متنی برای وضع یا اصلاح قانون به مرجع قانون‌گذاری پیشنهاد شود. در این مرحله که نخستین مرحله از مراحل قانون‌گذاری به شمار می‌رود مرجعی که در روند شکل‌گیری پیشنهاد قانونی نقش مهم‌تری ایفا می‌کند ابتکار عمل را در پیشنهاد طرح یا لایحه قانونی به دست می‌گیرد. قدرت اصلی در شکل‌گیری محورهای اصلی یک قانون است و نقش اصلی را در تعیین محورهای یک قانون دارد. بنابراین ابتکار پیشنهاد قانون و تصویب آن با همکاری جمعی مقامات و مسئولان دولتی و نمایندگان مجلس و با به کار انداختن استعدادها و به‌کارگیری روش‌ها و تشریفات معین صورت می‌گیرد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۷).

شروع به قانون‌نویسی و تهیه پیش‌نویس یکی از مراحل مهم تدوین قانون محسوب می‌شود. در حقیقت شناسایی مبدأ و منشأ هر قانونی می‌تواند اهداف آن قانون و آثار آن قانون را تغییر دهد. از این رو شفافیت در مرحله ابتکار قانون می‌تواند هم مسیر قانون‌گذاری را برای عموم مردم واضح کند هم اینکه از فسادهای ناشی از تدوین یک قانون جلوگیری کند. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابتکار عمل در پیشنهاد قانون در اختیار دو مرجع اصلی است:

۱. نمایندگان مجالس قانون‌گذاری که پیشنهاد آن‌ها طرح قانونی^{۱۴} خوانده می‌شود.
۲. قوه مجریه که پیشنهادهايش در قالب لوایح قانونی^{۱۵} به مجلس ارائه می‌شود (قاضی، ۱۳۷۵: ۲۹۹).

طرح قانونی را در نظام حقوق اساسی ایران می‌توان پیشنهادی دانست که از جانب نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم می‌شود تا مورد رسیدگی و مذاکره و در نهایت تصویب قرار گیرد. اصل ۷۴ قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌دارد: «طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». علاوه بر امکان ارائه طرح‌های قانونی توسط نمایندگان بر اساس اصل ۱۰۲ قانون اساسی که مفاد آن در قالب ماده ۱۲۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ظهور و بروز یافته است شورای عالی استان‌ها نیز می‌تواند در حدود وظایف خود طرح‌های مورد نظرش را تهیه کند و مستقیم یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد دهد. وصول این طرح‌ها توسط رئیس جلسه یا یکی از دبیران اعلام و برای بررسی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌شود و سپس چاپ و بین نمایندگان توزیع می‌شود و نسخه‌ای از آن برای هیئت وزیران به منظور

حضور و دفاع از مواضع خود ارسال می‌شود.^{۱۶} نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و نیز تقاضای استرداد آن‌ها مشابه لوایح دولت خواهد بود.

مبتنی بر بررسی شیوه‌های ارائه طرح، نتیجه کلی آن است که ارائه طرح‌های قانونی در نظام حقوقی ایران مبتنی بر ابتکار جمعی است و به صورت فردی امکان‌پذیر نیست. لایحه نیز عبارت است از متن مدون و منقحی که از سوی قوه مجریه برای تصویب و طی سایر مراحل قانونی به پارلمان پیشنهاد می‌شود تا در قالب چارچوب لازم‌الاجرائی که قانون نامیده می‌شود درآید.

«قوه مجریه، به علت سروکار داشتن روزمره با اجرای قوانین، بهتر و بیشتر از مجالس مقننه به نقایص و کمبودهای قانونی واقف است و می‌تواند در عمل بهترین پیشنهاددهنده و مبتکر متون قانونی باشد؛ به‌ویژه آنکه وسایل و امکانات بیشتری برای تهیه و تنظیم متون قانونی در اختیار دارد و به‌سهولت می‌تواند از نظرات مشورتی و فنی متخصصان بهره‌مند شود. بنابراین در غالب کشورها حق ابتکار و پیشنهاد به قوه مجریه داده شده است؛ چه وزرا عضو پارلمان باشند و چه نباشند.» (قاضی، ۱۳۷۵: ۵۰۱).

در هر حال پس از آنکه دولت با رعایت مراحل قانونی اقدام به تهیه لایحه کرد و آن را برای تصویب به مجلس تقدیم کرد لایحه مربوطه با توجه به فوریت آن در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و ضمن بررسی در کمیسیون‌های مربوطه و تخصصی در صحن علنی مجلس نیز باید مطرح شود تا نمایندگان موافق و مخالف در خصوص آن صحبت و نماینده دولت هم از لایحه مربوطه دفاع کند. در صورتی که لایحه به تصویب نمایندگان مجلس برسد برای تأیید نهایی به شورای نگهبان ارسال خواهد شد.

یکی از مؤلفه‌های شفافیت امکان مشارکت مردم در مرحله ابتکار پیشنهاد قانون است. در نظام قانون‌گذاری ایران نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای دولت، شورای عالی استان‌ها، رئیس قوه قضاییه هر یک به نحوی در پیشنهاد قانون دخیل‌اند. اما مشارکت مستقیم مردم در ارائه یک طرح به عنوان پیشنهاد قانون مشاهده نمی‌شود. این در حالی است که یکی از مؤلفه‌های شفافیت امکان مشارکت مردم در آن امر است. قانون‌گذاری به عنوان یکی از شئون حکمرانی مستلزم شفافیت است و شفافیت با همین مشارکت مردم می‌تواند محقق شود. ارائه طرح‌های پیشنهادی می‌تواند طی سامانه‌ای از طریق یک پیشنهادیه از طرف مردم، اصلاحیه مردم، وتوی عمومی مردم، ایده‌پردازی مردم، و حتی تصمیم‌گیری مردم به حد‌اعلای شفافیت دست پیدا کند. اما این امر در مجلس شورای اسلامی صورت نگرفته است و فقط پیشنهادهای مردم به واسطه نمایندگان‌شان به صورت شخصی و موردی در این خصوص اجرا می‌شود. بنابراین، این مؤلفه از شفافیت در فرایند قانون‌گذاری ایران قابل رؤیت نیست.

مشارکت مردم در لوایح نیز فقط در سطح ارائه پیشنهاد به صورت شخصی و موردی وجود دارد و هیچ‌یک از روش‌های متری جمع‌سپاری و بیرون‌سپاری مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. در آلمان اولین تجربه‌ها در مورد مشارکت شهروندان از طریق رسانه‌های الکترونیکی، که در آن زمان «تل دموکراسی» از طریق تلویزیون و تلفن خوانده می‌شد، در دهه ۱۹۷۰ صورت پذیرفت که با پیدایش اینترنت در دهه ۱۹۹۰ روند جدیدی به این مفهوم داد.

استاندارد استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در بخش اطلاعات آلمان بسیار بالاست. مثلاً، U Portal آلمانی الگوی بین‌المللی برای مشارکت در موضوع محیط زیست محسوب می‌شود. مشارکت در سطح مشاوره در حال حاضر مهم‌ترین نوع مشارکت الکترونیک شهروندان در آلمان است. تعداد و تنوع پیشنهادهای ارائه‌شده در این بخش قابل توجه است. در بخش برنامه‌ها/ شکایات/ طومارها شهروندان درخواست‌های آن‌لاین خود را به پارلمان آلمان ارائه می‌دهند. علاوه بر مشاوره، بخش فعالیت/ مبارزات انتخاباتی/ لابی‌گری نیز به صورت الکترونیکی فعال است و پیشنهادهای آن ارائه می‌شود (Lippa & Barbara, 2008: 123-130). بر اساس گزارش سازمان ملل متحد (۲۰۱۸) در خصوص مطالعه دولت الکترونیک شاخص مشارکت الکترونیک این کشور ۰/۹۲۱۳ و رتبه آن ۲۳ در جهان بود.

با وجود اعلام نظر گروه‌های ذی‌نفع در پیش‌نویس قوانین و نیز پافشاری گروه‌های پارلمانی در زمینه اصلاح یا تنظیم قانون می‌توان گفت امکان مشارکت مردم در ابتکار پیشنهاد قانون قابل مشاهده است. این در حالی است که یکی از خلأهای نظام قانون‌گذاری ایران عدم مشارکت مستقیم مردم در ابتکار پیشنهاد قانون است. درست است که اعضای پارلمان ایران نماینده مردم هستند و مردم به طور غیر مستقیم در ابتکار پیشنهاد قانون حضور دارند، مشارکت مستقیم مردم یکی از مؤلفه‌ها و جلوه‌های شفافیت در امر تقنین است. مردم با حضور مؤثر خود در فرایند قانون‌گذاری به شفافیت کمک می‌کنند و البته اجرای آن قانون توسط مردم هم با استقبال بیشتری روبه‌رو می‌شود.

در این مؤلفه نظام حقوقی آلمان یک قدم جلوتر و شفاف‌تر عمل کرده است. گروه‌های ذی‌نفع در مرحله ابتکار قانون از جمله نوآوری‌های نظام حقوقی جمهوری فدرال آلمان است. در فرایند قانون‌گذاری در جمهوری فدرال آلمان گروه‌های ذی‌نفع (غیر از احزاب سیاسی) هم در مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین هم در مرحله استماع عمومی که در طول رسیدگی به طرح یا لایحه‌ای انجام می‌شود نقش اساسی ایفا می‌کنند (زارعی، ۱۳۸۴: ۴۶۳). در مرحله تهیه پیش‌نویس یک لایحه، رئیس بخش مربوطه در هر وزارت‌خانه همه گروه‌ها و اشخاص (حقیقی- حقوقی) را که تحت تأثیر آن لایحه قرار می‌گیرند به ابراز نظر و انتقاد

دعوت می‌کند. به این طریق در حقیقت متخصصان جامعه نیز تخصص و تجربه‌شان را در اختیار تدوین پیش‌نویس قانون قرار می‌دهند. باید توجه داشت که گروه‌های ذی‌نفع نمی‌توانند صرفاً حقوق گروه یا صنف خاصی را در نظرها و انتقادهای خود ملحوظ دارند، بلکه باید منافع همه شهروندان را مورد ارزیابی قرار دهند.

قبل از اینکه پیش‌نویس لایحه برای تصویب به دولت فدرال ارائه شود، وزارت فدرال باید وزارتخانه‌های متأثر از این لایحه و شورای کنترل مقررات ملی را در محدوده صلاحیت قانونی خود در مراحل اولیه کار مقدماتی مشارکت دهد (Bundesministerium des Inner, 2020: 34).

مردم و شهروندان به‌خصوص در مواردی که قانون در خصوص شغل یا حرفه آن‌ها سخن می‌گوید اظهار نظر می‌کنند و رئیس بخش در وزارتخانه مربوطه را در زمینه جنبه‌های مختلف آن پیش‌نویس آگاه می‌کنند. مشارکت مستقیم مردم یک بار دیگر در مرحله استماع عمومی نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد که در محل خود درباره آن بحث خواهد شد.

۴. مشارکت مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح

با پیشنهاد لایحه یا طرح قانونی به مجلس جریان تصویب قوانین در مجلس آغاز می‌شود. این جریان مبتنی بر طی مراحل مختلفی است که عنصر زمان در آن‌ها نقش مهمی را ایفا می‌کند و در خصوص هر یک از لوایح یا طرح‌های عادی و فوری با ماهیتی متفاوت اعمال می‌شود. در ایران جریان تصویب قوانین دارای دو مرحله متمایز است: مرحله مقدماتی که در جریان آن طرح یا لایحه پیشنهادی در کمیسیون بررسی می‌شود. در این زمینه ماده ۱۴۱ آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر کرده است رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است یک نسخه از طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌فوریتی را پس از اعلام وصول به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی جهت رسیدگی به مواد مرتبط و همچنین به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت رسیدگی و اظهار نظر کارشناسی ارجاع کند.

در نظام حقوق اساسی ایران نیز چنانچه طرح یا لایحه قانونی دوفوریتی باشد، مستقیم، در جلسه عمومی مجلس بررسی می‌شود (قاضی، ۱۳۷۵: ۵۰۳). وقتی فوریت طرح یا لایحه‌ای تقاضا می‌شود، پس از توضیح پیشنهادکننده یا یکی از پیشنهادکنندگان و اظهارات مخالف و موافق، درباره فوریت رأی گرفته می‌شود. در صورتی که تقاضای فوریت ضمن طرح یا لایحه مطرح نشده باشد پانزده نفر از نمایندگان نیز می‌توانند کتباً فوریت آن طرح یا لایحه را تقاضا کنند. تصویب فوریت طرح‌ها و لوایح با توجه به درجه فوریت بدین ترتیب است: یک فوریت با صحبت یک مخالف و یک موافق و با رأی اکثریت مطلق حاضران تصویب

می‌شود و دوفوریت و سه‌فوریت با صحبت دو مخالف و دو موافق و به ترتیب با رأی اکثریت دوسوم حاضران و دوسوم مجموع نمایندگان به تصویب می‌رسد.

مستند به مواد ۱۵۶ - ۱۶۲ آیین‌نامه داخلی مجلس اصل بر عادی بودن رسیدگی طرح‌ها و لوایح است. بنابراین فوریت طرح‌ها و لوایح باید مبین ضرورت یا حالت استثنایی و مستند به دلایلی باشد:

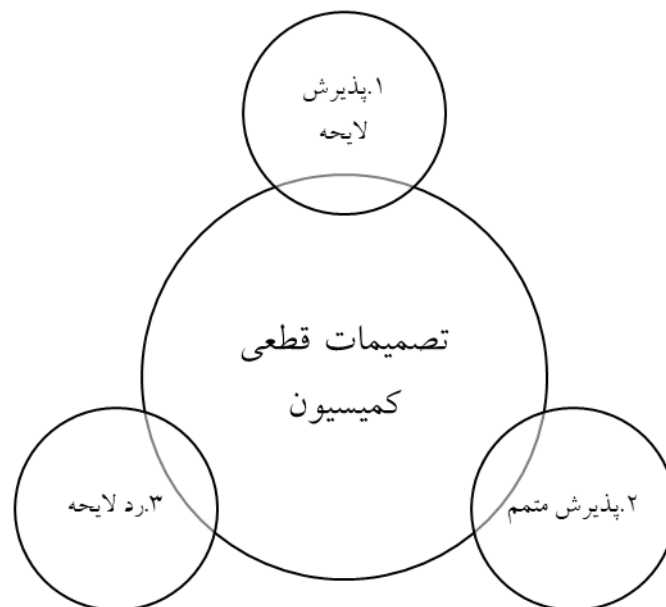
یک‌فوریت: نیاز فوری جامعه و اولویت طرح یا لایحه مورد نظر نسبت به سایر موارد مطروحه؛

دوفوریت: ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت؛

سه‌فوریت: حالت کاملاً اضطراری و حیاتی و برای مقابله سریع با خسارت حتمی.

اینکه مردم به طور مستقیم در تشخیص فوریت یا عادی بودن یک مسئله دخیل باشند و نحوه دخالت مردم در قالب پیشنهاد وتوی عمومی، اصلاحیه، فراخوان، و سایر موارد جمع‌سپاری باشد می‌تواند شفافیت را دوچندان کند. حتی مشارکت مردم به صورت مشورتی و غیرالزام‌آور امر قانون‌گذاری را بسیار شفاف‌تر می‌کند. در فرایند قانون‌گذاری ایران در مرحله رسیدگی فوری و عادی «مشارکت مردم» به عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت قابل مشاهده نیست و مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح یا لایحه حضور مستقیم ندارند. مشارکت مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح نه تنها به شفافیت در این مرحله از قانون‌گذاری بسیار کمک می‌کند بلکه اجرای آن قانون توسط مردم بسیار بیشتر از قبل مورد اهتمام قرار خواهد گرفت و از قانون‌گزینی نیز جلوگیری می‌شود.

در جمهوری فدرال آلمان، مرحله رسیدگی در پارلمان با بررسی کمیسیون‌ها^{۱۷} همراه است. عضویت در کمیسیون‌ها فقط با اعضای فراکسیون‌هاست و هر حزب فراکسیونی دارد مشروط بر اینکه تعداد اعضایش کمتر از پانزده نفر نباشد (پروین و سیفی، ۱۴۰۰: ۷۴). بعد از مباحثات و مذاکرات در شور نخست، طرح یا لایحه ابتدا به کمیسیون مالی به عنوان «کمیسیون مسئول»^{۱۸} ارجاع می‌شود. علاوه بر آن به کمیسیون امور اقتصادی و کمیسیون بودجه نیز ارجاع می‌شود.^{۱۹} در آغاز از کمیسیون مالی به عنوان کمیسیون مسئول یاد می‌شود و سپس یکی از کمیسیون‌های تخصصی تحت این عنوان به بررسی لایحه یا طرح مربوطه می‌پردازد. در واقع، کمیسیون یادشده مسئول بیشترین «ارزیابی و تجزیه و تحلیل»^{۲۰} مفاد طرح یا لایحه مربوطه است. کمیسیون مسئول باید مطابق ماده ۹۲ آیین‌نامه داخلی باندستاگ یک تصمیم قطعی به باندستاگ پیشنهاد دهد. این تصمیم قطعی باید متضمن یکی از حالات ذیل باشد: ۱. پذیرش طرح یا لایحه؛ ۲. پذیرش متمم‌های معین‌شده به وسیله کمیسیون؛ ۳. رد طرح یا لایحه.



کمیسیون همچنین متعهد است که موضوعات ارجاعی را بدون تأخیر مورد رسیدگی قرار دهد و نمی‌تواند به بهانه دلایل سیاسی یا پیچیدگی طرح یا لایحه از بررسی آن خودداری کند. اگر کمیسیون مبادرت به چنین عملی کند این احتمال وجود خواهد داشت که وفق بند ۲ ماده ۹۲ آیین‌نامه داخلی یک گروه پارلمانی بعد از دو هفته نشست خواستار آن شود که کمیسیون گزارشی از دلایل توجیهی عمل خود را به جلسه علنی تقدیم کند. چنین گزارشی ممکن است برای بحث در دستور کار مجلس باندستاگ قرار گیرد و در نهایت کمیسیون ممکن است به «کم‌کاری» متهم شود و مورد انتقاد قرار گیرد.

اگر طرح یا لایحه خاصی شامل موضوعات مختلفی باشد، علاوه بر کمیسیون مسئول به یک یا چند کمیسیون دیگر نیز ارجاع می‌شود. این کمیسیون‌ها نظرات خویش را به انضمام اصلاحیه‌های پیشنهادی تقدیم کمیسیون مسئول می‌کنند و کمیسیون یادشده ملزم است از نظرات آن‌ها در گزارش نهایی، که به صحن مجلس می‌فرستد، استفاده کند. وظایف کمیسیون مسئول با تقدیم یک گزارش و توصیه به مجلس خاتمه می‌یابد و بر اساس آن زمان و چگونگی برگزاری شور دوم معلوم می‌شود.

مطابق با قواعد رویه‌ای مجلس، کمیسیون‌ها در تنظیم جلسات و سازمان دادن به کارشان آزاد هستند. با این حال قواعد رویه‌ای مشترکی وجود دارد که هر کمیسیون باید از آن پیروی

کند. برای هر طرحی که به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود آن‌ها باید «مخبرین» لازم را از میان اعضای خویش انتخاب و منصوب کنند. این مخبرین به پیشنهاد گروه‌های پارلمانی منصوب می‌شوند. مخبرین یادشده همراه رئیس کمیسیون^{۲۱} مسئولیت نظارت بر پیشرفت مذاکرات و تهیه نتایج مذاکرات و به‌خصوص امضای گزارش تقدیمی به «نشست عمومی» را بر عهده دارند. مخبرین باید با محتوا و دیدگاه‌های سیاسی مندرج در طرح یا لایحه مربوطه آشنا باشند. آن‌ها باید دلایل توجیهی طرح یا لایحه را در نظر بگیرند و عقاید و ایده‌های متخصصان را در موضوع مربوطه مطالعه کنند. به‌علاوه، آن‌ها باید تمایلات و خواسته‌های «گروه‌های ذی‌نفع» و همچنین عقاید و نظرات مطبوعات را در مورد طرح یا لایحه مربوطه مد نظر قرار دهند. در واقع مطبوعات و گروه‌های ذی‌نفع بخشی از مردم و مشارکت آن‌ها در یک رسیدگی به معنای مشارکت مستقیم مردم است و این مرحله از تقنین نیز با مشارکت مردم و دریافت عقاید و نظرات آنان همراه است. اگرچه عموم مردم به گروه‌های ذی‌نفع تقلیل یافته است، همین که یک قانون برای افراد مرتبط و ذی‌نفع مورد مشارکت قرار می‌گیرد سطحی از شفافیت را داراست.

بعد از اینکه رئیس کمیسیون و مخبرین با محتوا و موضوع طرح یا لایحه آشنا شدند و به محض اینکه تصمیمات نخستین کمیته‌های فرعی گروه‌های پارلمانی درباره طرح یا لایحه مورد نظر خاتمه یافت، رئیس کمیسیون با موافقت سخنگویان گروه‌های پارلمانی تصمیم می‌گیرد که چه موقع طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار گیرد. در طول این جلسه، محتوای طرح یا لایحه عرضه‌شده به طور مفصل به وسیله مخبر یا به وسیله نماینده دولت توضیح داده خواهد شد.

همه اعضای دولت فدرال و نمایندگان قانونی آن‌ها حق حضور در جلسات کمیسیون‌های باندستاگ را دارند.^{۲۲} با وجود این، حضور متخصصان وزارتخانه‌های فدرال یا ایالات در جلسات کمیسیون‌ها مفید و مطلوب است. زیرا اعضای کمیسیون‌ها می‌توانند مستقیم درباره دلایل قواعد خاص و زمینه آن و پیامدهای ممکن طرح یا لایحه از آن‌ها سؤال کنند. کارمندان دولتی استخدام‌شده به وسیله دولت فدرال باید به تدوین ساختار شکلی و جمله‌بندی^{۲۳} طرح یا لایحه مورد نظر کمک کنند.

در طول مذاکرات نخستین کمیسیون درباره طرح یا لایحه یک بحث عمومی با هدف مقایسه مشکلات و مسائل عمده و دیدگاه‌های سیاسی مربوط به طرح یا لایحه برگزار می‌شود. در موارد استثنایی این بحث می‌تواند به صورت عمومی برگزار شود. مطابق قواعد رویه‌ای، اصل بر غیر علنی بودن جلسات کمیسیون است. با این حال کمیسیون می‌تواند در

بخش‌هایی از بحث مردم را به حضور بپذیرد. این بدین معناست که روزنامه‌نگاران، گروه‌های ذی‌نفع، و احزاب علاقه‌مند می‌توانند آزادانه در جلسات کمیسیون حاضر شوند. نوع مشارکت روزنامه‌نگاران، احزاب، و حتی در برخی مواقع عموم مردم در جریان رسیدگی طرح‌ها در کمیسیون‌ها نشان از مشارکت مستقیم مردم در رسیدگی‌های یک پیش‌نویس قانونی دارد و در این قسمت نیز سطحی از مشارکت مردم در جریان رسیدگی یک طرح یا لایحه مشاهده می‌شود که می‌تواند شفافیت در تقنین را بیشتر جلوه‌گر کند.

در سال ۱۹۹۰ باندستاگ به منظور اصلاح رویه‌اش تصمیماتی گرفت و در میان یکی از این تصمیمات حق حضور در جلسات عمومی کمیسیون‌ها را گسترش داد. در نتیجه نه‌تنها شرکت در مباحثات خاص برای عموم شهروندان میسر شد بلکه در حال حاضر بیشتر کمیسیون‌ها موظف‌اند در نشست‌های مربوط به طرح‌ها و لوایح خاص از عموم شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری نهایی دعوت کنند. هدف این است که به مردم و رسانه‌ها دید بهتری درباره مذاکرات قانون‌گذاری و رویه‌های پارلمانی ارائه شود تا با ماهیت و جزئیات خاص قانون‌گذاری بیشتر آشنا شوند. در این قسمت نیز مشارکت مردم و شهروندان در مرحله رسیدگی یک طرح مشهود است.

در حال حاضر «ساختمان آب‌رسانی»^{۲۴} برای این کار مورد استفاده قرار می‌گیرد. این ساختمان دارای تالار یا راهروی ملاقات‌کنندگان رسانه‌ها و مطبوعات است و مجهز به دوربین‌های پیشرفته تلویزیونی است تا نمایندگان رسانه‌ها و گروه‌های ملاقات‌کننده و افراد بتوانند مباحثات را دنبال کنند. این جلسات عمومی گسترش‌یافته فقط در رابطه با بحث نهایی برگزار می‌شود و با تنظیم پیشنهادها به وسیله کمیسیون پایان می‌پذیرد. قبل از اینکه بحث نهایی صورت بگیرد، کمیسیون هر یک از مواد طرح یا لایحه را مورد بررسی قرار می‌دهد. رئیس کمیسیون فصول و بخش‌ها را تک‌تک قرائت می‌کند و سپس مخبرین و دیگر اعضای کمیسیون یا نمایندگان دولت فدرال یا باندسرات می‌توانند نظرات خویش را ابراز کنند. در این مرحله، اصلاحیه‌ها و دیگر پیشنهادها رسمی برای اصلاحیه‌ها می‌تواند مطرح شود. درباره پیشنهادها رسمی برای اصلاحیه‌ها در پایان بحث از هر فصل خاص رأی‌گیری می‌شود. اگر اصلاحیه با «اکثریت ساده»^{۲۵} حضار به تصویب رسید، شرح اصلاح‌شده‌ای از طرح یا لایحه به وسیله فرم‌های دولتی عرضه می‌شود. در طول مرحله بررسی کمیسیون، اعضا «سخنرانی رسمی»^{۲۶} ایراد نمی‌کنند، بلکه صرفاً به یک‌دیگر نکات خاص را تذکر می‌دهند. بنابراین مرحله کمیسیون مرحله انجام دادن مباحثات تخصصی است که برای وضع قوانین «کارا و معقول»^{۲۷} طرح‌ریزی شده است.

در خصوص مشارکت مردم در این مرحله از فرایند قانون‌گذاری آلمان باید گفت که با توجه به گسترش حق حضور در جلسات عمومی کمیسیون‌ها توسط باندستاگ نه فقط شرکت در مباحثات خاص بلکه در بیشتر کمیسیون‌ها دعوت از عموم شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری نهایی یک وظیفه در نشست‌های مربوط به طرح‌ها و لوایح خاص محسوب می‌شود تا در نتیجه آن به مردم و رسانه‌ها دید بهتری درباره مذاکرات قانون‌گذاری و رویه‌های پارلمانی ارائه شود و با ماهیت و جزئیات خاص قانون‌گذاری بیشتر آشنا شوند که این امر موجبات دسترسی به سطح بالاتری از شفافیت را فراهم کرده است و از جمله نقاط مثبت فرایند قانون‌گذاری در آلمان از حیث شفافیت محسوب می‌شود.

۵. استماع‌ات عمومی^{۲۸} در جریان رسیدگی

استماع عمومی به جلسه و نشستی گفته می‌شود که عموم مردم می‌توانند در آن شرکت جویند. در اینجا عموم مردم منصرف از اشخاصی نظیر طرفین، نمایندگان، وکلا، شهود، و تصمیم‌گیرندگان و کارمندان است. این نوع استماع یکی از مکانیسم‌های مؤثر جهت مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری است (Ebdon, 2002: 273). استماع‌ات عمومی در مقابل استماع‌ات محدود (بسته) تعریف می‌شود و به استماعی گفته می‌شود که بر عموم مردم بسته است و اطلاعات و مسائل باید محرمانه بماند (Cole & Caputo, 1984). اغلب طرح‌ها و لوایح نمی‌توانند به طور قطعی در طول مذاکرات کمیسیون مورد بررسی قرار گیرند؛ حتی اگر کار مقدماتی به وسیله گروه‌های پارلمانی به طور بسیار جزئی انجام گرفته باشد. اگر موضوع طرح یا لایحه بسیار پیچیده و مربوط به امر سیاسی مناقشه‌برانگیزی باشد، نشست «استماع عمومی» از متخصصان و نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع برگزار می‌شود. این امر همیشه در مورد لوایح یا طرح‌های مهم صادق است. یکی از دلایل برگزاری این نشست به دست آوردن اطلاعات تخصصی اضافی و آگاهی درباره مسائل خاص مربوط به یک طرح یا لایحه به منظور کمک به پیشرفت مذاکرات نهایی است. هدف دیگر جذب علاقه رسانه‌ها به سمت طرح یا لایحه است که باعث می‌شود مشکلات طرح یا لایحه مربوطه، به‌وضوح مشخص شود. بنابراین گروه‌های پارلمانی به طور منظم در تلاش‌اند متخصصانی را انتخاب کنند که مشکلات و آثار و شانس‌های موفقیت هر طرح یا لایحه‌ای را ارزیابی و دلایل گروه‌های پارلمانی مخالف را تحلیل کنند. این رویه در مورد سازمان‌های پرقدرتی نظیر اتحادیه‌های تجاری و سازمان‌های محیط زیستی نیز به کار برده می‌شود. نظرات این گروه‌ها که علناً در ارتباط با لایحه یا طرح خاصی ابراز می‌شود دارای نفوذی بالقوه بر افکار عمومی است. در گذشته، پاره‌ای از طرح‌ها و لوایح به این دلیل که اکثریت قریب به اتفاق

متخصصان در جلسات استماع عمومی آن‌ها را مضر و ناکافی تشخیص داده بودند به طور کلی مردود اعلام شدند و به صحن علنی مجلس گزارش نشدند. بنابراین یکی از جلوه‌های شفافیت در فرایند قانون‌گذاری آلمان توجه به «استماع‌ات عمومی» است. در حقیقت این استماع‌ات عمومی اگر به مرحله‌ای برسد که پیش‌نویس قانون مضر شناخته شود نوعی وتوی عمومی در تصویب قانون ایجاد می‌شود و قانون از دستور کار رسیدگی خارج می‌شود. این در حالی است که در فرایند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران چنین مرحله‌ای پیش‌بینی نشده است.

۶. تصمیم نهایی و گزارش

تصمیم نهایی و گزارش^{۲۹} یکی از بخش‌های مرحله رسیدگی برای قانون‌گذاری در جمهوری فدرال آلمان است. به محض اینکه کمیسیون طرح یا لایحه را بررسی^{۳۰} کرد، مخبرین بخش دوم کار خویش را شروع می‌کنند. آن‌ها گزارش مکتوبی تقدیم باندستگ می‌کنند که در آن مسیر مباحثات انجام‌شده در کمیسیون مسئول و سایر کمیسیون‌هایی که از آن‌ها درخواست نظر مشورتی شده است نشان داده می‌شود. به علاوه، آن‌ها متعهدند که در گزارش خود نظرات اقلیت را نیز درج کنند. گزارش با توصیه یا پیشنهاد کمیسیون و شرح طرح یا لایحه که در کمیسیون مورد موافقت قرار گرفته و قرار است به تصویب برسد شروع می‌شود. توصیه و اصلاحیه‌های صورت‌گرفته نسبت به لایحه یا طرح، که در کمیسیون به عمل آمده، به تفصیل بیان می‌شود و غالباً متون اصلاحی و متون اصلی در کنار هم قرار داده می‌شوند تا به راحتی مقایسه شوند. صفحه‌ای در ابتدای هر گزارش یا توصیه وجود دارد که خلاصه‌ای از متن گزارش را شرح می‌دهد. این مرحله از فرایند قانون‌گذاری بیان‌کننده انعکاس نظرات مردم و ماحصل بررسی‌های به عمل آمده در ایجاد یک پیش‌نویس قانونی است. این انعکاس نظرات مردمی نقش مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری را بیان می‌کند. به نظر می‌رسد فقدان این مرحله در فرایند قانون‌گذاری ایران مشهود است و مشارکت مردم در تک‌تک مراحل می‌تواند شفافیت در امر تقنین را بیشتر از قبل ایجاد کند.

۷. امضا و انتشار قانون

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۲۳ امضای مصوبات مجلس را از وظایف رئیس‌جمهور می‌داند: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد». مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به دولت ابلاغ

کند. این حکم در ماده اول قانون مدنی درج شده که فرایند قانون‌گذاری را تکمیل می‌کند. انتشار قوانین پس از تأیید شورای نگهبان و امضای رئیس‌جمهور از باب اطلاع‌رسانی به عموم مردم صورت می‌گیرد. علم به قانون اولین مرحله از اجرایی شدن یک قانون است و قانون باید به اطلاع مردم برسد تا ادعای عقاب بلایان برای افراد رفع شود. در جمهوری فدرال آلمان نیز، بر اساس بند اول اصل ۸۲ قانون بنیادین، قانون تصویب‌شده از سوی باندستگ و باندسرات برای امضا به وسیله وزیر فدرال مربوطه و صدر اعظم فدرال تقدیم دولت فدرال خواهد شد. این رویه، که آن را «تأیید امضا»^{۳۱} می‌نامند، در اصل ۵۸ قانون بنیادین تصریح شده و برای اطمینان از اعتبار دستورهای رئیس‌جمهور فدرال است. مشارکت مردم در مراحل قانون‌گذاری ایران و آلمان مشاهده نمی‌شود. اما از آنجا که توشیح قانون توسط منتخب مردم صورت می‌گیرد باید گفت مشارکت مردم به صورت غیر مستقیم قابل رؤیت است. اما مشارکت مستقیم مردم در امضای قانون از طریق روش‌های جمع‌سپاری نظیر وتوی عمومی یا پذیرش عمومی فراهم نشده است. این اقدام می‌تواند شفافیت را در فرایند قانون‌گذاری بسیار بهبود بخشد و مردم را هم‌عالم به قانون و هم‌عامل به قانون گرداند. زیرا هنگامی که موضوع وتوی عمومی نسبت به قانونی در میان جوامع مردمی و اجتماعی مطرح می‌شود زوایای آن برای عموم روشن می‌شود، طرفداران آن قانون و مخالفان آن به بیان دلایل خود می‌پردازند، و بر ترغیب افراد و اقناع آنان نسبت به تصویب یک قانون یا وتوی یک قانون تلاش می‌کنند. کم‌کم محیط‌های کوچک اجتماعی و بعد سایر جوامع به محفلی برای آشنایی با آن حق‌ها تبدیل می‌شود و در نتیجه شفافیت در تصویب یک قانون به تراز قابل قبولی می‌رسد.

امکان مشارکت مردم در انتشار قانون میسر نیست، مگر اینکه خود مردم از طریق رسانه‌های مجازی اقدام به انتشار قانون کنند؛ الگوهایی که در خصوص جمع‌سپاری نظیر وتوی عمومی یا پیشنهادهای مردمی برای انتشار قانون می‌تواند در بیشتر شدن شفافیت این اقدام تأثیر بگذارد، اما در انتشار قانون به آن عمل نمی‌شود.

۸. آخرین اقدامات مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین شفافیت

مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر تلاش‌های متعددی در زمینه شفافیت به‌خصوص شفافیت در آرای نمایندگان کرده است و این موضوع از دغدغه‌های اصلی نمایندگان در دستور کارهای کمیسیون‌های تخصصی بوده است. «طرح اصلاح ماده ۱۱۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «طرح الحاق دو تبصره به ماده ۱۱۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، «طرح شفافیت آرای نظام تقنینی»، «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

شورای اسلامی»، و «لایحه شفافیت» از اقدامات و تلاش‌های صورت‌گرفته در دوره‌های اخیر بوده است که هیچ‌یک نهایی نشده و به ثمر ننشسته است. پیش‌نویس لایحه شفافیت مشتمل بر ۲۰۲ ماده مقوله شفاف‌سازی را به صورت جامع و کامل پیگیری می‌کرد که در مسیرهای کارشناسانه با جداسازی برخی احکام مضیق‌تر شد. لایحه شفافیت به پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در جلسه ۱۳۹۸/۰۲/۲۵ هیئت وزیران به تصویب رسید و به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. پیش‌نویس تهیه‌شده آن شامل ۳۶ ماده در ۵ بخش بود. بخش اول به تعاریف و اهداف پرداخته است، بخش دوم به تکالیف عمومی شفافیت، و بخش سوم به تکالیف اختصاصی شفافیت؛ شامل شفافیت در قانون‌گذاری، شفافیت اجرایی، شفافیت در رسیدگی مراجع قضایی و غیرقضایی، شفافیت اقتصادی، شفافیت سیاسی و اجتماعی، شفافیت آموزشی و فرهنگی. بخش چهارم به ایجاد شورای عالی شفافیت با ریاست رئیس‌جمهور اشاره کرده است و در نهایت بخش پنجم از سایر مقررات در این حوزه صحبت کرده است.

لایحه یادشده، در بخش مربوط به تکالیف عام، انتشار یک سری اطلاعات نظیر سند تأسیس، حدود وظایف، اختیارات، فرایند انتخاب و انتصاب مدیران، مشخصات کارکنان، فرصت‌های استخدامی و فرایندهای مربوط، بودجه، برنامه‌ها و طرح‌های مصوب، فهرست خدمات و تعرفه ارائه خدمات، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، آمار فعالیت‌های پژوهشی و آموزشی، آمار و اطلاعات مأموریت‌های ثابت، متن قراردادهای کمک‌ها و مساعدت‌ها از محل بودجه عمومی را مورد حکم قرار داده است و در بخش مربوط به تکالیف اختصاصی تکالیف اشخاص مشمول را در سه فصل «مقررات‌گذاری» و «رسیدگی‌های قضایی و غیرقضایی» و «اجرایی» مد نظر قرار داده است. این لایحه در حوزه مقررات‌گذاری، انتشار اطلاعات مربوط به ماهیت و عملکرد نهادهای واضع قوانین و مقررات، جلسات، دستور جلسات، وضعیت حضور و غیاب تصمیم‌گیرندگان، آرای موافق و مخالف آنان، مشروح مذاکرات جلسات یادشده، گزارش ارزیابی تأثیرات لوایح و مصوبات، متن تذکرها و سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی و گزارش عملکرد حرفه‌ای آنان، و انتشار پیش‌نویس لوایح و مصوبات را مورد حکم قرار داده است. به نظر می‌رسد فصل مشترک این رساله و لایحه یادشده در خصوص انتشار اطلاعات و شفافیت در آرای موافق و مخالف باشد و برخی از خلأهای شفافیت را پوشش دهد. با وجود این، این لایحه همچنان مانند تلاش‌های قبلی به ثمر ننشسته است.

در سال ۱۴۰۱ نیز طرح دوفوریتی «شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» در مجلس شورای اسلامی تصویب شد که به موجب این طرح دامنه شمول شفافیت آراء، علاوه بر قوه مقننه، شامل قوه مجریه و قوه قضاییه نیز شده است. این طرح قبلاً با عنوان طرح

شفافیت آرای نمایندگان به تصویب صحن علنی نرسید و موجب اعتراضات رسانه‌ای شدیدی علیه نمایندگان مدعی شفافیت شد. طرح قبلی فقط شفافیت آرای نمایندگان مجلس را مورد نظر قرار داده بود که در طرح جدید شامل همه دستگاه‌های اجرایی قوای سه‌گانه شده است. این پیش‌نویس‌های قوانین هیچ در خصوص موردکاوی این مقاله، یعنی مشارکت مردم و تأثیر آن در شفافیت، قدم رو به جلویی نداشته است.

نتیجه‌گیری

بنا بر نتایج این مقاله، یکی از محل‌های بروز شفافیت شئون حکمرانی است و تقنین یکی از مهم‌ترین این شئون است که شفافیت در آن منجر به کاهش فساد می‌شود. امکان مشارکت مستقیم مردم در امر تقنین یکی از مؤلفه‌های مهمی است که لازم است در این فرایند مورد بررسی قرار گیرد. بررسی تطبیقی امکان مشارکت مستقیم مردم در جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان را می‌توان در جدول ۱ نشان داد.

جدول ۱. مشارکت مستقیم مردم در فرآیند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فدرال آلمان همراه با پیشنهاد‌های پژوهشگر

جمهوری اسلامی ایران			
جمهوری فدرال آلمان		پیشنهاد پژوهشگر	
الف) ابتکار پیشنهاد قانون	فقط از طریق طرح و لایحه	امکان ارائه از سوی گروه‌های ذی‌نفع	ابتکار قانون با درخواست‌های نصابی از مردم
ب) بررسی کمیسیون‌ها	تشخیص فوریت صرفاً با نمایندگان	تأثیر مخبرین و گروه‌های ذی‌نفع در نحوه بررسی	تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع
پ) بررسی صحن علنی	عدم مشارکت مستقیم مردم	نشست استماع عمومی	برگزاری نشست‌های مردمی
ت) تصمیم نهایی	عدم مشارکت مستقیم مردم	درج گزارش‌های استماع عمومی در پیوست قوانین	ورود نتایج حاصل از نشست‌های مردمی در تصویب نهایی
ث) امضا و انتشار قانون	با تصویب نمایندگان و دستور رئیس‌جمهور	رویه تأیید امضا توسط صدراعظم	وتوی عمومی، پذیرش عمومی

با توجه به جدول ۱، می‌توان چند نتیجه را به عنوان خلأهای شفافیت در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران و راه‌حل‌های رفع آن‌ها در مسیر این بررسی مقایسه‌ای

بدین شرح برشمرد:

الف) یکی از خلأهای شفافیت در نظام قانون‌گذاری ایران عدم مشارکت مستقیم مردم در ابتکار پیشنهاد قانون است. فرایند قانون‌گذاری جمهوری فدرال آلمان برای این خلأ مسیری را ایجاد کرده است که شفافیت را بیشتر می‌کند. گروه‌های ذی‌نفع (غیر از احزاب سیاسی) هم در مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین و هم در مرحله استماع عمومی، که در طول رسیدگی به طرح یا لایحه‌ای انجام می‌شود، نقش اساسی ایفا می‌کنند. در مرحله تهیه پیش‌نویس یک لایحه رئیس بخش مربوطه در هر وزارتخانه همه گروه‌ها و اشخاص (حقیقی- حقوقی) را که تحت تأثیر آن لایحه قرار می‌گیرند به ابراز نظر و انتقاد دعوت می‌کند. گروه‌های ذی‌نفع یا نصابی از عموم مردم می‌توانند در پیشنهاد قانون خلأ شفافیت در ایران را پر کنند.

ب) در فرایند قانون‌گذاری ایران، در مرحله رسیدگی فوری و عادی، «مشارکت مردم» به عنوان یکی از مؤلفه‌های شفافیت قابل مشاهده نیست و مردم در تعیین فوریت یا عادی بودن یک طرح یا لایحه حضور مستقیم ندارند. در آلمان مخابرین یعنی منتخبان کمیسیون‌های پارلمان باید دلایل توجیهی طرح یا لایحه را در نظر بگیرند و عقاید و ایده‌های متخصصان را در موضوع مربوطه مطالعه کنند. به علاوه، آن‌ها باید تمایلات و خواسته‌های «گروه‌های ذی‌نفع» و همچنین عقاید و نظرات مطبوعات را در مورد طرح یا لایحه مربوطه مد نظر قرار دهند و مردم را در رسیدگی طرح‌ها مشارکت دهند.

پ) یکی از جلوه‌های شفافیت در فرایند قانون‌گذاری آلمان توجه به «استماعات عمومی» است. استماع عمومی به جلسه و نشستی گفته می‌شود که عموم مردم می‌توانند در آن شرکت جویند. اگر موضوع طرح یا لایحه بسیار پیچیده و مربوط به امر سیاسی مناقشه‌برانگیزی باشد، نشست «استماع عمومی» از متخصصان و نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع برگزار می‌شود. بنابراین یکی از مسیرهای پیشنهادی برای ایجاد شفافیت در ایران تشکیل استماعات عمومی در فرایند قانون‌گذاری است.

ت) گزارش نتایج نهایی حاصل از استماعات عمومی و نشست‌های مردمی در ضمیمه پیش‌نویس قوانین تا زمانی که به مرحله تصویب نهایی برسد یکی دیگر از مسیرهای پیشنهادی شفافیت با افزایش مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری است که در فرایند قانون‌گذاری ایران پیش‌بینی نشده است.

ث) حق وتوی عمومی نیز یکی از مسیرهای پیشنهادی شفافیت در فرایند قانون‌گذاری است. اگر استماعات عمومی به مرحله‌ای برسد که پیش‌نویس قانون مضر شناخته شود نوعی وتوی عمومی در تصویب قانون ایجاد می‌شود و قانون از دستور کار رسیدگی خارج می‌شود.^{۳۲}

یادداشت‌ها

1. transparency
2. responsibility
3. accountability
4. participation
5. the rule of law
6. responsiveness
7. regular
8. accurate
9. reliable
10. timely
11. accessible
12. open decision-making
13. openness
14. proposition delos
15. projet des lois

۱۶. ماده ۱۳۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

17. committee stage
18. committee responsible

۱۹. در هر موضوعی، دو کمیسیون یادشده به عنوان کمیسیون‌های فرعی مورد نظرخواهی قرار می‌گیرند.

20. handing
21. chairman

۲۲. اصل ۴۳ قانون بنیادین.

23. wording of the bill
24. waterworks
25. simple majority
26. formal speeches
27. sensible and workable
28. public hearing
29. the committees recommendation for a decision and report
30. discussed
31. counter singnature

منابع

- انصاری، ب. (۱۳۸۶). «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات». مفید، ۱۳ (۶۱)، ۵۱-۷۶.
- انگ، س. (۱۳۹۰). *تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- بوذرجمهری، ح (۱۳۹۷). «شفاف کردن شفافیت». *هگمتانه*، ۳ (۱۸)، ۱۷-۵۳.
- بوذرجمهری، ح. و ثنایی، م. (۱۳۹۴). «بررسی اقدامات راهبردی به منظور ارتقای نظام سلامت. مبتنی بر شفافیت». *نخستین کنفرانس مدیریت دولتی ایران*.
- بوذرجمهری، ح. و هرندی، ی. (۱۳۹۵). «شفافیت و تغییر پارادایم در مبارزه با فساد». *اولین کنگره ملی عملیاتی کردن اقتصاد اسلامی در اقتصاد ایران*.
- پدرام، س. و رحمانی‌زاده دهکردی، ح. (۱۳۸۱). «شفاف‌سازی و پاسخگویی در نهادهای رسمی». *مجلس و راهبرد*، ۱ (۳۶)، ۲۵-۵۷.
- پروین، خ. و سیفی، م. (۱۴۰۰). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: دانشگاه تهران.
- دهخدا، ع. (۱۳۷۷). *لغت‌نامه*. تهران: دانشگاه تهران.
- زارعی، م. (۱۳۸۴). *مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ضمیری، ع. و نصیری، ح. (۱۳۸۹). «حکمرانی خوب و نقش شفافیت در تحقق آن». *تحقیقات راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام*، ۵ (۵۲)، ۱۷۳-۲۲۴.
- طاهری، م. و ارسطا، م. و ملک‌افضلی، م. (۱۳۹۸). «مبانی و آثار اصل شفافیت از منظر اندیشه سیاسی اسلام». *سیاست متعالیه*، ۷ (۲۴)، ۸۱-۱۰۰.
- قاضی، ا. (۱۳۷۵). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران: دانشگاه تهران.
- کمالی، ی. (۱۳۹۲). «تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی». *مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت/اداری*، ۲۴ (۴۹)، ۱۱۴-۱۵۴.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۸۹). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کوثری، م. (۱۳۹۰). *روش مقایسه‌ای در رهیافت و روش در علوم سیاسی*. تهران: سمت.
- هاشمی، م. (۱۳۸۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.

قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان.

References

- Ansari, B. (2007). Concept Foundations and Requirements of Freedom of Information. *Mofid*, 13(61), 51-76.
- Ball, C. (2009). What is Transparency. *Public Integrity*. 11(4). 293-308.
- Bellver, A., Kaufmann, D. (2005). *Transparenting Transparency*. Washington: Initial Empirics and Policy Applications
- Berge, T. I. (2000). Public Awareness, Information Sources and Evaluation of Oral Implant Treatment in Norway, *Clinical Oral Implants Research*. 11(5). 401-408.
- Bouzarjamehri, H., Harandi, Y. (2015). Transparency and Paradigm Change in Fighting Corruption. *The First National Congress of Operationalizing Islamic Economy in Iran's Economy*. (in Persian)
- Bozarjamehri, H., Sanai, M. (2014). a survey of strategic actions to improve the health system on the basis of transparency. *the first conference of public management in Iran*. (in Persian)
- Bundesministerium des Innern (2020). *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin: media consulta deutschland gmbh orca affairs gmbh.
- Chambers, S. (2004). *Behind closed Doors: Publicity, Secrecy and The Quality of Deliberation*. Oxford. UK: Blackwell.
- Curtin, D. M. (1996). Betwixt and between: democracy and transparency in the governance of the European Union. *Reforming the Treaty on European Union: the Legal Debate / Edited by Jan A. [et Al.]*.
- Dehkhoda, A. (1377). *Dictionary*. Tehran: Publishing and Printing Institute of Tehran University. (in Persian)
- Eng, S. (2011). *Legislative Inflation and the Quality of Law*. Tehran: Majles Pajuhesh Journal. (In Persian)
- Hashemi, M. (2008). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Mizan Publications. (in Persian)
- Hood, C., Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Internal Regulations of the Islamic Council of Iran
- Kamali, Y. (2012). Tasire Shafafiate Eghtesadi dar Pishgiri va Mobareze ba Fesade Eghtesadi. *Administrative Health Studies and Research Center*. 24(49), 114-154. (in Persian)
- Katouzian, N. (2008). *Moghadame Elme Hoghoogh va Motalee dar Nezame Hoghooghi Iran*. Tehran: Mizan Publications. (in Persian)
- Kothari, M. (2013). *Raveshe Moghayese'ei dar Rahyaf va Raveshe dar Oloome Siyasi*. Tehran: Samt Publications. (in Persian)

- OKot-uma., rogers, w. (2001). Electeronic Governace Re-inventing Good Governance. common wealth Severriat lonon r.okot uma @ common wealth .
- Parvin, K., Seyfi, M. (2022). *Hoquq Asasi-e Tatbighi*. Tehran: University of Tehran Publications. (In Persian)
- Pedram, S., Rahmanizadeh Dehkordi, H. (2002). Transparency and accountability in official institutions. *Majlis & Rahbord Journal*, 1(36), 25-57. (In Persian)
- Qazi, A. (2005). *Hoquq Asasi va Nahad'haye Siyasi*. Tehran: University of Tehran Publication. (in Persian)
- Taheri, M., Arasta, M., Malik Afzali, M. (2018). The basis and effects of the principle of transparency in Islamic political thought. *Siasate Motealiyeh journal*, 7(24), 81-100. (in Persian)
- The Basic Law of the Federal Republic of Germany.
- The constitution law of Islamic republic of Iran.
- Zamiri, A., Nasiri, H. (2008). Good governance and the role of transparency in its implementation. *Strategic Research Journal of Expediency Analysis Council*. 5(52), 173-224. (in Persian)
- Zarei, M. (2005). *Comparative Study of Legislative Assemblies*, First Edition. Tehran: Islamic Council Research Center. (in Persian)

امکان و سازکارهای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

روح‌الله مکارم^{*}، ابوالفضل درویشوند، علی جلیل‌زاده

چکیده

افزایش تعداد طرح‌های بدون پشتوانه کارشناسی، کاهش کیفیت قوانین، و عدم امکان اجرای قوانین از مشکلات نظام قانون‌گذاری ایران است. یکی از راهکارهای رفع این موضوع فعالیت‌های کارشناسی پیش از اعلام وصول و درج ضمانت اجرای عدم اعلام وصول برای پیش‌نویس‌های نیازمند اطلاعات و داده است. از این رو، این سؤال مطرح می‌شود که آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران امکان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد و در صورت مثبت بودن پاسخ سازکار تشخیص قابلیت طرح در مجلس شورای اسلامی چیست. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای در جهت پاسخ به این سؤال کوشیده است. حاصل آنکه اگرچه با توجه به برداشت شورای نگهبان از اصل ۷۴ در رویه موجود اعلام وصول طرح‌ها اختیاری نیست و هر طرحی به صرف داشتن امضای ۱۵ نماینده مجلس اعلام وصول می‌شود، در نظام حقوقی ایران، امکان تعیین مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول در مجلس شورای اسلامی در چارچوب قانون اساسی وجود دارد. این مؤلفه‌ها می‌تواند با استفاده از ظرفیت سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تعیین و به صورت تدریجی اجرایی شود. از مهم‌ترین این مؤلفه‌ها تهیه گزارش ارزیابی تأثیرات پیش‌نویس‌های تقنینی است. در نهایت، جهت تضمین حقوق نمایندگی، احراز آن‌ها باید به صورت شکلی باشد. در صورت نبود اطلاعات کافی یا پیچیدگی‌های فنی موضوع، مجلس می‌تواند با استفاده از قوانین توانمندساز اقدام به پیشبرد اهداف خود کند. طبیعی است که اعلام وصول چنین پیش‌نویس‌هایی نیازمند احراز مؤلفه‌های یادشده نیست.

واژگان کلیدی: اعلام وصول اختیاری، تقنین، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، قانون‌گذاری تفویضی، قوانین توانمندساز.

^{*} Email: r.makarem1996@gmail.com

مقدمه

در مباحث دانش تقنین فرایندهایی برای چگونگی تهیه پیش‌نویس‌های تقنینی پیش‌بینی شده است. نیازسنجی تقنینی و ارزیابی تأثیرات قانون^{۳۳} از فرایندهای مهم پیش‌اقدام‌گذاری است. چنین فرایندهایی کمک می‌کنند هنگامی که این پیش‌نویس‌ها در پارلمان اعلام وصول می‌شوند کیفیت لازم را داشته باشند. با توجه به کمی وقت پارلمان‌ها، پیچیده شدن روابط اجتماعی و عدم تخصص لازم نمایندگان برای بررسی پیش‌نویس‌ها در پارلمان گروه‌هایی برای پشتیبانی تخصصی پارلمان ایجاد شده‌اند. این گروه‌ها به صورت جمعی و با صرف زمان قابل توجه فرایندهای پیش‌اقدام‌گذاری را انجام می‌دهند تا پیش‌نویس‌های اعلام وصول شده در پارلمان حداقل‌های کیفی لازم را داشته باشند. یکی از این مؤلفه‌ها اشتراط تهیه گزارش ارزیابی تأثیرات قانون است. تهیه چنین گزارشی از هر یک از مراکز صلاحیت‌دار می‌تواند زمینه‌ساز افزایش کیفیت قانون‌گذاری شود.

با بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این‌گونه فهم می‌شود که هنجاری صریح در این زمینه وجود ندارد و قانون اساسی در این زمینه قابلیت تفسیر دارد. این پژوهش با بررسی تحلیلی حقوق اساسی ایران در پی پاسخ به این پرسش است که آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران امکان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، سازکار تشخیص قابلیت اعلام وصول آن‌ها در مجلس چیست؟ این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای به این دو سؤال پاسخ خواهد داد. به صورت کلی دو دسته پاسخ برای پرسش فوق وجود دارد. ممکن است برداشت برخی از منابع حقوق اساسی ایران عدم امکان مشروط کردن اعلام وصول طرح‌ها به طی فرایندهایی همچون ارزیابی تأثیرات قانون باشد. در مقابل ممکن است برخی دیگر این امر را محتمل بدانند (دهقان‌بنادکی، ۱۴۰۰: ۲ - ۳). اگرچه ظاهراً در رویه فعلی اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی پیش‌شرطی جز امضای پانزده نفر از نمایندگان ندارد، بازخوانی حقوق اساسی ایران در این زمینه به ارائه پاسخ کمک می‌کند.

در ادامه، مطالب در سه قسمت مطرح خواهد شد. ابتدا مبانی و کلیات ابتکار قانون‌گذاری توضیح داده می‌شود و سپس قابلیت تشخیص اعلام وصول طرح‌ها امکان‌سنجی می‌شود. در نهایت، سازکار تشخیص قابلیت طرح در مجلس پیشنهاد خواهد شد. گفتنی است تا کنون در هیچ منبع دیگری (اعم از کتاب، مقاله، پایان‌نامه) در خصوص امکان‌سنجی اعلام وصول اختیاری در مجلس شورای اسلامی مطلبی نیامده است.

مبانی و کلیات ابتکار قانون‌گذاری

برای تبیین مبانی و کلیات ابتکار قانون‌گذاری در سه گفتار مطالبی بیان خواهد شد که عبارت‌اند از: «نوع روابط بین قوا و ابتکار قانون‌گذاری»، «انواع شیوه‌های ابتکار قانون‌گذاری در ایران و شرایط آن»، «علل تنوع ابتکار قانون‌گذاری».

نوع روابط بین قوا و ابتکار قانون‌گذاری

فرایند و شیوه ابتکار قانون در کشورهای گوناگون، با توجه به نوع رژیم سیاسی حاکم بر آن‌ها (پارلمانی یا ریاستی)، متفاوت است. در عموم نظام‌های ریاستی ابتکار قانون‌گذاری منحصرأ در صلاحیت پارلمان است و قوه مجریه چنین حقی ندارد. از سوی دیگر، در نظام‌های پارلمانی و نیز در نظام‌های نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی، علاوه بر اعضای پارلمان، قوه مجریه نیز صلاحیت ابتکار قانون را دارد و حتی امروزه در بسیاری از کشورهای جهان عموم قوانین برآمده از لوایح قانونی‌اند (کوئن‌جی، ۱۳۸۷: ۷). نکته دیگر اینکه، هرچند ابتکار قانون اغلب امتیازی متعلق به نمایندگان پارلمان یا هیئت وزراست، در نمونه‌های خاصی این امتیاز برای مقامات دیگری غیر از موارد ذکرشده یا حتی ملت پیش‌بینی شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۱۰). مثلاً بر اساس اصل ۷۵ قانون اساسی بلژیک پادشاه صلاحیت ابتکار قانون یافته است. طبق ماده ۵۰ قانون اساسی ایتالیا^{۳۴} و بند ۲ ماده ۸۹ قانون اساسی سوئیس^{۳۵} نیز علاوه بر مراجع قانونی تعیین‌شده ابتکار قانون از طریق ابتکار عمومی ممکن دانسته شده است.

انواع شیوه‌های ابتکار قانون‌گذاری در ایران و شرایط آن

طبق اصل ۷۱ مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. همچنین طبق اصل ۷۴ می‌توان گفت نمایندگان مجلس صلاحیت دارند در موضوعات مختلف طرح‌های خود را تقدیم کنند. غیر از قوه مؤسس، به موجب قانون اساسی، هیچ قدرت دیگری نمی‌تواند مجلس را موظف به قانون‌گذاری در موضوعی کند (شریف، ۱۳۸۴: ۲۱۹). به‌رغم صلاحیت عام مجلس، قانون اساسی برای این اختیار شرایطی وضع کرده است. طبق اصل ۵۲ پیش‌نویس قانون بودجه کل کشور باید از سوی دولت و به صورت لایحه تقدیم مجلس شود و مجلس صلاحیت ابتکار نگارش قانون بودجه را ندارد.^{۳۶} از این منظر، طبق تفسیر شورای نگهبان، متمم بودجه و بودجه‌های چند دوازدهم نیز همانند بودجه کل کشور است. اصل ۳۷۵ هم در زمره شرایط ماهوی ارائه طرح است که طی آن مجلس نمی‌تواند طرح‌هایی با بار مالی بدون تعیین منبع آن ارائه دهد (البته حسب مورد با موافقت هیئت وزیران امکان ارائه طرح با بار مالی امکان‌پذیر است).

طبق اصل ۷۴، همانند مجلس، دولت نیز صلاحیت تقدیم پیش‌نویس قوانین را دارد. لوایح دولت باید به تصویب هیئت وزیران برسد. همه لوایح قانونی تقدیمی به مجلس باید به امضای رئیس‌جمهور و وزیر یا وزیر مستول رسیده باشد. در صورت نداشتن وزیر مستول، امضای رئیس‌جمهور کافی است (ماده ۱۳۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس). در کنار مطالب اجماعی گفته‌شده، در زمینه امکان الزام دولت به ارائه لایحه توسط قانون اختلاف نظر وجود دارد. این اختلاف نظر در رویه شورای نگهبان ملاحظه می‌شود. در دوره‌های آغازین، شورای نگهبان این نظر را داشته است که مجلس می‌تواند دولت را به ارائه لایحه ملزم کند. از این رو به مصوبات مجلس در این زمینه ایرادی وارد نمی‌دانسته است. اما در رویکردهای اخیر شورای نگهبان الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل ۷۴ دانسته شده است (ابریشمی‌راد و کدخدایی، ۱۳۹۵: ۷). به لحاظ مرجع ابتدایی ابتکار پیشنهاد پیش‌نویس تقنینی می‌توان مراجع دیگری نیز به مجلس و دولت اضافه کرد. شورای عالی استان‌ها و رئیس قوه قضاییه نیز می‌توانند مبتکر قوانین باشند. ابتکار قانون‌گذاری از سوی شورای عالی استان‌ها در اصل ۱۰۲ پیش‌بینی شده است؛ به این ترتیب که «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». هدف این اختیار عملی کردن وظایف محوله در اصل ۱۰۱ قانون اساسی است.

ابتکار قانون‌گذاری از سوی رئیس قوه قضاییه، که تحت عنوان لوایح قضایی از آن یاد می‌شود، در بند ۲ اصل ۱۵۸ آمده است. لوایح قضایی از طریق دولت در مجلس مطرح می‌شود. دولت موظف است ظرف سه ماه لوایح قضایی را، که توسط رئیس قوه قضاییه تهیه و تحویل دولت می‌شود، تقدیم مجلس شورای اسلامی کند و در صورتی که دولت در مدت یادشده نتواند به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام کند و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد رئیس قوه قضاییه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند (ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه، مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی).

امکان تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها

همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد، اشتراط مؤلفه‌هایی برای تشخیص قابلیت اعلام وصول با محدودیت‌هایی در قانون اساسی مواجه است. بدین صورت که در اصل ۷۴ صرفاً شرط شکلی (پیشنهاد ۱۵ نفر از نمایندگان یا تصویب هیئت وزیران) برای اعلام وصول طرح‌ها و لوایح مقرر شده است و همچنین اصل ۷۵ طرح‌های دارای بار مالی و بدون تأمین منبع آن را قابل اعلام وصول ندانسته است. در این بخش تلاش می‌شود ابتدا در قالب نظام حقوقی کنونی جمهوری

اسلامی ایران رویکرد و تفسیری ارائه شود که امکان اشتراط برخی از مؤلفه‌ها برای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها وجود داشته باشد. سپس مصادیقی از محدودیت‌های موجود اعلام وصول طرح‌ها، که به‌صراحت در قانون اساسی بیان نشده، به عنوان مؤید بیان شود.

دلایل امکان قابلیت تشخیص اعلام وصول طرح‌ها

با توجه به اصل ۷۴ در نگاه اول به نظر می‌رسد که اشتراط مؤلفه‌هایی غیر از «شرط ۱۵ امضای نماینده» برای تشخیص اعلام وصول طرح‌ها مغایر قانون اساسی است. اصل ۷۴ بیان می‌کند: «لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». اولاً مکاتب و رویکردهای متعددی برای تفسیر قانون اساسی وجود دارد. منشأگرایی و غیر منشأگرایی دو رویکرد عمده در این ارتباط هستند. رویکرد منشأگرایی مبتنی بر این باور شکل گرفته است که معنای قانون اساسی در زمان تصویب آن مقرر شده و بنابراین قانون اساسی باید همان‌گونه که در زمان تصویب ادراک شده است تفسیر شود. از این رویکرد تحت عنوان نص‌گرایی^{۳۸} نیز یاد می‌شود. در این رویکرد، تفسیر شناخت و کشف معنای زبان‌شناختی یک متن معتبر حقوقی است و بر این اساس تفسیر قانون اساسی تلاش برای یافتن معنای زبان‌شناختی اصول آن است. در مقابل، رویکردهای غیر منشأگرا با عدم اکتفا به متن قانون و قصد قانون‌گذار مؤلفه‌های دیگری را نیز در تفسیر دخیل می‌دانند. غایت‌گرایی، مصلحت‌گرایی، و عمل‌گرایی در زمره این دست رویکردها هستند (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۴۳). در همین زمینه، باورمندان به قانون اساسی به‌مثابه یک درخت زنده به نقش عرف و چگونگی استعمال واژه در زمان تفسیر محتوای معنایی آن قائل هستند.

شورای نگهبان در ارائه نظریه تفسیری از «قانون اساسی» محدود به ذکر مراد خبرگان قانون اساسی نیست و می‌تواند در ارائه نظریه تفسیری خود از انواع روش‌های تفسیری بهره بگیرد.^{۳۹} در بند دوم نظریه شماره ۹۷۵۱ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷ در خصوص اصل ۹۸ بیان شده است: «۲. در مواردی که تفسیر به عنوان الغای خصوصیت و یا توسعه و تضییق موضوع مذکور در اصلی از اصول قانون اساسی باشد، در صورتی که احتیاج مبرم کشور به تفسیر احساس شود و شورای نگهبان این احتیاج را تشخیص داد، اصل مورد نظر را تفسیر خواهد نمود». به عبارت دیگر تفسیر قانون اساسی همانند تفسیر قانون عادی نیست. مجلس در تفسیر قانون عادی محدود به بیان مراد مقنن است.^{۴۰} اما شورای نگهبان در صورت ضرورت می‌تواند اصول قانون اساسی را، از باب الغای خصوصیت، توسعه یا تضییق تفسیر کند. البته این تفسیر باید مبتنی بر اصول بنیادین قانون اساسی صورت پذیرد تا منجر به مرگ قانون اساسی نشود.^{۴۱}

تجربه دادرسی اساسی در رویه دیوان عالی امریکا نشان می‌دهد، ضمن آنکه ثبات و قوام قانون اساسی به منزله منشور حکومتی باید تضمین شود و تحت تأثیر هیجانات زودگذر سیاسی قرار نگیرد، مرجع دادرسی اساسی باید با در نظر گرفتن مصالح ملی و به منظور پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و سیاسی تفسیرهای منطقی مبتنی بر اصول و قواعد حاکم بر تفسیر متون حقوقی ارائه کند و قانون اساسی را به سندی زنده و پویا تبدیل سازد (حبیب‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۳۲). از این رو حتی اگر اعلام وصول طرح‌ها منحصر در شرایط مصرح در قانون اساسی ایران باشد، می‌توان قانون اساسی را حسب شرایط و ضرورت به گونه‌ای فهم کرد که با مقتضیات زمان هماهنگ باشد و کارآمدی لازم را داشته باشد.^{۴۲} اقتضای قائل به نظریه قانون اساسی زنده این است که مخاطب متن قانون اساسی، که در شرایط مختلف و زمان‌های متفاوت گوناگون است، موضوعیت داشته باشد و قانون اساسی در مواجهه با این زمینه‌های مختلف انعطاف لازم و کافی را داشته باشد. البته این انعطاف به گونه‌ای نیست و نباید باشد که موجب مرگ قانون اساسی یا اصلاح آن شود و به منزله قانون‌گذاری جدید باشد.

افزون بر استدلال پیشین، باید گفت اصل ۷۴ در مقام بیان حکم است و نه موضوع. بدین صورت که این اصل صرفاً بیان می‌کند که چه گروه‌هایی امکان ارائه پیش‌نویس‌های قانونی را دارند. لکن اصل یادشده توضیحی در معنای طرح و لایحه نمی‌دهد. توضیح بیشتر آنکه احراز حدود و ثغور مفهومی موضوع، مادام که تعریفی مشخص و متعین از آن ارائه نشده است، امری به اصطلاح اجتهادی است و می‌توان در چارچوب قواعد زبانی و عرفی و تاریخی و غیره حدود و ثغور موضوع را مشخص کرد. مثلاً هنگامی که گفته می‌شود غنا حرام است، موضوع این گزاره غنا است و حکم آن حرمت. در اینکه حکم غنا همیشه حرام است تردیدی نیست؛ لکن، اینکه غنا چه چیزی است می‌تواند معرکه آرا باشد و ملاکات عرفی و تاریخی در احراز معنا و مفهوم آن دخیل باشند.

بر این اساس، آنچه در اصل ۷۴ مطمح نظر بوده بیان حکم مربوط به طرح‌ها و لوایح قانونی است؛ لکن در مورد اینکه طرح‌ها و لوایح قانونی چیستند سخنی به میان نیامده است. از این رو مقام صلاحیت‌دار می‌تواند با تمسک به معنای تخصصی و اقتضائات عرفی و تاریخی طرح و لایحه قانونی را در چارچوب قانون اساسی تعریف و حدود و ثغور آن را مشخص کند. بر این اساس و با این استدلال نیز می‌توان امکان اشتراط مؤلفه‌هایی جهت اعلام وصول را تأیید کرد.

علاوه بر این، با در کنار هم دیدن اصل ۷۴ و ۷۱ این نتیجه حاصل می‌شود که طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده باید استعداد بالقوه برای تبدیل شدن به قانون را داشته باشند. به عبارت

دیگر هر متنی به لحاظ محتوایی و شکلی این صلاحیت بالقوه را ندارد. مثلاً به لحاظ محتوایی یک حکم قضایی یا تصمیم اداری یا مقاله علمی جایگاه و شأن محتوایی و شکلی قانون را ندارد و نمی‌توان از آن به عنوان پیش‌نویس تقنینی یاد کرد. از این رو حتی اگر به جای ۱۵ نماینده مجلس همه آن‌ها از چنین متونی حمایت کنند باز هم این محتواها صلاحیت تبدیل شدن به متن قانونی را ندارند. بنابراین، با توجه به معنای اصطلاحی طرح و لایحه، پیش‌نویس تقنینی باید صلاحیت محتوایی و شکلی اولیه را برای تبدیل شدن به قانون داشته باشد.

ممکن است در پاسخ به این استدلال اشکال شود که «تسری شرایط قانون به شرایط طرح یا لایحه نیازمند دلیل است و بالعکس. در طرح ممکن است شرایطی باشد که در قانون ضروری نباشد، مانند وجود امضا یا مقدمه توجیهی». در پاسخ به این اشکال باید گفت شرایط شکلی و تشریفات طرح و لایحه با قانون متفاوت است، اما کلیت محتوای اصلی طرح با محتوای قانون تفاوت نمی‌کند. چون محتوای طرح پیش‌نویس قانون است و باید پیش‌نویس استعداد تصویب را داشته باشد. از این رو درج ویژگی‌هایی برای طرح و لایحه مستند به ویژگی‌های قانون معقول است. به عبارت بهتر اصول ماهوی قانون‌گذاری در همه مراحل قانون‌گذاری لازم‌الرعایه هستند. این اصول از مرحله تنظیم پیش‌نویس تا مرحله وضع قوانین باید مد نظر باشند (انصاری، ۱۳۹۸: ۵۶). در واقع با توجه به اصول قانون‌گذاری امکان تسری شرایط محتوایی قانون به شرایط طرح ممکن است و امکان کنترل شکلی رعایت این اصول در مرحله اعلام وصول امکان‌پذیر است.

در تبیین معنای تخصصی طرح می‌توان از ظرفیت سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری بهره گرفت. بدین صورت که «ابتداء قانون بر نظرات کارشناسی» درج‌شده در جزء ششم بند ۹ این سیاست‌ها اقتضای آن را دارد که از ابتدا «نگارش پیش‌نویس» از طریق کارشناسان صورت بگیرد و مقنن صرفاً درباره انتخاب سوبه تقنینی اظهارنظر کنند. به عبارت دیگر، صرف اظهارنظر کارشناسی پس از اعلام وصول نمی‌تواند دلالت کاملی بر «ابتنای طرح بر نظرات کارشناسی» داشته باشد. با این ملاحظه، ابتدا بر نظرات کارشناسی صرفاً شرط مصوبه مجلس نیست؛ بلکه می‌تواند یکی از شرایط طرح و لایحه نیز باشد. در واقع می‌توان گفت به موجب سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، علاوه بر شرایط درج‌شده در اصل ۷۴، شرایط دیگری نیز برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی لازم است. این شرایط در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، به خصوص در بند ۹ آن، اشاره شده است. بنابراین، قانون‌گذار لازم است جهت اجرای این سیاست‌ها این شرایط را به صورت جزئی بیان کند.

در دلایل قبلی سعی شد با استفاده از ظرفیت‌های قانون اساسی تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها اثبات شود؛ اما، در پایان می‌توان گفت حتی اگر پذیرفته شود که متن قانون اساسی تاب وضع شروطی برای استماع طرح‌ها را ندارد، در نظام حقوقی ایران، ظرفیت دیگری نیز وجود دارد که می‌توان با استناد به آن شروطی را به طور موقتی و دائرمدار منافع عمومی برای اعلام وصول طرح‌ها قرار داد.^{۴۳} در واقع، علاوه بر پیشنهادهای یادشده، اگر نمایندگان مجلس شورای اسلامی بدین منظور قانونی را وضع کنند و شورای نگهبان آن را مغایر قانون اساسی اعلام کند، می‌توانند با در نظر گرفتن مصلحت نظام بر مصوبه خویش اصرار و آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کنند. در صورتی که مجمع تشخیص نظر مجلس را بپذیرد، این قانون معتبر خواهد بود. بنابراین، در این فرض از طریق ظرفیت اصل ۴۱۱۲ امکان وضع مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول وجود دارد.

در واقع به نظر می‌رسد شرایط کنونی قانون‌گذاری مطلوب نیست و طرح محوری جایگزین لایحه محوری شده است. با این حال در شرایط کنونی درصد قابل توجهی از پیشنهادهای تقنینی اعلام وصول شده طرح هستند و بیشتر وقت مجلس صرف بررسی طرح‌ها می‌شود. این در حالی است که در نهایت درصد قابل توجهی از این طرح‌ها به دلایل مختلف، از جمله ناکارآمدی، تبدیل به قانون نمی‌شود؛ اما باز هم تعداد طرح‌های قانون‌شده بسیار بالاست.

دوره تقنینی	تعداد/ درصد لوایح اعلام وصول شده	تعداد/ درصد طرح‌های اعلام وصول شده	درصد طرح‌های تبدیل شده به قانون
هشتم	۳۵۲ درصد ۵۲	۳۲۵ درصد ۴۸	۳۳ درصد
نهم	۲۱۷ درصد ۲۱	۴۸۰ درصد ۶۹	۴۷ درصد
دهم	۲۲۸ درصد ۳۲	۴۹۳ درصد ۶۸	۳۹ درصد

مأخذ^{۴۵}: مرکز مالگیری، ۱۳۹۹: ۱۱

طبق آمار یادشده اگرچه در نهایت اکثر قوانین مصوب لوایح بوده‌اند، طرح‌ها بیشتر از لوایح اعلام وصول شده‌اند. البته تمسک به تعداد لوایح تصویب‌شده برای مطلوب نشان دادن وضعیت کنونی صحیح نیست. چون حجم قابل توجهی از لوایح مربوط به موافقنامه‌های

بین‌المللی، عضویت در کنوانسیون‌ها، و مانند آن است. پس از کسر آمار این موارد، باید در خصوص میزان طرح‌ها و لوایح تصویب‌شده اظهارنظر کرد.

در نهایت باید گفت برای تصویب قوانین کارآمدتر باید بخشی از مطالعات کارشناسی پیش از اعلام وصول انجام گیرد و شرایطی برای اعلام وصول طرح‌ها قرار داده شود که کیفیت پیشنهادها، تقنینی تا قبل از اعلام وصول افزایش یابد. در غیر این صورت هزینه‌های گزافی به بودجه عمومی و بیت‌المال تحمیل می‌شود. بنابراین از منظر کارشناسی در بازه زمانی معین اشتراط مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول به مصلحت نظام به نظر می‌رسد و مجلس می‌تواند از مکانیسم اصل ۱۱۲ برای این منظور استفاده کند.

مصادیق مؤلفه‌های تشخیص قابلیت اعلام وصول در قوانین موجود

با بررسی قوانین و رویه موجود مجلس شورای اسلامی می‌توان تشریفات را احصا کرد که هم‌اکنون برای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها یا لوایح فرض شده است. در واقع اگرچه در نگاه اولیه اطلاق اصل ۷۴ قانون اساسی این تصور را ایجاد می‌کند که به صرف اینکه پانزده نفر از نمایندگان مجلس مفادی را پیشنهاد بدهند این پیشنهاد قابلیت اعلام وصول در مجلس شورای اسلامی را پیدا می‌کند، فرایند کنونی منطبق بر این تصور نیست و علاوه بر شرایط یادشده در قانون اساسی تشریفات دیگری نیز برای تشخیص قابلیت اعلام وصول مد نظر قرار می‌گیرد. این تشریفات ناشی از استظهار عرفی ارائه طرح یا لایحه یا اقتضائات اجرایی است. ملاحظه این مصادیق می‌تواند مؤید استدلال‌های یادشده در قسمت قبل باشد. این تشریفات به شرح زیر است:

- **کتبی بودن:** همه طرح‌ها و لوایح باید به صورت مکتوب تقدیم دبیر هیئت‌رئیس مجلس بشوند. در واقع، اگرچه نصوص قانونی (چه قانون اساسی چه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس) اطلاق دارند و به نظر می‌رسد که به صورت انتزاعی امکان ارائه طرح یا لایحه، چه به صورت کتبی چه به صورت شفاهی، وجود دارد، رویه و عرف مجلس این است که به دلیل اقتضائات عملی همه طرح‌ها و لوایح باید کتباً تقدیم رئیس جلسه شود.

- **تکمیل کاربرگ نگارش طرح‌ها و لوایح به‌ویژه در خصوص مقدمه**

توجیهی: ذیل ماده ۱۲۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اعلام می‌دارد:

طرح‌های قانونی با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. این طرح‌ها پس

از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌گردد. طرح‌ها نیز همانند لوایح باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به‌وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.

با توجه به این ماده، باید همه طرح‌ها دارای چهار قسمت باشد. بدین منظور به صورت سیستمی کاربرگی تهیه شده است. این کاربرگ دارای قسمت عنوان، مقدمه توجیهی، نام پیشنهاددهندگان طرح، و مواد پیشنهادی است. بنابراین اگر طرحی این مختصات را نداشته باشد، عملاً امکان اعلام وصول ندارد. مشابه همین کاربرگ برای لوایح نیز در نظر گرفته شده است. با دقت در ماهیت این موارد، می‌توان دریافت که مهم‌ترین این تشریفات برای ارائه طرح‌ها و لوایح مقدمه توجیهی است. چون شرطی ماهوی محسوب می‌شود و معمولاً دلایل ضرورت و اهداف قانون‌گذاری در آن ذکر می‌شود. در نظام مطلوب و کارآمد قانون‌گذاری، پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح باید مستند و مستدل به اسناد کارشناسی در حوزه‌های مختلف باشند و ضمن نظرخواهی از نهادهای تخصصی هر بخش نظرات کارشناسی با در نظر گرفتن جامع‌نگری به صورت یکپارچه و در ارتباط با محور اصلی موضوع جمع‌بندی و به صورت خروجی قابل بهره‌برداری برای نمایندگان ارائه شوند (با این حال، کیفیت مقدمه توجیهی، چه در طرح‌ها چه در لوایح، پایین است و توجهی درخور به آن نمی‌شود) (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸: ۴۴).

همان‌طور که گفته شد، شرط حمایت حداقل پانزده نماینده از مفاد طرح در قانون اساسی آمده است. اما سه قسمت دیگر در آیین‌نامه داخلی مجلس به شروط نگارش طرح و لایحه اضافه شده است. بنابراین یکی دیگر از مؤلفه‌هایی که هم‌اکنون برای اعلام وصول طرح‌ها و لوایح لازم است مد نظر قرار بگیرد تکمیل هر چهار قسمت این کاربرگ است. تأکید می‌شود که لازمه قانون‌گذاری صحیح پیش‌بینی چنین کاربرگ‌هایی است و نباید با تعصب بی‌جا بر واژگان قانون اساسی اقتضائات علمی و عرفی و اجرایی قانون‌گذاری نادیده گرفته شود.

• **عدم امکان اعلام وصول طرح یا لایحه با موضوعات متعدد به عنوان ماده**

واحد: ماده ۱۳۸ آیین‌نامه داخلی بیان می‌دارد:

نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به عنوان ماده واحد پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند. در صورتی که طرح یا لایحه مشتمل بر بیش از یک موضوع باشد، باید مواد و تبصره‌ها جزء به جزء طرح و مورد شور قرار گیرد. هیئت‌رئیس موظف است قبل از اعلام وصول طرح‌ها و

لوايح مفاد اين ماده را رعايت نمايد. لايحه بودجه ساليانه كل كشور و متمم آن از اين قاعده مستثني است.

در مقام تفسير ماده ۱۳۸ بايد چند نکته را مد نظر داشت. ماده يادشده ذيل مبحث اول (با عنوان «طرح‌ها و لوايح قانوني») از فصل اول (با عنوان «قانون‌گذاري») در آيين‌نامه داخلي آمده است. به عبارت ديگر، به لحاظ جايگاه، اين ماده در مقام بيان ابتداي فرايند قانون‌گذاري و قبل از طي «مراحل بررسي و تصويب طرح‌ها و لوايح عادي» (عنوان مبحث دوم) است. بنابراين براي تفسير اين ماده بايد در نظر داشت كه جايگاه اين ماده مبين تشريفات اعلام وصول است. همچنين با كنار هم گذاشتن صدر و ذيل اين ماده اين نتيجه حاصل مي‌شود كه اگر يك طرح يا لايحه بيش از يك موضوع داشته باشد قابل ارائه به عنوان ماده واحده نيست و هيئت‌رئيسه مسئول عدم اعلام وصول آن است. در نتيجه، نبايد حكم مياني اين ماده^{۴۶} رويكرد مفسر را تغيير دهد. اگرچه حكم مياني بيانگر روش رسيدگي طرح‌ها و لوايح داراي موضوع متعدد است، حكم صدر اين ماده ممنوعيت اعلام وصول طرح‌ها و لوايح با موضوع متعدد در قالب ماده واحده است.^{۴۷} در واقع اين موضوع به ماهيت ماده واحده بازگشت دارد. اين مورد نيز از ديگر محدوديت‌هاي ارائه طرح و لايحه است.

در مجموع بايد گفت علاوه بر شرايط درج‌شده در اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسي، در آيين‌نامه داخلي مجلس نيز در مواد متعدد «تشريفات» و «شرايط شكلي» براي اعلام وصول طرح‌ها و لوايح بيان شده است و اين شرايط مورد ايراد شوراي نگهبان قرار نگرفته است. در واقع اگرچه اين شرايط و تشريفات ناشي از الزامات عرفي و علمي قانون‌گذاري‌اند، به‌صراحت در قانون اساسي بيان نشده‌اند. بنابراين تصريح به مؤلفه‌هايي كه لازمه علمي و عرفي قانون‌گذاري صحيح است مغاير قانون اساسي به نظر نمي‌رسد. البته دايره شمول اين مؤلفه‌ها بستگي به رويكردها دارد. در صورت اتخاذ رويكرد مضيق مؤلفه‌هاي بسيار محدودی لازمه قانون‌گذاري صحيح برشمرده مي‌شود و طبعاً در رويكرد موسع محدوده اين مؤلفه‌ها وسيع‌تر است.

سازكار تشخيص قابليت طرح در مجلس

با توجه به استدلال‌هاي يادشده، مؤلفه‌هاي ذكرشده در سياست‌هاي كلي نظام قانون‌گذاري امكان اشتراط براي اعلام وصول را دارند. اگر هر يك از دلايل يادشده پذيرفته شود، اين مؤلفه‌ها با توجه به ظرفيت‌هاي سياست‌هاي كلي نظام قانون‌گذاري تعيين مي‌شود. در حالي كه سابقاً (قبل از ابلاغ سياست‌هاي كلي نظام قانون‌گذاري) پذيرش هر يك از استدلال‌هاي مطرح‌شده در قسمت قبل بعضاً به مؤلفه‌هاي متفاوتي منتج مي‌شد. به هر حال بند نهم

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مؤلفه‌های بسیاری را مطرح می‌کند که عبارت‌اند از: «ارزیابی تأثیرات قانون»، «تنقیح قوانین»، «شفافیت و عدم ابهام»^{۴۸}، «قابلیت اجرا»، «معطوف بودن به نیازهای واقعی»، «استحکام در ادبیات»، «دارا بودن شناسه تخصصی»، «رعایت ضوابط قانون‌نویسی»، «عدالت‌محوری و عدم تبعیض ناروا»، «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی». برای تحقق بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، برخی از این موارد ذکر شده در این بند ناظر به اسناد پشتیبان است که باید در آن‌ها گنجانده شوند و برخی دیگر ناظر به متن طرح یا لایحه است. در اسناد پشتیبان، باید به مسئله، انواع راهکارهای حل آن، چرایی انتخاب یکی از راهکارها، نتایج و تأثیر آن بر سایر متغیرهای اجتماعی، و مانند آن پرداخته شود.

مسئله باید منبعث از واقعیت باشد. هرچه مطالعات انتزاعی‌تر باشد خطای فکری آن زیادتر است. باید در تشخیص مشکل همه ذی‌نفعان^{۴۹} مداخله داشته باشند. ذی‌نفعان کسانی هستند که تصمیمات مقامات دولتی بر آن‌ها اثرگذار است و بر این اساس باید در روند تصمیمات و قانون‌گذاری مشارکت داشته باشند. این مشارکت در انتخاب راه‌حل مسئله، که ممکن است طیفی از سازکارهای مختلف ناظر به آن باشد، ضروری است. پس از طی همه این مراحل، اسناد پشتیبان برای ارائه پیش‌نویس تقنینی آماده می‌شود و تهیه سند پشتیبان می‌تواند یکی از شروط اعلام وصول باشد.

طبیعی است امکان اشتراط همه مؤلفه‌های یادشده به صورت یکباره و دفعی وجود ندارد. ایجاد مکانیسمی برای افزایش کیفیت پیش‌نویس‌های تقنینی باید تدریجی باشد. چون اشتراط همه موارد مذکور به طرح‌ها یا لوایح نیازمند بسترهایی است که هم‌اکنون به صورت مطلوب وجود ندارد. از این رو مشکلات اجرای کامل و یکباره آن می‌تواند به افزایش انتقادات بیفزاید و باعث رد کامل آن شود. پیشنهاد می‌شود ابتدا درج این موارد به پیوست طرح‌ها و لوایح اختیاری در نظر گرفته شود و عدم رعایت این تشریفات مانع از اعلام وصول نباشد. در نهایت، پس از ایجاد بسترهای کافی برای این امر، مؤلفه‌های دیگری برای تشخیص اعلام وصول طرح‌ها شرط شود.

اولین گام تعیین مشوق‌هایی برای طرح‌ها و لوایح دارای مؤلفه‌های یادشده است. این مشوق‌ها می‌تواند در اولویت‌دهی بررسی در کمیسیون یا صحن یا مانند آن ظهور پیدا کند. هدف از اعطای این مشوق‌ها فرهنگ‌سازی برای تهیه این مؤلفه‌ها قبل از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح است. واضح است که این راهکار منوط به تشخیص مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول نیست و به صورت مستقل نیز برای تقویت در همه مراکز و مؤسسات پژوهشی قابل ارائه است.

در گام بعدی پیشنهاد می‌شود مؤلفه‌های شرط‌شده به دو دسته تقسیم شوند: «مؤلفه‌های قابل اصرار» و «مؤلفه‌های غیر قابل اصرار». مؤلفه‌های قابل اصرار مواردی هستند که طراحان می‌توانند به‌رغم نواقصی در تأمین مؤلفه‌ها بر اعلام وصول شدن طرحشان اصرار کنند. در این صورت، اعلام وصول آن منوط به تأیید «اکثریت مطلق نمایندگان حاضر در جلسه» یا «جلسه مشترک رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و هیئت‌رئیس مجلس» باشد. در مقابل مؤلفه‌های غیر قابل اصرار مواردی هستند که بدون تحقق آن‌ها در هیچ شرایطی امکان اعلام وصول طرح یا لایحه وجود ندارد. بنابراین، می‌توان ضمانت اجرای هر یک از مؤلفه‌ها را سطح‌بندی کرد؛ بدین شکل که برای عدم رعایت شروط بااهمیت ضمانت اجرای عدم اعلام وصول در نظر گرفت و در مقابل برای عدم رعایت شروط کم‌اهمیت یا رعایت ناقص شروط مهم ضمانت اجرای اخطار رفع نقص یا قابلیت اصرار پیش‌بینی کرد. تأکید می‌شود که جهت حفظ حقوق نمایندگی، در مرحله اعلام وصول، این مؤلفه‌ها به صورت شکلی احراز شوند و بررسی ماهوی به جهت کیفیت مطالب صورت نگیرد. به عبارت دیگر، معیارهای اعلام وصول طرح‌ها لازم است شکلی باشند نه ماهوی. مثلاً اگر داشتن گزارش ارزیابی تأثیرات قانون شرط اعلام وصول باشد صرف وجود این گزارش از هر یک از پژوهشگاه‌ها یا مراکز علمی معتبر کفایت می‌کند.^{۵۰} و بررسی کیفیت محتوای این گزارش در مرحله اعلام وصول شرط نیست.^{۵۱} تأکید می‌شود که این صلاحیت نباید در مرکز پژوهش‌های مجلس منحصر شود. چون، با توجه به کمبود امکانات جهت بررسی همه طرح‌ها، این انحصار باعث کاهش بسیار سرعت اعلام وصول می‌شود. با این حال می‌توان برای اعلام مخالفت این مرکز امتیاز خاص قائل شد.

علت تأکید بر احراز شکلی مؤلفه‌ها آن است که اولاً یکی از انگیزه‌های مهم برای شناسایی معیارهایی برای اعلام طرح‌ها کاهش تعداد آن‌ها و جلوگیری از هدررفت هزینه عمومی برای رسیدگی به طرح‌ها است و منطقی نیست برای چنین انگیزه‌ای فرایندی زمان‌بر، مثل احراز مؤلفه‌های ماهوی و کیفی، شناسایی شود. ثانیاً بررسی ماهوی طرح‌ها معرکه آراست. چون کارشناسی این‌چنینی تابع دکتترین علمی در هر حوزه خواهد بود و حتی ممکن است نظرات مختلف کارشناسی مستمسکی برای مصلحت‌سنجی و سیاست‌ورزی شود.

اشکالی که ممکن است در این مجال طرح شود این است که شناسایی مؤلفه‌های شکلی برای اعلام وصول طرح‌ها خود می‌تواند موجب کثرت ارائه آن‌ها و نقض غرض شود. چون وقتی فرایند ارائه طرح در قالبی معین و کارشناسی محدود می‌شود ارائه‌کنندگان راحت‌تر می‌توانند به آن اعتماد کنند و گذر زمان نیز این امر را به مراتب سهل‌تر خواهد کرد. بنابراین ممکن است در درازمدت، با وضع مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول، تعداد طرح‌های تصویب‌شده

افزایش یابد و لایحه محوری محقق نشود. در این زمینه باید گفت اولاً معمولاً توان کارشناسی و امکانات در بدنه قوه مجریه بیشتر از قوه مقننه است و از این رو اگر کیفیت پیش‌نویس‌های تقنینی مد نظر باشد تعداد لوایح طبیعتاً بیشتر خواهد بود. البته افزایش کیفیت قوانین هدف اصلی این پیشنهاد است و با لحاظ این هدف تصویب طرح‌های باکیفیت مانعی ندارد. ثانیاً تأکید بر وضع مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول نافی سایر آسیب‌ها نیست. بنابراین افزایش کیفیت قانون‌گذاری نیازمند جمع شرایط مختلفی است که در این مقاله صرفاً در خصوص یک مورد ارائه بحث شد.

در نهایت گفتنی است که وضع مؤلفه‌های تشخیص اعلام وصول ماهیت تقنینی دارد. بنابراین نیازمند قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی از طریق اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس است و هیئت‌رئیس مجلس نمی‌تواند با وضع مقرره‌ای این مهم را اجرایی کند. در کنار ایده یادشده، باید توجه کرد ابتکار تقنینی ابزار کنترل قدرت سیاسی است و اعطا یا محدود کردن هر یک از قوا در ابتکار تقنینی بر مختصات تفکیک قوای آن نظام سیاسی مؤثر است. بنابراین، به‌رغم ضرورت افزایش کیفیت پیش‌نویس‌های قانونی، نباید با محدود کردن مجلس در ابتکار تقنینی از قدرت سیاسی مجلس در اداره کشور و به‌خصوص نظارت بر قوه مجریه کاسته شود. در این زمینه، می‌توان پیش‌نویس‌های تقنینی را در دو دسته تقسیم کرد. دسته اول پیش‌نویس‌هایی هستند که به صورت جزئی در یک موضوع هنجارگذاری می‌کنند. در چنین حالتی مجلس اطلاعات کافی برای قانون‌گذاری در اختیار دارد. دسته دوم پیش‌نویس‌هایی هستند که ضوابط کلی را تعیین می‌کنند. در آن چارچوب، مشخص کردن جزئیات را به قوه مجریه وامی‌گذارند. قوانینی که حاصل پیش‌نویس‌های دسته دوم باشند قوانین توانمندساز^{۵۲} یا قوانین پدر و مادر نامیده می‌شوند.

در واقع با تصویب قوانین توانمندساز مجلس، ضمن شروطی، تصمیم‌گیری در خصوص مسائل فنی را به قوه مجریه وامی‌گذارد و برای خود فرصت تصمیم‌گیری در خصوص مسائل مهم سیاستی و راهبردی ایجاد می‌کند^{۵۳} (Lovelock & Evans, 2008: 422). مجالس قانون‌گذار به چند دلیل از الگوی دوم استفاده می‌کنند؛ از جمله:

- عدم تخصصی یا فقدان تجربه در اتخاذ تصمیم؛
- کندی در فرایند قانون‌گذاری: برخی تصمیمات قانونی ممکن است فوری باشند و این فوریت با فرایند پارلمان سازگار نیستند؛
- جلوگیری از دخالت‌های سیاسی در تصمیم‌گیری: محیط پارلمان آکنده از ملاحظات سیاسی و حزبی است و ورود به جزئیات هنجارگذاری در یک موضوع

می‌تواند انگیزه‌های سیاسی و حزبی را فعال کند. بنابراین، واگذاری تصمیم‌گیری در جزئیات به یک نهاد تخصصی ضروری است؛

● فقدان ظرفیت برای رویارویی با تغییر و عدم قطعیت: پارلمان‌ها ممکن است از ناتوانی خود در پیش‌بینی همه موارد احتمالی آینده و واکنش سریع به تغییرات محیطی آگاه باشند. بنابراین ممکن است تصمیم‌گیری را به نهادهایی که به مشکلات خاص نزدیک‌ترند تفویض کنند (Zapatero Gomez, 2019: 156).^{۵۴}

در موارد یادشده و مشابه آن مجلس صلاحیت قانون‌گذاری خود را منتقل می‌کند. در استفاده از قوانین توانمندساز نباید واگذاری کامل اختیارات تقنینی مجلس به یک دستگاه صورت پذیرد. نظارت مجلس بر آن دستگاه محدود به قانون اولیه نیست و مجلس با توجه به اطلاعات خود می‌تواند در هر زمان صلاحیت‌های واگذارشده را تغییر دهد و حتی آن نهاد را منحل کند. بنابراین تصویب قوانین توانمندساز مغایرتی با تفکیک قوا ندارد (Garvey & Stiff, 2023: 10-11).

با توجه به مطالب پیش‌گفته، هنگامی که پارلمان اطلاعات کافی ندارد یا نمی‌تواند تأثیر تصمیم‌گیرهای خود را ارزیابی کند می‌تواند با تعیین اهداف یا ضوابط یا تعیین بازه زمانی ضمن یک قانون مشخص کردن جزئیات اجرایی را واگذار کند. به عبارت دیگر اگرچه به صورت متداول گفته می‌شود که باید ابتکار اکثر قوانین از طریق لایحه باشد، پارلمان‌ها نیز از طریق قوانین توانمندساز تأثیرگذاری عمیقی در حکمرانی دارند. در نهایت، باید گفت امروزه الگوی ابتکارات تقنینی مجلس و دولت متفاوت است و نباید مجلس را به دلایل گوناگون در ابتکارات تقنینی محدود کرد. گفتنی است در نظام حقوقی ایران نظر مشهور آن است که امکان قانون‌گذاری تفویض به صورت محدود در چارچوب اصل ۸۵ پذیرفته شده است. طبق این نظر صرفاً در برخی از حالات تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های مجلس یا دولت امکان‌پذیر است (امینی باغادرانی، ۱۳۹۰: ۱۰۷ و ۷۲). با این حال در رویکردهای اخیر شورای نگهبان امکان واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری همراه ذکر ضوابط آن به قوه مجریه پذیرفته شده است. مثلاً می‌توان به ایراد مرحله اول شورای نگهبان^{۵۵} و اصلاحیه مجلس در ارتباط با ماده ۵ «لایحه بیمه اجباری خسارت واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه» اشاره کرد. این رویکرد گام اولیه در پذیرش تصویب قوانین توانمندساز در ایران است.

نتیجه‌گیری

یکی از راهکارهای تقویت کیفیت قانون‌گذاری پیش‌بینی سازکاری برای تشخیص اعلام وصول طرح‌ها و لوایح است تا از این طریق متونی در دستور کار پارلمان قرار گیرد که اقتضائات اولیه قانون‌گذاری مدرن در آن رعایت شده باشد. همان‌طور که بیان شد، اصل ۷۴ اعلام وصول طرح و لایحه را در مجلس با شروطی امکان‌پذیر می‌داند. برخی با حصری دانستن شروط مطرح در قانون اساسی قائل به امتناع گسترش این شروط شده‌اند. در این پژوهش با چندین استدلال امکان افزوده شدن به این شروط ممکن دانسته شد. این استدلال‌ها بدین شرح است:

۱. تشریح معنای اصطلاحی طرح و لایحه قانونی در اصل ۷۴؛
 ۲. شرط شکلی اصل ۷۴ شرط لازم برای اعلام وصول و نه شرط کافی؛
 ۳. اصل ۷۴ در مقام بیان حکم و نه موضوع؛
 ۴. وضع شرایطی برای تشخیص اعلام وصول بر اساس مکانیسم اصل ۱۱۲.
- علاوه بر استدلال‌های نظری یادشده، در رویه عملی کنونی نیز تشریفات به جمع شروط اصل ۷۴ افزوده شده است؛ از جمله «کتبی بودن»، «نگارش پیشنهاد در کاربرگ مخصوص»، «عدم امکان اعلام وصول طرح یا لایحه با موضوعات متعدد به عنوان ماده واحده». مجموع این استدلال‌ها نشان می‌دهد در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران امکان وضع شروطی برای طرح پیش‌نویس تقنین در مجلس وجود دارد. در نهایت برای عملیاتی شدن این امکان با استفاده از سیاست‌های کلی قانون‌گذاری پیشنهادهایی مطرح شد. در ارائه راهکار این نکته مهم مد نظر بوده است که اساساً ابتکار قانونی یکی از ضرورت‌های مردم‌سالاری کنترل قدرت توسط قدرت و ارتقای نظم عمومی است. بنابراین محدود کردن ابتکار تقنینی دولت و مجلس هر دو راهکارهای اقتدارگرایانه است و خطر تحدید دولت و مجلس در آن وجود دارد. راهکار دقیق این است که الگوی ابتکارات تقنینی مجلس و دولت متفاوت باشد؛ با این توضیح که در صورتی که محتوای پیش‌نویس نیازمند ابتنا بر داده و اطلاعات و بررسی سوابق تقنینی است باید اعلام وصول آن منوط به احراز مؤلفه‌هایی شود. بدین جهت، پس از طی گام‌های اولیه، در نهایت، پیشنهاد می‌شود با ایجاد دو کمیته بدوی و تجدید نظر در مجلس شورای اسلامی طرح‌ها و لوایح در قیاس با مؤلفه‌هایی ارزیابی شوند. این مؤلفه‌ها حسب اهمیت می‌توانند در دو دسته مؤلفه‌های قابل اصرار و مؤلفه‌های غیر قابل اصرار جای گیرند. گفتنی است به‌رغم امکان حقوقی اعلام وصول اختیاری، تحقق آن نیازمند توجه به موضوعات سیاسی و اجتماعی و فرهنگی است. بنابراین، اجرای سازکارهای پیشنهادی منوط به بررسی همه جوانب است. در مقابل نمایندگان مجلس امکان اعلام وصول اجباری پیش‌نویس قوانین

امکان و سازکارهای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی... ■ ۱۶۷

توانمندساز را دارند. با توجه توأمان به این دو راهکار، علاوه بر ارتقای کیفیت تقنینی، اقتدارات مجلس برای تقنین و نظارت بر دولت محدود نمی‌شود.

یادداشت‌ها

۱. ارزیابی تأثیرات قانون (RIA: Regulatory Impact Assessment) «تکنیکی برای ارتقای تصمیمات قانونی بر پایه تجربه از طریق سنجش نظام‌مند و دائمی تأثیرات بالقوه یا بالفعل ناشی از عملکرد دولت است تا آثار مثبت و منفی تقنین مشخص گردد.» (زرشکن عابد، ۱۳۸۷: ۲۹).
۲. ماده ۵۰. تمام افراد ملت می‌توانند تقاضاهای خود را برای درخواست تصویب قوانین یا بیان نیازهای عمومی به مجلسین ارسال کنند.
۳. ماده ۸۹ ... ۲. قوانین و مصوبات فدرال به صورت عام در صورت درخواست ۵۰۰۰۰ شهروند سوئیسی دارای حق رأی یا هشت ایالت جهت تصویب یا رد به رأی مردم ارجاع خواهد شد.
۴. در موارد عدم اقدام دولت به ارائه لایحه بودجه چند دوازدهم، لزوم تقدیم لایحه از سوی دولت قابل تردید و تأمل است. با این حال تفصیل این موضوع از موضوع این مقاله خارج است.
۵. اصل ۷۵. طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.
۶. نص‌گرایی سه کاربرد و معنا دارد:

الف) نص‌گرایی مقابل اجتهادگرایی. این کاربرد از نص‌گرایی در فضای فکری اسلامی رواج پیدا کرد و تاریخ ایجاد آن به قرن دوم هجری می‌رسد که در آن فرقی ظاهر شدند که نص دینی را تنها منبع معرفت دینی می‌انگاشتند و با اجتهاد در فقه و اعتقادات سخت مخالفت می‌کردند. تبلور این رویکرد در تحصیل معرفت اسلامی ظاهرگرایان یا همان اهل حدیث بودند که به ظواهر قرآن و احادیث اکتفا می‌کردند. در میان شیعیان نیز نحله‌ای پدید آمد که فقط به احادیث معصومان^(ع) اعتنا می‌کردند و حتی تمسک به ظاهر قرآن را نیز مصداق تفسیر به رأی می‌دانستند و اجتهادات عقلی را، که در علوم چون کلام و فلسفه و اصول فقه متبلور شده‌اند، جایز نمی‌شمردند (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۴ - ۱۴۵).

ب) نص‌گرایی در مقابل اصالت خواننده متن. نص‌گرایی در این کاربرد در برابر این ایده که مفسر می‌تواند در تفسیر و برداشت خود از متن آزادی عمل داشته باشد می‌ایستد و محوریت دادن به خواننده متن را با همه اشکال آن نفی می‌کند. این نوع نص‌گرایی خواننده را ملتزم به اطلاعاتی که از خود متن به دست می‌آید می‌کند و در عالم حقوق دست قضا و مجریان قانون را در فهم و تفسیر قوانین و مقررات گشوده نمی‌داند تا پیش‌فرض‌های سوژکتیو و ذهنی خودشان را، که مبتنی به تلقی‌های فلسفی و اخلاقی و مصلحت‌سنجی‌های فردی است، در فرایند فهم متن قانون اعمال کنند (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۶). این رویکرد با آنکه با اصالت خواننده در فهم و تفسیر متن مخالف است فهم و تفسیر متن را با محوریت مراد مقنن و ماتن برمی‌تابد و با آن سازگاری دارد.

ج) نص‌گرایی در مقابل قصدمحوری تفسیری. در فلسفه حقوق این کاربرد از نص‌گرایی به متن‌گرایی موسوم است و در برابر رویکردهایی که تفسیر قانون را بر محور قصد قانون‌گذار تجویز می‌کنند می‌ایستد (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۶). در رویکرد سوم به فهم و تفسیر متن با آزادی عمل تفسیری قاضی مخالفت می‌شود و وظیفه اصلی مفسر قانون اکتفا به معنای متعارف و محتوای سمانتیکال متن قانون عنوان می‌شود. متن‌گرایی خود به دو نوع متن‌گرایی مثبت و متن‌گرایی منفی تقسیم می‌شود که در اولی تأکید بر عدم تأثیر دادن قصد تقنینی است و در دومی افزون بر تأکید بر نفی قصد تقنینی در تقنین بر محور قرار دادن اصول و قواعد زبانی و معنای متعارف

۱۶۹ امکان و سازکارهای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی... ■

حاصل از کاربست آن‌ها در فهم و تفسیر قانون تأکید می‌شود. از منظر متن‌گرایی تصرفات قصدگرایانه قضات در تفسیر متن قانونی به منزله قانون‌گذاری و ساختن قانون است. علاوه بر این، متن‌گرایان مخالف گشاده بودن دست قاضی در تفسیر قانون مطابق با عدالت و اخلاقیات هستند (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۷ - ۱۴۸).

۷. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ← خلف‌رضایی، ۱۳۹۳.

۸. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۱۰ شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۳.

۹. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ← یآوری و همکاران (۱۳۹۶).

۱۰. البته باید توجه داشت که از طریق تفسیر قانون اساسی اصلاح صورت نپذیرد.

۱۱. گفتنی است این پیشنهاد تجویزی خلاف قانون اساسی نیست، بلکه از ظرفیت مجمع تشخیص مصلحت نظام که نهادی منبعث از قانون اساسی است استفاده شده است. در واقع از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌توان حکمی خلاف «نص صریح قانون اساسی» ذکر و بر این اساس در قانون اساسی بازنگری کرد. مجمع تشخیص صرفاً می‌تواند نظر مبتنی بر مصلحت مجلس شورای اسلامی را برخلاف «تفسیر شورای نگهبان» از قانون اساسی تأیید کند.

۱۲. اصل ۱۱۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

۱۳. از آنجا که هنوز مجلس یازدهم به اتمام نرسیده و اقدامات این مجلس هنوز وفق ماده ۲۱۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به صورت عمومی منتشر نشده است، امکان درج آمار آن در جدول تهیه‌شده وجود ندارد و به آمار مجلس دهم اکتفا شده است.

۱۴. در صورتی که طرح یا لایحه مشتمل بر بیش از یک موضوع باشد، باید مواد و تبصره‌ها جزء به جزء طرح شود و مورد شور قرار گیرد.

۱۵. رویه فعلی اعلام وصول در مجلس مطابق رویکرد تفسیری یادشده نیست.

۱۶. همچنین بند ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری بیان می‌دارد: «عدالت‌محوری، شفافیت، و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری».

17. stake holder

۱۸. یکی از موضوعات مهم در این زمینه استانداردهای علمی یک گزارش پیش‌نویس قانونی است. اگرچه به دلایل مطروحه در متن نمی‌توان برای اعلام وصول کردن پیش‌نویس شروطی ماهوی برای این گزارش‌ها را مطرح کرد، باید در مراکز علمی چارچوبی متقن و مبتنی بر ضوابط علمی در این خصوص قرار داده شود و با توجه به گزارش‌های تهیه‌شده هر ساله مراکز علمی پایش و رتبه‌بندی شوند. مثلاً باید در این گزارش‌ها ارزیابی تأثیرات قانون مبتنی بر داده‌های موثق و معتبر باشد و صرف مطالعات کتابخانه‌ای کفایت نمی‌کند. همچنین در این گزارش باید سوابق تقنینی مرتبط با موضوع مطرح شود. به‌رغم اهمیت توصیف استانداردهای این گزارش‌ها، این موضوع خارج از هدف اصلی این پژوهش است.

۱۹. البته لازمه این پیشنهاد شفافیت اطلاعات و تضارب آرا در میان همه ذی‌نفعان و کارشناسان است و بدون این موارد در درازمدت ممکن است نهادهای کارشناسی در خدمت قدرت و گروه‌های سیاسی قرار گیرند.

۱۷۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

20. Enabling Act/Empowering Act

۲۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ← زانتاکی، ۱۴۰۱، ۳۱۹ - ۳۲۰.
۲۲. برای مطالعه در این زمینه ← مؤذنی، ۱۳۹۳، ۱۱۰ - ۱۱۱.
۲۳. اظهارنظر شورای نگهبان به شماره ۹۴/۱۰۲/۵۸۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ در خصوص «لایحه بیمه اجباری خسارت واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه».

منابع

- ابریشمی‌راد، م و عباس‌علی، ک. (۱۳۹۵). «رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون». *دانش حقوق عمومی*، (۱۳)، ۱ - ۲۲.
- امینی باغبادرانی، م. (۱۳۹۰). *مطالعه تطبیقی تفویض اختیار قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه*. ایران: دانشگاه شیراز.
- انصاری، ب. (۱۳۹۸). *اصول و فنون قانون‌گذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین*. تهران: دادگستر.
- پژوهشکده شورای نگهبان. (۱۴۰۰). *محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
- حبیب‌زاده، ت. (۱۳۹۳). «نظارت قضایی و رویکردهای دیوان عالی فدرال امریکا در تفسیر قانون اساسی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی». *دانش حقوق عمومی*، (۱۰)، ۱۱۳ - ۱۴۰.
- خلف‌رضایی، ح. (۱۳۹۳). «رویکردهای تفسیر به قانون اساسی با نگاهی به نظرات شورای نگهبان». *دانش حقوق عمومی*، (۷)، ۷۳ - ۹۳.
- دهقان‌بنادکی، ع. (۱۴۰۰). «اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» (قسمت اول: فرایند تقنین)». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گیری*. تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی.
- زرشکن عابد، ل. (۱۳۸۷). *ارزیابی تأثیرات قانون*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شریف، م. (۱۳۸۴). «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن». *پژوهش حقوق عمومی*، ۷ (۱۶)، ۲۱۳ - ۲۴۹.
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۸۶). *حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- عبدالاحد، ع. (۱۳۹۸). *آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کوئن‌جی، مویل (۱۳۸۷). *ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مؤذنی، ر. (۱۳۹۳). *حقوق عمومی اقتصادی: مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه*. تهران: مجد.
- واعظی، ا. (۱۳۹۹). *هرمونتیک حقوقی*. قم: مؤسسه بوستان کتاب.
- یاوری، ا. (۱۳۹۶). *اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی*. تهران: انتشارات قوه قضاییه.

قوانین و اسناد

اظهارنظر شورای نگهبان به شماره ۹۴/۱۰۲/۵۸۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ در خصوص «لایحه بیمه اجباری خسارت واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه». آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی. سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۵۸ با اصلاحیه سال ۱۳۶۸. قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه، مصوب سال ۱۳۷۸. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۱۰ شورای نگهبان درخصوص اصل ۷۳. نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۷۵۱، مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷ درخصوص اصل ۹۸.

References

A) Books, articles and theses:

- Abdul Ahad, A. (2018). *Pathology of the Legislative System of the Islamic Republic of Iran*. Expert Report of the Islamic Council Research Center. (In Persian)
- Abrishmi Rad, M., Kodkhodaei, A. (2015). "The Procedure of the Guardian Council Regarding the Principles and Criteria Ruling on Legislative Initiative". *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 13. 1-22.
- Amini Baghbadrani, Masoud (2011). *An Applied Study of the Delegation of Legislative Discretion in the Legal Systems of the Islamic Republic of Iran and France*. Iran: Shiraz University. (In Persian)
- Ansari, Baqir (2018). *Principles and Techniques of Legislation; Preparation of draft Plans and Bills, Revision and Compilation of Laws*. Tehran: Justice Publishing House. (In Persian)
- Dehghan Benadaki, Ali. (2021). expert opinion on: "Amendment plan for articles of the law of internal regulations of the parliament" (the first part of the legislative process). Tehran: *Research Center of the Islamic Council*. serial number 17963. (In Persian)
- Executive Branch Agencies Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies'. *Congressional Research Service*, Serial number: R45442.
- Executive Branch Agencies'. *Congressional Research Service*, Serial number: R45442.
- Executive Branch Agencies Congress's Authority to Influence and Control Garvey, Todd; Stiff, sean M. (2023). 'Congress's Authority to Influence and Control.
- Garvey, Todd; Stiff, Sean M. (2023). 'Congress's Authority to Influence and Control.
- Habibzadeh, T. (2014). "Judicial review and American Supreme Court's

approaches to interpretation of the Constitution in the light of the political and social evolutions". *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*. 10. 113-140.

Khalaf Rezaei, H. (2014). "Approaches to Constitutional Interpretation; with Regard to the Guardian Council's Decisions", *Knowledge Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, (7), 73-93. (In Persian)

Kuenji, Moyil. (2008). Improving the efficiency of legislative procedures of parliament, translated by Hassan Vakilian. *Majlis Research Center*. serial number 9426. (In Persian)

Lovelock, Lynn; Evens, John (2008). *New South Wales Legislation Council Practice*. Sydney: The Federation Press.

Lovelock, Lynn; Evens, John (2008). *New South Wales Legislation Council Practice*. Sydney: The Federation Press.

Muezzin, R. (2014). *General Economic Law: A Comparative Study of Iran and France*. Tehran: Majd Publications. (In Persian)

Sharif, M. (2005). "Gas Wins Legal Hierarchy Pervasive Cultural Revolution even Higher". *Public Law Research Quarterly*, 7 (16), 213-249 .

Tabatabayi Mottamani, M. (2007). *Fundamental Rights*. Tehran: Mizan.

The Research Institute of the Guardian Council. (2021). *Outline of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, second volume*. Tehran: Publications of the Research Institute of the Guardian Council. (In Persian)

Vaezi, A. (2019). *legal hermeneutics*. Qom: Bostan Kitab Institute. (In Persian)

Yavari, Asadullah et al. (2016). *principles and criteria of judicial interpretation in public law*. Tehran: Judiciary Publications. (In Persian)

Zantaki, H. (2022). Law writing art and technology of regulation rules. translated by Hassan Vakilian. Tehran: Samt and Majlis Islamic Shura Publications. (In Persian)

Zapatero Gomez, V. (2019). *The Art of Legislation*. Switzerland: Springer.

Zarshkan Abed, L. (2008). *Evaluating the effects of the law*, Tehran: Islamic Parliament Research Center. (In Persian)

B) Laws and documents

Interpretation theory No. 583/21/76 dated (31/5/1997) of the Guardian Council regarding the seventy-third principle. (In Persian)

Interpretive theory of the Guardian Council No. 9751 dated (19/10/1983) regarding the ninety-eighth principle. (In Persian)

Statement of the Guardian Council No. 5814/102/94 dated (13/12/2013) regarding "Compulsory insurance bill for damages caused to third parties due to accidents caused by vehicles". (In Persian)

The Constitution of the Islamic Republic of Iran approved in (1979) with the amendment of (1989) . (In Persian)

The general policies of the administrative system of the notification of the Supreme Leader in (2019). (In Persian)

The general policies of the legislative system of the notification of the Supreme Leader in (2018). (In Persian)

۱۲۴ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

The internal regulations of the Islamic Council approved in (1379) with subsequent amendments and additions. (In Persian)

The Law on the Duties and Powers of the Head of the Judiciary approved in (1999). (In Persian)

فرآیند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه؛ مطالعه‌ی موردی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم

حامد نیکونهاد،* سیده نگار موسوی**

چکیده

رویکرد دولت یازدهم در ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه و واکنش نمایندگان مجلس به آن، عاملی برای توجه بیشتر حقوقدانان به ماهیت حقوقی برنامه‌های توسعه و نقطه‌ی عطفی برای بازنگری در مبانی قانونی و رویه‌ای قوانین برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور شد. محتوای موضوعی لوایح برنامه‌ی توسعه دربردارنده‌ی برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدتی در موضوعات و زمینه‌های متعددی همچون اقتصاد کلان، نظام اداری، کشاورزی، آموزش عمومی و بیمه اجتماعی است که تهیه و تصویب این لوایح مستلزم هماهنگی قوا در انجام وظایف خود در این حوزه است. طبق رویه‌ی جاری، برنامه‌ی توسعه باید مطابق با سیاست‌هایی باشد که رهبر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، تصویب و ابلاغ می‌کند. سپس محتوای لایحه در دولت با محوریت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و تنظیم می‌شود و در آخر قوه‌ی مقننه مسئول بررسی لایحه و تصویب آن است. در این مقاله تلاش شد با شیوه‌ی تحلیل رویه‌ای به اختلاف پیش‌آمده میان دولت و مجلس در جریان تصویب برنامه‌ی ششم توسعه، همچون پرونده‌ای حقوقی نگریسته شود و با رویکردی تحلیلی به دلایل نمایندگان مجلس به‌عنوان خواهان پرونده و مستندات دولتمردان به‌مثابه خواننده پرداخته شود. از این رهگذر در این پرسش تأمل شد که فرایند تهیه و تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه از منظر حقوقی چگونه ارزیابی می‌شود. تحلیل رویه‌ای چالش پیش‌آمده و توجه به دیدگاه موافقان و مخالفان و تلقی دولت از برنامه‌نویسی و غور در اسناد و منابع حقوقی گویای آن است که اگرچه اقدام دولت با رویه‌ی مستقر اصطکاک دارد، ولی ظرفیت‌های موجود در اصول ۴۳، ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی، توجیه حقوقی اقدامات دولت را فراهم می‌کند.

واژگان کلیدی: لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه، قانون برنامه‌ی توسعه، قانون برنامه و بودجه، برنامه‌های میان‌مدت، سیاست‌های کلی نظام، اصل ۱۳۴ قانون اساسی، اصل ۱۲۶ قانون اساسی، اصل ۴۳ قانون اساسی، الزام دولت به تهیه‌ی لایحه.

* Email: hamednikoonahad@gmail.com

نویسنده مسئول

** Email: snm1389@yahoo.com

مقدمه

برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در زمره‌ی برنامه‌های میان‌مدت در مسائل کلان کشور هستند. برنامه‌هایی که حسب رویه‌ی اساسی موجود، مطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی رهبری تدوین می‌شوند.

راجع به قوانین برنامه به صورت خلاصه باید گفت که امروزه به منظور برنامه‌ریزی در جهت توسعه و پیشرفت کشورها در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، فرهنگی و مانند آن برنامه‌هایی تحت عنوان برنامه‌ی توسعه یا برنامه‌ی عمران چندساله تهیه می‌شود. در ایران نیز قوانین برنامه از سال ۱۳۲۸ با عنوان برنامه‌ی عمرانی، وارد نظام تقنینی کشور شد و در عمل تا پیش از انقلاب اسلامی شش «برنامه‌ی عمرانی» تصویب و اجرا شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی این گروه قوانین با عنوان «قانون برنامه‌ی توسعه» به تصویب می‌رسد. البته این قوانین اولین بار بعد از انقلاب در سال ۱۳۶۸ به تصویب رسید و آغازگر برنامه‌های توسعه بود (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۵۶).

خصوصیت استمرار قوانین، که بر اساس آن یک قانون تا به وسیله‌ی قانونی دیگر نسخ و یا ابطال نشود اجرای آن ادامه دارد (راسخ، ۱۳۸۴: ۴۵)، در قوانین برنامه جاری نیست. همچنین به واسطه‌ی اهمیت قانون برنامه، طبق قسمت ۵ بند د ماده‌ی ۱۱۷ و ماده‌ی ۱۸۱ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس،^{۵۶} تصویب و اصلاح آن در مجلس نیازمند رأی موافق اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه‌ی رسمی است. به علاوه مجمع تشخیص مصلحت نظام از باب تفویض رهبری، به موجب بند ۲ و ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از طریق هیئت عالی نظارت، اهتمام ویژه‌ای نسبت به قوانین برنامه از جهت انطباق آنها با سیاست‌های کلی نظام دارد.

برنامه‌های توسعه ارتباط دوسویه‌ای با بودجه‌های سالانه‌ی کشور دارند؛ به نحوی که از یک سو هر ساله بودجه‌ی کشور مطابق با برنامه‌های توسعه میان‌مدت و سیاست‌گذاری‌های آن پیش‌بینی می‌شود و از سوی دیگر تخصیص بودجه نمایانگر توجه و اهمیت به برنامه‌های توسعه است. طبق مواعد تعیین‌شده در ماده‌ی ۸ قانون برنامه و بودجه‌ی کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ دولت موظف بود حداقل شش ماه پیش از پایان برنامه‌ی هر دوره، لایحه‌ی برنامه‌ی دوره‌ی بعد را برای تصویب به مجلس تقدیم کند.^{۵۷} لوائح برنامه‌ی توسعه که مشتمل بر سیاست‌ها، هدف‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در یک بازه‌ی زمانی معین هستند، در تمام مراحل، از تدوین لایحه تا تصویب آن به عنوان قانون برنامه، بر اساس ماده‌ی ۸ قانون برنامه و بودجه و مواد ۱۸۰ و ۱۸۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حمایت می‌شوند. این نکته که تنها مستند قانونی لوائح

برنامه پنج‌ساله (و گاه شش‌ساله) تنها یک ماده باشد، نشان از کم‌توجهی قانونگذار به این مسئله است که در جای خود بررسی خواهد شد.

آنچه در این نوشتار با تبیین فرایند تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه در رویه‌ی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مطالعه می‌شود، چالش‌های حقوقی تهیه و تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم به صورت تحلیلی و در قالب پرونده است. از این رهگذر، تلاش می‌شود الزامات حقوقی فرایند تصویب این دست لوایح مطرح شود. سؤال اصلی این مقاله، این‌گونه صورت‌بندی می‌شود: فرایند تهیه و تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه از منظر حقوقی چگونه ارزیابی می‌شود؟

چالش پدید آمده میان قوای مجریه و مقننه درباره‌ی فرایند و مرجع تصویب برنامه و دیدگاه‌های مدافعان هریک و رفت و برگشت‌هایی که در فرایند تبادل لوایح گوناگون میان دولت و مجلس و شورای نگهبان وجود داشت، سبب توجه ویژه به برنامه‌ی ششم و بررسی موردی آن شد تا بتوان به این بهانه و با بازخوانی اسناد قانونی و رویه‌ی اساسی موجود، الگوی موجهی برای تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه ارائه کرد. مواجهه‌ی علمی با پدیده‌های سیاسی نظام حقوقی به صورت یک پرونده، گامی مهم و ضروری برای شناسایی رویه‌های حاکم بر نظام سیاسی است. شناسایی رویه‌های اساسی به‌عنوان بخشی از دانش حقوق اساسی، مؤلفه مغفول مطالعات حقوق عمومی است. در این پژوهش تلاش شده تا با بررسی و تحلیل برخی از این رویه‌ها به صورت تحلیلی، این بعد از حقوق عمومی تقویت شود.

با وجود اهمیت لوایح برنامه‌ی توسعه و تأثیر آن در قوانین بودجه، متأسفانه قانونی که ماهیت و فرایند تهیه این لوایح را به نحوی مطلوب ساماندهی کند وجود ندارد. این امر اصلی‌ترین عامل پدید آمدن دیدگاه‌های متمایز درباره‌ی محتوای این سند و شیوه‌ی تصویب آن است. به همین دلیل، از طرفی دولت به‌عنوان نهاد اجرایی خواستار تدوین برنامه مطابق با تشخیص خود و از طرف دیگر قوه‌ی مقننه با ابزار تصویب لوایح در پی اعمال صلاحدید خود است.

لایحه‌ی ششم برنامه تحقق عینی این چالش‌ها بود، به گونه‌ای که از ابتدای تنظیم لایحه زمزمه‌های تغییر در نحوه‌ی ارائه برنامه و ماهیت آن از سوی دولت مطرح شد. دولت خود را متولی امور برنامه و بودجه می‌داند و مدعی است که در این امر مقررات قانونی خاصی از سوی قانونگذار تدوین نشده است و با ارائه دلایلی که مستند به قانون اساسی است، قانونی بودن عملکرد خود را موجه می‌کند. مجلس از طرف دیگر فقط تصویب لایحه‌ای از سوی دولت را به‌عنوان لایحه‌ی برنامه می‌پذیرد که بتوان عنوان قانونی لایحه را بر آن اطلاق کرد. از همین رو، لایحه‌ی تقدیمی دولت را به استناد رویه‌ی

پذیرفته شده‌ی موجود، فاقد این عنوان و امری بدیع می‌داند.

در بخش اول با نگاهی گذرا به اولین برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و پیشینه‌ی برنامه‌ریزی در ایران به ضرورت برنامه‌ریزی می‌پردازیم. در بخش دوم به نظام حقوقی کنونی حاکم بر تهیه و تصویب قانون برنامه خواهیم پرداخت. این ساختار که در بیشتر موارد غیرمدون است، با نظام حقوقی مدون در ایران چندان همسو نیست. این دوگانگی ساختاری بعد از چندین سال در برنامه ششم ضعف خود را نشان داد. تعامل دولت و مجلس در این برنامه (بخش سوم مقاله) نشان داد که از منظر دولت، رویه‌ی شکل گرفته در ارتباط با لوايح برنامه‌های اول تا پنجم توسعه بی‌اعتبار است. دولت در حالی به ارائه دلایل و مستنداتش می‌پرداخت که از منظر اکثر نمایندگان همین رویه میزان سنجش لایحه دولت در برنامه‌ی ششم قرار گرفت و از آنجا که لایحه‌ی دولت به لحاظ شکلی و ماهوی مطابق رویه نبود، نتوانست موافقت نمایندگان را جلب کند.

۱. اهمیت برنامه‌ریزی و جایگاه برنامه‌های توسعه

در اهمیت برنامه از قول فانسوا پرو، برنده‌ی جایزه‌ی نوبل، در کتاب *مفهومی نو/از توسعه* گفته شده که برنامه «تصویر کمی شده‌ای از ساختار مطلوب برای یک ملت در پایان مثلاً یک دوره‌ی پنج‌ساله است که متأثر از معیارهایی است که به طور سازگار طراحی شده‌اند و برای ترغیب یا تحت کنترل درآوردن فعالیت‌ها یا عملیات ویژه مورد استفاده قرار می‌گیرند» (به نقل از بهارستان فر و مرکز مال‌میری، ۱۳۹۰: ۱۳ و ۱۴).

۱-۱. ضرورت وجود قانون برنامه‌ی توسعه

برنامه نمایش منطقی یا رعایت سلسله مراتب فعالیت‌های مربوط به هم در یک رشته تصمیمات منظم برحسب دوره‌های زمانی است. برنامه‌ریزی فرایند تفکر در باب مسائل گوناگون و همه‌جانبه‌ای است که جهت‌گیری و آینده‌نگری را به صورت عملی دارد و بر محور خط‌مشی برنامه قرار می‌گیرد (زیاری، ۱۳۸۱: ۶۰۰). اگر توسعه را مجموعه‌ی آرمانی یک جامعه برای دستیابی به زندگی بهتر و متعالی بدانیم، توجه به توسعه و پیشبرد آن هم در جوامع توسعه‌یافته و هم جوامع در حال توسعه بدون توجه به سیاست دولت‌ها امری فراگیر خواهد بود، به گونه‌ای که توسعه از اهداف کلان جوامع و ملاکی برای مقایسه آنها است.

با این اوصاف برنامه‌ریزی بهترین راه برای رسیدن به این اهداف آرمانی است و به‌عنوان چارچوبی معین برای رسیدن به اهداف توسعه در سطح جهان عموماً پذیرفته شده است. در واقع برنامه‌ریزی فرایندی برای دستیابی سریع‌تر و آسان‌تر به اهداف توسعه است که در آن مسیر، مراحل رسیدن به هدف و نحوه‌ی دستیابی به آن تعیین می‌شود (نجفی کانی و قدیری معصوم، ۱۳۸۲: ۱۱۱ و ۱۱۲).

در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره‌ی سیاست‌های کلی، در تعریف برنامه چنین آمده است: «برنامه طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی [که] برای دوره خاص یا دوره مشخصی تدوین می‌شود. در واقع برنامه، دستور کار و عمل هریک از بخش‌های فعالیت در یک نظام است» (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج ۱: ۷۷). بنابراین، برنامه درصدد عملیاتی کردن آرمان‌ها است و تحقق عینی سیاست‌ها در ابعاد گوناگون منوط به تدوین برنامه‌های مدون و زمان‌بندی شده است.

۲-۱. پیشینه‌ی قانون برنامه‌ی توسعه

اندیشه‌ی برنامه و برنامه‌ریزی در ایران به زمان عباس میرزا، از شاهزادگان دوره‌ی قاجار، و جنگ‌های ایران و روس بازمی‌گردد. شکست ایران و لطمات ناشی از آن در دوره‌ی فتحعلی شاه مسائلی را پیش کشید که به زمان امیرکبیر (نخست‌وزیر ناصرالدین شاه قاجار) انجامید و سرانجام در دوره‌ی پهلوی اول با شعار نوگرایی، حرکت‌هایی برای داشتن برنامه و برنامه‌ریزی آغاز شد (زیاری، ۱۳۸۱: ۶۰۲ و ۶۰۳). بنابراین باید اذعان داشت که حل مسائل اقتصادی و اجتماعی از طریق برنامه‌ریزی علمی و فنی، مانند بیشتر کشورهای جهان سوم، خیلی دیر شروع شد.

تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، شش برنامه تهیه و تنظیم و پنج برنامه اجرا شد. برنامه ششم به دلیل تقارن با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ اجرا نشد. اولین برنامه در سال ۱۳۲۷ با فکر و نگرش برنامه‌ریزی در کشور از طریق ایجاد سازمان برنامه و بودجه با سازوکار انجام کار و ایجاد نظم در امور اقتصادی مطرح شد. برنامه‌ی دوم با همان روش تهیه شد؛ ولی به‌عنوان شالوده‌ریز توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی کشور شهرت یافت. به همین منوال از برنامه‌ی سوم به بعد نظام برنامه‌ریزی تکامل یافت و مشارکت بخش دولتی و خصوصی در آن دیده شد (نجفی‌کانی و قدیری معصوم، ۱۳۸۲: ۱۱۲). پنج برنامه‌ی عمرانی از قبیل برنامه‌ی عمرانی هفت‌ساله‌ی اول ۱۳۳۳-۱۳۲۷، برنامه‌ی عمرانی هفت‌ساله‌ی دوم ۱۳۴۱-۱۳۳۴، برنامه‌ی سوم عمرانی ۱۳۴۶-۱۳۴۲، برنامه‌ی چهارم عمرانی ۱۳۵۱-۱۳۴۷ و برنامه‌ی پنجم عمرانی کشور (تجدیدنظرشده) ۱۳۵۶-۱۳۵۲، همگی از برنامه‌های عمرانی مصوب در رژیم پیشین بوده‌اند که اجرا شدند.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و استقرار نظام جمهوری اسلامی، ایران از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۶۸ که یازده سال از پیروزی انقلاب می‌گذشت، به واسطه‌ی تحولات پس از انقلاب و جنگ تحمیلی، سند مدون برنامه‌ی توسعه نداشت و لویح توسعه در این مدت به دلایل گوناگون به تصویب مجلس نرسید. سرانجام در ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ اولین برنامه‌ی توسعه ایران تهیه

شد. پس از آن پنج برنامه‌ی توسعه تدوین، تصویب و اجرا شدند. برنامه‌ی اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)، برنامه‌ی دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)، برنامه‌ی سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)، برنامه‌ی چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴)،^{۵۸} برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۰)^{۵۹} با عناوین مشابه «قانون برنامه‌ی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیدند.^{۶۰} بدین ترتیب پیشینه‌ی برنامه‌ریزی در ایران در قالب سند مدون برنامه، شامل پنج برنامه‌ی عمرانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و پنج برنامه‌ی توسعه بعد از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ است.

۱-۳. جایگاه قانون برنامه در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی

اگر بخواهیم دقیق‌تر درباره‌ی جایگاه قانون برنامه‌ی توسعه در نظام حقوقی و در ساختار سلسله‌مراتب قوانین (به طور کلی) سخن بگوییم، توضیح و تحلیلی راجع به جایگاه قانون ارگانیک مفید به نظر می‌رسد. از نظر برخی حقوقدانان، قوانین مصوب قوای قانونگذاری به دو دسته‌ی عادی و ارگانیک تقسیم می‌شوند. هرچند قوانین ارگانیک توسط مجلس به تصویب می‌رسند «ولی به‌مثابه تدبیری برای اجرای قانون اساسی و تکمیل آن تلقی می‌شوند. ... بدین ترتیب، گرچه قوانین ارگانیک جزئی از قانون اساسی نیستند، اما جایگاهی برتر از قوانین عادی دارند. جایگاه خاص آنها به دلیل حدنصاب لازم برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه در قانون اساسی، موضوعات مندرج در آنها و نقش آن مفاد در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به لحاظ انطباق با قانون اساسی است» (مرکز مال‌میری، ۱۳۹۰: ۲۱۷ و ۲۱۸). البته چنین تفکیکی در نظم حقوق اساسی جمهوری اسلامی وجود ندارد و همه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع اختصاصی تقنین (اصول ۵۸ و ۷۱) اعتبار یکسان دارند و به طرز مشابهی بر طبق اصل ۹۴ برای شورای نگهبان فرستاده می‌شوند.

حد نصاب خاص (دوسوم نمایندگان حاضر) برای اصلاح قانون برنامه‌ی توسعه و یا اصلاح این قانون در ضمن لایحه‌ی بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح، دلیلی مبنی بر قصد قانونگذار برای برتری بخشیدن به قانون توسعه نسبت به سایر قوانین نیست؛ چنان‌که نصاب خاص برای تصویب قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مقرر در اصل ۶۵ قانون اساسی، برتری خاصی از جهت سلسله‌مراتب برای این سند به ارمغان نیاورده است. افزون بر این، ویژگی موقتی بودن قانون برنامه‌ی توسعه می‌تواند تا حدی بر برتری قانون برنامه‌ی توسعه بر دیگر قوانین تأثیر منفی بگذارد. توضیح اینکه طبق تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۱۶۳ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، مدت اجرای اصلاحیه‌های قانونی آزمایشی و برنامه‌ی توسعه تابع اجرای اصل قانون خواهد بود. یکی دیگر از مفاد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس که می‌تواند در جهت اهمیت قانون برنامه‌ی

توسعه به آن توجه کرد، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۸۲ قانون مذکور در خصوص فرایند رسیدگی به بودجه سالانه است. در این ماده آمده است: «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد...». قید «عدم مغایرت با قانون برنامه» قیدی کلی است که می‌تواند دلیلی بر اهتمام نظام حقوقی به تضمین ثبات این قانون محسوب شود؛ اگرچه، شأن بالاتری برای قانون برنامه در پی ندارد. با در نظر داشتن این واقعیت که قانون برنامه، برنامه‌ای میان‌مدت در مسائل کلان کشور است و در همه‌ی ادوار مطابق سیاست‌های کلی ابلاغ شده از سوی رهبری تدوین می‌شود اهمیت این برنامه دوچندان خواهد شد.

در مجموع به نظر می‌رسد قانونگذار و دیگر قوای حکومتی تلقی ویژه‌ای از قانون برنامه به‌عنوان قانونی حاوی احکامی کلی و فراگیر دارند که در قالب قانون برنامه‌ی پنج‌ساله راهنمای عمل دولت در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. با این حال جایگاه قانون برنامه به‌عنوان یک قانون عادی در سلسله مراتب نظام حقوقی با ابهام مواجه است. هرچند همواره مجلس تلاش می‌کند بر اجرای مفاد قانون برنامه به‌عنوان قانون برنامه‌ی عمل دولت برای مدت زمان پنج سال تأکید شود، اما آنچه در عمل رخ می‌دهد، در راستای این تأکید نیست و بسیاری از مفاد قانون برنامه به دلایل مختلف به مرحله اجرا نمی‌رسند (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۱۹ و ۲۲۰).

به طور کلی، با وجود اینکه نمی‌توان قانون برنامه را قانونی ارگانیک شمرد، اما معیارهایی وجود دارد که نشان‌دهنده نوعی برتری این قانون نسبت به قوانین عادی است. برخی از این معیارها عبارت‌اند از: تدوین این قانون مبتنی بر سیاست‌های کلی اختصاصی برنامه مصوب رهبر، لزوم مطابقت برنامه با این سیاست‌ها از طریق نظارت ویژه مجمع تشخیص مصلحت نظام، لزوم عدم مغایرت پیشنهادهای بودجه‌ای نمایندگان با قانون برنامه و در نهایت نصاب خاص برای تصویب و اصلاح این قانون.

۲. نظام حقوقی حاکم بر تهیه و تصویب قانون برنامه

در این بخش از نوشتار به مدد غور در اسناد قانونی گوناگون و دقت در رویه‌های شکل گرفته در خصوص تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه، سعی می‌شود نظام حقوقی حاکم بر این فرایند تبیین شود. رویه‌های اساسی، که می‌توانند به تدریج به عرف‌های اساسی و لازم‌الاجرا در منظومه نظام حقوقی تبدیل شوند، از رهگذر اعمال صلاحیت نهادها، مراجع و مقامات مختلف حکومتی پدید می‌آیند. توضیح آنکه هنگامی که هر مقام یا مرجعی درصدد ایفای وظایف قانونی خویش برمی‌آید، ناگزیر تلقی خود را از اسناد قانونی ملاک عمل قرار داده، به اعمال صلاحیت می‌پردازد. تکرار و تداوم این عملکردها در طول زمان به تدریج رویه‌هایی را پدید

می‌آورد؛ رویه‌هایی که برحسب تکرار به طور نسبی مقبول می‌افتند و در نظام حقوقی پذیرفته می‌شوند؛ اما هنوز به قطعیت نرسیده‌اند. این عدم قطعیت در روند تصویب لایحه‌ی برنامه‌ی ششم به‌خوبی نمود پیدا کرد. اگر رویه‌ها با مخالفت سایر بازیگران سیاسی مواجه نشوند، به مرور مستقر شده، به اصولی تبدیل می‌شوند که قواعدی حقوقی و رای قانون اساسی ایجاد می‌کنند؛ به گونه‌ای که جزو قواعد نانوشته قانون اساسی قلمداد می‌شوند.

با وجود سابقه تدوین و تصویب دست‌کم ده لایحه‌ی برنامه در ایران، تاکنون در خصوص ترتیبات قانونی این روند به طور شایسته‌ای قانونگذاری نشده است. در قوانین موجود تنها ماده‌ی ۱ قانون برنامه و بودجه اشاره‌ای کاملاً گذرا به تعریف برنامه دارد. برابر این ماده «برنامه عمرانی پنج‌ساله - منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد». این مقرر به تعریف برنامه‌های عمرانی و موضوعات مطرح در آن پرداخته و توجهی به روند قانونی و حقوقی‌ای که لوایح برنامه تا مرحله اجرا باید طی کنند ندارد.

ماده‌ی ۷ قانون یادشده در مقام تبیین بخشی از فرایند تهیه‌ی برنامه، سازمان برنامه و بودجه را موظف کرده است پیش از پایان هر دوره‌ی برنامه‌ی عمرانی پنج‌ساله، برنامه‌ی دوره‌ی بعد را بر اساس پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی و مطالعات خود و تلفیق آنها با در نظر گرفتن اولویت‌ها تهیه و به شورای اقتصاد^{۶۱} تسلیم کند تا پس از بررسی و تأیید، برای طرح در هیئت وزیران ارسال کند. در ماده‌ی ۸ نیز به دولت تکلیف شده حداقل شش ماه پیش از پایان هر دوره‌ی برنامه، لایحه‌ی برنامه‌ی دوره‌ی بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. از ماده‌ی اخیر سه تکلیف برای دولت استخراج می‌شود: ۱. لزوم تهیه‌ی «لایحه»ی برنامه از سوی دولت، ۲. لزوم ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه به مجلس جهت «تصویب»، ۳. الزام دولت به تهیه‌ی لایحه‌ی برنامه دست‌کم شش ماه پیش از اتمام هر برنامه.

اما مؤخر بر این احکام، الزاماتی در قانون اساسی به‌عنوان قانون برتر مقرر شده است که می‌توان آنها را به نوعی در تعارض با احکام یادشده تلقی کرد؛ از جمله در اصل ۱۳۴ به تعیین برنامه و خط‌مشی دولت اشاره شده که به طور مطلق و بی هیچ قید و شرطی از سوی رئیس‌جمهور و با همکاری وزرا تهیه و تدوین می‌شود و نیازی به تصویب مجلس ندارد. اصل

۱۲۶ نیز مستقیماً رئیس‌جمهور را مسئول برنامه و بودجه‌ی کشور قرار داده است. با صراحت قانون اساسی در این اصول، در پذیرش صلاحیت رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و تعیین و اجرای آن، تردیدی باقی نمی‌ماند. لذا نمی‌توان تدوین و تصویب امور برنامه را از اختیارات دولت خارج کرده، مجلس را مرجع صالح در این زمینه دانست. از طرفی با قبول صلاحیت قوه‌ی مجریه ناگزیر به پذیرش اصل تلازم که از لوازم اصل صلاحیت است خواهیم بود.

«مفهوم اصل این است که به‌عنوان مثال چنانچه قانونگذار صلاحیت یا اقتداری را به مقام عمومی اعطا می‌کند، آنچه از لوازم و تبعات چنین صلاحیتی است نیز در چارچوب آن قرار می‌گیرد، به گونه‌ای که بدون در نظر گرفتن لوازم و تبعات آن، هدف از اعطای چنین اقتداری محقق نخواهد شد و واگذاری صلاحیت‌ها امری لغو و بیهوده خواهد بود. ... اصل تلازم از بدیهیات عقلی است که هیچ انسان عاقلی آن را انکار نمی‌کند. البته گفتنی است که بدیهی و عقلی بودن این اصل در قلمرو حقوق عمومی به این معنا نیست که گستره کاربرد آن نامحدود است یا بر دیگر اصول در همه شرایط ترجیح دارد. در وضعیت‌ها و مواردی می‌توان به این اصل استناد کرد که قانونگذار به طور شفاف و روشن حکم مشخصی را بیان نکرده و یا سکوت، ابهام و تعارض در ادبیات قانونی وجود دارد و استناد به آن سازگار با سایر اصول حقوقی و اصول قانون اساسی باشد. در صورتی که متون قانونی تکلیف امری را به طور شفاف معین کرده است، استناد به اصل تلازم و جاهت حقوقی ندارد» (زارعی، ۱۳۹۴، ۲۴۹ و ۲۵۰).

به نظر می‌رسد استناد به اصل تلازم در بحث اخیر بجا و با منطق حقوقی سازگار است؛ چراکه قانونگذار در خصوص لوازم و تبعات صلاحیت دولت در امور برنامه از قبیل مقررگذاری یا ارائه‌ی لایحه سکوت کرده و آنچه مطابق اصل مستفاد می‌گردد، صلاحیت رئیس‌جمهور و هیئت وزیران در داشتن این صلاحیت است.

علاوه بر مستندات قانونی بالا، آنچه تاکنون ملاک و مبنای تصویب این دسته از لوایح بوده، رویه‌ای است که در ارتباط میان دولت و مجلس شکل گرفته است. بر اساس این رویه، دولت و به طور خاص زیرمجموعه‌های آن (سازمان برنامه و بودجه^{۶۲} و شورای اقتصاد) مسئول تدوین لوایح برنامه بوده‌اند. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنج‌ساله از سوی مقام رهبری^{۶۳} (مستند به بند نخست از اصل ۱۱۰ قانون اساسی)، دولت با در نظر گرفتن این سیاست‌ها و در راستای تحقق آنها و با بهره‌مندی از تخصص و توان کارشناسی خود، لایحه‌ی برنامه را برای مدت پنج سال با ذکر جزئیات در قالب جداول، شاخص‌ها و هزینه‌ها تهیه کرده، لایحه‌ی پیشنهادی خود را همچون سایر لوایح، جهت تصویب به مجلس ارسال می‌کرد. مجلس نیز هیچ‌گاه، حتی هنگامی که دولت در ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه تأخیر داشته است، از

صلاحیت موضوع اصول ۷۱ و ۷۴ قانون اساسی استفاده نکرده و اقدام به ارائه «طرح» برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه نکرده است^{۶۴} و سعی کرده با رایزنی‌های سیاسی و استفاده از اهرم‌های نظارتی همچون تذکر و پرسش یا نطق نمایندگان، دولت را به ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه ملزم کند.^{۶۵}

بنابراین، رویه‌ی اساسی نیز حاکی از لزوم تقدیم برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی توسعه از طرف دولت و ضرورت تصویب برنامه در مجلس، همچون سایر لوایح پیشنهادی دولت، است. در واقع برای تصویب برنامه‌ی توسعه، فرایندی همچون فرایند تهیه و تصویب لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کشور، مقرر در اصل ۵۲ قانون اساسی، برای لوایح برنامه‌ی پنج‌ساله، طی شده است.^{۶۶}

۳. تعامل دولت و مجلس در لایحه‌ی برنامه‌ی ششم (جوه تمایز آن)

۹ تیر ۱۳۹۴ مقام رهبری سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه را همزمان به رئیس‌جمهور و رئیس مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ کرد. مطابق رویه‌ی موجود لوایح برنامه‌ی توسعه باید بر اساس این سیاست‌های ابلاغی تدوین شوند. تأخیر دولت در ارائه‌ی لایحه به مجلس منجر به تمدید لایحه‌ی برنامه‌ی پنج‌ساله شد.

در نهایت دولت در آبان ماه ۱۳۹۴ «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» را به مجلس تقدیم کرد. با این تفاوت که این لایحه همچون لوایح سابق، لایحه‌ی واحدی نبود. به عبارتی عملکرد دولت طی ماه‌های بعد نشان داد که دولت قصد دارد لایحه‌ی برنامه‌ی ششم را در سه لایحه‌ی مجزا و طی سه مرحله تقدیم مجلس کند. عملکرد دولت منجر به طرح نظرات بسیاری از سوی مخالفان و موافقان شد و اکثریت مجلس را در مقابل دولت قرار داد.

۱۳۹۴/۱۲/۴ سند برنامه و اسناد پشتیبان آن	۱۳۹۴/۱۰/۲۸ لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای احکام توسعه	۱۳۹۴/۸/۴ لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه‌های
---	--	---

واکاوی لوایح پیشنهادی دولت به مجلس پیرامون برنامه‌ی ششم (در یک نگاه)

۳-۱. لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه‌ی کشور

دولت یازدهم برخلاف معمول ده برنامه‌ی گذشته، در ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه به مجلس نوآوری یا بدعتی را به نمایش گذاشت. بدین نحو که در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۵ لایحه‌ای با عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» در پنجاه ماده را، برخلاف رویه‌ی شکل گرفته درباره‌ی برنامه‌های توسعه، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و نامی از لایحه‌ی برنامه‌ی توسعه برده نشد. این تفاوت تنها یک تفاوت عنوانی در لایحه‌ی برنامه‌ی توسعه نبود، بلکه زمره‌های تغییر محتوایی نیز از طرف دولت به گوش می‌رسید.

در مقدمه‌ی لایحه‌ی مذکور آمده بود: «در سال‌های اخیر احکامی با ماهیت دائمی بنا بر ضرورت در برنامه‌های توسعه تکرار شده و این امر منجر به حجیم شدن برنامه‌های مذکور با تکالیف متعدد برای دولت گردیده است، لذا به منظور رفع این مشکل و در جهت احصای احکام دائمی برنامه‌های یاد شده که بستر توسعه را فراهم می‌سازند، لایحه زیر برای تشریفات قانونی ارائه می‌شود». دو بخش دانستن احکام لوایح بحث جدیدی نیست و پیش از لایحه‌ی ششم نیز در آثار نویسندگان و پژوهشگران مطرح شده بود. در مقام اجرا و عمل نیز مشاهده شده است که برخی مواد لوایح سابق، بنا بر ماهیت آنها و اهدافشان، تا به امروز جاری هستند؛ برای مثال و به تصدیق مرکز پژوهش‌های مجلس، حدود ۶۰ حکم (در مقابل ۱۶۱ حکم جدید) از برنامه‌ی سوم توسعه به برنامه‌ی چهارم توسعه نیز تنفیذ شده است. معمولاً در برنامه‌های توسعه، احکام متعددی یافت می‌شود که از برنامه‌های گذشته تنفیذ شده است. بسیاری از این احکام به دلیل اهمیت‌شان تنفیذ می‌شوند. حال آنکه می‌توان احکام مهمی را که در بلندمدت مورد نیاز کشور هستند، در قالب قوانین دائمی تصویب کرد. لذا تنفیذ احکامی که لازم است به صورت احکام دائمی در کشور جاری شود، از این جهت باید بازنگری شوند.^{۶۷}

این لایحه با قید دوفوریت تقدیم مجلس شد که فوریت آن در مجلس رأی نیاورد و به صورت عادی در دستور کار کمیسیون مشترک قرار گرفت. بعد از طرح نظرات مثبت و منفی نمایندگان در خصوص لایحه، نمایندگان به این نتیجه رسیدند که تبدیل احکام لایحه‌های قبلی به قانون، نه تنها از تکرار مواد مشترک در لوایح جلوگیری می‌کند، بلکه همانند اقدامی است که در قانون تنظیم مقررات بودجه‌های سالیانه انجام شده است.^{۶۸}

مجلس با کلیات لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور (با عنوان لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) موافقت کرد. در نهایت و در واپسین روزهای دوره‌ی تقنینی مجلس نهم و با قطعی شدن عدم امکان طرح و تصویب قانون برنامه‌ی ششم در این مجلس، نمایندگان احکام بسیاری که قصد الحاق به لایحه‌ی برنامه را داشتند، در قالب الحاقات به لایحه‌ی احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور پیشنهاد کردند. لذا به نظر می‌رسد که اصلاحات و الحاقات مجلس نسبت به لایحه‌ی دولت چندان در قالب اصلاح و تصویب لایحه‌ی دولت قرار نمی‌گرفت و به نوعی طرح جدیدی است که در قالب تصویب لایحه‌ی دولت اعمال شده است. مواد الحاقی مجلس به لایحه به هفتاد ماده رسید و از پنجاه ماده‌ی اولیه‌ی لایحه‌ی پیشنهادی دولت پیشی گرفت.

غیر از اصلاحات و الحاقاتی که به لایحه‌ی اصلی وارد شد، الحاقات اخیر احکام بسیار متکثر و متنوعی را وارد ساخت که به نوعی اصلاح‌کننده قوانین دیگر بود. یکی از

بخش‌های مهم مواد الحاقی نمایندگان، دائمی کردن قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و تصویب احکامی در جهت اصلاح و توسعه‌ی دایره‌ی شمول این قانون بود. این‌گونه دخل و تصرف در لایحه‌ی به‌درستی توجه شورای نگهبان را جلب و شورا نظریه‌ی خود (شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۹۵/۳/۱۹) را به قرار زیر اعلام کرد: «علی‌رغم اشکالات و ابهامات متعددی که بر این مصوبه وارد است، نظر به اینکه علاوه بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحه‌ی تقدیمی دولت توسط مجلس به عمل آمده کلاً در ۵۰ ماده به تصویب رسیده است با عنایت به اینکه قریب به ۷۰ ماده به‌عنوان مواد الحاقی به آن افزوده شده است، از آنجا که لایحه‌ی دولت با مصوبه‌ی مجلس ماهیتاً اختلاف فاحش پیدا کرده و موارد اضافه شده به خصوص مواد الحاقی از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آنها صدق نمی‌کند و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه‌ی مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد» (برای استدلال مشابه در موارد مشابه نک: اظهار نظر ۴۸۳۲۸ / ۹۱/۳۰ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۳ شورای نگهبان درباره‌ی لایحه آیین دادرسی کیفری؛ اظهار نظر شماره‌ی ۷۸۶/۱۰۲/۹۵ به تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ درباره‌ی لایحه‌ی تأسیس صندوق بیمه‌ی همگانی حوادث طبیعی).

بدین ترتیب و پس از اعلام نظر شورای نگهبان، لایحه‌ی فوق دوباره در مجلس به گردش افتاد و در نهایت پس از جلسات متعدد در تاریخ ۱۳۹۵/۴/۳۰ لایحه‌ی احکام دائمی با اصلاحاتی (عمدتاً رفع اشکالات شکلی اعم از حذف برخی مواد الحاقی و ادغام برخی مواد با یکدیگر) در صحن علنی مجلس به تصویب رسید. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۹ پس از بررسی اصلاحات به‌عمل‌آمده ۶۱ ایراد به ۴۱ ماده از لایحه‌ی احکام دائمی به استناد اصول قانون اساسی اعلام کرد. لایحه‌ی احکام دائمی مجدداً در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت تا اینکه با ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه‌ی ششم و بعد از چندین جلسه (به این دو لایحه توأمان رسیدگی شد) به‌تدریج لایحه‌ی احکام کنار گذاشته شد؛ چراکه نمایندگان بر لایحه‌ی برنامه‌ی ششم تمرکز کردند. همچنین به نظر می‌رسد علت دیگر کنار نهادن لایحه‌ی احکام این بود که این لایحه مورد پسند نمایندگان نبود است. سرانجام لایحه‌ی احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ی کشور (با رسیدگی همزمان لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۳۹۶ کل کشور و لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه) در دستور کار مجلس قرار گرفت و بعد از اصلاح ایرادات شورای نگهبان در ۷۳ ماده و ۱۰۰ تبصره در روز دهم بهمن ۱۳۹۵ در مجلس تصویب شد و در تاریخ ۲۷ بهمن نیز به تأیید شورای نگهبان رسید.

۲-۳. لایحه‌ی احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه‌ی ششم توسعه (رویکرد دولت و واکنش مجلس نسبت به آن با نگاه به دلایل مخالفان و موافقان)

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، دولت موظف بود تا شهریور ماه ۱۳۹۴ لایحه‌ی برنامه‌ی ششم را به مجلس تقدیم کند؛ ولی با چهار ماه تأخیر در ۲۸ دی ماه ۱۳۹۴ لایحه‌ی احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه‌ی ششم توسعه را به همراه لایحه‌ی بودجه به مجلس تقدیم کرد. این تأخیر منجر به عدم اتمام فرایند تصویب لایحه در مجلس تا پایان سال ۱۳۹۴ شد. لذا مجلس قانون اصلاح ماده‌ی ۲۳۵ قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی پنجم توسعه را تصویب کرد. تمدید یک‌ساله‌ی برنامه‌ی پنجم تا پایان سال ۱۳۹۵ در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ به تأیید شورای نگهبان رسید. لایحه‌ی تقدیمی (احکام مورد نیاز) نه به لحاظ ساختار و نه محتوا شباهتی به برنامه‌های توسعه نداشت و همان‌گونه که عنوان لایحه گویا است تنها شامل برخی احکام کلی در برخی موضوعات بود. واقعیت این است که آنچه دولت به مجلس ارائه کرد، فقط بخشی از لایحه‌ی برنامه بود. در فاصله‌ای کمتر از دو ماه سند برنامه و اسناد پشتیبان نیز به طور جداگانه تقدیم مجلس شد. طولی نکشید که نظرات کارشناسان و نمایندگان مجلس و متخصصان در خصوص لایحه آغاز شد.

در این قسمت با تشریح گلچینی از نظرات مستند و مستدل مخالفان و موافقان، رویکردها به اقدام دولت را بررسی می‌کنیم. با توجه به نظرات نمایندگان مجلس و نظرات کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس ابتدا به تبیین نظرات مخالف می‌پردازیم.

۱. عنوان لایحه «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» است. این لایحه یک لایحه‌ی عادی است، نه لایحه‌ی برنامه؛ زیرا نه تعریف علمی برنامه را دارد و نه تعریف قانونی آن را. در بند ۳ ماده‌ی ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، قانون معتبر حاکم بر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، مفاد و محتوای برنامه تعریف شده است. قانون فوق، لایحه‌ی تقدیمی را برنامه نمی‌شناسد. این ایراد مهم‌ترین ایراد وارد بر لایحه‌ی ۹۴/۱۰/۲۸ دولت بود.

۲. ذیل عنوان لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم، تعاریفی که معمولاً در ماده‌ی ۱ لوایح مشابه می‌آورند، آمده است؛ از جمله سند توسعه را چنین تعریف کرده است: «سند توسعه: مجموعه‌ای مشتمل بر اهداف کلی، راهبردها، راهکارها و سیاست‌ها، الزامات اساسی و منابع مورد نیاز آنها است». در مقدمه‌ی لایحه نیز با جمله‌ی «احکام مورد نیاز برای اجرای سند برنامه ششم توسعه...» برای چندمین بار تأیید می‌کند که این لایحه مقدمه‌ای است برای

برنامه‌ی ششم که به تصویب هیئت وزیران رسیده است. «در واقع قصد دارد مجوزهایی را از مجلس بگیرد و خود بعدها اقدام به تصویب برنامه کند. این اقدام در برنامه‌نویسی نوعی بدعت است که دولت فعلی آن را باب کرده است. برنامه باید مبتنی بر رویکرد اسناد بالادستی مثل سیاست‌های کلی برنامه و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باشد که این طور نیست» (پورابراهیمی، سخنگوی کمیسیون تلفیق، روزنامه شرق - ۱۱ بهمن ۹۴).

احمد توکلی، نماینده مجلس، نیز در این باره گفت: «هیچ نماینده‌ای برنامه ششم را ندیده است. این اقدام دولت بدعت و کار جدیدی است و دولت می‌خواهد در حالی که نمایندگان برنامه را ندیده‌اند لایحه اجرای احکام آن را تصویب کنند. این نخستین بار است که چنین می‌شود و این امر با آیین‌نامه داخلی مجلس و قانون برنامه و بودجه مغایر و ناسازگار است. طبق قانون، مجلس باید برنامه توسعه را بررسی و تصویب کند و سپس آن را برای اجرا به دولت بدهد. دولت باید اصل لایحه برنامه ششم را به مجلس تقدیم کند» (احمد توکلی، روزنامه شرق، ۷ بهمن ۹۴).

به نظر می‌رسد قوه‌ی مجریه توجه نداشته است که افق برنامه پنج‌ساله عمدتاً فراتر از عمر دولت‌ها است و همواره این احتمال وجود دارد که دولت تصویب‌کننده بودجه در بخشی از زمان اجرای برنامه، دولت حاکم نباشد. بنابراین در صورت تصویب لایحه‌ی احکام توسط مجلس شورای اسلامی، مجوزهایی به دولت وقت داده می‌شد تا با استفاده از آن یک برنامه‌ی رفتاری مدون کند که قطعاً ورای دوره‌ی عمر دولت یازدهم می‌بود (بررسی لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) پنج پیشنهاد برای رویکرد مجلس به لایحه‌ی احکام برنامه‌ی ششم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

۳. در مستنداتی که دولت منتشر یا توزیع کرده است، جهت‌گیری مشخصی در مستندات یا وجود ندارد یا امکان ردیابی آن نیست و اغلب مطالبی ناپیوسته و نامنسجم در آنها درج شده است. در ادامه برخی از مهم‌ترین کاستی‌ها و غفلت‌های مستندات ارائه‌شده، بررسی شده است:

- نامشخص بودن نحوه‌ی مواجهه با بحران‌های اساسی پیش‌رو و جایگاه توسعه‌ای کشور در سال‌های آینده.

- نامشخص بودن رویکرد و اهداف کلی.

- ابهام در نحوه‌ی ارتباط برنامه‌های دوازده‌گانه مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی با برنامه‌ی ششم توسعه.

- ایجاد تعهدات مالی گسترده برای دولت و نامشخص بودن نحوه‌ی تأمین منابع.

- بی‌توجهی به مسئله‌ی کسب مجوز در بسیاری از راهبردها.

- نادیده گرفتن ماهیت فراقوه‌ای بعضی سیاست‌ها.

- نامشخص بودن دستگاه متولی و پاسخگو (بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) پنج پیشنهاد برای رویکرد مجلس به لایحه‌ی احکام برنامه‌ی ششم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

۴. هیئت دولت نمی‌تواند قانونگذار باشد و تصویب سند توسعه نوعی مداخله در وظایف قوه‌ی مقننه و خلاف اصل استقلال قوا محسوب می‌شود. عنوان قانون باید تأیید و تصویب مجلس را به همراه داشته باشد.

از طرفی وقتی بودجه که طبق تعریف عملی و قانونی برنامه یک‌ساله است توسط مجلس رسیدگی و تصویب می‌شود، چگونه برنامه‌ی پنج‌ساله که سندی بالادستی است، می‌تواند با تصویب دولت قانون شود؟!

در مقابل، دولت و حامیان رویکرد برنامه‌نویسی دولت نیز به دلایلی تمسک جسته‌اند: رئیس‌جمهور در نامه‌ی شماره‌ی ۱۳۹۵۷۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ که لایحه‌ی بودجه و لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم در پیوست آن تقدیم مجلس شد، با استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی درخواست کرد احکامی را مجلس تصویب کند که در اجرای برنامه، دولت بدان‌ها نیاز دارد. همچنین گفتنی است که بند ۲ اصل ۴۳ و اصول ۵۲، ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی مسئولیت برنامه و بودجه و برنامه‌ریزی عمومی کشور را به دولت و رئیس‌جمهور داده است.

۳-۳. لایحه‌ی نهایی برنامه‌ی ششم توسعه

مجموعه‌ای از مستندات برنامه‌ی ششم توسعه مشتمل بر لایحه و اسناد پشتیبان، در مجلس نهم و سپس به مجلس دهم برای طی مراحل قانونی رسماً از سوی دولت ارائه شد. آنچه مشاهده شد لایحه‌ای سی و پنج ماده‌ای بود که به نظر می‌رسید به مواد متعددی که مجلس شورای اسلامی سابقاً به آن لایحه وارد کرده بود توجهی نداشت. البته نباید جداول اهداف کمی و منابع مالی را از نظر دور داشت. در این لایحه دولت پیوستی را مبنی بر ذکر پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و دستگاه اجرایی مسئول، به تفکیک اهداف توسعه و ارتقای بهره‌وری و عدالت و اقتصاد دانش‌بنیان به لایحه افزود و در بخش دوم پیوست پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی سال ۱۳۹۵ را این بار به تفکیک دستگاه مسئول نام برد.

ارائه‌ی لایحه‌ی فوق از شدت مخالفت مجلس و نمایندگان در قبال دولت نکاست و روند تصویب لایحه‌ی احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه را با مشکل جدی روبه‌رو کرد؛ به گونه‌ای

که کلیات لایحه‌ی نهایی برنامه‌ی ششم توسعه در کمیسیون تلفیق با رأی بالا تصویب شد؛ اما لایحه‌ی احکام مورد نیاز همچنان در دستور مجلس قرار داشت. تا اینکه رئیس مجلس در نامه‌ای به رهبری در خصوص این مسئله و وجود برخی نواقص در لایحه‌ی برنامه‌ی ششم کسب تکلیف کرد. مقام رهبری در پاسخ خود با بیان اینکه لایحه‌ی ارسالی دولت درباره‌ی برنامه در واقع «لایحه احکام مورد نیاز برای برنامه‌ی ششم توسعه» بوده است، دو راهکار مطرح کردند:

۱. تدوین و ارائه‌ی لایحه‌ی جدید به مجلس توسط دولت

۲. تکمیل و نگارش لایحه‌ی فعلی دولت در مجلس

با ورود مقام رهبری و ارائه‌ی راهکارهای ایشان در مقام ایفای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، گرچه در راهکار اول دولت می‌توانست لایحه‌ی جدیدی به مجلس ارائه دهد؛ اما لایحه‌ی جدیدی ارائه نشد. مجلس برای تسریع در تصویب لایحه با وجود ایرادهای شورای نگهبان در دو مرحله به لایحه‌ی احکام دائمی و نشستی که هیئت رئیسه مجلس با اعضای شورای نگهبان داشتند و نیز با عنایت به قیود جدی شورای نگهبان برای دخالت مجلس در لوایح پیشنهادی دولت و محدودیت اختیار اعمال تغییر در هنگام تصویب لوایح در مجلس، به راهکار دوم متوسل شد؛ چراکه مجوز تکمیل و نگارش لایحه‌ی فعلی در مجلس، نگرانی‌های مجلس را در مواجهه شدن با ایرادات شورای نگهبان از بین برد.

در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس بعد از ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه از طرف دولت در اظهار نظری کارشناسی اعلام کرد: «لایحه برنامه ششم ویژگی‌های یک برنامه توسعه را نداشته...». بنابراین انتظار می‌رود کلیات لایحه برنامه ششم توسعه به علت کاستی‌های جدی که در بخش‌های پیشین تبیین گردید، توسط مجلس مورد پذیرش قرار نگیرد. در صورت عدم رد کلیات لایحه برنامه ششم توسعه توسط مجلس محترم... مجلس مجبور به دخالت در محتوای برنامه خواهد شد. تجربه اظهار نظر شورای نگهبان در ارتباط با لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور، حکایت از وجود محدودیت برای دخالت مجلس دارد، بنابراین نمی‌توان انتظار داشت، تلاش‌های همراه با حسن نیت نمایندگان محترم مجلس، بتواند کاستی‌های جدی لایحه برنامه ششم توسعه را مرتفع سازد».

پیشنهاد رد کلیات به قوت خود باقی نماند و مرکز پژوهش‌ها با چرخشی صحیح، به جای پاک کردن صورت مسئله، راهبردهایی را برای نزدیک کردن دیدگاه‌های دولت و مجلس در این خصوص ارائه داد. این مرکز در گزارش بعدی خود به‌درستی اذعان کرد که با رد کلیات لایحه‌ی برنامه‌ی ششم توسعه، ارائه مجدد لایحه به ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۵ و انتهای دوره

دولت یازدهم موکول خواهد شد و این امر منجر به خلأ برنامه‌ای در کشور خواهد شد. رویکرد اخیر مرکز پژوهش‌ها و دیدگاه‌های منطبق بر واقع متخصصین جهت حل و فصل مسئله‌ی پیش‌آمده در جهت هم‌فکری دولت و مجلس و همکاری مؤثر دولت و مجلس در فرایند تصویب لایحه نقش بسزایی داشت.

فرجام

چالش روزیافته میان مجلس و دولت در فرایند و کیفیت تهیه و تصویب برنامه‌ی ششم توسعه‌ی کشور، علاوه بر اینکه کاستی‌های قانونی را نمایند، نشان داد که در تحلیل نظام حقوقی نمی‌توان نسبت به رویه‌های اساسی بی‌تفاوت بود. رویکرد دولت در ارائه‌ی لایحه و اختلافات حاصل از آن به‌خوبی خلأهای موجود را روشن ساخت تا تلنگری باشد برای قانونگذاران که به تدوین قوانینی بپردازند تا وظایف و نحوه تعامل نهادهای مرتبط با تهیه‌ی برنامه به‌خوبی مشخص شود. گرچه این کاستی‌ها از قبل وجود داشت، اما پایبندی دولت‌های سابق به رویه‌ای مقبول مانع از توجه به این نواقص می‌شد.

تجربه نشان داده است که قوانین توسعه به مرور و در طول زمان تفصیلی‌تر و بر تعداد صفحات و مواد آنها افزوده شده است، به گونه‌ای که از اعداد و ارقام خارج شده، احکام کلی دارند و امور گوناگون و بی‌شماری را شامل شدند. این روند تا جایی پیش رفت که لوایح برنامه، محملی برای اصلاح قوانین عادی کشور شدند. این رویه نه‌تنها ناصواب بود، بلکه قانون توسعه نیز چنین ظرفیت قانونی‌ای نداشت؛ حقیقتی که در مقدمه اظهار نظر شورای نگهبان به شماره‌ی ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ به تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳ درباره لایحه‌ی برنامه‌ی چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۳ آمده است: «... با التفات به اینکه قانون برنامه، فارغ از وظیفه قانونگذاری تفصیلی در امور مختلف است».

ایرادات وارد بر لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه را می‌توان شکلی و ماهوی دانست؛ برخی از این ایرادات عبارت‌اند از: «مغایرت با آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس»، «مغایرت با قانون برنامه و بودجه»، «ساختار شکنانه و بدعت بودن رفتار دولت در ارائه‌ی لایحه»، «دوپارچگی مفاد برنامه»، «نداشتن تعریف علمی و قانونی لایحه‌ی برنامه»، اینکه «دولت در لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای برنامه‌ی ششم تعریفی از سند توسعه بیان می‌کند و این سند را موکول به تصویب هیئت وزیران، نه مجلس، می‌داند»، «فراتر بودن عمر برنامه‌ی توسعه از عمر دولت حاکم»، «لازم‌الاتباع بودن این برنامه نسبت به دولت‌های بعد»، «تداخل وظایف» و «نواقص برنامه و غفلت در امور مهم و عدم سازگاری با اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی نظام». البته قانون یا مقرره‌ای ناظر بر بیان کامل الزامات شکلی و محتوایی لوایح توسعه وجود ندارد و

قانون برنامه و بودجه نیز درحالی مورد استناد قرار می‌گیرد که ماده‌ی ۱ از برنامه‌ی «عمرانی» پنج‌ساله سخن گفته، نه از برنامه «توسعه»ی پنج‌ساله.

ساختار شکنانه دانستن اقدام دولت و بدعت دانستن اقدام آن، مستند به رویه‌ی شکل گرفته در لوایح ده‌گانه عمرانی پیش از انقلاب و لوایح توسعه بعد از انقلاب است. رویه‌ای که طی چندین سال ارتباط بین دولت و مجلس به وجود آمده و اکنون به‌عنوان ساختار از آن یاد می‌شود. البته این رویه پشتوانه‌ی صریح قانونی ندارد. آیا عمل برخلاف این رویه را در نظام حقوقی کشور می‌توان ایراد شکلی دانست؟ آیا رویه به خودی خود الزام‌آور است؟ به نظر می‌رسد نباید در تحلیل اقدام دولت از پرداختن به این نکته غافل شد که باید بررسی کنیم که اقدام دولت دقیقاً با کدام منبع حقوقی مغایر بوده است؛ با منبع اصلی و دسته اول نظام حقوقی یا با یک برداشت نه چندان صحیح از قانون و رویه‌ای متداول؟ با در نظر گرفتن مطالب مطرح شده درباره‌ی قانون برنامه و بودجه، روشن شد که تعریف قانونی برای اسناد توسعه در قوانین ما وجود ندارد؛ بنابراین نمی‌توان ادعای غیرقانونی بودن تعریف سند توسعه را در ابتدای لایحه اثبات کرد. تعریف علمی لایحه‌ی توسعه نیز بسته به دیدگاه‌های مختلف اهل فن متفاوت خواهد بود.

آیا دولت پای خود را فراتر از حیطه‌ی خود گذاشته است و در وظایف قوه‌ی مقننه دخالت کرده است؟ آیا برخلاف قانون احکامی را بر دولت‌های بعدی بار کرده است؟ صرف‌نظر از اسناد توسعه، دولت به‌جز تکلیف در خصوص لایحه‌ی بودجه، در ارسال سایر لوایح به مجلس اختیار کامل دارد (مستفاد از اصول ۷۴ و ۱۲۶). به‌علاوه دولت‌ها با تصویب آیین‌نامه‌های مختلف، که همگی عمری فراتر از دولت حاکم دارند، برای دولت‌های بعدی خود تعهد ایجاد می‌کنند. پس بر ایجاد تعهد بر دولت‌های آینده ایرادی وارد نیست؛ چراکه نه‌تنها این امر مغایرتی با اصل استقلال قوا ندارد، بلکه مطابق قانون اساسی است. سایر ایرادات در خصوص جامع نبودن مواد لایحه و عدم توجه به برخی مسائل حیاتی و مانند آن، با در نظر داشتن حق و تکلیف مجلس در بررسی و واکاوی لوایح در کمیسیون‌ها و صحن علنی، بدیهی است که ایرادات وارد نیستند. همان‌گونه که در خصوص هر لایحه‌ای را با دقت بررسی کند، دولت نیز متعهد است نظر مجلس را به‌عنوان نمایندگان مردم جلب کند. بنابراین، عموم این ایرادات رفع‌شدنی است و اختصاصی به لایحه‌ی برنامه ندارد.

با توجه به ارتباط وثیق میان برنامه پنج‌ساله به‌مثابه برنامه‌ای میان‌مدت و بودجه‌ی سالانه به‌مثابه برنامه‌ای کوتاه‌مدت، تدوین و تصویب قانون موضوع ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی در خصوص ترتیبات بودجه‌ریزی و حدود صلاحیت دولت و مجلس و سایر ارکان نظم حقوق

فرآیند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه؛ ... ■ ۱۹۳

اساسی در برنامه‌ریزی کلان و فرایند تهیه و تصویب برنامه، گامی اساسی است. نقش ابتکاری انحصاری دولت در تهیه‌ی لایحه مستند به اصول ۶۰، ۱۲۶، ۱۳۴ و بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی، «حتی‌المقدور یکسانی دولت تهیه‌کننده برنامه و دولت مجری برنامه»، «نقش تکمیلی و تصویبی مجلس مستند و مقید به اصول ۵۸ و ۵۲ و ۷۴ قانون اساسی»، «لزوم ابتدای برنامه بر اسناد بالادستی به‌ویژه سیاست‌های کلی نظام (اصل ۵۷ و بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)» و «برنامه‌ای بودن مفاد لایحه‌ی برنامه و اشتغال آن بر اعداد و ارقام و سنجه‌های کمی» از الزامات این فرایند است.

یادداشت‌ها

۱. همه‌ی شماره‌های موارد آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مطابق با متن تنقیحی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی نوشته شده است:

https://ghavanin.parliran.ir/ghavanin/fa/Content/artghavanin_57411/359197

۲. در حال حاضر طبق ماده‌ی ۱۸۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (ماده‌ی ۲۱۴ سابق اصلاحی ۱۳۹۷/۰۵/۲۸) دولت موظف است حداکثر تا پایان خرداد ماه سال پایانی قانون برنامه‌ی پنج‌ساله توسعه، لایحه‌ی برنامه‌ی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعدی را به مجلس تقدیم کند. البته بر اساس ماده‌ی ۱۲۴ قانون برنامه‌ی ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ دولت موظف شد شش ماه قبل از پایان اعتبار این قانون، لایحه‌ی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی هفتم را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. با این وصف، در حال حاضر ماده‌ی ۱۸۰ ناسخ ماده‌ی اخیر است.

۳. با توجه به تصویب نشدن برنامه‌ی پنجم در موعد مقرر (پایان سال ۱۳۸۸) به موجب جزء الف بند ۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴، قانون برنامه‌ی چهارم تا تاریخ لازم الاجرا شدن برنامه‌ی پنجم، تمدید شد و برنامه‌ی چهارم در عمل شش ساله شد.

۴. با توجه به تصویب نشدن برنامه‌ی ششم در موعد مقرر (پایان سال ۱۳۹۴)، به موجب قانون اصلاح ماده‌ی ۲۳۵ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ قانون برنامه‌ی پنجم تا پایان سال ۹۵ تمدید شد و برنامه‌ی پنجم نیز در عمل شش ساله شد.

۵. البته در عناوین برنامه‌های دوم و چهارم، واژه‌ی «پنج‌ساله» نیز ذکر شده است.

۶. مواد ۲ و ۳ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ به ترکیب و وظایف این شورا پرداخته است.

۷. با توجه به تحولات ساختاری سازمان یادشده از سال ۱۳۷۸ به بعد، در مقاطعی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی عهده‌دار این مسئولیت بوده‌اند.

۸. نخستین بار این سیاست‌ها در تاریخ ۱۳۷۲/۸/۱۸ با عنوان سیاست‌های برنامه پنج‌ساله‌ی دوم از سوی مقام رهبری به رئیس‌جمهور وقت در ۱۲ بند با این مقدمه ابلاغ شد؛ «آنچه سیاست‌های حاکم بر برنامه دوم را تشکیل می‌دهد، پس از لحاظ کردن احکام شریعت اسلامی که اصل مقرر در قانون اساسی است و به معنای آن است که باید همه مواد برنامه در بخش‌های اقتصادی و پولی و فرهنگی و سیاسی و اجتماعی و غیر آن با ظواهر احکام فقهی هیچ‌گونه تعارض و تنافی نداشته، بلکه در همه‌ی موارد مذکور در فقه اسلام بر آن منطبق باشد، به ترتیب زیر است...».

<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=2692>

۹. البته در موارد زیادی مجلس با ارائه طرح‌هایی از سوی نمایندگان با رعایت اصل ۷۴ قانون اساسی به اصلاح قوانین برنامه پرداخته است.

۱۰. در خصوص امکان الزام دولت به تقدیم لایحه به طور کلی، دو رویه‌ی متفاوت از شورای نگهبان وجود دارد. در حالی که در سال‌های نخستین پس از تصویب قانون اساسی قوانینی تصویب شدند که اساساً موضوع و عنوان آنها (و نه یکی از مواد طرح و یا معنای تلویحی و ضمنی مفاد ماده‌ای از آنها) الزام دولت به تهیه و تقدیم لایحه‌ی قانونی در موضوعی خاص و مشخص است، مانند «قانون الزام دولت به تقدیم لایحه‌ای در مورد نظام تبلیغاتی متحد مصوب ۱۳۶۱/۴/۲۷»، قانون «الزام دولت جهت تهیه لایحه‌ی پیاده کردن اصل ۴۹ قانون اساسی در مدت چهار ماه مصوب ۱۳۶۰/۵/۲۰»، قانون «الزام دولت جهت تنظیم لایحه‌ی قانونی نفت مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۵»، قانون «الزام دولت به تدوین لایحه‌ای در مورد آیین عبادی سیاسی حج مصوب ۱۳۶۲/۱/۲۸»، قانون «الزام دولت به تقدیم لایحه‌ی قانونی نظام تهیه و توزیع مصوب ۱۳۶۲/۱/۳۰»، قانون مربوط به «الزام دولت به دادن لایحه‌ی مقررات سالانه واردات و صادرات مصوب ۱۳۶۲/۸/۱»، قانون «الزام دولت در مورد تهیه لایحه‌ی خودکفائی

فرآیند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه؛ ... ■ ۱۹۵

شرکت‌های واحد اتوبوسرانی مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۱۸، قانون «الزام دولت به منظور تهیه‌ی لایحه‌ی برنامه‌ی افزایش تولید محصولات اساسی کشاورزی مصوب ۱۳۶۵/۱/۲۶ که همه این موارد به تأیید شورای نگهبان رسیده است. اما از سال ۶۶ به بعد شورای نگهبان، رویه و رویکرد خود را تغییر داده و آن دسته از مصوبات مجلس را که به نوعی دال بر الزام دولت به تقدیم لایحه‌ی بوده است را با استدلال مشابهی مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرده است. برای نمونه این شورا در اظهار نظر شماره‌ی ۱۰۰۳۰ مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۵ در خصوص ماده‌ی ۱۲ (وزارت موظف است لایحه‌ی تغییر بنیادی نظام آموزشی و پرورشی مقاطع تحصیلی را بر اساس این قانون ظرف مدت ۳ ماه جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند). طرح اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۹ چنین اعلام نمود که چون بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی لوایح قانونی با احراز ضرورت و نیاز از جانب دولت و با تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود، الزام وزارتخانه جهت ارائه‌ی لایحه، خلاف اختیاری است که قانون اساسی در این خصوص برای دولت در اصل ۷۴ پیش‌بینی کرده است. در گام بعد شورا در اظهار نظر شماره‌ی ۱۱۰۷ مورخ ۱۳۶۷/۲/۱۹ در مورد طرح الزام دولت به تقدیم لایحه‌ی برنامه‌ی زمان‌بندی ممنوعیت تدریجی واردات و کشت توتون، تولید و توزیع انواع سیگار مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۲ با استدلالی مشابه اظهار نمود که نظر به اینکه بر اساس اصل ۷۴ لوایح قانونی با احراز ضرورت و نیاز از جانب دولت و یا تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود، الزام دولت به ارائه‌ی لایحه به موجب این مصوبه خلاف اختیاری است که قانون اساسی در این خصوص برای دولت پیش‌بینی کرده است و لذا ماده واحده را به اکثریت آرا مغایر با قانون اساسی شناخت. بدین ترتیب در حال حاضر، طبق رویه‌ی شورای نگهبان مصوباتی که دال بر الزام دولت به تقدیم لایحه باشند، مغایر با قانون اساسی است.

۱۱. البته در قانون نحوه‌ی بررسی و تصویب برنامه‌ی توسعه مصوب ۱۳۷۳/۳/۲۵ ترتیباتی برای نحوه‌ی بررسی این لایحه در مجلس پیش‌بینی شده است.

۱۲. سامانه قوانین و مقررات اداری، مالی و نظام اجرایی - کد رسمی شامد:

http://shamad.saramad.ir/_layouts/shamadDetail.aspx?shamadcode=1-1-623-61-4-1

۱۳. نک: قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و الحاقیه‌های ۱ و ۲ مصوب ۱۳۸۴ و ۱۳۹۳.

منابع

۱. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول.
۲. رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه عمومی، تهران: نشر میزان.
۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول.
۳. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۸)، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (کلیات، سوابق و عملکرد)، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام، دبیرخانه، اداره کل ارتباطات، ج ۱.
۴. بهارستان فر، محمدرضا و مرکز مالمیری، احمد (۱۳۹۰)، «ارزیابی برنامه‌ی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در پرتو شاخصه‌های قانون خوب (با تأکید بر قوانین برنامه‌ی چهارم و پنجم توسعه)»، تحقیقات حقوقی آزاد، شماره‌ی ۱۲.
۵. زیاری، کرامت الله (۱۳۸۱)، «برنامه و برنامه‌ریزی در ایران»، مجله دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تهران، شماره ۱۶۴.
۶. مرکز مالمیری، احمد (۱۳۹۰)، «تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری - مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی»، مجلس و راهبرد، پاییز ۱۳۹۰، شماره‌ی ۶۷.
۷. نجفی کانی علی اکبر و مجتبی قدیری معصوم (۱۳۸۲)، «برنامه‌های توسعه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ایران و تأثیر آنها بر نواحی روستایی»، مجله پژوهش‌های جغرافیایی، شماره‌ی ۴۴.
۸. گزارشات بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی مسلسل ۱۴۶۴۹، تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۴.
۹. گزارشات بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی مسلسل ۱۴۶۸۱، تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۲.
۱۰. گزارشات بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی مسلسل ۱۴۷۷۶، تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱/۱۷.
۱۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

فرآیند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه‌ی توسعه؛ ... ■ ۱۹۷

۱۲. سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۴.
 ۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸.
 ۱۴. قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۱۳۵۱.
 ۱۵. قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶.
 ۱۶. لایحه‌ی احکام مورد نیاز اجرای احکام توسعه، مصوب ۱۳۹۴.
 ۱۷. لایحه‌ی تنظیم برخی از احکام برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۴.
 ۱۸. لایحه‌ی سند برنامه و اسناد پشتیبان آن، مصوب ۱۳۹۴.
 ۱۹. مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام در سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۳۷۶.
 ۲۰. روزنامه‌ی شرق، ۷ و ۱۱ بهمن ۱۳۹۴.
 ۲۱. سایت و خبرگزاری:
- <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=2692>
۲۲. سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان:
- <http://nazarat.shora-rc.ir/Default.aspx>

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام

مرتضی حاجی‌علی‌خمسه *

چکیده

سیاست‌های کلی نظام از جمله نهادهای حقوقی نوپا در نظام حقوقی است که سخن در ابعاد گوناگون آن بسیار است. از جمله مسائلی که در خصوص این نهاد حقوقی محل بحث و تضارب آرا قرار گرفته و می‌گیرد، عبارت است از ابعاد حقوقی ناظر بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. در حال حاضر این نظارت براساس ضوابط مندرج در «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» صورت می‌پذیرد که نظارت بر مصوبات مجلس را نیز در برمی‌گیرد. در نظم حقوقی کنونی نظارت اخیرالذکر توسط «هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» و شورای نگهبان انجام می‌گیرد که ابعاد گوناگون آن جای بحث فراوان دارد. از جمله این موارد که پرسش اصلی این نوشتار نیز است، عبارت است از اینکه آیا مجلس می‌تواند بر مصوباتی که مغایر با سیاست‌های کلی نظام دانسته شده است، اصرار ورزید و جهت اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع نماید؟ این پژوهش با روش «تحلیلی» سعی در یافتن پاسخی برای پرسش مذکور دارد. پس از بررسی و تحلیل حقوقی ابعاد گوناگون این مسئله، فرضیه ابتدایی این نوشتار مبنی بر امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، تأیید شد.

واژگان کلیدی: اصل ۱۱۲ قانون اساسی، حکم حکومتی، سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصلحت، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، هیأت عالی نظارت.

* Email: mo_kh1367@yahoo.com

مقدمه

تعیین سیاست‌های کلی نظام به موجب اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، به‌طور رسمی در زمره صلاحیت‌های رهبری (مذکور در اصل ۱۱۰) قرار گرفت. هرچند پیش از آن و در دوران حیات پربرکت امام راحل (ره) نیز در چارچوب صلاحیت‌های خاص رهبری و از سازوکار حکم حکومتی، ابلاغ احکامی تحت عنوان سیاست‌های کلی مسبوق به سابقه بوده است.^{۶۹} علاوه بر صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام که به موجب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده رهبری قرار گرفت، بند ۲ این اصل نیز نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها را بر عهده رهبری قرار داد.

از آن‌جا که به موجب ذیل اصل ۱۱۰، «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، وظیفه مذکور در بند ۲ این اصل در سال ۱۳۷۷ به مجمع تشخیص مصلحت نظام و در سال ۱۳۹۶ به جمع‌منتخبی از اعضای مجمع موسوم به هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام^{۷۰} تفویض شد. در حال حاضر این هیأت براساس ضوابط مندرج در «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»^{۷۱} (مصوب سال ۱۳۸۴ مقام معظم رهبری حفظه‌الله و اصلاحی ۱۳۹۲) انجام وظیفه می‌کند که از جمله این موارد، نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام است. شورای نگهبان نیز از آن‌جا که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام را به معنای مغایرت با شرع یا قانون اساسی می‌داند، خود را در این زمینه صالح می‌شمارد.

طی یکی دو سال اخیر که این نظارت با قوت بیشتری نسبت به قبل در حال پیگیری در هیأت عالی و شورای نگهبان است، ابعاد حقوقی در خصوص این موضوع بیشتر نمایان شده و مورد توجه محافل علمی و نهادهای اجرایی درگیر با این امر واقع شده است که ضرورت نقد و تحلیل علمی و حقوقی این موارد را بیش از پیش جلوه‌گر ساخته است.

در پی تصویب «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی» (موسوم به کنوانسیون پالرمو) و «لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی» در مجلس و عدم اصلاح ایرادات هیأت عالی در خصوص مغایرت با سیاست‌ها و سپس اصرار مجلس جهت ارجاع موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام (موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی)، از جمله سؤالاتی که در خصوص رویه جاری در اعمال نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مطرح شد، عبارت از آن بود که آیا مجلس می‌تواند مصوبه‌ای را که شورای نگهبان مستقلاً یا به تبع نظر هیأت عالی، مغایر سیاست‌های کلی نظام و در نتیجه مغایر قانون اساسی یا شرع (یا هر دو) اعلام

کرده است، اصلاح نکند و بر نظر خود اصرار ورزد و آن را برای اعمال اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند؟

برخلاف آنچه برخی پنداشته‌اند که این موضوع اولین بار در خصوص کنوانسیون پالرمو رخ داده است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۰۷)، اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌ها پیش از این لوایح نیز مسبوق به سابقه بوده است که در خلال متن به آن اشاره خواهد شد. اما صرفاً به دلیل حساسیت‌ها و جدال‌های سیاسی در خصوص لوایح مذکور، نکات و ملاحظات حقوقی در مورد این موضوع در زمان طرح و تصویب این لوایح بیشتر مطالعه و بررسی شد. بر همین اساس پرسش اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه آیا مجلس می‌تواند بر مصوباتی که مغایر^{۷۲} با سیاست‌های کلی نظام دانسته شده است، اصرار ورزد و به منظور اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع کند؟ متون قانونی همچون قانون اساسی یا مقررات نظارت، در این خصوص تصریحی ندارند؛ بنابراین باید دید از منظر حقوقی پاسخ چیست. به طور کلی، در این زمینه دو نظر متصور است که در حال حاضر هریک، قائلانی از میان حقوقدانان و چهره‌های سیاسی دارد.^{۷۳}

تنها اثری که در این زمینه به صورت تحلیلی و تفصیلی به رشته نگارش درآمده، مقاله «امکان‌سنجی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی نظام به استناد مصلحت نظام» است که با وجود تلاش شایسته تقدیر در اثر مزبور، اولاً برخی ابعاد حقوقی موضوع مورد توجه قرار نگرفته است؛ ثانیاً برخی تحلیل‌های اثر مذکور قابل نقد به نظر می‌رسد که در این نوشتار به آن پرداخته خواهد شد و ثالثاً آنکه نتیجه حاصل در اثر یادشده کاملاً در نقطه مقابل رهیافت‌های نوشتار حاضر است. بنابراین نوآوری اثر حاضر در بررسی همه‌جانبه و نقد تحلیلی ابعاد حقوقی موضوع و در نهایت حصول نتیجه‌ای متفاوت با اثر مذکور خواهد بود.

این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که امکان اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام، هم در فرضی که این ایراد به طور مستقل از سوی شورای نگهبان مطرح شده باشد و هم در فرضی که به واسطه اظهار نظر هیأت عالی بیان شده باشد، قابلیت بررسی و تحلیل دارد. برخی از استدلال‌هایی که از سوی موافقان و مخالفان طرح شده، صرفاً ناظر بر حالتی است که ایراد به صورت مستقل از سوی شورای نگهبان طرح شده باشد و برخی دیگر ناظر بر مواردی است که ایراد از سوی هیأت عالی به مصوبه مجلس وارد شده باشد؛ دسته سوم نیز استدلال‌هایی است که ناظر بر هر دو فرض اخیر قابل طرح خواهد بود. در این نوشتار، هر سه دسته استدلال‌ها - بدون تفکیک مورد به مورد - طرح و ارزیابی خواهد شد.

این پژوهش با استفاده از روش «تحلیلی» و جمع‌آوری منابع به صورت «کتابخانه‌ای»

درصدد یافتن پاسخ پرسش اصلی این نوشتار است. فرضیه ابتدایی نیز عبارت است از امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، اعم از آنکه این ایراد از سوی هیأت عالی یا از سوی شورای نگهبان طرح شده باشد. برای این منظور در قسمت اول به‌صورت گذرا صلاحیت هیأت عالی و شورای نگهبان در نظم حقوقی کنونی در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام بررسی خواهد شد. در قسمت‌های دوم و سوم به‌ترتیب به ادله قائلان به عدم امکان اصرار مجلس بر مصوبات مورد بحث و ادله قائلان به امکان آن پرداخته خواهد شد و در نهایت اقتضائات و ملزومات حقوقی اجرای نظر مختار بیان خواهد شد.

۱. بررسی مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام در نظم حقوقی کنونی

همان‌طورکه توضیح داده شد، وظیفه مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از سال ۱۳۷۷، به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد.

نظارت بر مصوبات مجلس در این برهه چندان مطلوب به‌نظر نمی‌رسید؛ پس از این مرحله و به‌منظور تقویت امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۵/۳۰)، وظیفه مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به هیأت عالی تفویض شد. در جزء «۱-۴» پیوست حکم یادشده، چنین مقرر شده است: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است».^{۷۴} بر همین اساس در ابتدای این دوره، مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تعیین اعضای هیأت عالی کرد.^{۷۵}

براساس ضوابط مندرج در این مقررات، نظارت بر قوانین از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در زمره صلاحیت‌های این نهاد است و در صورت مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌ها به تشخیص هیأت عالی، این موارد به شورای نگهبان ارائه خواهد شد تا براساس نظر هیأت عالی، اعمال نظر کند.

از سوی دیگر، شورای نگهبان نیز بررسی مصوبه مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را در زمره صلاحیت خود می‌داند و در صورت مشاهده مغایرت با این سیاست‌ها در مصوبه مجلس، آن را مغایر شرع یا قانون اساسی یا بعضاً هر دو اعلام می‌کند. گفتنی است که رویه شورای نگهبان در بیان مستند مغایرت متفاوت بوده است. به هر حال مسئله بااهمیت آن است که در نظم حقوقی کنونی، مصوبه مجلس چه به‌واسطه ایراد

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ■ ۲۰۳

هیأت عالی نظارت و انعکاس آن در نظر شورای نگهبان و چه به واسطه اعلام مغایرت مستقیم آن با سیاست‌های کلی نظام توسط شورای نگهبان، در برخی موارد مغایر شرع یا قانون اساسی اعلام می‌شود.

۲. ادله حقوقی ناظر بر عدم امکان اصرار بر مصوبه مجلس

برخی حقوق‌دانان معتقدند که اگر مصوبه مجلس به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام تأیید نشود، مجلس امکان اصرار بر این دسته از مصوبات و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد. ادله‌ای که این عده در اثبات مدعای خود مطرح ساخته‌اند، به شرح زیر است:

۱-۲. مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها به معنای مغایرت با احکام حکومتی است

از آنجا که از یک سو سیاست‌های کلی نظام از بُعد شرعی، حکم حکومتی محسوب می‌شوند و احکام حکومتی بر سایر احکام تقدم دارد و از سوی دیگر، مبنای وضع اصل ۱۱۲ قانون اساسی^{۷۶}، تبیین شیوه اجرایی اعمال حق حاکم اسلامی در موارد احکام حکومتی بوده است، در نتیجه امکان اصرار مجلس بر مصوبه خود در مواردی که فقهای شورای نگهبان مصوبه مجلس را به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مغایر شرع (و در واقع مغایر احکام حکومتی) اعلام کرده‌اند، وجود ندارد (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۸).

به عبارت دیگر، سیاست‌های کلی نظام احکام حکومتی رهبرند و هیأت عالی، شأن و صلاحیت نظارتی خود را مستقیماً از ولی فقیه اخذ کرده است؛ بنابراین امکان اصرار بر نقض احکام حکومتی بی‌معناست و جنس مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام با جنس سایر مغایرت‌های مصوبه مجلس متفاوت است.

۲-۲. سیاست‌های کلی نظام، خود مبتنی بر مصلحت نظام هستند

سیاست‌های کلی نظام، ضوابطی‌اند که بیانگر مصلحت فعلی کشورند و براساس مصالح جاری نظام تنظیم و ابلاغ شده‌اند. اساساً از مهم‌ترین وظایف حاکم جامعه اسلامی، مصلحت‌اندیشی در جهت حفظ نظام و جامعه اسلامی است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۰۸). بنابراین، اقتضای رعایت مصلحت نظام و کشور در هر برهه، رعایت سیاست‌هایی است که به منظور تأمین این مصالح تعیین شده‌اند. در نتیجه اصرار بر نقض این سیاست‌ها به دلیل تأمین مصلحت، نوعی نقض غرض بوده و بی‌معناست؛ چراکه سیاست‌های کلی نظام که حسب شرایط و مقتضیات زمان و مکان و در برهه‌های گوناگون تنظیم می‌شوند، خود دربردارنده

مصلحت هستند و نقض آن‌ها، بی‌شک مغایر مصلحت است و دیگر بررسی مصلحت بودن تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌ها محلی از اعراب نخواهد داشت.

هرچند نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نیز در انجام وظایف خود به نوعی مصلحت‌سنجی مبادرت می‌ورزند (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۰۸)، اما مستند به اصل ۱۱۲ قانون اساسی، در نهایت مصلحت‌اندیشی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر مصلحت‌اندیشی مجلس و شورای نگهبان حاکم است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۱).

از آن‌جا که اولاً مصلحت‌اندیشی قوای زیرمجموعه رهبری براساس اصل ۵۷ قانون اساسی^۷، ذیل مصلحت‌اندیشی ولایت امر تعریف می‌شود (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۹) و ثانیاً براساس نظر تفسیری شورای نگهبان^۸، مجلس حق قانون‌گذاری برخلاف مصوبه مجمع (مگر با اتمام دوره مصلحت یا گذشت زمان معتدبه) را ندارد، به طریق اولی در مورد سیاست‌های کلی نظام که مصوب مقام رهبری است، مجلس حق قانون‌گذاری و نقض سیاست‌ها را نخواهد داشت. مگر در صورتی که دوره مصلحتی که سیاست‌ها براساس آن تدوین شده‌اند، به پایان رسد یا زمان معتدبه که تغییر مصلحت ملحوظ در سیاست‌ها موجه باشد، فرا رسیده باشد یا اینکه با اذن رهبری مجلس اجازه قانون‌گذاری در فرض مزبور را داشته باشد؛ چراکه اعتبار مصلحت نهفته در سیاست‌های کلی نظام به این دلیل که مصوب مقام رهبری است، به مراتب بالاتر از مصلحت موجود در مصوبه مجمع (موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی) - که خود منصوب رهبرند - است. بنابراین استناد به مصلحت در مصوبات مغایر مصلحت‌اندیشی‌های رهبری (سیاست‌های کلی نظام) فاقد اعتبار خواهد بود (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۲ - ۱۱۱).

علاوه بر موارد مذکور، اگر مصوبه‌ای که هیأت عالی نظارت آن را مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام کرده است، مغایرت اساسی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشد، به این معنا که سیاست‌ها جهتی را برای اداره امور کشور تعیین کرده است و مصوبه مجلس، جهتی کاملاً مغایر با آن را ترسیم کرده باشد، در این فرض نمی‌توان پذیرفت که بتوان تحت عنوان مصلحت، عمل به مصوبه مغایر با سیاست‌ها را تجویز کرد.

۲-۳. عدم ظرفیت اصل ۱۱۲ برای امکان ارجاع مصوبات مغایر با سیاست‌ها به مجمع

عدم ظرفیت اصل ۱۱۲ قانون اساسی به منظور پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌ها، از جهات گوناگونی مورد توجه قرار گرفته است که به ترتیب به آن‌ها اشاره می‌شود؛ اول آنکه در اصل ۱۱۲ قانون اساسی و به تبع آن در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ■ ۲۰۵

اسلامی و نیز آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، صرفاً اجازه مصلحت‌اندیشی در برابر دو مفهوم شرع و قانون اساسی به مجلس داده شده و اسمی از سیاست‌های کلی نظام به میان نیامده است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۵) و از ظاهر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، صلاحیت مصلحت‌اندیشی مجلس در برابر سیاست‌های کلی نظام برداشت نمی‌شود (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۹).

دوم آنکه در واقع سیاست‌های کلی نظام خروج موضوعی از اصل ۱۱۲ قانون اساسی دارد، چراکه محتوای این سیاست‌ها جزئی از قانون اساسی به حساب نمی‌آید و صرفاً تعیین آن به موجب اصل ۱۱۰ بر عهده رهبری قرار گرفته است و در واقع یکی از «حدود مقرر در قانون اساسی» محسوب می‌شوند. در مواردی که مجلس از حدود مقرر در قانون اساسی تخطی می‌کند، در واقع به‌طور تخصصی از حیطه صلاحیت خود خارج شده است و حق اصرار بر چنین مصوبه‌هایی را ندارد (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۶ - ۱۱۷).

سوم آنکه اصل ۱۱۲ قانون اساسی ناظر بر اختلاف مجلس و شورای نگهبان است؛ حال آنکه در مواردی که مصوبه مجلس از سوی هیأت عالی مغایر با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده شده است، اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان وجود ندارد. بلکه اختلاف میان مجلس و هیأت عالی است که به قائم‌مقامی از مقام رهبری به اعمال صلاحیت می‌پردازد. در نتیجه در این موارد، مجلس امکان اصرار بر مصوبه خود و ارجاع آن به مجمع را ندارد و مجمع نیز صلاحیتی جهت ورود به این قبیل موضوعات را ندارد.

۳. ادله حقوقی ناظر بر امکان اصرار بر مصوبه مجلس

در برابر ادله مطرح‌شده ناظر بر عدم امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، ادله دیگری وجود دارد که بیانگر امکان این امر در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است؛ به این معنا که در فرض مزبور، مجلس می‌تواند با اصرار بر مصوبه خود، موضوع را جهت اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند. این ادله که در خلال آن به‌نوعی پاسخ ادله مخالفان این موضوع نیز وجود دارد، به شرح زیر است:

۳-۱. اقتضای ظرفیت حقوقی مقررات نظارت

از آن‌جا که شاه‌کلید رهیافت این نوشتار، در دقت و توجه به جایگاه مقررات نظارت در نظم حقوقی کنونی و آثار حقوقی مترتب بر آن است و نیز پاسخ بسیاری از نکات مطرح‌شده توسط مخالفان در تبیین این موضوع نهفته است، ابتدا به شرح و بسط این موضوع پرداخته خواهد شد. گفتنی است برخی از اشخاصی که قائل به عدم امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌ها هستند، به این موضوع اذعان دارند که باید برای شرایطی که مجلس بر تصویب مصوبه

مغایر با سیاست‌ها اصرار دارد، ضوابط و سازوکاری در نظر گرفت؛ اما معتقدند با توجه به اینکه در حال حاضر چنین سازوکاری وجود ندارد، امکان اصرار نیز منتفی است. بنابراین از جمله نکات مهم، بررسی ظرفیت مقررات نظارت جهت تأمین و تحقق این سازوکار است که به نظر می‌رسد مقررات یادشده، از این نظر نقصی ندارد و پاسخگوی حل این مسئله است.

از منظر قانون اساسی، نظارت رهبر بر اعمال حکومت از یک سو واجد ماهیت شرعی و از سوی دیگر واجد ماهیت حقوقی است. به لحاظ قلمرو نیز براساس اصل ولایت مطلقه فقیه و در راستای تناسب حکم و موضوع، اعمال نظارت رهبری بر اعمال حکومت، محدود به طرق مقرر در قانون اساسی نیست و رهبری برای این منظور، می‌تواند از کلیه ابزارهای ممکن بهره گیرد (سلیمی، ۱۳۹۰: ۲۸).

بنابراین باید توجه داشت که سازوکارهایی که رهبر برای تضمین سیاست‌های کلی نظام دارد، منحصر به ضمانت‌اجراهای سیاسی نیست؛ بلکه حسب اقتضای ولایت امر و در پرتو اصل ۵۷ قانون اساسی، می‌تواند از طرق دیگری نیز برای این منظور بهره ببرد (براهوتی، ۱۳۸۵: ۹۸). به عبارت دیگر، رهبری مستند به اصل ۵۷ قانون اساسی و به موجب نظارت عالیه بر قوای کشور و با ابزار حکم حکومتی، می‌تواند نظارت مؤثری بر پیشگیری از انحراف از سیاست‌های کلی نظام اعمال کند (براهوتی، ۱۳۸۵: ۵۱) و برای این منظور می‌تواند از طرقی که به مصلحت می‌داند، اعم از بهره‌گیری از دستگاه‌های نظارتی موجود یا غیر آن، استفاده کند (یزدی، ۱۳۷۵: ۵۵۳-۵۵۴).

مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز حاکی از وجود چنین نگاهی به جایگاه رهبری و به تبع آن، شیوه و سازوکار اعمال صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است که تفصیل آن، مجال دیگری می‌طلبد. اما به طور خلاصه می‌توان گفت که اعضای شورای بازنگری توجه ویژه‌ای بر جایگاه ولی فقیه و گستره اختیارات وی در چارچوب نظریه ولایت مطلقه فقیه داشته‌اند و بر همین اساس، محدودیتی جهت به کارگیری ابزارهای نظارتی برای رهبر قائل نبوده‌اند. به همین سبب از جمله موضوعاتی که در خصوص بحث نظارت بر سیاست‌های کلی نظام مورد تأکید قرار گرفت، وجود قدرت و امکانات لازم به منظور انجام این صلاحیت بوده است؛ به این معنا که به طور کلی، کلیه ابزار و امکاناتی که رهبر براساس جایگاه خود دارد، در این زمینه می‌تواند به کار بسته شود. اساساً به همین دلیل هم صلاحیت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بدون تعیین ابزار و سازوکار خاصی و به صورت اجمالی تنظیم شد.^{۷۹}

از سوی دیگر، وظیفه اصلی در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، باید با

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ■ ۲۰۷

طراحی نظام نظارتی منسجم و کارآمد به‌منظور اعمال صلاحیت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تضمین شود که در این زمینه ظرفیت‌های حقوقی موجود از حیث تضمین رسیدگی‌های هیأت عالی نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. چنانکه در حال حاضر نیز به‌خوبی از ظرفیت جایگاه شورای نگهبان در تأیید نهایی مصوبات مجلس برای این منظور استفاده شده است.

بنابراین مجرای که در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌منظور بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفته شده، مجرای شورای نگهبان و صلاحیت‌های این نهاد خاص است. این تدبیر از نظر عدم ایجاد تشکیلات و نهادهای جدید و به‌تبع آن افزایش هزینه‌های حکمرانی از یک طرف و از نظر استفاده حداکثری از ظرفیت‌های حقوقی موجود از طرف دیگر، قابل دفاع و هوشمندانه ارزیابی می‌شود. البته تحقق کامل اهداف موردنظر از تدبیر اتخاذشده، طبعاً منوط به پابندی کامل به اقتضائات و آثار حقوقی مترتب بر آن نیز است. پس اقتضائاتی که در خصوص صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی وجود دارد، در خصوص عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام نیز باید حاکم باشد تا بهره‌مندی از ظرفیت‌های حقوقی و قانونی شورای نگهبان در راستای تحقق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به‌طور مطلوب جریان یابد.

یکی از این موارد، امکان اصرار مجلس بر مصوبه مورد ایراد و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی است، زیرا هدف تدوین‌کنندگان مقررات نظارت در خصوص سازوکار طراحی‌شده در زمینه نظارت بر مصوبات مجلس، استفاده از ظرفیت‌ها و سازوکارهای قانونی موجود و تحمیل کمترین هزینه ممکن با احتراز از ایجاد تشکیلات و سازوکارهای جدید برای تحقق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بوده است. نتیجه آنکه عیناً همان چارچوب‌ها و ضوابطی که برای انجام وظیفه شورای نگهبان وجود دارد، بر مواردی که هیأت عالی مصوبه مجلس را واجد ایراد می‌داند و نظر خود را برای شورای نگهبان ارسال می‌دارد، وجود خواهد داشت. در غیر این صورت، اثر و حکمت خاصی به‌منظور ارسال نظر هیأت عالی به شورای نگهبان و اعلام آن از سوی شورای نگهبان وجود نخواهد داشت. ثمره این نظر در توضیح نکات بعدی مشخص‌تر خواهد شد.

۲-۳. تفاوت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی

از جمله دلایل مخالفان امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، احتساب این سیاست‌ها ذیل عنوان «حکم حکومتی» است که ناشی از بی‌توجهی به همه ابعاد این اصطلاح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام‌سازی نهادینه‌شده در قانون

اساسی مبتنی بر تعالیم اسلامی است. توضیح آنکه در دیدگاه اسلامی، حاکم جامعه اسلامی دارای اختیارات ویژه و ضروری برای اداره جامعه است و می‌تواند با وضع مقررات جدید و صدور دستورهای موردی به تنظیم امور جامعه مبادرت ورزد. وضع این گونه مقررات و صدور این گونه دستورها، «حکم حکومتی» نامیده می‌شود (اسماعیلی، ۱۳۸۴: ۲۸). به بیان دقیق‌تر، «حکم حکومتی عبارت است از دستورات، مقررات و قوانینی که حاکم جامعه اسلامی براساس مصلحت، در حوزه مسائل اجتماعی به منظور اجرای احکام شرع یا اداره جامعه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم صادر یا وضع می‌نماید» (میرداداشی، ۱۳۸۴: ۲۴).

بر این اساس، حکم حکومتی ممکن است صورت کلی و قانون‌گذاری یا جنبه جزئی، ناظر به شخص یا موردی خاص یا اجرایی داشته باشد و دلیلی ندارد که آن را به یکی از دو صورت مذکور محدود کنیم (اسماعیلی، ۱۳۸۴: ۲۸؛ ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۴؛ میرداداشی، ۱۳۸۴: ۲۵). با توجه به تعریف مذکور از حکم حکومتی از یک سو و با توجه به برپایی حکومت اسلامی از سوی دیگر، حکم حکومتی را در عصر حاضر می‌توان از دو منظر عام و خاص مطالعه و بررسی کرد.

در توضیح حکم حکومتی به معنای عام، باید گفت که هر حکم حاکم اسلامی برای اداره جامعه اسلامی، یک حکم حکومتی است (جوادی آملی، ۱۳۸۴: ۴۰۱). در حکومت اسلامی مشروعیت تمام ارکان حکومت ناشی از تنفیذ و اذن ولی فقیه است و قوای سه‌گانه و نهادهای اساسی، بر این مبنا به اعمال صلاحیت می‌پردازند. در واقع، مشروعیت فعالیت آن‌ها، متخذ از اجازه ولی فقیه است. بنابراین اذنی که ولی فقیه در اعمال صلاحیت به قوا و نهادهای حکومتی داده است و نیز صلاحیتی که به واسطه آن اذن اعمال می‌شود، خود از مصادیق احکام حکومتی به‌شمار می‌آید. پس در این دیدگاه، کلیه فعالیت‌هایی که ذیل حکومت اسلامی انجام می‌گیرد، از مصادیق احکام حکومتی است و به‌نوعی، از لوازم لاینفک حکومت‌داری در یک نظام ولایت‌مدار محسوب می‌شود (طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۳۱ - ۳۲). این تقریر، بیانگر معنای حکم حکومتی در معنای عام و موسع آن است. بر این اساس، سیاست‌های کلی نظام نیز که از جمله اعمالی است که حکومت در کلیت آن به اجرای آن مبادرت می‌کند، از مصادیق حکم حکومتی در این معنا به حساب می‌آید.

همان‌طور که بیان شد، از منظری دیگر نیز می‌توان به حکم حکومتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران توجه کرد و از آن به حکم حکومتی در معنای خاص یاد کرد. در این دیدگاه، امکان صدور حکم حکومتی از سوی شخص ولی فقیه و نیز اعتبار آن به‌عنوان یک نهاد شرعی و حقوقی پذیرفته شده است، چراکه در احکام شریعت اسلامی، ولی فقیه و حاکم جامعه

اسلامی اجازه صدور احکام حکومتی را برای اداره جامعه دارد (ملک‌افضلی اردکانی، ۱۳۹۰: ۶۱). چنانکه مستند و منشأ تاریخی صدور بعضی از احکام حکومتی از سوی امام خمینی (ره) مانند صدور فرمان تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، استناد به ولایت امر و ولایت مطلقه فقیه بوده است (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۶۵). در این معنا، حکم حکومتی، احکام و مقرراتی است که شخص ولی‌فقیه با استفاده از حق ولایت و با توجه به شرایط و مصالح جامعه اسلامی و به‌منظور تأمین مصالح ملت و رفع معضلات نظام وضع می‌کند (حسن‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۳). پس علاوه بر احکام حکومتی در معنای عام، براساس اصل ۵۷ قانون اساسی و اختیارات ولایت مطلقه فقیه، اختیار ویژه‌ای برای رهبر مبنی بر صدور احکام حکومتی (در معنای خاص آن) در نظر گرفته شده است. صدور احکام حکومتی در معنای خاص، مواردی که چارچوب‌های مذکور در قانون اساسی نمی‌تواند منافع و مصالح جامعه را تضمین کند یا مواردی که خروج از بن‌بست‌های مربوط به اداره امور جامعه اقتضای آن را دارد، در برمی‌گیرد (راجی، ۱۳۸۷: ۲۳۴). به‌نظر می‌رسد که هرچند کلیه اعمال حکومت و صلاحیت‌هایی که توسط قوا و نهادهای اساسی اعمال می‌شوند، به‌طور عام و صلاحیت‌هایی که برای رهبر در قانون اساسی ذکر شده‌اند، به‌طور خاص از مبنا و آبشخور حکم حکومتی توجیه‌پذیرند، اما در نظام‌سازی شکل‌گرفته به موجب تشکیل جمهوری اسلامی و ساختاربندی قدرت در آن، تحت این عنوان خاص شناخته نمی‌شوند. در حقیقت از منظر سازوکار و نهادسازی حقوقی در جمهوری اسلامی، «حکم حکومتی» یک نهاد و تأسیس حقوقی خاص به‌شمار می‌آید که با استناد به اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، کارکرد آن به محدوده‌ای خاص منحصر شده است و جایگاه آن نیز فراتر از اصول قانون اساسی است.

از آن‌جا که این قسم، موضوعاً مربوط به شرایط خاص شده است، وقتی امری جزء روال عادی امور محسوب می‌شود، قرار گرفتن آن در ذیل عنوان «حکم حکومتی»، سالبه به انتفای موضوع است. از این‌رو سیاست‌های کلی نظام را که تعیین آن به موجب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در زمره امور جاری کشور قرار گرفته و از حالت استثنایی مربوط به اوضاع غیرعادی خارج شده است، نباید «حکم حکومتی» به‌حساب آورد.

به دیگر سخن، سیاست‌های کلی نظام که در چارچوب قانونی خاصی تأسیس شده، با آنکه در زمره وظایف و اختیارات ولی‌فقیه و مقام رهبری قرار داده شده است، اما متفاوت از «حکم حکومتی» به معنای خاص - که یک نهاد حقوقی خاص به‌شمار می‌آید - است و مجدداً تأکید می‌شود که این تقریر، منافاتی با توجیه‌پذیری این سیاست‌ها بر مبنای مفهوم حکم حکومتی (به معنای عام) در فقه شیعی ندارد.

نکته دیگر آنکه در بُعد شرعی، قطعاً احکام حکومتی بر سایر احکام الهی (اولیه و ثانویه) مقدم است (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۷۰). حال، از آن‌جا که موازین اسلامی براساس اصل ۴ بر همه اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات حاکم است، در نتیجه وقتی حکم حکومتی بر سایر احکام الهی مقدم است، به طریق اولی بر قانون اساسی هم حاکم خواهد بود. پس بی‌تردید، احکام حکومتی رهبری پایین‌تر از قانون اساسی نیست (دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۰ - ۱۷۱) و در نظام سلسله‌مراتب، فراتر از آن قرار می‌گیرد (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۳: ۲۲).

حال اگر سیاست‌های کلی نظام، حکم حکومتی در نظر گرفته شود، بنابر توضیحات مذکور در سلسله‌مراتب هنجارها از قانون اساسی و حتی از سایر احکام شرعی بالاتر است که منطقاً بی‌معنا خواهد بود، چراکه حتی کسانی نیز که به این دلیل (تلقی سیاست‌ها به‌عنوان حکم حکومتی) امکان اصرار بر مصوبه مغایر سیاست‌ها را نفی کرده‌اند، اذعان دارند که این سیاست‌ها ذیل قانون اساسی قرار می‌گیرند. اما توجهی به این تناقض در گفتار خود نداشته‌اند که چطور می‌توان هنجاری را که ذیل قانون اساسی است، حکم حکومتی - که فراتر از قانون اساسی و سایر احکام شرع است - در نظر گرفت؟! مضاف بر اینکه مقام معظم رهبری حفظه‌الله نیز که در حال حاضر ولی‌فقیه جامعه اسلامی‌اند و طبعاً به احکام شرعی و جایگاه احکام حکومتی در حکومت اسلامی بیشترین اشراف را دارند، سیاست‌های کلی نظام را ذیل قانون اساسی دانسته‌اند و در نامه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ و در راستای ابلاغ «سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل» تصریح کرده‌اند که «سیاست‌های ابلاغی، در چارچوب قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴: ۴۸).

۳-۳. اقتضای جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها

همان‌طور که توضیح داده شد و همچنین بسیاری از حقوق‌دانان بیان کرده‌اند، سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها، از جایگاهی مادون شرع و قانون اساسی از یک سو و مافوق قوانین عادی از سوی دیگر برخوردار است (ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۷۷؛ امیرارجمند و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۷۸ و ۳۹۸؛ انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴؛ جاوید و نامی، ۱۳۹۰: ۲۷؛ جهانی، ۱۳۸۶: ۱۳۷؛ زارعی و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۰؛ شیرزاد، ۱۳۹۵: ۱۸۰؛ طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۳۹؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۰؛ مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۸۷؛ ویژه، ۱۳۸۸: ۲۸). حال وقتی در نظام حقوقی ایران امکان تصویب مصوبات مغایر شرع یا قانون اساسی بنابر مصلحت نظام و جامعه اسلامی وجود دارد، به طریق اولی و به قیاس اولویت، باید امکان تصویب مصوبه مغایر با

سیاست‌های کلی نظام بنا بر مصلحت ملزمه وجود داشته باشد، زیرا سیاست‌های کلی نظام بالاتر از قانون اساسی و شرع نیستند. پس منطقاً اگر بنا بر مصلحت امکان تصویب مصوباتی که مغایر شرع و قانون اساسی‌اند وجود داشته باشد، باید امکان تصویب مصوبات مغایر با هنجارهایی که شأنی مادون شرع و قانون اساسی دارند (همچون سیاست‌های کلی نظام) – البته در فرض وجود مصلحت ملزمه – وجود داشته باشد.

۳-۴. عدم نقض مصلحت در فرض اصرار بر مغایرت با سیاست‌ها

برخلاف آنچه مخالفان تصور کرده‌اند، تصویب نهایی مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع، از حیث نفی مصلحت موجود در سیاست‌های ابلاغی، نقض غرض نیست؛ زیرا اول آنکه احکام شرع و قانون اساسی نیز دربردارنده مصالح اشخاص و جامعه اسلامی‌اند، ولی امکان اصرار بر نقض آن‌ها به دلیل وجود مصلحتی خاص وجود دارد. دوم آنکه هرچند سیاست‌های کلی نظام در راستای مصالح جاریه کشور تنظیم می‌شوند، اما به هر حال دربردارنده مصالح «نوعی» هستند و فرض نقض این مصالح نوعی در یک مصداق خاص، منافاتی با یکدیگر ندارد؛ به این معنا که سیاست‌های کلی نظام، مصالح عام و نوعی کشور را در برهه‌ای خاص و ناظر بر شرایط و مقتضیات کشور تعیین می‌کنند؛ ولی در عین حال امکان دارد که تخطی از این سیاست‌ها در یک مصداق خاص، خود به مصلحت کشور باشد. برای مثال، تأکید بر استفاده از توان و ظرفیت‌های داخلی در انجام پروژه‌های عمرانی از جمله سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آید. با وجود این، ممکن است اجازه عقد قرارداد با شرکت‌های خارجی در خصوص انجام پروژه‌های عمرانی مربوط به حوزه نفت – بنابر مصلحت ملزمه‌ای – مورد نیاز کشور باشد. در این فرض، هیچ استبعاد عقلی و منطقی جهت نقض مصلحت نوعی موجود در سیاست‌های کلی نظام به دلیل وجود مصلحت خاص و موردی در زمینه پروژه‌های نفتی وجود ندارد. به بیان دیگر، قرار نیست که سیاست حمایت از توان و ظرفیت‌های داخلی به کلی نقض و نسخ شود؛ بلکه صرفاً در حوزه‌ای خاص و محدود و آن هم به دلیل وجود مصلحتی خاص، از آن سیاست عدول می‌شود.

این نکته نیز که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، مغایرتی اساسی است و جهت اداره کشور را تغییر می‌دهد و به تبع آن، پذیرفتن تأیید آن تحت عنوان مصلحت امکان‌پذیر نیست، در همه حالت‌ها صادق نیست. اولاً آنچه براساس تجربه موجود نیز قابل مشاهده است، مغایرت‌های اعلامی با سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی نظارت یا شورای نگهبان، در بیشتر موارد، مغایرت اساسی (به معنای مذکور) نیست و نوعاً مغایرت‌های موردی است.

ثانیاً در واقع در نظر یادشده، تأیید مصوبه‌ای که جهت اداره کشور را تغییر دهد، «مصلحت» دانسته نشده که از موضوع بحث خارج است، زیرا بحث بر سر امکان اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌هاست نه لزوماً تأیید آن! طبیعی است که در فرض اصرار مجلس بر مصوبه مغایر سیاست‌ها، اگر تأیید مصوبه مجلس امری غیرعقلایی و مخالف مصلحت باشد، نهاد تشخیص‌دهنده مصلحت نباید آن را تأیید کند. اما این موضوع، متفاوت از آن است که از اساس امکان اصرار بر چنین مصوبه‌ای نفی گردد.

ثالثاً حتی بر فرضی که مصوبه مجلس جهت اداره کشور را در موضوعی خاص تغییر دهد و مجلس بر آن اصرار داشته باشد، استبعادی ندارد که در فرض وجود «مصلحت» ملزمه، چنین مصوبه‌ای تأیید گردد. چراکه بر فرض پذیرش این نکته که مصلحت نظام اسلامی از اهمیت بسزایی برخوردار است، بر همین اساس می‌توان جهتی که پیشتر برای اداره کشور در نظر گرفته شده بود، تغییر کند و جهتی جدید اتخاذ گردد. کما اینکه مرجع تعیین سیاست‌ها نیز می‌تواند جهتی را که پیشتر برای اداره کشور در نظر گرفته است، به دلیل تغییر شرایط کشور تغییر دهد و جهتی جدید و حتی مغایر با جهت پیشین را برای اداره کشور برگزیند. نتیجه آنکه تأیید مصوبه مجلس در فرض مورد بحث، به معنای تأیید لزوم تغییر جهت اداره کشور در موضوعی خاص است که فرض آن، چندان غیرمعقول و دور از ذهن هم به نظر نمی‌رسد.

۳-۵. کفایت ظرفیت اصل ۱۱۲ برای ارجاع مصوبات مغایر با سیاست‌ها به مجمع

همان‌طور که در ابتدای این قسمت بیان شد، بند ۲ اصل ۱۱۰ در حال حاضر مبتنی بر قواعد مذکور در مقررات نظارت، در مبحث نظارت بر قوانین در چارچوب ظرفیت‌های قانونی شورای نگهبان اعمال می‌شود. بنابراین مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، در نهایت به عنوان مغایرت با شرع یا قانون اساسی شناخته شده و توسط شورای نگهبان اعلام می‌شود، پس مجرای اصل ۱۱۲ محقق شده است، چراکه طبق این اصل، در جایی که «مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند»، امکان ارجاع موضوع به مجمع وجود دارد. بنابراین این مصداق نیز که مصوبه مجلس در نهایت توسط «شورای نگهبان» مغایر شرع یا قانون اساسی دانسته می‌شود، از مصادیق اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی خواهد بود. بنابراین نه این استدلال که در اصل ۱۱۲ قانون اساسی ذکری از مغایرت با سیاست‌های کلی نظام نیامده است، قابل قبول به نظر می‌رسد و نه این استدلال که اصل ۱۱۲ مربوط به اختلاف مجلس و هیأت عالی نیست!

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ■ ۲۱۳

در خصوص اینکه چون سیاست‌ها جزئی از قانون اساسی نیستند و در زمره «حدود مقرر در قانون اساسی» هستند، پس مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، خروج موضوعی از اصل ۱۱۲ قانون اساسی دارد نیز باید گفت که اولاً حتی اگر این موارد را خروج تخصصی از صلاحیت مجلس بدانیم، خود یکی از موارد نقض قانون اساسی (اصل ۷۱) به حساب می‌آید، به این معنا که خروج تخصصی مجلس از صلاحیت قانون‌گذاری که در اصل ۷۱ ذکر شده، از مصادیق نقض اصل ۷۱ قانون اساسی است و طبقاً مجرای تحقق اصل ۱۱۲ قانون اساسی است، زیرا در اصل ۱۱۲ تعیین نشده است که نقض کدام یک از اصول قانون اساسی قابلیت ارجاع به اصل ۱۱۲ قانون اساسی را دارد یا موارد نقض اصل ۷۱ از آن مستثنا نشده است. بنابراین حتی در این حالت نیز امکان ارجاع مصوبه مجلس به مجمع از نظر اصل ۱۱۲ قانون اساسی وجود دارد. ثانیاً در اصل ۱۱۲، تفکیکی میان مغایرت‌های مستقیم با قانون اساسی و مغایرت‌های غیرمستقیم (حدود مقرر) با قانون اساسی جهت استفاده از ظرفیت اصل ۱۱۲ صورت نگرفته است و هر دو مورد چون در نهایت به عنوان مغایرت با قانون اساسی توسط شورای نگهبان شناخته می‌شوند، می‌تواند از سوی مجلس با اصرار مواجه شده و جهت اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع ارجاع شود. کما اینکه مغایرت مصوبات مجلس با اصل ۶۰ قانون اساسی نیز در واقع مغایرت با حدود مقرر در قانون اساسی (مغایرت غیرمستقیم) است، ولی امکان اصرار بر این دسته از مصوبات وجود دارد و تاکنون هیچ حقوقدانی این موضوع را نفی نکرده و نهاد صیانت‌کننده از قانون اساسی (شورای نگهبان) نیز در برابر اصرار مجلس بر این مصوبات هیچ اشکالی وارد ندانسته است.^{۸۰}

۳-۶. بررسی رویه جاری در نظم حقوقی کنونی

رویه جاری در نظام حقوقی نیز مؤید این برداشت است که امکان اصرار بر مصوباتی از مجلس که مغایر سیاست‌های کلی نظام است، وجود دارد. هرچند مصادیق این موضوع به حدی نیست که بتوان پذیرش این موضوع را به عنوان عرف اساسی در نظام حقوقی به شمار آورد؛ اما همین مصادیق اندک نیز با ممانعت دادرسی اساسی مواجه نشده است که به نوعی بیانگر پذیرش ضمنی آن از سوی نهاد پاسدار قانون اساسی است.

مصادیقی که اخیراً اتفاق افتاده است و پیشتر اشاره شد، لوایح کنوانسیون پالرمو و لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی است که با وجود ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مجلس ضمن اصرار بر مصوبه خود این لوایح را جهت اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داد و مجمع نیز این لوایح را در دستور کار خود قرار داد. البته همان‌طور که در مقدمه ذکر شد، این لوایح اولین مصادیق ارجاع مصوبات مغایر با

سیاست‌ها به مجمع به حساب نمی‌آیند و این امر پیش از آن نیز مسبوق به سابقه بوده است. برای نمونه در لایحه برنامه ششم توسعه نیز برخی مواد مصوبه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام مغایر سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده شده بود که مجلس بدون اصلاح این مواد و اصرار بر آن، تعیین تکلیف این موارد را در راستای اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع واگذار کرد.^{۸۱}

۴. اقتضائات و ملزومات حقوقی اجرای نظر مختار

باید توجه داشت که در فرض پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام، رعایت سازوکارهای حقوقی و تشریفات قانونی مورد نیاز جهت ارجاع مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ضروری است. از جمله این موارد می‌توان به ماده ۲۰۲^{۸۲} قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که مقرر می‌دارد پس از ایراد شورای نگهبان نسبت به مصوبه مجلس، بلافاصله امکان ارسال آن به مجمع وجود ندارد؛ بلکه باید مجدداً در مجلس مطرح شود و تنها در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. این موضوع طی تذکر قانون اساسی از سوی شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ نیز به صراحت بیان شده است.^{۸۳} همچنین ماده ۲۵^{۸۴} آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، صرفاً در صورت طی تشریفات خاصی امکان طرح موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت را مجاز شمرده است. متأسفانه این روال قانونی در خصوص ارجاع مصوبات مربوط به لوایح اصلاح قانون مبارزه با پولشویی و کنوانسیون پالرمو از سوی ریاست وقت مجلس شورای اسلامی رعایت نشد و رئیس مجلس پس از اظهار نظر شورای نگهبان و با استناد به اصرار مجلس در تاریخی قبل از ارسال نظر شورای نگهبان برای مجلس (!)، مصوبات مذکور را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کرد^{۸۵} که این موضوع حتی در نامه جمعی از نمایندگان مجلس نیز مورد اعتراض واقع شد.^{۸۶}

به عنوان نکته پایانی باید به شبهه‌ای که بعضاً در خصوص اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌ها مطرح می‌شود، پرداخت. البته کسانی که این ایراد را مطرح کرده‌اند، نه آنکه از جهت عدم امکان اصرار این ایراد را مطرح کرده باشند، بلکه از اساس با بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مخالف‌اند؛ هر چند این نظر چندان حقوقی به نظر نمی‌رسد و البته پاسخ تفصیلی آن مجال دیگری می‌طلبد، اما به هر حال از آن‌جا که شبهه مطروحه در خصوص نظر مورد پذیرش این نوشتار محل تأمل است، باید پاسخ داده شود.

برخی عنوان کرده‌اند که ارجاع مصوبه مجلس به مجمع در پی ایراد به مصوبه از حیث

مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، «مشکل وحدت قاضی و طرف دعوا را ایجاد کرده است؛ زیرا در جایی که مجلس بر نظر خود اصرار بورزد، مسئله به مجمع ارجاع می‌شود و مجمع باید میان نظر خودش و نظر مجلس قضاوت کند».^{۸۷} طبعاً این ایراد صرفاً ناظر بر مواردی است که مصوبه مجلس از سوی هیأت عالی - و نه شورای نگهبان - مغایر با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده شود.

در پاسخ به ایراد مذکور باید گفت که اولاً نهادی که به بررسی مصوبه مجلس از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌ها مبادرت می‌ورزد، هیأت عالی است و نه مجمع تشخیص مصلحت نظام و نهادی که درباره مصلحت بودن مصوبه اصراری مجلس قضاوت می‌کند، مجمع تشخیص مصلحت نظام است و نه هیأت عالی. هرچند اعضای هیأت عالی، از میان اعضای مجمع انتخاب می‌شوند، اما هویت و کارویژه این نهاد، مستقل از مجمع است و در حال حاضر، تعداد اعضای هیأت عالی کمتر از یک‌سوم تعداد اعضای مجمع است. بنابراین چنین نیست که یک نهاد با ترکیب واحد، هم به بررسی مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها بپردازد و هم به تشخیص مصلحت بودن مصوبه اصراری مجلس! بلکه دو نهاد با ترکیبی متفاوت، دو وظیفه مختلف را انجام می‌دهند و عملاً یکسان شدن قاضی و طرف دعوا سالبه به انتفای موضوع است.

ثانیاً حتی بر فرض اینکه کلیه اعضای هیأت عالی بر مغایرت مصوبه مجلس اتفاق نظر داشته باشند (که چنین فرضی به‌ندرت به واقعیت می‌پیوندد) و نیز بر فرض اینکه تمامی این اعضا در جلسه شورای مجمع (جهت اجرای اصل ۱۱۲ و قضاوت در خصوص مصلحت بودن مصوبه اصراری مجلس)، با مصلحت بودن مصوبه مجلس مخالف باشند (که این فرض نیز لزوماً درست نیست و در ادامه توضیحات بدان پرداخته خواهد شد)، همچنان دوسوم دیگر از اعضای مجمع - که نقشی در بررسی مصوبات مجلس در هیأت عالی ندارند و چه‌بسا شخصاً با نظر هیأت عالی نیز مخالف باشند - باید در خصوص مصلحت بودن مصوبه مجلس اظهارنظر کنند. بنابراین کاملاً محتمل است که با توجه به نظر سایر اعضای مجمع، مصوبه اصراری مجلس به مصلحت تشخیص داده شود. پس نگرانی خاصی از این نظر که حتماً این دسته از مصوبات اصراری مجلس، با مخالفت مجمع مواجه خواهد شد، وجود ندارد.

ثالثاً حتی اگر فرض کنیم که یک نهاد با ترکیب واحد اقدام به انجام این دو وظیفه (بررسی مصوبه مجلس و تشخیص مصلحت بودن مصوبه اصراری) می‌کند، کما اینکه در زمان تفویض وظیفه بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به مجمع چنین فرضی در عمل موجود بود، باز چنین ایرادی وارد نیست، زیرا این ترکیب واحد، در دو شأن و دو مقام متفاوت اقدام می‌کند؛ یک بار

فارغ از هرگونه مصلحت‌سنجی، اقدام به ارزیابی مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام می‌کند و بار دیگر، با مفروض دانستن مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها، به مصلحت بودن اجرایی شدن چنین مصوبه‌ای را (با وجود مغایرت آن با سیاست‌ها) به قضاوت می‌نشیند و هیچ استبعاد عقلی و منطقی یا حقوقی ندارد که یک شخص یا حتی یک جمع واحد، اولاً در دو شأن متفاوت ظاهر شود و ثانیاً در هریک از این دو مقام، نظری متفاوت از نظری که در مقام دیگر ابراز کرده است، اظهار کند، چراکه ملاک و مبنای اظهارنظر متفاوت است. برای مثال، این شخص یا نهاد واحد در ابتدا و فارغ از هرگونه مصلحت‌سنجی، مصوبه مجلس را در مقام ارزیابی با سیاست‌های کلی نظام، واجد ایراد تلقی می‌کند. اما پس از اصرار مجلس و ارجاع مصوبه به مجمع، همان شخص یا نهاد در مقام تشخیص مصلحت، با استماع استدلال نمایندگان مجلس (یا کارشناسان یا ...) مبنی بر نیاز مبرم کشور به تصویب مصوبه مورد بحث علی‌رغم مغایرت آن با سیاست‌ها، بر وجود مصلحت ملزمه در تصویب مصوبه مزبور قانع شده و به اجرایی شدن آن از باب مصلحت رأی مثبت دهد. البته به‌وضوح مشخص است که این رفتار، بیانگر تناقض نیست، زیرا در دو شأن و حیثیت و مقام مختلف ابراز شده است. همان‌قدر که مصلحت‌سنجی در مقام ارزیابی مصوبه مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌ها نکوهیده است، همان‌قدر بی‌توجهی به مصلحت در مقام اجرای اصل ۱۱۲ به‌دلیل مغایرت مصوبه با سیاست‌ها نکوهیده است. در نتیجه، صدور دو نظر متفاوت در این دو مقام، نه تنها مستبعد و محال نیست، بلکه محتمل و عقلایی است.^{۸۸}

ثالثاً علاوه بر همه نکات یادشده، صدق «دعوا» در خصوص موضوع متنی است؛ اساساً از لحاظ حقوقی امکان اعتراض به نظر مرجعی که نظرش فصل‌الخطاب است، بی‌معناست. توضیح آنکه در ساختارهای حقوقی، مرجع صلاحیت‌داری که برای امری تعیین می‌شود، نوعاً نظرش قاطع است و اصلاً امکان اعتراض به نظر آن مرجع وجود ندارد. برای مثال، مرجع شکایت از مقررات دولتی، دیوان عدالت اداری است و دولت حتی اگر نسبت به رأی این مرجع در عمل معترض باشد، مرجعی برای اعتراض وجود ندارد و رأی دیوان قطعی و نهایی است.

اصولاً معنی ندارد که در خصوص نظر مرجعی که فصل‌الخطاب دانسته شده است، امکان اعتراض پیش‌بینی شود؛ چراکه نقض غرض بوده و مجدداً ممکن است نسبت به نظر مرجع بعدی اعتراض وجود داشته باشد و نیاز به تعیین مرجع ثالث برای اعتراض باشد و قس علی هذا! طبعاً حد یقفی برای این موضوع باید در نظر گرفته شود که عبارت است از همان مرجع قاطع دعوا. همچنین نظر مجلس در خصوص لوایح دولتی چنین وضعیتی دارد و نظر نهایی در مورد لوایح دولتی توسط مجلس اتخاذ می‌شود. در نهایت اگر دولت اعتراض یا مخالفتی با نظر

مجلس داشته باشد، می‌تواند ادله خود را به مجلس ارائه کند و قضاوت نهایی باز هم با مجلس خواهد بود. این شیوه که در کلیه نظام‌های سیاسی رایج است، تاکنون از جانب هیچ اندیشمند یا حقوقدانی به معنای وحدت قاضی و طرف دعوا دانسته نشده است!

در موضوع مورد بحث نیز چنین است. مرجع نهایی در خصوص اظهارنظر درباره مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها، هیأت عالی است.^{۸۹} اگر این مرجع نظری راجع به مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام داشته باشد، امکان اعتراض برای مجلس وجود ندارد و در نهایت می‌تواند نظر و استدلال خود را به همان هیأت عالی ارائه کند و تصمیم نهایی با هیأت عالی خواهد بود. بنابراین اساساً ارجاع مصوبه اصراری به مجمع به معنای اعتراض به نظر هیأت عالی نیست و نمی‌تواند باشد تا وحدت قاضی و طرف دعوا اتفاق افتد و در این حالت، مجمع در خصوص صحت یا سقم ایراد وارده به مصوبه مجلس اظهارنظر نمی‌کند. بلکه ورود مجمع نیز در مورد قضاوت از بُعدی دیگر - یعنی مصلحت بودن اجرای مصوبه با وجود مغایرت آن با سیاست‌ها - است. اصرار مجلس نیز از اساس به معنای اعتراض به مغایرت اظهارشده توسط هیأت عالی نیست و اصرار مجلس تنها به معنای مصلحت بودن تصویب مصوبه حتی با وجود مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام است. کما اینکه اصرار مجلس بر مصوبه‌ای که شورای نگهبان آن را خلاف شرع یا قانون اساسی دانسته، به معنای اعتراض مجلس به نظر شورای نگهبان نیست. از این رو، مجمع هم میان مجلس و شورای نگهبان داوری نمی‌کند، بلکه صرفاً مصلحتی را که مجلس مدعی آن است، بررسی می‌کند.

نتیجه‌گیری

براساس آنچه بیان شد، ابعاد مختلف بحث نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام با توجه به ورود جدی‌تر هیأت عالی و شورای نگهبان به این حوزه، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است و به تبع آن بررسی و تحلیل حقوقی این مباحث مستلزم دقت و تأمل بیشتر است. از جمله این مباحث امکان اصرار مجلس بر مصوباتی است که از سوی شورای نگهبان - چه به‌طور مستقل و چه به تبع نظر هیأت عالی - مغایر سیاست‌های کلی نظام اعلام می‌شود. مخالفان امکان اصرار مجلس بر این دسته از مصوبات، دلایلی را مطرح ساخته‌اند که در این نوشتار بررسی و تحلیل شد و در مقابل، ضمن پاسخ به ادله مطروحه، ادله امکان اصرار بر این مصوبات اثبات شد.

همچنین بر این نکته تأکید شد که با پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبات مورد بحث، سایر ضوابط و الزامات حقوقی حاکم بر آن نیز مجری خواهد بود. بنابراین ضوابط مذکور در اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظرها و رویه‌های شورای نگهبان در خصوص آن، آیین‌نامه داخلی

مجلس و مجمع باید رعایت شود. شبهه مربوط به وحدت قاضی و طرف دعوا نیز با توجه به تفاوت نهاد تشخیص‌دهنده مصلحت با نهاد تشخیص‌دهنده مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها منتفی خواهد بود.

نکته پایانی که از نتایج مهم این نوشتار است، لزوم اصلاح و به‌روزرسانی ضوابط و مقررات حاکم بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی است. با توجه به افزایش نقش فعال هیأت عالی از یک سو و لزوم تعامل و هم‌افزایی این هیأت و شورای نگهبان (که مورد تأکید سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز است)، مقررات نظارت فعلی، جوابگوی نیازهای حقوقی و تعیین چارچوب و ضوابط اعمال این نظارت نیست و حتماً باید به‌صورت تفصیلی و روشن به مسائل پیش روی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام پردازد. وضعیت فعلی ابهاماتی را منجر شده است که امکان اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام توسط مجلس از جمله آن‌هاست که در این نوشتار به آن پرداخته شد؛ اما همچنان ابهامات متعدد دیگری نیز در همین زمینه وجود دارد که نیاز به اصلاح و تکمیل این مقررات را روشن‌تر می‌سازد.

یادداشت‌ها

۱. برای نمونه می‌توان به «فرمان هشت‌ماده‌ای» درباره حقوق مردم، قانون، قوه قضاییه و لزوم اسلامی شدن روابط و قوانین در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۲۴ (مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ج ۱۷: ۱۳۹) و نیز سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۳۶۷/۷/۱۱ (مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ج ۲۱: ۱۵۵) اشاره کرد.
۲. در این نوشتار به‌منظور رعایت اختصار، از عبارت «هیأت عالی» به جای عنوان کامل این نهاد استفاده خواهد شد.
۳. در این نوشتار به‌منظور رعایت اختصار، از عبارت «مقررات نظارت» به جای عنوان کامل مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام استفاده خواهد شد.
۴. در این جا منظور از «مغایرت»، معنای عام آن است که اعم است از «عدم انطباق» و «مغایرت به معنای خاص».
۵. با توجه به نو بودن موضوع و اینکه برخی از ادله مطرح‌شده از سوی حقوق‌دانان و چهره‌های سیاسی در محافل مختلف - و نه در مکتوبات و آثار علمی - مطرح شده است، امکان ارجاع برای برخی از نظرهایی که در این نوشتار بیان شده، وجود نداشته است.
۶. گفتنی است که متن پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام منتشر نشده است و بخش مذکور از این پیوست (جزء «۱-۴»)، از متن نامه سرگشاده یکی از اعضای این مجمع (آقای دکتر توکلی) به ریاست وقت آن (آیت‌الله هاشمی شاهرودی رحمه‌الله) استناد داده شده است. متن کامل این نامه در لینک زیر قابل دسترسی است:

<https://www.alef.ir/news/3961216020.html>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۳

۷. براساس اخبار موجود، ظاهراً تعیین اعضای هیأت مزبور در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۳۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام پذیرفته است:

<https://www.mizanonline.com/>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۴/۲۸

۸. اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۹. اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

۱۰. نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد؛ اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف‌نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس

پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به‌عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له، موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.^{۱۱} زیرا از منظر تدوین‌کنندگان آن، ابزار اعمال این نظارت، دامنه وسیع و متنوعی از سازوکارها را شامل می‌شود که رهبر می‌تواند حسب نیاز و صلاحدید خود از آن‌ها بهره بگیرد. این موضوع، از مثال‌های مختلف و متعددی که جهت اعمال این صلاحیت توسط رهبر در ضمن اظهارات اعضای شورای بازنگری طرح شده است، قابل استنباط است.

برای مشاهده توضیحات تفصیلی در این خصوص، ر.ک: حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷: ۱۶ - ۲۹.
۱۲. برای نمونه مراجعه کنید که به ایراد مغایرت اصل ۶۰ توسط شورای نگهبان در خصوص ترکیب شورای پول و اعتبار در قانون برنامه ششم توسعه که در نهایت با اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد و مجمع نظر مجلس را تأیید کرد. مراحل مزبور در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس زیر قابل دسترسی است:

<http://nazarat.shora-rc.ir/>

۱۳. برای مشاهده جزئیات این موضوع و سیر ایرادات شورای نگهبان و اصرار مجلس و ورود مجمع، به سامانه جامع نظرات شورای نگهبان و لینک مذکور در پی‌نوشت پیشین مراجعه کنید.

۱۴. ماده ۲۰۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود. اگر این مصوبه هنوز وافی به نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی که مجلس با درنظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهارنظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید.»

۱۵. در نامه شماره ۷۵/۲۱/۱۵۳۴ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۴ دبیر شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی چنین آمده است:

«چون به صراحت اصل ۱۱۲ قانون اساسی مصوبه‌های مجلس شورای اسلامی در صورتی قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت است که شورای نگهبان آن را خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی تشخیص داده و مجلس با درنظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورا را تأمین نکند، علی‌هذا ارجاع موضوع از ناحیه ریاست و به تشخیص اعضای کمیسیون حتی با اطلاع مجلس کافی به تأمین قیود و شرایط اصل مزبور نمی‌باشد و لازم است مصوبه پس از یأس از دستیابی به راه‌حل مناسب در جهت تأمین نظر این شورا و رأی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود.»

۱۶. ماده ۲۵: «موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت پس از طی مراحل زیر قابل طرح در مجمع‌اند: مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اظهارنظر به شورای نگهبان فرستاده می‌شود، شورای نگهبان چنانچه آن را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی تشخیص دهد، نظر خود را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌نماید. چنانچه مجلس شورای اسلامی بر نظر خود باقی بود و با اعلام رأی، ضمن در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و در نتیجه تعارض پیش آمد، مصوبه از طرف مجلس شورای اسلامی به‌همراه گزارش جامع و مکتوب نظر شورای نگهبان و دلایل اصرار مجلس شورای اسلامی بر نظر مصلحتی خود (ارسال صورت

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ■ ۲۲۱

مذاکرات) برای مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود...»

۱۷. جزئیات این موضوع در یادداشت حقوقی آقای دکتر درویشوند بیان شده است که متن کامل آن در وبگاه زیر قابل دسترسی است:

<http://www.rajanews.com/>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۲

۱۸. متن کامل نامه مزبور با عنوان «اعتراض نمایندگان مجلس درباره نامه لاریجانی به مجمع» در وبگاه زیر قابل مشاهده است:

<https://www.tasnimnews.com/>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۲

۱۹. این ایراد در نامه یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مقام معظم رهبری حفظه‌الله بیان شده است؛ متن کامل این نامه در لینک زیر قابل مشاهده است:

<https://www.alef.ir/news/3980920102.html>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۲

۲۰. بعضاً مشابه همین ایراد به حضور فقهای شورای نگهبان در مجمع تشخیص مصلحت نظام و اظهارنظر متفاوت در خصوص مصوبه‌ای واحد در شورای نگهبان و مجمع مطرح می‌شود. به این معنا که فقیهی که در شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر شرع اعلام کرده است، در مجمع بر تصویب آن از باب مصلحت رأی مثبت می‌دهد. در این‌جا نیز چون اظهارنظر متفاوت ناشی از اظهارنظر در دو شأن متفاوت با دو ملاک متفاوت (یکی با ملاک مغایرت یا عدم مغایرت با شرع و دیگری با ملاک تأمین مصلحت جامعه اسلامی) می‌باشد، فاقد ایراد است.

۲۱. چون فرض مورد بحث در خصوص نظرهای هیأت عالی - و نه شورای نگهبان - صادق است، از ایرادات شورای نگهبان در خصوص مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ذکری به میان نیامد.

منابع و مأخذ

۱. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۴)، «چیستی حکم حکومتی»، *خردنامه همشهری*، ش ۵۱، صص ۲۸-۲۹.
۲. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲)، «حکم حکومتی راهی برای پاسخگویی به نیازهای متغیر»، *فقه اهل بیت (ع)*، سال نهم، ش ۳۵، صص ۱۵۳-۱۷۲.
۳. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۴)، *مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ سوم.
۴. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، *همایش یکصدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. براهوتی، حسین (۱۳۸۵)، *سازوکارهای حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز.
۶. جاوید، محمدجواد؛ نامی، محسن (۱۳۹۰)، «جایگاه فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ش ۳۴.
۷. جستاره‌گویی: ارسطو، محمدجواد؛ امیرارجمند، اردشیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین؛ هاشمی، محمد (۱۳۸۰)، *نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»*، راهبرد، ش ۲۰، صص ۴۰۵ - ۳۷۵.
۸. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۴)، *ولایت فقیه: ولایت فقاقت و عدالت*، قم: مرکز نشر اسراء، چ ششم.
۹. جهانی، قاسم (۱۳۸۶)، *جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (ره).
۱۰. حاجی علی خمسه، مرتضی (۱۳۹۳)، *سلسله‌مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۷۴.

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ■ ۲۲۳

۱۱. حاجی علی خمسه، مرتضی (۱۳۹۷)، *الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، رساله دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.

۱۲. حسن‌نژاد، حسین (۱۳۷۵)، *نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران.

۱۳. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی؛ ابریشمی راد، محمدمبین (۱۳۹۵)، *مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان؛ مشتمل بر اصول قانون اساسی، احکام رهبری، نظرات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی)، قوانین و مقررات مرتبط و اختصاصی و آرای قضایی راجع به شورای نگهبان، به انضمام نظرات تطبیقی شورای نگهبان*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ دوم (ویرایش دوم).

۱۴. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۸۹)، *مقدمه علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام*، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ دوم.

۱۵. راجی، سید محمدهادی (۱۳۸۷)، *قلمرو اختیارات و وظایف ولی‌فقیه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع).

۱۶. سلیمی، عبدالحکیم (۱۳۹۰)، «ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی»، *معرفت حقوقی*، ش ۱، صص ۹ - ۳۴.

۱۷. شیرزاد، امید (۱۳۹۵)، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، *سیاست‌های راهبردی و کلان*، ش ۱۴.

۱۸. طحان‌نظیف، هادی (۱۳۹۶)، *شرح بند ۱ اصل یکصدودهم قانون اساسی*، زیر نظر: عباسعلی کدخدایی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.

۱۹. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) (۱۳۷۸)، *صحیفه امام*، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ اول، ج ۱۷ و ۲۱.

۲۰. ملک‌افضلی اردکانی، محسن (۱۳۹۰)، «حکم حکومتی در قانون اساسی و جایگاه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *حکومت اسلامی*، ش ۶۲، ۷۴-۵۱.

۲۱. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی

۲۲۴ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

- نظام»، فقه و حقوق، ش ۱۷.
۲۲. میرداداشی، سید مهدی (۱۳۸۴)، «بررسی فقهی - حقوقی حکم حکومتی»، رواق اندیشه، سال یازدهم، ش ۴۴، صص ۲۱-۴۹.
۲۳. نیکونهاد، حامد؛ زابولی زواره، فاطمه (۱۳۹۸)، «امکان‌سنجی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی نظام به استناد مصلحت نظام»، راهبرد حقوقی، سال اول، ش ۳، صص ۱۰۵-۱۲۶.
۲۴. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ش ۵۰.
۲۵. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر، چ اول.

26. nazarat.shora-rc.ir

27. www.alef.ir

28. www.mizanonline.com

29. www.rajanews.com

30. www.tasnimnews.com

رویکرد فقهی به رأی ممتنع

سید محسن قائمی خرق *

چکیده

رأی به مثابه فعل سرنوشت‌ساز در انتخابات، فارغ از میزان تأثیر در نظم مردم‌سالاری دینی، در همه‌پرسی و انتخابات، گاه شکل ممتنع به خود می‌گیرد و به صورت سفید انداخته می‌شود. نظام‌های حقوقی، هریک تحلیلی در هویت و اثر رأی ممتنع برگزیده‌اند؛ اما در نظام حقوق اساسی ایران، رأی ممتنع در زمره آرای مأخوذه و باطل انگاشته می‌شود. مسئله اساسی این اثر، تحلیل رأی ممتنع در دو جانب شهروند و نیز مواجهه حقوقی نظام انتخاباتی حاکم است. در سوی اول، هویت حق‌انگار یا حکم‌انگار رأی ممتنع، وضعیت حقوقی انتخاب‌کننده در قبال شرکت در انتخابات را مشخص می‌سازد و تکلیف یا حق او را نسبت به نظام سیاسی و نیز نامزدهای انتخاباتی روشن می‌کند. در مقابل، رأی ممتنع اخذشده از سوی مجریان، چه هویت و اثری بر سرنوشت انتخابات و نظام سیاسی خواهد داشت. این نوشته براساس مطالعات کتابخانه‌ای و رویکرد توصیفی-تحلیلی، بی‌آنکه در دوگانه حق یا تکلیف گرفتار آید، حفظ نظام سیاسی و وجوب مشورت‌دهی به حاکم اسلامی را قیودی بر حق رأی یا مبنایی برای حرمت‌دهی به رأی ممتنع می‌داند و ماهیت رأی ممتنع را نیز از قبیل سکوت یا «لا أدری» تحلیل می‌کند.

واژگان کلیدی: رأی ممتنع، امتناع از رأی، رأی ممتنع به مثابه سکوت، رأی ممتنع به مثابه کتمان شهادت، فقه انتخابات.

* Email: M.ghaemi313@gmail.com

مقدمه

انتخابات به منزله خون، مایه حیات دموکراسی محسوب می‌شود (Douglas, 2013: 81). رأی‌گیری هم برای انتخابات عمومی که مردم باید نمایندگان خود در نهادهای دموکراتیک را انتخاب کنند، امری حیاتی و هم برای نهادهای شورایی و مظاهر تجلی خرد نمایندگی امری بی‌بدیل به‌شمار می‌رود که در آن‌ها لازمه پیشرفت امور و تحقق هویت شورایی، رأی‌گیری و به‌دست آوردن برابری از اظهارات اعضای مجامع شورایی در قالب «رأی» است.

آنچه پیشبرد مسائل کشور از رهگذر «مردم‌سالاری» و «خرد جمعی» ایجاب می‌کند، تحقق مشارکت همگانی از طریق «رأی گویا و غیرممتنع» است. اما در برابر، رأی ممتنع می‌تواند فرایند اخیر را تا حدودی آسیب‌پذیر سازد. از این‌رو، چالش و مسئله اصلی مقاله حاضر در خصوص رأی ممتنع است؛ بدین‌شکل که «رأی ممتنع» در سیاق و رویکرد فقهی، چه ماهیت و اقتضائاتی از حیث حکم‌شناختی دارد؟ همچنین سؤالات فرعی مانند اینکه رأی ممتنع نوعی حق است یا تکلیف و نیز در صورتی که جنبه اعتراضی به خود گیرد، چه احکامی بر آن مترتب خواهد شد؟ ضرورت بررسی این مسئله از آن‌روست که تقریباً در برخی انتخابات نظام جمهوری اسلامی ایران برخی آراء، ممتنع در صندوق آراء انداخته می‌شوند و فارغ از مسئله فقهی عملکرد «رأی‌دهنده» که با توجه به گفت‌وگوست؛ به‌ویژه اینکه این مسئله با وجود بسامدهای اگرچه متفاوت در انتخابات گوناگون در قوانین انتخاباتی ایران مسکوت باقی مانده است. در برخی موارد نیز موضع قانون‌گذار ایران نسبت به رأی ممتنع را امری قابل تحلیل و تأمل می‌داند؛ توضیح اینکه در نظام حقوقی حاکم بر انتخابات ایران، در چندین مورد به رأی ممتنع اشاره شده است؛ از جمله ماده ۳۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^۱، ماده ۱۹ قانون انتخابات مجلس (اصلاحی ۱۳۸۶/۱۲/۱)^۲ و تبصره ماده ۵ مواد الحاقی مصوب ۱۳۹۵/۳/۳ مجلس شورای اسلامی.^۳

تحقیق حاضر، در بخش نخست به ماهیت و درون‌مایه رأی ممتنع، در بخش دوم به امکان‌سنجی مشروعیت رأی ممتنع (به‌عنوان عملی از سوی انتخاب‌کنندگان) و در بخش سوم به مواجهه حکومت اسلامی با رأی ممتنع و کارکرد رأی ممتنع می‌پردازد.

۱. مفهوم و درون‌مایه رأی ممتنع

مطابق لغت‌نامه حقوقی Black's رأی ممتنع عبارت است از عملی مبنی بر انصراف یا خودداری از چیزی به‌خصوص رأی دادن. بنابراین می‌توان کسی را که در جلسه حاضر است و

از رأی دادن مثبت یا منفی خودداری می‌ورزد، نماینده‌ای دارای رأی ممتنع نامید. بنابراین آرای ممتنع شامل آرای سفید یا نانوشته‌ای است که نماینده با وجود شرکت در جلسه از دادن رأی خودداری می‌کند (Home Affairs Department, 2006: 1). در واقع رأی ممتنع فرصتی را برای رأی‌دهندگان به‌هنگام تصویب و ارزیابی پیشنهادهای رسمی ایجاد می‌کند که گزینه‌ای غیر از «آری» یا «خیر» را انتخاب کنند، بنابراین رأی ممتنع همان‌گونه که در انتخابات مردمی وجود دارد، در نهادهای تصمیم‌گیری همچون مجالس قانون‌گذاری، دادگاه و هیأت مدیره شرکت‌ها نیز رخ می‌دهد (Hayden, 2010: 588) و مورد اخیر موضوع پژوهش پیش‌رو است. ولی از حیث دلالت و درون‌مایه رأی ممتنع، باید به آثار این رأی مراجعه کرد که بالتبع با توجه به تفاوت آثار، درون‌مایه نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد؛ در واقع، رأی ممتنع را باید از نگاه معناشناختی، نوعی عدم اعمال حق رأی دانست؛ به‌خصوص اینکه میزان آرای مأخوذه ممتنع در کل مشارکت سیاسی به‌شمار نیاید. ولی در صورت احتساب آرای ممتنع در زمره مشارکت، نمی‌توان یکسره آن را از قبیل عدم اعمال حق رأی دانست. در حقیقت باید در این مورد میان نیامدن به پای صندوق رأی (امتناع از رأی) و افکندن رأی ممتنع درون صندوق تفاوت قائل شد. بنابراین برخلاف رأی ممتنع در ساحت دموکراسی‌های مشورتی نظیر استیضاح وزرا که عملاً به نفع اصل عدم اعتماد به‌کار می‌آید، درون‌مایه رأی ممتنع بسته به تعامل نظام سیاسی متفاوت می‌شود.

۲. مشروعیت رأی ممتنع در پرتو مبانی فقهی

با توجه به اینکه ماهیت رأی در نظم حقوق اساسی مدرن، برابر معنایی دقیق یا به عبارت بهتر واحدی ندارد و چه‌بسا بتوان آن را بر مجموعه‌ای از مبانی و برابرها استوار دانست، از این‌رو در ذیل قالب‌ها متعددی برای تحلیل پیشنهاد می‌شود.

۲-۱. رأی ممتنع بر پایه «بیعت»

بیعت، در لغت، از ریشه «بیع» و به «دست به دست هم دادن بر ایجاب بیع و معامله»، «دست به هم دادن برای اطاعت»، (خلیل بن احمد، بی‌تا، ماده بیع) شناخته شده است. از این‌رو می‌توان مهم‌ترین مؤلفه مندرج در اصطلاح «بیعت» را «تعهد» دانست. در اصطلاح، مراد از آن «پیمان بستن برای فرمانبری و اطاعت است. بیعت‌کننده با امیر خویش پیمان می‌بندد که در امور مربوط به خود و مسلمانان، تسلیم نظر وی باشد و در هیچ‌چیز از امور مزبور با او به ستیز برنخیزد و تکالیفی که بر عهده وی می‌گذارد و وی را به انجام دادن آن مکلف می‌سازد اطاعت کند؛ خواه تکالیف به دلخواه او باشد یا مخالف میلش» (قلقشندی، ۱۴۰۷ق: ۲۸۱). بیعت خلافت و امامت، به معنای پذیرش ولایت امر در تمام امور و به تمام معناست؛ نظیر بیعت

گرفتن پیامبر برای علی (ع) (طبری، بی تا، ج ۲: ۹۶).

بیعت اخیر از جانب ماهیت حقوقی، پدیده‌ای ذوطرفین و عقد به‌شمار می‌رود. اگرچه بیعت از ابعاد مختلفی قابل تحلیل است، در آموزه‌های روایی، برای فرد غایب «اجازه رد کردن بیعت» در نظر گرفته نشده و او حق رد بیعت شکل گرفته از سوی مردم را ندارد (شیخ مفید، ۱۴۱۳ق: ۹۵). به نظر می‌رسد این بخش را نباید به معنای عدم امکان انداختن رأی ممتنع تلقی کرد، بلکه به معنای عدم امکان برهم زدن بیعت شکل گرفته از سوی شرکت‌کنندگان در بیعت توسط غایبان در بیعت بوده است. مفهوم غیبت در بیعت اگرچه تا حدودی می‌تواند به معنای نتیجه رأی ممتنع باشد، با حضور در صحنه بیعت و امتناع از بیعت متفاوت است. از این رو آموزه‌هایی از این قبیل، بر فرض پذیرش انطباق رأی بر بیعت در حقوق اسلامی، در تحلیل رأی ممتنع کارساز نیست. در حقیقت، در ماهیت عقدی بودن رأی و شباهت آن به اصلی‌ترین رکن بیعت، تردید راه دارد و استقلال حقوق عمومی از حقوق خصوصی و ممنوعیت «همسان‌انگاری پدیده‌های حقوق عمومی (بیعت) با مفاهیم رایج در ساحت حقوق خصوصی» نیز بر این مطلب دامن می‌زند. افزون بر این، مسائلی همچون توسعه آثار رأی به همه شهروندان (حتی ممتنعان و مخالفان) برخلاف آثار بیعت است.

به هر روی نویسندگان مسلمان، بیعت را در قالب‌های متعددی تحلیل کرده‌اند؛ از جمله بیع (که طی آن مسلمانان، مال و جان و اختیار خود را به خلیفه می‌سپارند و او نیز در مقابل بر طبق مصالح آنان عمل می‌کند)، هبه از سوی مردم، وکالت (وکالت منتخب از امت اسلامی) و امانت (ر.ک: عبدالمجید، ۱۹۹۸). در همه این موارد، امتناع از رأی، امری مشروع و مانع از بیعت خواهد بود، ولی در سویه ناگزیر دیگری، امتناع عده‌ای از بیعت، به معنای فرار از تکالیف قدرت یا مصلحت‌اندیشی حکومت علیه آنان نیست^۴؛ این منطق در رویکرد امامیه که بیعت را زمینه‌ساز ولایت امامان و نه ایجادکننده مشروعیت می‌داند، امری قابل پذیرش است. در این اندیشه، قلمرو بیعت، مقام تولی است نه جعل و وضع ولایت. در رویکردهای جدید اهل سنت نیز که بیعت را در دو مرحله ترشیح اهل حل و عقد و بیعت مردم می‌دانند نیز امری پذیرفتنی می‌نماید. در این تحول، بیعت مردم، صرفاً بیعتی تأییدی و از نوع بیعت اطاعت تلقی می‌شود - چندانکه اصطلاح بیعت تأییدی از سوی یحیی اسماعیل مورد استعمال قرار گرفته است (اسماعیل، ۱۴۰۶ق: ۱۷۹) - و بلکه مردمان موظف‌اند با کسی که به یکی از راه‌های سه‌گانه به امامت رسیده، بیعت کنند (شمس‌الدین، ۱۴۱۲ق: ۱۹). در همین زمینه، شرکت در رأی مصطلح، امری تکلیف‌انگار تلقی می‌شود که حتی امتناع از آن به معنای تأثیرگذاری بر فرایندها که درون‌مایه «اعمال حق» یا «ترک فعل» را شکل می‌دهد، نخواهد بود.

در مقام جمع‌بندی باید گفت که نمی‌توان انتخابات و رأی را با ماهیت بیعت بازگشایی هویتی کرد و فراتر از این، از گزاره‌های پیرامون امتناع از بیعت برای تحلیل رأی ممتنع بهره جست.

۲-۲. رأی ممتنع بر پایه تئوری «رأی به‌مثابه شهادت»

نویسنده سعی در تکرار تحلیل‌های صورت گرفته در خصوص ماهیت فقهی انتخابات ندارد و به همین دلیل، افزون‌بر اینکه در این قسمت به تئوری خود در خصوص ماهیت شهادت‌گونه رأی اشاره می‌کند، رأی ممتنع را نیز در این قالب تحلیل می‌کند. البته این نظریه، پیشتر نه به‌عنوان یک تئوری مستقل، بلکه در ضمن برخی نوشته‌ها مورد اشاره قرار گرفته است (مصباح یزدی، ۱۳۸۶: ۲۵۰؛ الشنتوت، ۲۰۰۸: ۲۷).

شهادت عبارت است از خبر دادن از حق ثابتی برای شخص دیگر، به‌شرطی که خبردهنده قاضی یا حاکم نباشد، زیرا در این صورت حکم محسوب می‌شود نه شهادت (عاملی جبعی، ۱۴۱۳ق، ج ۱۴: ۱۵۳). قیود تعریف اخیر، ماهیت عمل انتخابات را به شهادت نزدیک می‌سازد (از جمله حق ثابت، به‌خصوص در حالتی که ماهیت انتخابات، کشف‌کنندگی از انتصاب الهی باشد و قید احتراز آن از حکم بودگی و خصلتی چون اعطای تولیت). در این نظریه، ماهیت رأی در نظم حقوق اساسی جوهرگرای اسلامی، مانند شهادت دانسته می‌شود. انتخاب‌کنندگان به‌مثابه عاملان و فاعلان انتخابات، در فرایند انتخاب، به صلاحیت و مقبولیت نامزد انتخابات از حیث واجدیت شرایط و اصلحیت شهادت می‌دهند.

بر پایه آموزه‌های فقهی نیز ادای شهادت واجب است و دلیل آن صریح آیات شریفه، روایات و اتفاق مسلمین است. در ۱۷ آیه قرآن، واژه کتمان شهادت به‌کار رفته که در ۱۶ مورد خداوند کتمان حقیقت را مذموم دانسته و به کتمان‌کننده هشدار داده است (بقره: ۳۳، ۴۲، ۲۸۳). همچنین باید توجه داشت در برخی آیات نظیر آیه ۲۸۳ سوره بقره اگرچه بر حرمت کتمان شهادت در دین اشاره دارد، بدیهی است که مورد مخصص نیست؛ چون کتمان گواهی ناشی از گناه قلبی است و این معنای کتمان در کلیه شهادت‌ها موجود است (نجارزادگان و مسعودیان، ۱۳۸۸: ۳۸) (همچنین ر.ک: بقره: ۱۴۰، ۱۷۴، ۱۵۹، ۱۴۶؛ آل‌عمران: ۷۱؛ نساء: ۳۷؛ مائده: ۱۰۶).

بدین ترتیب، شهادت حقی است که خداوند آن را بین بندگان خود مقرر فرموده و بر ایشان واجب است که آن را بدون تحریف آنچنان‌که هست، اقامه کنند و چیزی از آن را کتمان نکنند (طباطبایی، ۱۳۶۲، ج ۶: ۲۸۷). البته استدلال بر برخی این آیات در راستای حرمت کتمان شهادت و وجوب ادای آن محل تأمل است. برای نمونه شیخ طوسی در تفسیر آیه ۱۵۹ سوره

بقره می‌گوید: از آیه تنها حرمت کتمان علم دین استفاده می‌شود و حرمت کتمان علوم (و حقایق) دیگر را باید از ادله دیگر مانند «من سئل عن علم يعلمه، فکتمه ألجم يوم القيامة بلجام من نار» استفاده کرد (۱۴۰۹ق، ج ۲: ۴۶). در روایات نیز گزاره‌های متعددی بر این منظور دلالت می‌کند؛ از جمله:

- کسی که چون برای شهادت دادن فراخوانده شود، آن را کتمان کند، همانند کسی است که شهادت دروغ دهد» (متقی هندی، ۱۳۹۷، ج ۷: ۱۴).

- «هر که شهادتی را کتمان کند یا شهادتی دهد که خون مسلمانی را پایمال کند یا مال مسلمانی را از بین ببرد، روز قیامت در حالی آورده شود که چهره‌اش تاریک است و ظلمت آن تا جایی که چشم کار می‌کند، کشیده شده است و در صورتش خراش‌هایی است و مردمان او را به نام و نسبش می‌شناسند» (مجلسی، ۱۳۷۴، ج ۹: ۳۱۱).

- همچنین در روایات متعددی با توجه به وعده عذاب برای این فرد، می‌توان حرمت این عمل را استنباط کرد (مجلسی، ۱۳۷۴، ج ۵: ۳۱۰).

با توجه به تحلیل‌های صورت‌گرفته، سکوت و رأی ممتنع به فرد یا افرادی مشخص، مصداق کتمان شهادت است. در این تحلیل، رأی، ماهیتی کارکردگرا پیدا می‌کند که اثر آن، در تحقق حقوق عمومی مردم از رهگذر توزیع صحیح مناصب است. هرچند در کفایی یا عینی بودن وجوب ادای شهادت اختلاف است (بهوتی، ۱۴۱۸ق، ج ۶: ۵۱۴)؛ ولی در هر حال همه معتقدند که اگر کس دیگری برای ادای شهادت نباشد، وجوب آن عینی است (ابن‌قدامه، بی‌تا، ج ۱۲: ۱۸). همچنین اگر عدم ادای شهادت، موجب ضرر به صاحب حق شود (حائری، ۱۴۱۵ق: ۴۱۳). البته برخی کتمان شهادت را ضمان آور ندانسته‌اند (گلپایگانی، بی‌تا، ج ۱: ۱۰) که برابر این مبنا، مسئولیت آسیب‌های ناشی از رأی ممتنع متوجه انتخاب‌کننده نخواهد بود.

شایان ذکر است که نمی‌توان با حرمت تکلیفی رأی ممتنع به حرمت وضعی و بی‌اعتباری مطلق رأی ممتنع نظر داد؛ چه آنکه می‌تواند اثر مشارکت در حفظ نظام سیاسی را داشته باشد، ولی فراتر از آن در انتخاب فردی مشخص بی‌تأثیر باشد.

فید دیگری بر تحلیل‌های صورت‌گرفته می‌توان طرح کرد؛ توضیح اینکه، عدول، وقتی که کسان دیگری را تعدیل می‌کنند، جز در حوزه علم و اطلاع خود شهادت نمی‌دهند. از این رو در صورتی که فرد با وجود بررسی، به فرد خاصی نظر نیافته باشد، چه‌بسا بتوان حق بر سکوت در رأی را برای وی در نظر انگاشت؛ بی‌آنکه حق بر امتناع از شرکت در اصل انتخابات داشته باشد. ولی به هر روی، چنانکه تبیین شد، می‌توان رأی را در قالب شهادت تحلیل کرد که قدر

متیقن از حرمت رأی ممتنع در این قالب، دو حالت «فقدان شاهد و یا ضرر به حقوق دیگران در اثر رأی ممتنع» است.

۲-۳. تحلیل در پرتو ماهیت حق‌گونه یا تکلیفی رأی

از دیگر مبانی تحلیل رأی ممتنع در شریعت اسلامی، تمرکز بر ماهیت رأی است. نظرات متعددی در خصوص رأی وجود دارد که برخی آن را حقی از حقوق ذاتی افراد می‌دانند. نظر دیگری آن از صرفاً وظیفه‌ای از وظایف عمومی می‌داند. نظر سوم رأی را آمیزه‌ای همزمان از حق و وظیفه می‌داند.

نظریه نخست مبتنی بر مبنای حاکمیت ملت است؛ برخلاف رویکرد وظیفه‌گرا که براساس نظریه حاکمیت امت است (Hauriou, 1967: 244, 245). این نظریه، حق را امری ذاتی و شخصی می‌داند که برای هر فرد ثابت است. همچنین با توجه به ماهیت پیشاتقنینی این حق، حکومت نمی‌تواند این حق را مقید یا برای عدم استعمال آن مجازات بینگارد (صبری، ۱۹۴۹: ۱۳۲). شارحان این ماهیت چنان در وصف و توسعه اختیارات دارنده آن ستوده و اغراق کرده‌اند که دارنده آن می‌تواند هرگونه تصرفی در اعمال این حق، از جمله انداختن رأی ممتنع، فروش رأی و... داشته باشد (عفیفی، ۲۰۰۲: ۴۴۲؛ العطار، ۱۹۶۸: ۲۵۲).

نظریه دوم، انتخاب را به‌مثابه وظیفه قلمداد می‌کند که در طی آن، مقتضای رأی، انتخاب صالح‌ترین اشخاص بنابر وظیفه و خدمت عمومی به امت است (شیخا، ۲۰۰۰: ۲۶۹). درون‌مایه این نظریه، لزوم انتخاب افرادی است که به مصالح امت و نه مصالح شخصی نزدیک باشند. بر این اساس، در صورت تشریع قانون یا اضرار رأی ممتنع به مصالح عمومی، مجاز نخواهد بود. نظریه سوم از آن سوی که محرومیت برخی افراد از حق انتخاب‌کنندگی را ضروری می‌داند (مانند محکومان به جرائم حیثیتی)، نظریه حق مطلق را نمی‌پذیرد و نیز بدان‌سبب که تکلیف مطلق پنداشتن آن نیز انتخابات آزاد و مشارکت ملی را به حاشیه می‌کشاند، نمی‌پسندد و به میانه‌ای از این دو رهنمون می‌شود. بر این اساس، انتخاب، حقی شخصی است که قانون به‌واسطه دعاوی قضایی از آن حمایت می‌کند و در عین حال، انتخاب‌کننده، حق شخصی خود را در انتخابات اعمال نمی‌کند؛ بلکه او به وظیفه خود در قبال «شرکت در اعطای تولیت به نهادهای عمومی» جامه عمل پوشانده است (دکه، ۲۰۰۲: ۲۷۸ و ۲۷۹). این نظریه با وجود تناقض نظری، به نظریه جدیدی نقل یافته که طبق آن، رأی، سلطه‌ای قانونی است که قانون برای افراد تثبیت کرده است، ولی مناط اثبات آن، مصالح خصوصی نیست، بلکه مصالح عمومی در آن اهمیت دارد (شیخا، بی‌تا: ۲۷۰). بنابر این نظریه، امکان تحدید حق مردم به ممنوعیت‌انگاری رأی ممتنع وجود دارد، ولی این ممنوعیت باید در راستای مصالح عمومی

مردم باشد. بنابراین از حیث مبانی حق، تنها در قالب دو نظریه «انتخاب به‌مثابه وظیفه» و «انتخاب به‌مثابه سلطه قانونی» می‌توان به امکان ممنوع‌انگاری رأی ممتنع رهنمون شد.

۲-۴. رأی سفید به‌مثابه رأی اعتراضی

گاهی مصداق اعتراض به انتخابات (اعم از فرایندهای انتخاباتی یا افراد کاندید) و سیاست‌های یک دولت می‌تواند در قالب تحریم انتخابات مطرح شود؛ در حقیقت، شهروندان زمانی به رأی دادن ترغیب می‌شوند که منافع مورد انتظار از رأی دادن بیشتر از رأی ممتنع یا هزینه‌های رأی دادن باشد. بدین معنی که اگر آنان فکر کنند که در صورت رأی دادن تغییری در خروجی سیاست‌ها پدید نمی‌آید، در این صورت از رأی دادن امتناع خواهند کرد، ولی در صورتی که به این واقعیت برسند که رأی آنان در اثرگذاری بر سیاست‌های آتی مؤثر است، در این‌جا منافع رأی دادن بر امتناع و عدم شرکت در انتخابات غلبه پیدا می‌کند (Blais et al., 2014: 42).

ولی آنچه در آستان این نوشته مدنظر است، کاربست رأی ممتنع به‌عنوان رأی اعتراضی از منظر مشروعیت اسلامی است. نظیر آنکه، فردی از گزینه‌های انتخابات ناراضی باشد، به نشانه حمایت از فردی که بختی برای پیروزی ندارد، از رأی ممتنع استفاده کند. در واقع، آرای ممتنع می‌تواند وجهه دموکراتیک دولت را مخدوش کند و از مردم‌سالاری موجود در جامعه بکاهد. از جمله دلایلی که می‌توان برای افزایش آرای ممتنع ذکر کرد، عدم مشروعیت نظام سیاسی و بی‌طرفانه نبودن انتخابات است (Hanna, 2009: 278) یا اینکه بسیاری از آنان اعتقاد دارند که سیاستمداران به دنبال منافع خود هستند و وقعی برای منافع مردم نمی‌نهند (Rosema, 2007: 612).

اگرچه حق ترمرد در قوانین موضوعه، گنجانده نمی‌شود و حتی درج آن در عمل سودمند نیست، کاربست رأی در قالب «رأی ممتنع» می‌تواند در قالب حق ترمرد مطرح شود و به‌نوعی به شکست نظام سیاسی بینجامد؛ چه مقبولیت و تولی‌سازی در حکومت اسلامی از رهگذر آرای عمومی فراهم می‌شود. الزام سیاسی شهروندان به عدم امتناع در رأی، از اساسی‌ترین مسائل فلسفه سیاسی است؛ بدین معنا که آیا تعهد فرد به حفظ نظام سیاسی دینی به معنای پذیرفتن حق الزام دولت «در هر شرایطی» است یا حق الزام در راستای اهداف غایی خاصی پذیرفته شده است.

بر همین اساس، می‌توان در انتخابات حکومت جور، افزون‌بر تحریم شرکت در انتخابات، به «حق رأی ممتنع» نظر داد. حکومت جور در عصر غیبت حکومت حاکمی است که از سوی «امام اصل» مأذون نباشد و از آن‌جا که چنین اذنی اختصاص به فقیه عادل دارد و یا برای غیر از

ایشان به اثبات نرسیده است، دولتی که تحت زعامت فقیه نباشد، دولت جور به شمار می‌رود (خمینی، ۱۳۷۹، ج ۱۰: ۲۲۱). در این موارد، مشارکت فعال در انتخابات، مصداقی از همکاری با دولت جور است که حرمت آن در نزد فقها به اثبات رسیده است. شایان ذکر است که اگر حکومت جنبه اضطراری بیابد، در صورتی که عدم استفاده از حق رأی ممتنع برای حراست از جامعه اسلامی باشد و نه تقویت سلطان، کاربست اعتراضی خود را از دست داده و وجوب می‌یابد (سنهوری، ۲۰۰۱: ۲۳۳).

در این جا خودداری از بیعت در قالب رأی ممتنع یا امتناع از رأی به عنوان مرحله‌ای از نهی از منکر و تابع شرایط آن نیست؛ بلکه خود تکلیف مستقلی است که باید به عنوان «واجب عینی» بدان عمل شود. این تکلیف، خود مشروط به شرایطی است، از جمله:

- عدم توجه ضرر به خود یا یکی از مسلمانان (نجفی، ۱۴۰۴ق، ج ۲۱: ۳۷۲). البته این شرط مخالفانی دارد که طبق آن دیدگاه باید ملاحظه اهمیت موضوع را داشته و اقداماتی نظیر رأی ممتنع با علم به ترتب ضرر هم واجب باشد (خمینی، بی تا، ج ۱: ۴۴۹).

- شرط قدرت داشتن برای رسیدن به پیروزی در نظر اهل سنت (ابن‌خلدون، ۱۳۶۶: ۱۶۱) تا بتوان از اقداماتی نظیر امتناع در رأی به منظور براندازی استفاده کرد.

اما نسبت به حکومت عدل، رأی ممتنع بنابر فرض حاضر در دولت مبتنی بر نظریه ولایت فقیه، می‌تواند متوجه فرمانروایان میانی و مدیران میانی باشد؛ چه آنکه در مقبوله عمر بن حفظه آمده است که وقتی حاکم «بر طبق حکم ما» حکم بنماید و پذیرفته نشود، با ما مخالفت شده و چنین کاری در نهایت، در حد شرک است (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۷: ۴۱۲). البته مدیران نیز از حیث اعتبار متفاوت‌اند؛ برای نمونه، فردی همچون مالک اشتر است که هیچ اقدامی بدون امر حضرت انجام نمی‌دهد، «لا یقدم و لا یحجم و لا یؤخر و لا یقدم الا عن امری: او پیش نمی‌تازد و هجوم نمی‌برد و گامی به عقب یا جلو نمی‌گذارد مگر طبق دستور من» (نهج‌البلاغه، نامه ۳۸). البته باید در نظر داشت که بهره‌گیری از رأی ممتنع در انتخابات ناظر بر نامزدهایی که مورد تأیید فقیه باشد یا نامزد انتخاباتی، فقیه باشد، می‌تواند به دلایل متعددی باشد، از جمله:

۱. انحراف فرمانروا یا فقیه از مبانی فقهی: چنین اشتباهاتی هرچند نادر، نشانه خلل در ملکه اجتهاد فقیه نیست، ولی تکرار آن با شرط اجتهاد و فقاهاست وی ناسازگار است. البته تا وقتی این مسئله به شکل کلی به ورطه اثبات نیاید، هتک حرمت و تزلزل منصب وی جایز نیست (ر.ک: شیخ انصاری، ۱۴۱۵: ۱۱).

۲. خطای سیاسی: برخی اشتباهات حاکم ناشی از خطا در شناخت رخدادهای و درک مصالح

جامعه است که اگر به صورت مکرر نباشد تا نشانی بر عدم درک اجتماعی صحیح و سیاست و تدبیر لازم برای ولایت محسوب گردد، برخی متفکران معاصر، چنین احکامی را با «یقین به خطا» بی اعتبار دانسته و لزوم پیروی از آن را نفی کرده‌اند (جوادی آملی، ۱۳۹۲: ۴۶۹)؛ ولی شهید محمدباقر صدر می‌نویسد:

«در صورتی که مجتهد از جایگاه ولایت عامه بر شئون مسلمین - و نه قضاوت - حکمی صادر کند، نقض آن حتی با علم به مخالفت، جایز نیست و کسی که به خطای آن پی می‌برد نمی‌تواند بر طبق علم خود عمل کند و حکم حاکم را نادیده گیرد. شرح یکی از شاگردان شهید صدر بر این سخن این است که در موارد حکم ولایی، چون حاکم شخصاً به انشاء حکم می‌پردازد لذا به دلیل نبود چنین حکمی قبل از انشای حکم، علم به خطای حاکم اساساً بی‌معناست. حتی اگر کسی بدین نحو گوید که حاکم در شناخت اوضاع و احوال اشتباه کرده است و لذا باید به گونه دیگری حکم می‌شد باید بدو گفت: سپردن ولایت به شخصی به معنای آن است که تشخیص وی ملاک است؛ نه تشخیص مولی علیه» (حائری، ۱۳۹۹: ۱۸۳).

بنابراین اگرچه برخی دیدگاه‌ها حسب اینکه وجود حداقل نظم و حاکم - حتی اگر ستمگر و نامشروع باشد، بهتر از فتنه و هرج و مرج است، نافرمانی مدنی در قالب رأی را در مقابل حکام غاصب منع کرده‌اند، ولی در رویکردهای دیگر، استدلال می‌شود که چنین ابزاری تنها زمانی موجه است که راه‌های قانونی برای ابراز مخالفت و اصلاح وضع موجود مسدود شده باشد (Kent Greenwalt, 1998: 366-367; John W.D. Gruchy, 1997: 152-153).

۳. وجود تأویل یا شبهه نسبت به حکومت و حکمرانان یا قصد براندازی در متتخبان: این حالت با وجود شرایطی می‌تواند تحت عنوان بغی طرح شود. بغات در اصطلاح شرع و متشرعه کسانی هستند که بر دولت اسلامی که به صورت صحیح و مشروع به وجود آمده است، قیام کنند و فرقی نمی‌کند که رهبر دولت، پیامبر یا امام یا نایب خاص یا نایب عام آن‌ها یعنی فقیه جامع‌الشرایط باشد» (حسینی شیرازی، ۱۴۰۹ق، ج ۴۸: ۱۳۱). خروج علیه حکومت و منع از تسلیم حق به امام (طوسی، بی‌تا، ج ۲: ۱۶۷)، وجود تفسیر و تأویل ناروا در تفکر و ذهنیت آنان و گروهی و دارای تشکیلات و سازمان بودن (ابن‌ادریس، ۱۴۱۰ق: ۱۸۴) از جمله شرایطی است که رأی ممتنع را به عنوان اقدامی ارادی و هماهنگ شده مصداق بغی قرار می‌دهد. البته برخی گروهی نبودن و انفرادی بودن را نیز منشأ اثر دانسته‌اند (عاملی، ۱۳۸۴، ج ۱: ۲۶۱). از نظر فقهی نیز حقوق‌دانان اسلامی ذیل عنوان بغی به قصد جنایی باغیان مبنی بر قصد خروج بر امام با توسل به سلاح و قصد خاص عزل و خلع حاکم یا عدم اطاعت از او تأکید کرده‌اند (زحیلی، ۱۹۹۷، ج ۷: ۵۴۸۳؛ عوده، ۱۹۵۹، ج ۲: ۶۷۸). البته تحلیل رأی ممتنع در قالب بغی به

معنای نفی گزاره‌هایی از جمله «نصیحت ائمه مسلمین» و یا امر به معروف به حکام و لزوم پاسخگویی به شهروندان نیست، همچنان‌که پیش از بغی، سازوکارهای متعددی برای نفی تأویل و تحقق خواسته‌های مشروع شهروندان وجود دارد.

در مجموع، در این فرضیه، باید قائل به تفصیل میان حکومت جور و حکومت عدل شد؛ به این معنا که در حکومت جور بسته به تقویت سلطان جور یا حراست از کیان و جامعه اسلامی، رأی ممتنع، به‌ترتیب، حکم وجوب و حرمت می‌گیرد. اما در حکومت عدل، رأی ممتنع می‌تواند در صورت وجود انحراف حاکم از مبانی فقهی و یا وجود خطای سیاسی در حکم ولایی (نه قضایی) و نیز براندازی حکومت اسلامی مجال یابد. در صورت نخست، هتک حرمت حکمران اسلامی جایز نیست و در صورت دوم نیز تشخیص ولی، ملاک است و در صورت نهایی نیز رأی ممتنع جایز نیست.

۲-۵. رأی ممتنع در قالب «مشورت»

بر طبق برخی مبانی می‌توان ماهیت انتخابات را مانند مشورت دانست؛ برای نمونه در صورتی‌که رابطه میان «حاکم اسلامی» و «نمایندگان منتخب» را از قبیل کارگزار یا وکالت قانونی مأذون از ولایت فقیه (کعبی و حکیمی، ۱۳۹۳: ۱۴۱) دانست که حاکم اسلامی برای تعیین آن‌ها از مشورت مردم بهره‌مند می‌شود (خرد جمعی)؛ فارغ از وجوب رجوع به خرد جمعی یا عدم وجوب آن و نیز وجوب عمل به نتیجه آن یا فراغت از آن و نیز متعلق مشورت که عموم مردم باشد (حسینی شیرازی، ۱۳۷۰: ۱۴-۱۷) یا تنها متخصصان امر (منتظری، ۱۴۰۸ق: ۳۷)، مفهوم رأی ممتنع نیز در این زمینه قابل تحلیل است. بنابراین برخلاف آنچه گاه گفته می‌شود، چنین نیست که نقش مشارکت جدی و فعالانه و نهادینه مردم در حکومت اسلامی نفی شود (سیف‌زاده، ۱۳۷۳: ۱۱۱).

بر مبنای «و شاورهم فی الامر» حاکم اسلامی موظف به رجوع به مشورت است و بر پایه «و امرهم شورا بینهم» بر مردم واجب است تا در مشورت با امام مسلمین شرکت جویند و نظر ارائه دهند (شمس‌الدین، ۱۴۱۴ق: ۱۰۷) این وجوب دوسویه مشارکت فعال و آگاهانه مردم در حیطه‌های مختلف اجتماعی، حرمت رأی ممتنع و ضرورت کسب آمادگی لازم و رفع جهل از گزینه‌های انتخاباتی را لازم می‌دارد. در حقیقت، مردم موظف‌اند در اجرای حکومت اسلامی به‌عنوان مقدمه واجب اجرای احکام اسلامی به ولی فقیه کمک نمایند (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۸۲) که این امر خود نیازمند ایجاد تشکیلات و انتخاب نمایندگان برای مدیریت آن‌ها از سوی مردم و طبعاً انداختن رأی غیرممتنع و مصرح در انتخابات خواهد بود.

در آرای فقهی معاصر نیز نگرش‌های متعددی وجود دارد؛ در یک نگاه، سعی بر ارائه

منظری از حق بر رأی ممتنع به عنوان آخرین راهکار و در صورتی است که فرد با مشورت و مطالعه نتوانسته به شخص خاصی اعتماد کند (<https://makarem.ir>). اما نظر دیگری حتی در صورت تحیر پس از فحص و بررسی، آن را در صورتی که موجب تضعیف نظام اسلامی باشد، حرام می‌داند (سایت فارسی مقام معظم رهبری و نیز ر.ک: بیانات مقام معظم رهبری در جمع مردم استان کردستان، ۱۳۸۸/۲/۲۲).

گویی در نظریه اخیر، برخلاف نظریه اول، افزون‌بر اینکه شرکت در انتخابات، برای حمایت از نظام اسلامی ضرورت دارد، رأی به فردی مشخص حتی در صورت تحیر نیز امری ضرورت‌بردار است. در رویکرد اخیر، مشارکت مؤثر و فعال در انتخابات موضوعیت دارد که افزون‌بر شرکت در انتخابات به تعیین افراد اصلح و شایسته نظر دارد. تبیین آنکه، وقتی از مبانی وجوب شرکت در انتخابات، مصلحت مسلمین است، بدیهی است که رأی دادن هم باید به گونه‌ای باشد که آن مصلحت اصلی یعنی تحکیم نظام اسلامی را هم در برداشته باشد. به‌طور کلی و بنابر آنچه در قسمت دوم طرح شد، بنابر مبانی و راهبردهای «رأی به‌مثابه شهادت»، «انتخاب به‌مثابه وظیفه و یا سلطه قانونی»، «رأی به‌مثابه مشورت» و نیز «امکان کاربست رأی ممتنع به‌عنوان اقدامی برانداز و یا فعلی برخلاف مصلحت مسلمین» قائل به عدم مشروعیت رأی ممتنع شد. اما در برخی موارد که رأی ممتنع در مقام مبارزه با حکومت جور باشد، می‌تواند صورت جواز بیابد.

۳. تحلیل کارکرد رأی ممتنع به‌مثابه سکوت یا «لا أدری»

در خصوص ماهیت رأی ممتنع می‌توان دو حالت را فرض کرد؛ نخست اینکه آن را «سکوت» دانست و دیگر اینکه آن را از قبیل گفتن «لا أدری [نمی‌دانم]» به‌عنوان ماهیتی فقهی فهم کرد. اگرچه زمینه دو ماهیت نامبرده که اغلب در بستر و بایی تحت عنوان کتاب القضا طرح می‌شود، با بحث حاضر نمایان است؛ چه شأن بحث حاضر، ایجاد و انشایی است، ولی در مباحث قضایی، مسئله در خصوص حق از پیش موجود و اخبار به آن است. بنابراین، بی‌آنکه تمامی مباحث آن‌جا منطبق بر بحث فعلی باشد، از حیث ماهیت رأی ممتنع، تحلیل‌های فقهی و دقیقی را در پی خواهد داشت.

حالت ساکت در متون فقهی، به مانند کسی است که اگرچه فعلی ایجابی و اعلامی از وی صادر می‌شود، ولی در اثر سکوتش نه امضای عقد و نفی خیار و نه بقای خیار به او نسبت داده نمی‌شود (ابن‌براج، ۱۴۰۶ق، ج ۱: ۳۵۷). در این میان، برخی بقای خیار ساکت را ظاهر دانسته‌اند (شهید ثانی، ۱۴۱۳ق، ج ۳: ۱۹۷). همچنان‌که صلح علیه او امضا نمی‌شود، ولو اینکه حاضر در مجلس باشد (حلی، ۱۴۱۳ق: ۳۲۰). برخی نیز در پی تعریف ایمان به اجزایی چون

اقرار لسانی، در خصوص کفر فرد ساکت بحث کرده‌اند (مجلسی دوم، ۱۴۰۴ق، ج ۷: ۱۴۹). برخی اصولیین نیز از بحث سکوت در بحث «اجماع سکوتی» استفاده کرده‌اند که در آن، سکوت به عنوان عدم مخالفت احراز می‌شود و از این رو، موضوع، امری اجماعی تلقی شده و سکوت به اثبات ملحق می‌شود. البته در خصوص اجماع به شمار آمدن آن و نیز حجت بودن آن حدود شش نظر وجود دارد که برخی به دلیل لزوم احراز «وفاق»، عدم علم به مخالفت را دلیلی بر تحقق اجماع ندانسته‌اند. ولی موافقان، عادت را چنین دانسته‌اند که در صورت انکار و مخالفت، عموماً سکوت ترک می‌شود (بحرانی، ۱۴۱۹ق، ج ۳: ۲۰۹). در همین زمینه، سکوت بر فعل یک قوم در حالی که قدرت بر رد و انکار یا منع از آن وجود داشته باشد، بنابر گزاره‌هایی چون «الساکت عن الحق شیطان أخرس»، «الساکت شریک المغتاب» و «الراضی بفعل قوم کالداخل فیه معهم» به مثابه رضایت به فعل آن قوم خواهد بود (حسینی شیرازی، ۱۴۲۸ق، ج ۳: ۲۱۸ و ۳۴۷). برخی چون شیخ انصاری نیز با ذکر اینکه سکوت اعم از رضاست، ولی سکوت را ظاهر در رضایت دانسته‌اند؛ ولو اینکه مفید قطع نیست و دلیل این برداشت را دفع حرج بر فرد و دیگران تحلیل کرده‌اند. همچنین صرف اینکه فرد پس از علم به مطلب، سکوت کرده است، در اجازه و رضایت کفایت می‌کند (شیخ انصاری، ۱۴۱۰ق، ج ۸: ۳۴۱). کاشف‌الغطا نیز این نظریه را در حد احتمال پذیرفته است (کاشف‌الغطا، ۱۴۲۲ق: ۳۹).

برخی دیگر، سکوت را لا اقتضا دانسته (لا ینسب القول للساکت) و آن را اعم از رضایت دانسته‌اند (نجفی، ۱۴۰۴ق، ج ۲۳: ۱۶) و در برابر فقهی، در صورتی که اخذ حق و تعیین تکلیف با سکوت از روی عناد فرد مواجه شود، او را تا زمانی که جواب دهد و یا حکم نکول در خصوص او صادر شود (پس از عرضه جواب بر او که اگر جواب ندهی تو را ناکل قرار خواهم داد)، حبس می‌کنند (شهید ثانی، ۱۴۱۲ق، ج ۱: ۲۴۵)؛ زیرا جواب، حقی واجب بر اوست و سکوت او تضییع‌کننده حق دیگری است^۶ (وجدانی، ۱۴۲۶ق، ج ۵: ۳۲۷). حاکم وی را براساس امر به معروف و نهی از منکر ابتدا از روی لطف و رفق و پس از آن به غلظت و شدت به جواب فرا می‌خواند، ولی به مرحله ضرب و شتم نمی‌رسد؛ چون اقرار پس از این‌ها مستند به ضرب و اهانت و اکراهی و بلا اثر است (مؤمن قمی، ۱۴۲۲ق: ۲۵۳).

دسته سوم از فقها، انصاف را در آن دانسته‌اند که سکوت از روی تعنت و عناد، در حکم ناکل (امتناع از رأی) و بلکه بدتر از آن تلقی شود؛ چه آنکه تلفظ در نکول موضوعیت خاصی ندارد؛ بلکه کسی که عملی نتیجه مخالفت را ابراز نماید، به طریق اولی در حکم ناکل محسوب خواهد شد (موسوی اردبیلی، ۱۴۲۳ق، ج ۲: ۱۵۹). برخی نیز حتی بر فرض اینکه ساکت، ناکل محسوب نشود، در خصوص میزان الحاق حکمی ساکت به ناکل سخن گفته و سه راهکار در

این خصوص طرح کرده‌اند؛ از جمله شمول ادله حکم ناکل بر ساکت، یا تعدی حکم ناکل به ساکت بنابر اولویت، و یا مساوات این دو در فهم عرفی (حسینی حائری، ۱۴۱۵ق: ۶۸۲). اما در خصوص «لا ادری»، روایات متعددی در نهی از فتوا و ارائه نظر به آنچه نسبت به آن علم وجود ندارد، وارد شده است؛ برخی از آن‌ها انصراف به حرمت افتاء از روی جهل دارد، ولی دسته‌ای دیگر به دلیل عمومیت، ناظر بر بحث حاضر است و وزر و مسئولیت عمل به رأی ناشی از عدم علم را بر عهده فرد قرار می‌دهد (برقی، ۱۳۷۱، ج ۱: ۲۰۴). ولی به نظر می‌رسد این روایات از محل بحث انصراف دارد، چراکه در این جا امکان تحصیل علم تفصیلی وجود دارد.

به هر روی، اگر ماهیت رأی ممتنع از قبیل «لا ادری» (نمی‌دانم) دانسته شود، برخی آن را ذیل سکوت درج کرده‌اند که مباحث گفته‌شده در مورد سکوت پیرامون آن خواهد آمد. برخی نیز لا ادری را ظاهر در «مخالفت» دانسته‌اند (آشتیانی، ۱۴۲۵ق، ج ۱: ۲۵۵) که بایستی مدنظر ناظران انتخابات و شمارش‌کنندگان آرا قرار گیرد؛ ولی قول لا ادری، بیانگر جهل فرد به حال است و نه علم او به عدم؛ در حقیقت عدم علم اعم از علم به عدم است (رشتی، ۱۴۰۱ق، ج ۱: ۲۶۳). این مبانی، با وجود تفاوت در تفسیر، بینگر این است که ممتنع از رأی، اجبار به مشارکت نمی‌شود، ولی فرد دارای رأی ممتنع مجبور به تعیین منظور می‌شود و در صورت عرضه جواب بر وی، به نکول حکم می‌شود و در زمره امتناع از رأی درمی‌آید (ر.ک: مؤمن قمی، ۱۴۲۲ق: ۲۶۰). نکول چه در بحث قضا و چه در بحث پیش‌رو، به معنای تمکین او به «رأی اکثریت سایرین» و «واگذاری» حق خویش به ایشان در جهت «انتفاع متناسب اکثریت از امتناع او» است. ولی اگر سکوت و لا ادری را به معنای مخالفت در نظر آوریم، حقوق «رأی ممتنع» نه در جهت انتفاع متناسب اکثریت، بلکه در جهت «انتفاع انحصاری مجموع آرای مخالف چه حداقل باشد چه حداکثر» خرج می‌شود.

افزون‌بر این، رأی ممتنع حتی اگر بنا به این دلیل باشد که شخص رأی‌دهنده به حجت عقلی و شرعی نرسیده و می‌خواهد از ذمه رأی ناصواب برحذر باشد، وی را به مقصود خود نمی‌رساند، چراکه به‌هنگام احتساب حد نصاب خاص یا اکثریت نسبی به‌عنوان معیار تعیین‌کننده سرنوشت رأی‌گیری، «هر رأی ممتنع» در حقیقت به‌مثابه «یک رأی مخالف» شمارش می‌شود، به این معنا که فرد بدون رسیدن به حجت عقلی و شرعی، «رأی مخالف دادن» را بر ذمه خویش گردن گرفته است. در حقیقت، نه تنها هیچ امتناعی از رأی‌گیری صورت نگرفته است، بلکه او به‌طور جبری و غیراختیاری (فقط و فقط) رأی مخالف داده است. بنابراین، رأی ممتنعی که به صندوق انداخته می‌شود، حقیقتاً نمی‌تواند ممتنع باشد؛ معنا آنکه

تنها حاضرائی موفق به «امتناع» می‌شوند که اساساً هیچ بلیتی به صندوق نیندازند. ازاین‌رو امتناع صوری و رفع تکلیف مورد خواست او را ملغی می‌سازد. بنابراین به‌طور کلی می‌توان نتیجه این بخش را چنین جمع‌بندی کرد که اگرچه در تحلیل رأی ممتنع به‌مثابه سکوت و نیز «لادری» اختلاف‌نظرهایی وجود دارد؛ از جمله اینکه برخی این ممتنع بودن را به رضایت، اعم از رضایت و نیز مخالفت محسوب کرده بودند، با وجود این و چه‌بسا برخلاف مقصود رأی‌دهنده ممتنع، اثری حاصل شود.

نتیجه‌گیری

در مجموع آنچه در این نگاره گذشت، می‌توان ملاحظات فقهی در تحلیل رأی ممتنع را در دو قسمت قابل پیگیری دانست؛ نخست از حیث مشروعیت و امکان رأی ممتنع. در این خصوص، عمل فرد انتخاب‌کننده، تحت عنوان «مشارکت فعال» موضوع حکم و جوب قرار گرفته است. بنابراین چه رأی را مصداق «بیعت»، «مشورت به حکومت» یا «شهادت» در نظر بگیریم، مبانی نامبرده می‌تواند تحت عنوان قاعده حفظ نظام، «مشارکت فعال و ممنوعیت رأی ممتنع» را تقویت کند. در مقابل در صورتی که کارکرد رأی، شهادت به نفع حکومت جور یا تقویت مبانی آن باشد، رأی سفید می‌تواند به‌عنوان نافرمانی مدنی و رأی اعتراضی کارکردی موجه در برخی حالات داشته باشد.

قوانین انتخاباتی ایران، اگرچه به ابهام و اختصار موضوع رأی ممتنع را مطرح کرده‌اند، از سیاق مقررات، برمی‌آید که قانون‌گذار ایران، بدون توجه به رویکرد احتیاط‌انگار که محذوراتی فقهی از قبیل کتمان شهادت و حفظ نظام را در نظر دارد، یکسره، رأی ممتنع را امری در حوزه فردی و نوعی حق مطلق فرض کرده است.

قسمت دیگر این مقاله به تفسیر و کارکرد رأی ممتنع از منظر فقه اختصاص داشت که با توجه به تحلیل‌های ارائه‌شده در آن قسمت، اکنون می‌توان پرسش مقاله را پاسخ گفت. پاسخ به کارکرد رأی ممتنع، باید با توجه به مؤلفه‌های مختلف باشد:

مؤلفه نخست: ماهیت رأی، ولو ممتنع باید به‌عنوان «حق الناس» لحاظ شود؛ به این معنا که نباید تفسیر و اثری مغایر نیت و اراده رأی‌دهنده از آن اراده شود. این در حالی است که سازوکار فعلی می‌تواند رأی ممتنع را به ورطه‌ای مخالف آنچه منظور واقعی رأی‌دهنده بوده است، بکشانند.

مؤلفه دوم: تفاوت میان تأثیر «امتناع از رأی» و «امتناع در رأی»؛ منطق این تفاوت نیز در الزامات فقهی و حقوقی این دو است؛ زیرا ممتنع از رأی، اجبار به مشارکت نمی‌شود ولی ممتنع در رأی، مجبور به تعیین منظور می‌شود و نکول وی، به معنای تمکین او به

۲۴۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

«رأی اکثریت» می‌باشد. البته اگر امتناع در رأی، به معنای رأی مخالف فهم شود، رأی وی، نه در جهت انتفاع متناسب اکثریت، بلکه در جهت «انتفاع انحصاری مجموع آراء مخالف چه حداقل باشد چه حداکثر» خرج می‌شود.

مؤلفه سوم: بیان صریح اراده قانون‌گذار با توجه به مبنای فقهی برتر در طول تحقیق (از جمله سکوت و لادری) در قوانین. در صورت رعایت این مؤلفه، افزون‌بر اینکه مؤلفه‌های قبل نیز رعایت می‌شود، موجب خواهد شد که مواجهه نظام انتخاباتی با رأی ممتنع، اثری خلاف آنچه مقصود رأی‌دهنده بوده است، بر جای نگذارد.

یادداشت‌ها

۱. «جلسات هیأت‌های اجرای اصلی و فرعی با حضور دوسوم کلیه اعضا رسمیت یافته و اخذ تصمیم با اکثریت مطلق حاضرین خواهد بود.
- تبصره: رأی ممتنع در حکم رأی مخالف خواهد بود».
۲. «در موارد ذیل با تأیید هیأت نظارت حوزه انتخابیه مربوطه، برگ‌های رأی، باطل و مراتب در صورت‌جلسه، قید و آرای مذکور ضمیمه صورت‌جلسه خواهد شد:
- الف- در موارد ذیل برگ‌های رأی، باطل و جزء آرای مأخوذه محسوب می‌گردد: ۳- آرای که سفید به صندوق ریخته شده باشد».
۳. «در سامانه انتخابات الکترونیکی باید امکان انتخاب رأی سفید را پیش‌بینی کرد تا افراد بتوانند در صورت تمایل، از حق قانونی خود استفاده کنند».
۴. از جمله از نامه حضرت امیرالمؤمنین (ع) به معاویه استفاده می‌شود که مردم مدینه، با حضرت بیعت کردند و همین بیعت، برای مردم ساکن در شهرهای دیگر نیز کافی است و مردم شام نمی‌توانند به بهانه عدم شرکت در بیعت، از اطاعت امام جامعه سر باز زنند: «فإنَّ بیعتی بالمدينة لزمته و أنت بالشام؛ لأنَّه بايعنی القوم (شیخ مفید، ۱۴۱۳ق: ۹۵).

5 . Protest vote.

۶. البته تعبیر صحیح این است که جواب حق طرف مقابل نیست، بلکه مقدمه وصول او به حق است (آشتیانی، ۱۴۲۵ق: ج ۱: ۴۰۲).

منابع

الف) فارسی و عربی

۱. ابن‌ادریس، جعفر (۱۴۱۰ق)، السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی، قم: مؤسسه النشر الاسلامی، چ دوم.
۲. ابن‌خلدون، عبدالرحمان (۱۳۶۶)، المقدمة، برگردان محمد پروین گنابادی، تهران: علمی و فرهنگی، چ دوم.
۳. ابن‌قدامه، عبدالله (بی‌تا)، المغنی، بیروت: دارالکتب العربی، بی‌چا.
۴. اسماعیل، یحیی (۱۴۰۶ق)، منهج السنه فی العلاقة بین الحاكم والمحکوم، قاهره: دارالوفاء، الطبعة الاولى.
۵. انصاری، مرتضی (۱۴۱۰ق)، کتاب المکاسب، قم: دارالکتب، چ سوم.
۶. آشتیانی، میرزا محمدحسن (۱۴۲۵ق)، کتاب القضاء، قم: زهیر، چ اول.
۷. بحرانی، احمد (۱۴۱۹ق)، الرسائل الاحمدیة، قم: دارالمصطفی لإحياء التراث، چ اول.
۸. البحرى، حسن (۲۰۰۹)، القانون الدستورى "النظرية العامة"، دمشق: الجامعة الافتراضية السورية، الطبعة الأولى.
۹. برقى، احمد (۱۳۷۱)، المحاسن، قم: دارالکتب الإسلامية، دوم.
۱۰. بهوتی، منصور (۱۴۱۸ق)، کشف القناع، بیروت: دارالکتب العلمیه، بی‌چا.
۱۱. جوادى آملی، عبدالله (۱۳۷۸)، ولایت فقیه، ولایت فقه و عدالت، قم: اسراء، چ دوم.
۱۲. حائری، سید کاظم (۱۳۹۹ق)، أساس الحکومة الإسلامية، بیروت: مطبعة النيل، چ اول.
۱۳. _____ (۱۴۱۵ق)، القضاء فی الفقه الإسلامی، قم: مجمع اندیشه اسلامی، چ اول.
۱۴. حسینی شیرازی، سید محمد (۱۴۰۹ق)، الفقه، بیروت: دارالعلوم، چ دوم.
۱۵. _____ (۱۴۲۸ق)، من فقه الزهراء علیها السلام، قم: رشید، چ اول.
۱۶. حلی، نجم‌الدین (۱۴۱۳ق)، الرسائل التسع، قم: کتابخانه آیه‌الله مرعشی، چ اول.
۱۷. خمینی موسوی، سید روح‌الله (۱۳۷۹)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام، بی‌چا.
۱۸. _____ (بی‌تا)، تحریر الوسیلة، قم: مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چ اول.
۱۹. دکه، سام سلیمان (۲۰۰۲)، مبادئ القانون الدستورى والنظم السياسية، دمشق: مطبعة المحبة، الطبعة الثانية.
۲۰. زحیلی، وهبه (۱۹۹۷)، الفقه الاسلامی و ادلته، دمشق: دارالفکر المعاصر، الطبعة الثانية.

۲۱. سیف‌زاده، حسین (۱۳۷۳)، «تحول از مشارکت منفعلانه به مشارکت فعالانه: تأمل نظری»، فصلنامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال هفتم، دور دوم، ش ۳۲، صص ۴۵-۷۸.
۲۲. السنهوری، عبدالرزاق (۲۰۰۱)، فقه الخلافة و تطوره لتصبح عصبة امم شرقية، تحقيق توفيق الشاوي و نادى عبدالرزاق، بيروت: دارالفكر العربي، الطبعة الاولى.
۲۳. شمس‌الدين، محمدمهدى (۱۴۰۳ق)، اصول الحكم والادارة فى الاسلام، قم: دارالثقافة، الطبعة الثالثة.
۲۴. _____ (۱۴۱۲ق)، نظام الحكم و الادارة فى الاسلام، بيروت: دارالثقافة، الطبعة الثانية.
۲۵. الشتوت، خالد احمد (۲۰۰۸)، الانتخابات أمانة و شهادة، بی‌جا: بی‌نا، الطبعة الثالثة.
۲۶. شيخا، إبراهيم عبد العزيز (۲۰۰۰)، النظم السياسية والقانون الدستورى، تحليل النظام الدستورى المصرى، الإسكندرية: منشأة المعارف، الطبعة الثالثة.
۲۷. صبرى، السيد (۱۹۴۹)، مبادئ القانون الدستورى، القاهرة: المطبعة العالمية، طبعة عام ۱۹۴۹.
۲۸. طباطبائى، سيد محمدحسين (۱۳۶۲)، الميزان فى تفسير القرآن، تهران: دار الكتب الاسلامية، چهارم.
۲۹. طرابلسى، ابن‌براج (۱۴۰۶ق)، المذهب، قم: دفتر انتشارات اسلامى، ج اول.
۳۰. طوسى، ابوجعفر (۱۴۰۹ق)، التبيان فى تفسير القرآن، قم: اسلامى، بی‌جا.
۳۱. _____ (بی‌تا)، المبسوط فى فقه الاماميه، تصحيح محمد باقر بهبودى، بيروت: مكتبة المرتضوية، الطبعة الاولى.
۳۲. عاملی، زين الدين بن على (۱۴۱۲ق)، الروضة البهية فى شرح اللمعة الدمشقية، قم: دفتر تبليغات اسلامى، ج اول.
۳۳. _____ (۱۴۱۳ق)، مسالك الافهام الى تنقيح شرائع الاسلام، قم: موسسه معارف اسلامى، لا ط.
۳۴. عبدالمجيد، احمد فؤاد عبدالجواد (۱۹۹۸)، البيعة عند مفكرى اهل السنة و العقد الاجتماعى فى الفكر السياسى الحديث: دراسة مقارنة فى الفلسفة السياسية، قاهره: بی‌نا، بی‌جا.
۳۵. العطار، فؤاد (۱۹۶۸)، النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، طبعة الاولى.
۳۶. عفيفى، كامل (۲۰۰۲)، الأنظمة النيابية الرئيسية، نشاتها، تطورها، تطبيقاتها، دراسة تحليلية مقارنة، الإسكندرية: منشأة المعارف، طبعة سنة ۲۰۰۲.
۳۷. عوده، عبدالقادر (۱۹۵۹م)، التشريع الجنائى الاسلامى مقارناً بالقانون الوضعى، قاهره: دارالعروبة، الطبعة الاولى.

۳۸. قلقشندی، احمد بن عبدالله الشافعی (۱۴۰۷ق)، **صبح الاعشى**، بیروت: دارالکتب العلمیه، بی‌جا.
۳۹. کاشف الغطاء، حسن بن جعفر (۱۴۲۲ق)، **أنوار الفقاهة**، نجف: مؤسسه کاشف الغطاء، چ اول.
۴۰. کعبی، عباس؛ حکیمی، سجاد (۱۳۹۲)، «ماهیت نمایندگی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، **مجله حکومت اسلامی**، سال نوزدهم، ش دوم، پیاپی ۷۲، صص ۵۶-۹۲.
۴۱. گیلانی، میرزا حبیب‌الله رشتی (۱۴۰۱ق)، **کتاب القضاء**، قم: دار القرآن الکریم، چ اول.
۴۲. متقی هندی، علاء‌الدین (۱۳۹۷ق)، **کنز العمال فی سنن الاقوال و الافعال**، تصحیح صفوة السقا، بیروت: مکتبه التراث الاسلامی، لا ط.
۴۳. مجلسی، محمدباقر (۱۳۷۴)، **بحار الانوار**، تهران: کتابفروشی اسلامی، چ سوم.
۴۴. _____ (۱۴۰۴ق)، **مرآة العقول**، تهران: دار الکتب الإسلامیه، چ دوم.
۴۵. مفید، محمد بن محمد بن النعمان العکبری (۱۴۱۳ق)، **الجمل**، قم: کنگره شیخ مفید، چ سوم.
۴۶. منتظری، حسینعلی (۱۴۰۸ق)، **مبانی فقهی حکومت اسلامی**، ترجمه محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، قم: مؤسسه کیهان، چ اول.
۴۷. موسوی اردبیلی، سید عبدالکریم (۱۴۲۳ق)، **فقه القضاء**، قم: دفتر معظم‌له، چ دوم.
۴۸. مؤمن قمی، محمد (۱۴۲۲ق)، **مبانی تحریر الوسيلة - القضاء و الشهادات**، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، چ اول.
۴۹. نجارزادگان، فتح‌اله و مصطفی مسعودیان (۱۳۸۸)، «بررسی تطبیقی جرائم علیه عدالت قضایی از دیدگاه قرآن و حقوق کیفری ایران»، **پژوهش‌های میان‌رشته‌ای قرآن کریم**، دوره اول، ش ۳، صص ۲۹-۴۶.
۵۰. نجفی، محمدحسن (۱۴۰۴ق)، **جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام**، بیروت: دار إحياء التراث العربی، هفتم.
۵۱. وجدانی فخر، قدرت‌الله (۱۴۲۶ق)، **الجواهر الفخریة فی شرح الروضة البهیة**، قم: سماء قلم، چ دوم.

(ب) لاتین

1. Frazier, Robert, L., (1998), "Duty", in **Routledge Encyclopedia of philosophy**, General Editor: Edward Craig, New Fetterland, London: Routledge, Vol.3.
2. GreenWalt, Kent (1998), "Civil Disobedience" in **Routledge Encyclopedia of Philosophy**, General Editor: Edward Craig, New Fetterland, London: Routledge, Vol.2.

3. Hauriou, André (1967), **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Paris Montchrestien, Deuxième Edition.
4. Hayden, Grant M, (2010), "Abstention: The Unexpected Power of Withholding Your Vote", **CONNECTICUT LAW REVIEW**, Vol. 43, No. 2, pp: 585- 615.
- Home Affairs Department (2006), Further Interpretation of the Term "Majority" – How Abstention Votes should be Counted, LC Paper No. CB(2)954/05-06(01).

تنقیح قوانین و مقررات گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی

خیرالله پروین*، رضا فرامرزی**، امین پشایی امیری***

چکیده

اصل امنیت حقوقی، شهروندان را از چارچوب روابط حقوقی خود مطلع می‌سازد و نوعی آسودگی خاطر و احساس امنیت به آن‌ها می‌دهد. تحقق این اصل معلول وجود حاکمیت قانون است که در آن اصولی مانند شفافیت، انسجام، سهولت دسترسی و... از حقوق و آزادی شهروندی پاسداری، و در بعدی عمیق‌تر امنیت حقوقی آنان را محقق می‌سازد. در پژوهش پیش رو با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای و اتخاذ رویکردی تحلیلی توصیفی، در پاسخ به نقش تنقیح در ایجاد امنیت حقوقی، ضمن بیان مفهوم مورد پذیرشی از تنقیح، به این نتیجه رسیدیم که تنقیح موجب آشنایی شهروندان با حقوق خود می‌شود. تنقیح، تشخیص قانون حاکم و لازم‌الاجراست، در جایی که تورم قوانین، تعارض چند قانون با هم، پیچیدگی قوانین و... مجریان و مخاطبان اصلی حقوق را با دشواری تشخیص قانون حاکم، مواجه می‌کند. تنقیح، این امکان را فراهم می‌کند تا نظام سازمان‌یافته‌ای از قوانین ایجاد و به واسطه آن حقوق، بیشتر و بهتر به دور از آشفتگی دیده شود، چراکه تسهیل آگاهی مردم به قواعد و موازین قانونی و تشخیص حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی، موجد امنیت حقوقی است.

واژگان کلیدی: امنیت حقوقی، اصل شفافیت، انسجام قوانین، تورم قوانین، تنقیح قوانین و مقررات.

* Email: Khparvin@ut.ac.ir

نویسنده مسئول

** Email: D.faramarzi@yahoo.com

*** Email: pasha_law@yahoo.cim

مقدمه

تغییر و تحولات حیات اجتماعی، پیدایش پدیده‌های نو و تنظیم روابط و حل و فصل معضلات ناشی از آن‌ها موجب گسترش فرایند قانون‌گذاری شده است. نتیجه این روند، رشد فزاینده انبوه قوانین و مقررات است که با تصویب و اجرای قوانین جدید، بسیاری از قوانین سابق از شمول اجرا خارج می‌شوند و تأثیر و قابلیت استناد خود را در تحولات و روابط جدید اجتماعی از دست می‌دهند و سبب می‌شوند تا با گذشت زمان، این موضوع پدیدار شود که قوانین خود می‌توانند مانع تنظیم روابط شوند و به هدف خود یعنی ایجاد نظم نرسند. بنابراین قانون‌گذار یا به‌صراحت اقدام به نسخ آن‌ها کرده، یا با وضع قانون جدید قوانین مزبور را ضمنی نسخ می‌کند، یا عملاً بدون آنکه اقدامی در خصوص این قوانین صورت گیرد، در مجموعه‌های قانونی مدفون و متروک می‌شوند. دستاورد این رویکرد، پیدایش معضلات و دشواری‌هایی مانند تورم قوانین، قانون‌گذاری پراکنده، پیچیدگی و ابهام در قوانین و... است.

تنقیح قوانین و مقررات، به معنای به‌روزرسانی، پالایش و گردآوری مجموعه قوانین در قالب و کدهای موضوعی مشخص، برای تشخیص قوانین حاکم و لازم‌الرعایه از میان قوانین منسوخ، متروک، مجمل، مبهم و... به‌منظور سهولت دسترسی مخاطبان، مقابله با تورم، پراکندگی، ابهام و پیچیدگی قوانین و دستیابی به اصولی مانند اصل شفافیت، اصل امنیت قضایی، اصل انسجام قوانین و... است.

از مهم‌ترین این دستاوردها، اصل امنیت حقوقی است؛ این اصل که از ملزومات اصل حاکمیت قانون است، امروزه از اصول اساسی حاکم بر نظام‌های حقوقی مطرح دنیا است. مقتضای این اصل آن است که در یک نظام حقوقی تصمیمات و اقدامات دولتی قابل پیش‌بینی و قابل اتکا باشد، به‌گونه‌ای که مردم بتوانند با اطمینان خاطر و با اعتماد به آن‌ها امور زندگی خود را برنامه‌ریزی کنند و تعامل مبتنی بر اعتماد میان شهروندان و حاکمیت و نمایندگان آن که نهادها و سازمان‌های عمومی و اجرایی‌اند، برقرار شود. عدم حاکمیت این اصل در روابط مردم و دولت می‌تواند به بروز هرج و مرج و خودسری در جامعه منجر شود. لازمه تحقق اصل امنیت حقوقی، انتشار قوانین، سهولت دسترسی به آن‌ها، انسجام قوانین، شفافیت قوانین و به دور از هرگونه ابهام تشنت و قابل فهم بودن قوانین و مقررات است که در سایه تنقیح قابل تحقق خواهد بود. تنقیح قوانین این امکان را فراهم می‌آورد تا نظام سازمان‌یافته‌ای از قوانین ایجاد شود و به‌واسطه آن مجریان قضات و شهروندان بتوانند به‌آسانی و با صرف کمترین زمان و کمترین هزینه قوانین معتبر و لازم‌الاجرای ملاک عمل را بیابند و از امنیت و اطمینان خاطری در تضمین حقوق خود برخوردار باشند.

۱. مفهوم‌شناسی تنقیح

۱-۱. مفهوم لغوی

تنقیح در ادبیات عرب از ریشه «ن ق ح» و به معنای بیرون کردن مغز شیء (بیهقی، ۱۳۷۹: ۸۱)، چیدن و هرس کردن، (فراهیدی ۱۴۱۰ق: ۵۰). اصلاح و نیکو گردانیدن (ابن‌اثیر، بی‌تا: ۱۰۳)، چیزی را پوست کندن و پاک نمودن (واسطی، ۱۴۰۴ق: ۲۳۹۰) و همچنین نیک پیراستن و تهذیب از زوائد و عیوب است (ابن‌منظور ۱۴۱۴ق: ۹۲۵). پاکیزه کردن، اصلاح نمودن کلام از عیب و نقص است.

۱-۲. مفهوم اصطلاحی

با تأمل در فرایند تنقیح ملاحظه می‌شود که تعاریف ارائه‌شده از آن نیز متفاوت است، و تعریف یکسانی از آن وجود ندارد؛ برخی قائل به برداشت شکلی از مفهوم تنقیح شده و آن را با «تدوین» به یک معنا دانسته‌اند، «تنقیح قوانین یعنی تدوین شناسنامه کامل هر کدام از قوانین» (عمید زنجانی، ۱۳۸۶: ۷۶۹). «تنقیح به معنای مرتب کردن موضوعی قوانین در مجموعه‌های خاص است» (الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۳۹)، بدین معنا که «قوانین را باید جمع‌آوری کرد و تا آن‌جا که می‌شود، ارتباط موضوعی آن‌ها را تشخیص داده و در قالب مجموعه‌های موضوعی ارائه داد» (تقدیسیان، ۱۳۸۹: ۴۵)، یعنی همان «گردآوری متون قانونی مربوط به یک موضوع در یک مجموعه خاص» (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۳). با نگاهی به تعاریف ارائه‌شده مشخص می‌شود که منظور از «تنقیح» در بیان این حقوقدانان، گردآوری و طبقه‌بندی قوانین و مقررات موجود است، به گونه‌ای که استفاده‌کنندگان از آن بتوانند به آسانی قوانین و مقررات موردنظر خود را بیابند، چراکه در بسیاری از موارد، یافتن قوانین و مقررات برای اشخاصی که نه حقوقدان هستند و نه با نحوه جست‌وجوی قوانین آشنایی دارند، دشوار است. در مقابل، برخی «تنقیح» را مفهومی صرفاً ماهوی پنداشته و در تعریف آن آورده‌اند که «مراد از تنقیح قوانین، تشخیص قانون حاکم است، در جایی که چند قانون با هم تعارض دارند» (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۶۷) و «تنقیح قوانین به معنای مصطلح کلمه عبارت است از: قوانین معتبر، حاکم و قابل اجرا را از غیر معتبر شناسایی کردن، که لازمه و نتیجه این کار کنار گذاردن قوانین غیرمعتبر با توجه به ضوابط مذکور در علم اصول، قواعد فقهی و حتی رعایت قواعد ادبی است» (الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۷۵).

گروه دیگری از حقوقدانان به تلفیق این دو رویکرد و برداشت از مفهوم تنقیح قائل‌اند و بیان داشته‌اند: «تنقیح عبارت است از گردآوری و تدوین قوانین و مقررات مربوط به یک رشته با مبحث خاصی از حقوق، با نظم منطقی و فهرست‌های لازم و با تعیین مقررات مغایر و

متعارض و ناسخ و منسوخ در یک مجموعه. بنابراین تنقیح همیشه با تدوین همراه است» (صفایی، ۱۳۸۹: ۷۶). همچنین از تنقیح به معنای جمع‌آوری قوانین و مقررات به شکل موضوعی و تفکیک موارد ناسخ و منسوخ و در نهایت ارائه یک نسخه موضوعی قوانین و مقررات معتبر و مجری یاد کرده‌اند (شفیعی، ۱۳۸۹: ۲۰).

چنین تفسیری از «تنقیح» را می‌توان صحیح‌ترین برداشت محسوب کرد. به عبارت دیگر، مجموعه اقدامات و فرایند مشتمل بر «جمع‌آوری»، «طبقه‌بندی» و «پالایش» قوانین، تنقیح نامیده می‌شود (اسلامی‌پناه، بی‌تا: ۴۴). با این توضیح که ابتدا، تمامی قوانین اعم از معتبر و نامعتبر، از ابتدای دوره قانون‌گذاری گردآوری شده، سپس آن دسته از قوانینی که میان آن‌ها پیوستگی منظم و منطقی برقرار است و مربوط به موضوع خاص‌اند، در باب‌های جداگانه و به صورت نظام‌یافته دسته‌بندی می‌شوند؛ در نهایت روابط میان قوانین مربوط به هر موضوع اعم از ناسخ و منسوخ، عام و خاص و مطلق و مقید و... توسط کارشناسان امر تشخیص داده شده و به منظور نسخ، اصلاح یا تفسیر آن‌ها به مراجع قانون‌گذاری اعلام می‌شود. بدین‌سان اولاً قوانین معتبر و لازم‌الاجرا شناخته خواهند شد؛ ثانیاً امکان دسترسی سریع و آسان به احکام قانونی توسط کسانی که به نحوی ناگزیر از مراجعه به قوانین هستند، تسهیل می‌شود؛ ثالثاً خلأها و نارسایی‌های نظام حقوقی تبیین و زمینه وضع یا اصلاح قوانین فراهم می‌شود. این امر در ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹ نیز تصریح شده است، بدین‌شرح که در این ماده جمع‌آوری و تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین تا تشخیص تعارضات و تهیه شناسنامه برای تمامی قوانین و مقررات از راه‌های تنقیح قوانین و مقررات کشور دانسته شده است که باید توسط معاونت قوانین مجلس صورت گیرد.

۲. مفهوم‌شناسی امنیت

۱-۲. مفهوم امنیت

امنیت در لغت به معنای در امان بودن، بی‌بیمی، آسایش، بی‌هراسی (معین، ۱۳۵۳: ۳۵۶)، اطمینان و سکون قلب است (راغب، ترجمه خسروی، ۱۳۸۸: ۲۱). در تعریف لغوی امنیت آمده است: «امنیت از ریشه امن و به معنای آسایش، سلامتی، ایمنی و بی‌خطری است» (سیاح، ۱۳۸۷: ۵۳). امنیت در اصطلاح به معنای «نبود تهدید نظامی برای ملت و یا توان نگهداری کشور از هجوم دشمنان و یا محافظت کشور در دفع تهدیدهای خارجی علیه حیات سیاسی و منافع ملی است» (شریعتمدار جزایری، ۱۳۸۵: ۷).

اما بی‌شک این حد از تعریف وافی به مقصود نیست و باید برای رسیدن به تعریفی مناسب مؤلفه‌های امنیت را لحاظ کرد. در این زمینه می‌توان گفت اولاً «شرایط امن آن است

که ارزش‌های حیاتی برای فرد، جامعه و کشور به‌عنوان مرجع امنیت، از تهدید مصون باشد و ثانیاً امنیت در اندیشه اسلامی وضعیتی است که در پرتو آن زمینه عبادت خداوند متعال و در نتیجه قرب به باری تعالی فراهم شود و بر همین اساس امنیت فردی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، ملی و جهانی تماماً در این راستا باید جهت‌گیری شود (لک‌زایی، ۱۳۸۵: ۱۰). مصونیت از تعرض و تصرف اجباری بدون رضایت و در مورد افراد به معنی آن است که مردم هراس و بیمی نسبت به حقوق و آزادی‌های مشروع خود نداشته باشند و به‌هیچ‌وجه حقوق آنان به مخاطره نیفتد و هیچ عاملی حقوق مشروع آنان را تهدید نکند (عمید زنجانی، ۱۳۶۸: ۵۴۸).

۲-۲. اصل امنیت حقوقی

اصل امنیت حقوقی به تبیین وضعیت حقوقی شهروندان می‌پردازد، به این معنا که هر شهروند به صرف تعلق به جامعه باید از وضعیت حقوقی معین و مشخصی برخوردار باشد، و خود نیز از این وضعیت حقوقی آگاه باشد. کارکرد و مفهوم اصل امنیت حقوقی از امنیت قضایی و امنیت انسانی متمایز است، چراکه امنیت قضایی، امنیت خاطر و اطمینانی است که به هر شخص حقیقی و حقوقی می‌دهد که بدون دلیل و خودسرانه تحت تعقیب قضایی و انتظامی قرار نمی‌گیرد و چنانچه به هر دلیلی در مقام مدعی یا شاکی و یا مدعی‌علیه و یا مشتکی‌عنه و... در روند دادرسی‌ها یا فرایند تصمیم‌گیری‌های ترافیعی وارد شود، حقوق او تضمین می‌شود و احساس امنیت و آرامش دارد. در مجموع می‌توان گفت که امنیت حقوقی همچون امنیت قضایی صرفاً در سیطره نظم قضایی نیست، بلکه به تبیین وضعیت حقوقی شهروندان در کل حوزه نظم حقوقی می‌پردازد. اما امنیت انسانی اطمینانی است که هر شهروند از تضمین، جان، مال و حقوق و نیز ثبات موقعیت حقوقی و قضایی خویش می‌یابد که این اطمینان زمینه بهره‌مندی او از حقوق و آزادی‌های بنیادینش را فراهم می‌سازد. در واقع امنیت حقوقی بخشی از امنیت انسانی در مفهوم موسع آن قلمداد می‌شود. بنابراین می‌توانیم امنیت حقوقی را فارغ از مفاهیم مشابه چنین تعریف کنیم: اصل امنیت حقوقی از اصول حقوق عمومی است که در تمامی نظام‌های حقوقی مورد استناد قرار می‌گیرد. ریشه این اصل به ویژگی‌هایی از نظام حقوقی بازمی‌گردد که امروزه اجزای جدایی‌ناپذیر آن نظام‌ها به‌شمار می‌روند. ثبات نظام حقوقی و تضمین حمایت دائمی از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان، قطعیت قواعد موجود در آن نظام و ایجاد اعتماد به نظام حقوقی، از مهم‌ترین این ویژگی‌ها به‌شمار می‌روند (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۹۹). از جنبه واژه‌شناسی، باید توجه داشت که امنیت حقوقی به‌دلیل نام خود، در سیطره نظم قضایی نیست، بلکه حوزه نظم حقوقی را به‌تمامی در برمی‌گیرد.

به عبارت دیگر، صفت «حقوقی» به این معنا نیست که این امنیت فقط به امور قضایی صرف محدود می‌شود (ویژه، ۱۳۸۹: ۲۳).

به هر روی، این اصل مجموعه‌ای از اصول فرعی را در برمی‌گیرد که غایت مشترک همه آن‌ها اعتماد به قانون و نظام قضایی از سوی شهروندان است. به واقع امنیت حقوقی در پی آن است که شهروندان از چارچوب روابط حقوقی خود مطلع شوند و نوعی آسودگی خاطر و احساس امنیت از لحاظ اموال و حقوق خود به دست آورند (ویژه، ۱۳۸۹: ۲۷). اهمیت این ارزش حقوقی به اندازه‌ای است که به گفته یکی از اندیشمندان، امنیت حقوقی مقدمه هر تمدن محسوب می‌شود و از همین رو بر بسیاری از ارزش‌های حقوقی ترجیح دارد. امنیت حقوقی تضمین‌کننده اعتماد اشخاص به طرح‌ها و برنامه‌ریزی‌های خود است و به اشخاص جامعه این آسودگی خاطر را می‌دهد که با اطمینان لازم و با اعتماد به دیگران فعالیت کنند. ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات سبب می‌شود شهروندان نه در کوتاه‌مدت به حقوق خود اطمینان داشته باشند و نه در میان‌مدت به ثبات وضعیت‌های حقوقی امیدوار باشند (انصاری، ۱۳۸۶: ۴۰). تحقق اصل امنیت حقوقی معلول وجود حاکمیت قانون است که در آن اصل شفاف بودن اعمال و تصمیمات اداری، اصل انسجام قوانین، اصل سهولت دسترسی و... از حقوق و آزادی‌های شهروندی پاسداری شده و در بعدی عمیق‌تر امنیت حقوقی شهروندان محقق می‌شود.

۳. رابطه تنقیح با اصل امنیت حقوقی

نسبت میان حقوق و امنیت نسبتی تنگاتنگ و نزدیک به هم است که به رغم قلم‌فرسایی‌های فراوان با قاطعیت نمی‌توان اذعان کرد که کدام بر دیگری ارجح است؛ از سویی قانون و حقوق می‌تواند ابزاری برای تأمین امنیت باشد یا هدف از وضع قوانین و جرم‌انگاری را حفظ و بقای امنیت نامید. از دیگر سو در شرایط ناامنی و هرج و مرج، قانون، ضمانت و قدرت اجرا ندارد و کارکرد اصلی خود را از دست می‌دهد. در این شرایط می‌توان گفت وجود امنیت، زمینه و بستر مناسبی برای اجرای عدالت و قانون است. اگرچه گاهی هریک، عامل تقویت و گسترش دیگری است؛ بدین صورت که وجود عدالت به افزایش امنیت و وجود امنیت به استقرار عدالت منجر می‌شود. اما گاهی اوقات نیز هریک از این دو، مانعی برای تحقق دیگری می‌شود؛ بدین معنا که اجرای عدالت سبب بروز ناامنی و برقراری نظم و امنیت، مستلزم پیگیری انجام برخی تصمیمات و اقدامات ناعادلانه است.

۳-۱. تنقیح به مثابه ابزار

تنقیح فرایند اجرایی برای درک و فهم درست و صحیح و آسان از قوانین و مقررات است

و امنیت حقوقی و مقوله‌ای بسیط و متکثر مشتمل بر حق‌ها و تضمین‌های متعدد است که می‌توان آن را هدف حقوق و قانون‌گذاری برشمرد. در این صورت تنقیح ابزاری برای زمینه‌سازی و تحقق اصل امنیت حقوقی محسوب می‌شود که تلاش می‌کند ضمن جلوگیری و ایجاد مانع برای شکل‌گیری و استمرار قوانین و مقررات مبهم، مجمل، پراکنده، متکثر و... با بسترسازی تحقق اصولی چون شفافیت، دسترسی، انسجام و... یکی از پایه‌ها و ارکان تشکیل‌دهنده امنیت حقوقی را که همان آگاهی و فهم درست شهروندان به‌عنوان مخاطبان اصلی حقوق است، فراهم آورد.

۲-۳. اشتراک در مبانی و چرایی

هرچند تنقیح فرایند اجرایی صرف است، اما در یک نگاه کلی می‌توان گفت که آنچه تحت عنوان ضرورت‌های تنقیح بیان می‌شود، در گام اول از موانع رسیدن به اصل امنیت حقوقی محسوب می‌شود. بدین‌صورت که در تحقق امنیت حقوقی با موانعی چون تعرض برخی قوانین با یکدیگر، تورم تقنینی یا همان قانون‌گذاری افراطی که به گسترش و تکثر زیاده از حد قوانین و مقررات منجر می‌شود، پیچیدگی‌ها و ابهام‌هایی که در متن قوانین وجود دارد که منتج به تفاسیر و برداشت‌های متناقض از آن‌ها می‌شود، قانون‌گذاری پراکنده و غیرمنسجم و... وجود دارد که هر کدام به‌تنهایی می‌تواند ضرورت اجرای فرایند تنقیح را آشکار سازد. از دیگر سو آنچه مبنا و اصل برای شروع تنقیح و ماحصل و خروجی این فرایند است، دستیابی به اصولی چون شفافیت، دسترسی و... است که این اصول خود، از اصول و مبانی اصل امنیت حقوقی نیز محسوب می‌شوند.

۴. موانع امنیت حقوقی، ضرورت‌های تنقیح

دسته‌بندی صحیح قوانین، تعیین قوانین لازم‌الاجرا و مجری در هر دسته، کنار زدن قوانین منسوخ و متروک، تشخیص قوانین معتبر از میان انبوهی از قوانین، وجود تعارضات میان قوانین، اجمال، سکوت، ابهام قوانین و... از ضروری‌ترین مباحث در شکل‌گیری نظام تنقیح قوانین و مقررات هستند. چنین امری هم موجب آشنایی شهروندان با حقوق و تکالیف خود می‌شود و هم بستر اجرای قانون را برای مجریان آن و به‌ویژه قضات فراهم می‌کند، زیرا تراکم قوانین در جوامع و تعارض‌ها و ابهامات موجود در آن‌ها، موجب برداشت‌های متفاوت و گاه متناقض در موضوع یکسان می‌شود و این امر نه تنها امنیت قضایی را در فرایند دادرسی و رسیدگی، بلکه اصل امنیت حقوقی را در معرض خطر قرار می‌دهد و مانعی بزرگ در تحقق آن است.

۴-۱. تعارض قوانین

تشخیص قوانین و مقررات معتبر و لازم‌الاجرا به دلیل تعدد و تكثر قوانین در مورد موضوعات واحد، بسیار مشکل و پیچیده و تخصصی است، پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخه و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و تغایر با سایر قوانین و مقررات، نه فقط به دغدغه مردم و شهروندان به عنوان مخاطبان اصلی قوانین تبدیل شده، بلکه ذهن قضات، وکلا، کارشناسان رشته‌های مختلف و مجریان که پیوسته با قوانین و مقررات مختلف سروکار دارند، به خود مشغول کرده است. بدیهی است اجرای قوانینی که ممکن است معارض داشته یا با قانون دیگری مغایر باشند، می‌تواند معضلات بسیار و پیامدهای جبران‌ناپذیری را در پی داشته باشد و چه‌بسا که به اجرای عدالت و احقاق حقوق مردم و دولت لطمه می‌زند و عواقب ناخواسته و مشکل‌زایی را موجب می‌شود که این امر در اذهان مردم و جامعه نیز آثار سوئی به جا می‌گذارد.

حال با این اوصاف می‌توان به اجرای صحیح قانون مطمئن بود و به عبارت بهتر مطمئن هستیم که قانون منسوخه به جای قانون معتبر اجرا نمی‌شود. بی‌شک در گذشته و آینده مواردی وجود داشته و خواهد داشت که مجری با تفسیر شخصی، قانون معتبر را نادیده بگیرد و قانون منسوخه را اجرا کند و حتی گاهی دیده شده است که به علت تعدد و تكثر قوانین، هیأت محترم دولت در وضع تصویب‌نامه دچار سردرگمی شده و قانون ملغی را مستند قرار داده است (شاملو و قره‌باغی، ۱۳۸۵: ۴۲).

۴-۲. تورم قوانین

شاید مهم‌ترین اثر و نتیجه تنقیح قوانین و یکی از مهم‌ترین مبانی و دلایل وجودی و الزام به تنقیح قوانین و مقررات مقابله با تورم قوانین و مقررات باشد. امری که بی‌شک بر ایجاد امنیت حقوقی و سایر اصول و قواعد حقوقی نیز مانند اصل شفافیت، اصل انسجام و یکپارچگی، سهولت دسترسی و... تأثیرگذار خواهد بود. تورم قانونی موقعیت بیمارگونه‌ای است که از یک غده بیش‌فعال قانون‌گذاری نشأت می‌گیرد. این غده بیش‌فعال قانون‌گذار آنچنان فعالیت می‌کند که سرکنگبین صفرا می‌افزاید؛ قوانینی که هدف از آنها باید راهنمایی اعمال شهروندان باشد، به نتیجه‌ای کاملاً عکس منجر می‌شود، به گونه‌ای که دولت و شهروندان خود را غرق در قوانین می‌بینند. قوانین مختلف شرایطی را برای شهروند به وجود می‌آورند که آنها را به سردرگمی شدید مبتلا می‌سازند. با داشتن این نوع از نظام قانون‌گذاری، حقوق و قانون به ضد حقوق و ضد قانون تبدیل می‌شوند. شهروندان با اعطای اختیارات قانون‌گذاری به مجالس مقننه دشمنان نظام حقوقی را به دست خویش می‌سازند. بدین‌سان حقوق که باید

گسترنده زمینه‌های آزادی باشد، به زنجیر بر پای شهروندان تبدیل می‌شود (نبی‌لو، ۱۳۸۶: ۱۴۵). تورم قوانین مضراتی دارد و موانعی را ایجاد می‌کند که به‌طور خلاصه می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

- **تأثیر بر روند دادرسی و اطاله آن:** تورم قوانین بر میزان تراکم پرونده‌ها، تحقیقات مقدماتی، سرعت و دقت در رسیدگی، دادرسی و صدور حکم مناسب، تأثیرات منفی بسیار چشمگیری دارد. در امر قضا ابزار کار برای هر قاضی قانون موضوعه است، هر اندازه ابزار کار دقیق باشد، قاضی را سریع‌تر به سرمنزل مقصود که همان احقاق حق و اجرای عدالت است، می‌رساند. ابهام یا اجمال قوانین موجب مراجعه بیشتر مردم به محاکم قضایی جهت حل اختلاف می‌شود. از سوی دیگر، قاضی نیز در مقام رسیدگی قادر به تشخیص مصداق نیست و عملاً نمی‌تواند در مورد پرونده‌های مطروحه تصمیم بگیرد. تصویب قوانین متعدد و مغایر قوانین سابق که ناسخ ضمنی ماقبل می‌شوند، آنقدر زیاد است که قاضی را در مقام یافتن قانون ناسخ و منسوخ عاجز می‌سازد و این کثرت موجب صرف وقت فراوان برای بررسی کل مجموعه قوانین می‌شود و در نهایت، دادرسی را به تأخیر می‌اندازد و حتی گاهی اجمال و ابهام قوانین سبب تفسیرهای متفاوت و جرم‌انگاری محاکم قضایی و افزایش پرونده و در نتیجه اطاله دادرسی می‌شود (گسن، ترجمه ابرندآبادی، ۱۳۷۱: ۲۹۰).

- **افزایش اختیارت غیرقانونی:** تورم قوانین، موجب ایجاد «حقوق جزای استثنایی» و مستمراً در حال رشد می‌شود و با لطمه زدن به آزادی‌های اساسی، همزمان ترسی غیرعادی و تحقیر و بی‌اعتنایی اسفباری را در شهروندان به وجود می‌آورد. در واقع، معمول است که اجرای حقوق کیفری فنی به پلیس قضایی تخصصی با اختیارات بی‌حد و حصر حقوق عادی محول شود؛ یا از سوی دیگر، تعقیب این جرائم اغلب در اختیارات ادارات (قوه مجریه) گذاشته شود، و حتی اختیارات قضات در مرحله تعیین مجازات محدود گردد (گسن، ترجمه ابرندآبادی، ۱۳۷۱: ۲۹۱).

- **پایمال شدن حقوق مردم عادی:** تورم کیفری، شهروندان را اغلب بازیچه دست ادارات و قربانی سوءاستفاده آن‌ها، تازه اگر سیاست‌زده نباشند، قرار می‌دهد. در واقع، عموم شهروندان عادی و حتی کسانی که می‌توان آنان را «حقوقدان عادی» نامید، نسبت به حقوق جزای فنی در حال توسعه شناخت و آگاهی ندارند. حال آنکه، برعکس، ادارات تخصصی به آن اشراف دارند، زیرا بخش‌های مختلف همین ادارات هستند که این حقوق را ایجاد و سپس نحوه اجرا و تفسیر آن را در قالب بخشنامه‌هایی به قسمت‌های دیگر این ادارات ابلاغ می‌کنند. بدین ترتیب، ادارات از تسلط و افری بر شهروندان عادی برخوردارند که گاه با زیاده‌روی،

خودرأیی و حتی اخاذی توأم است (گسن، ترجمه ابرندآبادی، ۱۳۷۱: ۲۹۱).

۳-۴. پیچیدگی و ابهام قوانین و مقررات

سومین مانع اصل امنیت حقوقی که ضرورت شکل‌گیری تنقیح را نیز بیان می‌کند، پیچیدگی‌ها و ابهام‌هایی است که در حین وضع و اجرای قوانین به وجود می‌آید. ابهام هنگامی پدید می‌آید که از یک گزاره قانونی بیش از یک معنا قابل برداشت باشد، امری که راه تفاسیر مختلف را باز می‌کند، مانند ماده ۵۱۱ قانون مجازات اسلامی کتاب تعزیرات که بیان می‌دارد: «هر کس به قصد برهم زدن امنیت کشور و تشویش اذهان عمومی تهدید به بمب‌گذاری هواپیما، کشتی و وسایل نقلیه عمومی نماید یا ادعا نماید...». برخی معتقدند قید «عمومی» به هر سه واژه برمی‌گردد، بنابراین وسایل نقلیه خصوصی از شمول این ماده خارج هستند (گلدوزیان، ۱۳۸۶: ۲۴۹)، اما برخی دیگر قید یادشده را فقط مربوط به وسایل نقلیه می‌دانند و فرقی بین هواپیما و کشتی خصوصی و عمومی نگذاشته‌اند (میرمحمد صادقی، ۱۳۸۰: ۱۲۱).

چنانچه شکل یا محتوای قاعده حقوقی به گونه‌ای باشد که حسب مورد دو یا چند معنا یا نتیجه حقوقی از آن قابل استنباط باشد، بی‌آنکه معنا یا نتیجه درست یا موردنظر قانون‌گذار معلوم باشد، گفته می‌شود که آن قاعده حقوقی مبهم یا پیچیده است. با توجه به اینکه قوانین از قواعد حقوقی تشکیل شده‌اند، هرچه میزان قواعد حقوقی مبهم، بیشتر باشد، به همان اندازه، قوانین نیز مبهم می‌شوند (انصاری، ۱۳۸۶: ۳۷). در هر صورت نتیجه ابهام و پیچیدگی قوانین، جز سرگردانی مردم و مجریان و صدور آرای متفاوت و مخدوش کردن امنیت حقوقی جامعه نیست. بر این اساس، هرچه میزان ابهام قوانین بیشتر باشد، جامعه دچار ناامنی حقوقی شده و از حاکمیت قانون فاصله خواهد گرفت و به سمت تفاسیر و برداشت‌های مختلف از قانون پیش خواهد رفت.

۴-۴. پراکندگی قوانین

قانون‌گذاری پدیده‌ای زنده است، بدین معنا که باید به صورت مستمر، مصوبات خود را تعقیب و بازبینی کند. در این فرایند برخی مصوبات تغییر می‌یابند و بعضی دیگر به موجب قانون جدید نسخ و جایگزین می‌شوند. این تغییرات که در برخی موارد ممکن است با تعدد فراوان صورت گیرد، دسترسی به قانونی را که لازم‌الاجراست، برای مردم، دشواری سازد. حتی با اصلاح یا نسخ یک قانون در قانونی دیگر کار سخت‌تر و پیچیده‌تر می‌شود. «قانون‌گذاری پراکنده»، به معنای قانون‌گذاری موردی و متعدد، به‌ویژه اصلاحیه‌های مکرر به قوانین و الحاق مفاد جدید به قوانین پیشین، بدون دغدغه حفظ کلیت و سازگاری نظام حقوقی و دسترسی آسان مردم به قواعد حقوقی لازم‌الاجراست. این رویه به پدیده تورم قوانین (تورم

قانون‌گذاری) دامن می‌زند و از آسیب‌های شایع نظام تقنینی شمرده می‌شود. در واقع قانون‌گذاری پراکنده، از عوامل اصلی تورم قوانین و همچنین از علائم اصلی نظام‌هایی است که با آسیب تورم قوانین مواجهند و باید برای مقابله با آسیب مذکور چاره‌اندیشی کنند (مالمیر و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۵۸). بی‌شک پراکندگی قواعد و موضوعات حقوقی در میان قوانین متعدد شناخت و دسترسی به آن‌ها را برای مردم و حتی مجریان دشوار خواهد ساخت، امری که به مخدوش شدن امنیت حقوقی منجر می‌شود و ضرورت انجام روند اجرایی تفکیح را نمایان می‌کند.

۵. اصول امنیت حقوقی، مبانی تفکیح

در این بخش در مورد مبانی و اصولی بحث می‌شود که هدف و ثمره تفکیح قوانین و مقررات هستند. در واقع نتیجه فرایند علمی تفکیح در قالب این اصول خود را نمایان می‌کند. اصولی که خود فرع بر اصلی مهم‌تر و غایی، به نام امنیت حقوقی‌اند. به بیان دیگر، امنیت حقوقی محقق نمی‌شود، مگر در سایه دستیابی به این اصول. بنابراین می‌توان گفت اصول شفافیت، امنیت قضایی، انسجام قوانین، سهولت دسترسی و... که از آثار و نتایج تفکیح به‌شمار می‌آیند، زمینه‌ساز و بستر دستیابی به امنیت حقوقی محسوب می‌شوند.

۵-۱. قاعده قبح عقاب بلابیان

مفاد قاعده قبح عقاب بلابیان اولین بار توسط شیخ طوسی و ضمن تفسیر آیه ۱۵ سوره‌ی اسراء (و ما كنا معذبین حتی نبعث رسولا) بیان شد. وی در تفسیر این آیه می‌نویسد: «عقلاً زشت است که خداوند کسی را عقاب کند، قبل از آنکه او را به مصالح و مفاسدش آگاه ساخته باشد» (طوسی، بی‌تا: ۴۵۸). سایر فقها نیز با آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی تعابیری چون «تکلیف کردن بدون آمارهای مشخص و قبلی، امری قبیح است» (گرجی، ۱۳۷۹: ۹۲۰). «هیچ تکلیفی نیست مگر بعد از بیان» (میرزای قمی، ۱۳۷۸: ۱۴).

– مهم‌ترین مبانی عقلی تفکیح: قاعده قبح عقاب بلابیان، از مهم‌ترین مبانی عقلی تفکیح قوانین و مقررات محسوب می‌شود. آنچه در درجه اول اهمیت قرار دارد این است که مقصود از «بیان» در قاعده، بیانی است که به دست مکلف رسیده باشد؛ نه آنکه صرفاً صادر شده باشد، چراکه مشهور اصولیون معتقدند در هر تکلیفی که از طرف شارع صادر شده باشد، وی تنها در صورتی حق دارد مکلفان را مؤاخذه کند که آن تکلیف به آن‌ها رسیده باشد و مقصود از رسیدن تکلیف این است که به‌گونه‌ای در دسترس آنان قرار گیرد که به دریافتی قطعی نسبت به آن دست یابند، بنابراین اگر چنین دریافتی حاصل نشود، عقلاً ملزم به اطاعت نیستند؛ هرچند تکلیف واقعاً صادر شده باشد (حائری، ۱۳۷۵: ۱۳۹)، بنابراین نه‌تنها اصل وجود و

صدور حکم برای تکلیف لازم است، بلکه اعلام به شخص و آگاهی او نیز شرط تکلیف است، چنانکه شیخ طوسی در *الاقتصاد* بیان کرده است: «مادام که وجوب یا حسن کرداری به مکلف اعلام نشده، وی نسبت به آن عمل تکلیفی ندارد» (طوسی، ۱۳۷۵: ۹۲). همچنین علامه حلی در انتهای تعریف تکلیف می‌گوید: «به شرط اعلام». سپس اضافه می‌کند: «اینکه شرط کردیم اعلام را، به‌خاطر آن است که مکلف وقتی به اراده‌ی تکلیف‌کننده آگاهی فعلی نداشته باشد مکلف نیست» (حلی، ۱۳۸۲: ۳۱۹). میرزای نائینی با بیان اینکه «احکام و تکالیف زمانی به مرحله تنجز می‌رسند، که علاوه بر وصول آن به مکلف، وی آن را درک کرده باشد»، درصدد تکمیل تعاریف متقدمان از قبیح عقاب بلایان برمی‌آید (نائینی، ۱۴۲۱ق: ۳۸۹)، توضیح آنکه از دید ایشان صرف صدور حکم کلی توسط شارع و وصول آن توسط مکلف، سبب منجر شدن تکلیف نمی‌شود، بلکه مکلف باید حکم و موضوع را نیز درک کرده باشد تا بتوان از او انتظار عمل به حکم شرعی را داشت (قافی و شریعتی ۱۳۷۰: ۴۱). دقیقاً چنین برداشتی از قاعده را می‌توان مبنای تنقیح قوانین به‌شمار آورد، زیرا همان‌گونه که روشن شد، ملاک در تنجیز تکلیف بر مکلف، علاوه بر صدور بیان شارع و وصول آن به مکلف، درک و فهم آن بیان توسط مکلف است. تنقیح قوانین نیز جز، فرایند تسهیل‌کننده درک و فهم بیان صادره از شارع توسط مکلفان نیست.

– **مبنای فقهی امنیت حقوقی:** همان‌طور که اشاره شد، مفاد قاعده به‌طور مختصر آن است که تا زمانی عملی توسط شرع مقدس نهی نشده است و آن نهی به فرد مکلف ابلاغ نشده است، در صورت ارتکاب، مجازات او عقلاً قبیح و زشت است. باید دانست که قلمرو این قاعده، وسیع‌تر از «اصل قانونی بودن جرم و مجازات» حقوق عرفی معاصر است، چراکه اصل قانونی بودن جرم و مجازات راجع است به وضع قانون و به‌تبع آن مراحل ابلاغ و انتشار قانون. ولی فقها در مواردی که مکلف نه به‌علت تقصیر، بلکه به جهتی دیگر نسبت به تکلیف صادره جاهل بوده است، نیز به این قاعده تمسک کرده‌اند. به دیگر سخن، مراد از بیان در این قاعده، بیان و اصل است، نه بیان صادر، بنابراین دایره شمول آن وسیع‌تر از اصل قانونی بودن جرم و مجازات است (محقق داماد، ۱۳۷۸: ۸۰).

این قاعده در ارتباط مستقیم با اصل امنیت حقوقی است، چراکه تا عملی توسط قانون‌گذار منع نشده، اصل اباحه بر آن جاری است و نمی‌توان شهروندان را به‌دلیل انجام آن اعمال بازخواست کرد، این اصل که در فقه از آن به‌عنوان قبح عقاب بلایان یاد می‌شود، ضمانت بزرگی در جهت حفظ امنیت حقوقی مردم به‌شمار می‌رود. این اصل در روایات و احادیث نیز مورد توجه قرار گرفته است. مهم‌ترین حدیثی که با اندکی اختلاف مورد استفاده بسیاری از

علما قرار گرفته، «حدیث رفع» است. طبق این حدیث پیامبر (ص) فرمودند: «نه چیز از امت من برداشته شد. ۱. آنچه نمی‌دانند ۲. آنچه که طاقت ندارند و... (میلانی، ۱۳۸۶: ۹۹). حقوقدانان می‌گویند «رفع» مقابل واژه وضع به معنای برداشتن غیر ثابت است و به واقع کل احکامی که برای امت اسلامی مجهول باشد، ثابت نیست و حکم واقعی شخص جاهل، براءت است (کلانتری، ۱۳۷۸: ۲۶۷).

حدیث دیگری که می‌توان به آن استناد کرد، حدیث نبوی است که می‌فرمایند: «مردم نسبت به آنچه نمی‌دانند در گشایش هستند» (میلانی، ۱۳۸۶: ۹۹). با توجه به این حدیث شریفه نیز می‌توان به اهمیت انتشار و بیان قوانین و جایگاه قبح عقاب بلایان در حفظ ثبات و امنیت حقوقی شهروندان پی برد، چراکه حضرت محمد(ص) اشاره داشته‌اند مردم در چیزی که نمی‌دانند در گشایش هستند، بنابراین اگر قاعده و حکمی به اطلاعشان نرسد، آنان به دلیل قبح عقاب بلایان از اجرای آن در امان هستند.

۵-۲. اصل شفافیت

اصل شفافیت از طبیعت و مشخصه قانون ناشی می‌شود. منبع این نهاد اجتماعی عرف‌ها و آمال مشترک جامعه است، به صورتی که با صراحت طبع و بدون مقاومت توسط افراد به مرحله اجرا گذارده می‌شود (نصیری، ۱۳۸۲: ۸۰). به واقع روشنی و صراحت از بدیهی‌ترین صفات قانون است که همواره از سوی اهل فن بر آن تأکید شده است و در حقیقت میزان صراحت و شفاف بودن قانون از معیارهای تجربه و خبرگی قانون‌گذار محسوب می‌شود (بیگزاده، ۱۳۸۳: ۱۱۰). منظور از شفافیت این است که نظام حقوقی به جای داشتن حقوقی انباشته از قوانین متعدد به سمت داشتن حقوق گردآوری شده در یک یا چند مجموعه سوق داده شود؛ چراکه در این حالت اشخاص برای یافتن یک موضوع دیگر ناچار به جست‌وجوی کتاب‌های متعدد نخواهند بود (گی، ترجمه گرجی، ۱۳۸۷: ۲۰۷).

اصل شفافیت ثمره تفکیح: از مهم‌ترین ابعاد شفافیت، ساده و روشن بودن قوانین است؛ امری که به تسهیل فهم و درک عموم از قوانین منجر خواهد شد. نمی‌توان به دلیل نقض قانونی که برای مردم قابل فهم نیست، کسی را مؤاخذه کرد. مردم نیز نمی‌توانند حقوق خود را مطالبه کنند. در واقع اگر قانون برای مردم کوچه و بازار نوشته شده است، و همین مردم هستند که در دادگاه‌ها محاکمه می‌شوند یا برای مطالبه حقوق خود به آن رجوع می‌کنند، پس لازم است برای آنان قابل فهم باشد (یزدانی زنور، ۱۳۸۸: ۵۶). تفکیح قوانین از آن‌جا که اصولاً بر پایه تدوین و تنظیم فهرست‌های منطقی و طبقه‌بندی‌های سازمان‌یافته انجام می‌گیرد، شفافیت و خوانایی حقوق را افزایش خواهد داد.

- اصل شفافیت لازمه امنیت حقوقی: برای تحقق امنیت حقوقی، وجود شفافیت در قواعد و روابط حقوقی امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است. در واقع، اصل شفافیت قوانین، تضمینی برای کیفیت قوانین از این منظر است که قوانین را برای عامه مردم قابل فهم و تسهیل می‌کند. امنیت حقوقی پیش از هر چیز ایجاب می‌کند که حقوق و تکالیف مطروحه شهروندان در قوانین قابل تبیین و شفاف باشند. به دیگر سخن، «عدم اطمینان به شرایط اعمال قوانین و فقدان ثبات آن‌ها نوعی عدم امنیت حقوقی ایجاد می‌کند که گاه برای اعمال حقوق شهروندان بسیار خطرناک می‌نماید» (ویژه، ۱۳۸۶: ۱۵۳). به‌طور کلی امنیت حقوقی متضمن مجموعه قواعد حقوقی شفاف، دقیق و منسجم است. اصل شفافیت قانون به‌منظور ارتقای ارتباط شهروندان با قوانین و قابل فهم بودن آن‌ها اعمال می‌شود. از نظر فنی، قانون باید به‌گونه‌ای تدوین شود که کلیه مواد آن منسجم بوده و کمتر نیاز به تفسیر داشته باشد، در عین حال نتایج حقوقی اعمال و وقایع حقوقی موردنظر قانون باید در متن آن پیش‌بینی شده باشد (ویژه، ۱۳۸۶: ۱۵۳).

شفافیت ایجاب می‌کند که ضمانت اجرای قانون بیان شود. قانون بدون ضمانت اجرا اغلب جنبه فرمان اخلاقی دارد و قانون‌گذار نمی‌تواند چنین نقشی را ایفا کند. از آن‌جا که مهم‌ترین قوانین کشور ریشه در ارزش‌های مورد قبول اجتماعی و مذهبی دارند، نقش قانون‌گذار تبیین این ارزش‌ها به‌صورت شفاف و خالی از ابهام و تعیین ضمانت اجرا در صورت تخلف از اجرای آن است. بی‌شک مادام که قانون به‌صورت روشن و واضح تدوین نشده باشد، نمی‌توان برای تخلف از اجرای آن ضمانت اجرایی مقرر کرد (نصیری، ۱۳۸۲: ۸۲). پس شاید اغراق نباشد که اصل شفافیت قوانین مبنای اصل امنیت حقوقی شهروندان به‌شمار می‌رود. «در اعمال این اصل فرض بر این است که قوانین باید قابلیت شناخت ممکن توسط شهروندان را داشته باشند و نیز از منطبق حقوقی لازم برخوردار باشند. به بیان دیگر، همان‌گونه که وجود انسجام حقوقی بین قوانین گوناگون در داخل یک نظام حقوقی لازم است، وجود همین اصل در میان مواد یک قانون نیز ضروری است» (ویژه، ۱۳۸۶: ۱۵۲)، زیرا شهروندان دارای حقوقی‌اند و توقع دارند از طریق قانون به حق خود برسند، عدم تصریح در قوانین، سبب تضییع حقوق مردم می‌شود. قراردادهای میان مردم آحاد جامعه با استناد به قوانین منعقد و روابط میان مردم و دولت با قانون مشخص می‌شود. بدیهی است قوانین مبهم و ناقص نه‌فقط نیازهای جامعه را برآورده نمی‌کنند، بلکه تبعیض و بی‌عدالتی را نیز رواج می‌دهند. قوانین مبهم و به‌روزشده سبب عدم ثبات لازم در جامعه برای انجام عادی امور می‌شوند. بنابراین باید به شفاف‌سازی قوانین و تعیین آنچه لازم‌الاجراست، اقدام شود. در این صورت مردم تکلیف خود را دانسته و

با اطمینان خاطر در مورد آینده تصمیم‌گیری خواهند کرد.

۵-۳. اصل انسجام قوانین

اصل دیگری که از مبانی تنقیح محسوب می‌شود و در تحقق امنیت حقوقی رعایت و توجه به آن ضروری است، و خود نیز ماهیت شکلی و ابزاری دارد، اصل «انسجام قوانین» است. از آن‌جا که هر ماده قانون، جزئی از یک نظام حقوقی شمرده می‌شود و قانون مهم‌ترین منبع ایجاد حقوق است، باید به آثار و نتایجی توجه داشت که هریک از مواد قانونی در قواعد دیگر و به‌طور کلی در نظام حقوقی دارد. به بیان دیگر، هر قانون باید با نظام حقوقی و سایر قوانین موجود، دارای انسجام باشد.

در وهله نخست شباهت این اصل به «شفافیت» قوانین به‌اندازه‌ای است که گاه برخی حقوقدانان آن‌ها را یکسان می‌شمارند. اما انسجام قانون به‌عنوان زیرمجموعه کیفیت آن، اصلی است که باید به‌طور موازی با شفافیت قوانین اعمال شود. در واقع انسجام قانون در بیشتر موارد در مقیاسی کلان و در ارتباط با قابلیت فهم کل قانون مورد استناد قرار می‌گیرد، حال آنکه شفافیت قانون بیشتر جنبه خرد دارد و به فقدان ابهام در مقررات بازمی‌گردد، به دیگر سخن تفاوت دو اصل به گستره اعمال آن‌ها مربوط می‌شود (ویژه، ۱۳۹۰: ۱۱۴). در عین حال باید بین «انسجام قوانین» و «ثبات» آن‌ها تمایز قائل شد.

-انسجام قوانین نتیجه تنقیح: تنقیح قوانین این امکان را فراهم می‌سازد تا یکی از دشوارترین وظایف قانون‌گذار که مشخص کردن وضع هر قانون را در میان قواعد گذشته است، میسر شود. قانون‌گذار باید به‌صراحت بیان کند با تصویب این قانون چه مقدار از قوانین گذشته نسخ می‌شود و اینکه با قواعد و موازین دیگر در تعارض و تضاد نباشد. یک نظام حقوقی از هنجارهای گوناگونی تشکیل شده است و این نظام نمی‌تواند به‌نحو کارآمد به هدف خود برسد، مگر اینکه همیشه از سازگاری و هماهنگی برخوردار بوده و در کل دارای انسجام باشد. از آن‌جا که هر قانونی لاجرم متعلق به یک نظام حقوقی است و نمی‌تواند خارج از آن وجود داشته باشد، پس نظام حقوقی که اجزای آن یکدیگر را نفی و نقض می‌کنند یا موجب ابهام و پیچیدگی‌های لاینحل می‌شوند، نه‌تنها نمی‌توانند کارکرد موردنظر را داشته باشند، بلکه حقوق و آزادی‌های شهروندان را نیز نادیده می‌انگارند و از بین می‌برند (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۵۴). امروزه به‌دلیل تعدد و کثرت قوانین در موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخه و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و تغایر با سایر قوانین و مقررات، به‌عنوان عامل اصلی در کاربرد صحیح قانون از سوی قضات و مجریان قانون تبدیل شده است (شاملو قره‌باغی، ۱۳۸۶: ۳۷). تنقیح قوانین به ایجاد مجموعه‌هایی منظم و منسجم از

قوانین کمک می‌کند. مجموعه‌هایی که در آن‌ها ارتباط میان اجزای یک قانون و رابطه میان آن‌ها به شکل منطقی بیان شده، نه تنها هر جزء، جزئی دیگر را نفی یا نقض نمی‌کند، بلکه به عنوان مجموعه‌ای واحد، که با هم سازگاری و هماهنگی دارند، نقش مهمی را در ثبات قوانین و درک و فهم شهروندان از قوانین به وجود می‌آورند.

– **انسجام قوانین مقدمه امنیت حقوقی:** فقدان انسجام در یک قانون لاجرم به بی‌ثباتی آن خواهد انجامید، چراکه قانونی که منسجم نباشد و در آن از عبارات متناقض استفاده شده باشد، ثبات ندارد که این بی‌ثباتی اهرم مهمی در ضربه به امنیت حقوقی شهروندان خواهد بود. قانون‌گذار باید به حفظ انسجام قانون توجه داشته باشد تا مبدا تعارضات به وجود آمده از تصویب قوانین جدید به حقوق و آزادی‌های شهروندان صدمه بزند و امنیت حقوقی آنان را خدشه دار سازد. همچنین گاه این تعارضات سبب سردرگمی دادرسان و قضات شده و خود عامل دیگری در تضعیف امنیت حقوقی شهروندان می‌شود.

۴-۵. اصل قابلیت دسترسی

یکی از ویژگی‌های دولتی که قانون در آن جاری است، این است که قواعد و احکام حاکم بر شهروندان، منتشر شود تا هر فردی قابلیت دسترسی به آن‌ها را داشته باشد. انتشار قانون لازمه اجرای قانون است و بدین ترتیب مهلت مقرر برای اجرای قانون آغاز می‌شود. پیش از انتشار قانون همه جاهل به آن محسوب می‌شوند و مفاد آن را نسبت به هیچ‌کس نمی‌توان رعایت کرد و فقط سازمان‌های اداری هستند که با امضای رئیس‌جمهور موظف به اجرای قانون هستند (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۳۴).

– **اصل قابلیت دسترسی مبنای تنقیح:** هدف تنقیح قوانین و مقررات، ایجاد مجموعه‌هایی مدون از قوانین است تا مردم به راحتی بتوانند به آن‌ها دسترسی داشته باشند، به نحوی که مفهوم «فهمیدن» یا «درک کردن» را نیز در برگیرد. منطق این معنای از دسترسی این است که اگر اطلاعات، خودشان قابل فهم باشند، توانایی دسترسی به قوانین و مقررات و اطلاعات مربوط به آن‌ها کمرنگ خواهد شد. معنای دیگر اینکه، اگر اصلی‌ترین هدف حق دسترسی به اطلاعات، برای مثال این است که به افراد اجازه داده شود اطلاعات لازم برای دفاع و حمایت از حقوق قانونی‌شان را به دست آورند. زمانی که یک فرد نتواند این اطلاعات را بفهمد یا از آن‌ها استفاده کند، حق دسترسی بی‌معنا خواهد شد. بنابراین بین دسترسی و درک و فهم این موضوع ارتباطی است که نمی‌توان آن را نادیده گرفت. در واقع دسترسی بدون درک و فهم محقق نشده است.

بنابراین دسترسی یعنی؛ ایجاد مجموعه‌های محدود و مشخص از قوانین، امکان دسترسی

شهروندان به آن‌ها و شناخت بهتر حقوق و تکالیفشان را بیش از پیش مهیا می‌سازد (بریان، ترجمه گرجی: ۱۳۸۷: ۲۰۹) در همین زمینه می‌توان با تدوین و تنقیح قوانین، مجموعه‌ای واحد در خصوص هر موضوع را جایگزین تعدد نامحدود قوانین کرد. گرایش به ساده و آسان یاب کردن حقوق نشانه تحول آن است. از نظر ماکس وبر، پیشرفت حقوق با عقلانی کردن روزافزون آن محقق می‌شود که رشد سازمان و نهادهای حقوقی را به دنبال دارد. تدوین و تنقیح قوانین اوج این تحول است (سلطانی ۱۳۹۳: ۱۴۳).

- نقش اصل قابلیت دسترسی در امنیت حقوقی: اصل دیگری است که وجود آن برای حمایت از امنیت حقوقی لازم و ضروری است. بدیهی است که قوانین هرچند به لحاظ شفافیت، قابل فهم بودن و انسجام مناسب باشند، تا زمانی که شهروندان به گونه‌ای مؤثر از آن‌ها آگاهی نیابند، کارایی لازم را نخواهند داشت. در این جاست که اصل سهولت دسترسی به قوانین به عنوان مکمل سایر اصول فرعی مربوط به امنیت حقوقی شهروندان مطرح می‌شود (ویژه، ۱۳۹۰: ۱۱۵). هنگامی باید انتظار اجرای قانون را داشت که مفاد آن منتشر شود و به اطلاع عموم برسد، زیرا تا شخص حقوق و تکالیف خود را نداند، چگونه می‌توان او را به لحاظ تخلف از قانون و انجام ندادن وظیفه مسئول دانست (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۱۳۴). در انتشار قانون آنچه جنبه اساسی دارد، رعایت سهولت دسترسی به قوانین است، در واقع قوانین باید به گونه‌ای منتشر شود تا عموم مردم امکان اطلاع از آن را داشته باشند.

نتیجه‌گیری

اصل امنیت حقوقی، از اصول حقوق عمومی است که در تمامی نظام‌های حقوقی مورد استناد قرار می‌گیرد. ریشه این اصل به ویژگی‌هایی از نظام حقوقی مانند ثبات نظام حقوقی، تضمین حمایت دائمی از حق‌ها و آزادی‌های شهروندان، قطعیت قواعد موجود در آن نظام و ایجاد اعتماد به نظام حقوقی بازمی‌گردد. امنیت حقوقی مانند سایر هنجارهای حقوقی به دنبال تحقق امنیت و عدالت است و با ارائه نظام حقوقی منسجم برای شهروندان ایجاد امنیت روانی می‌کند که با تحقق اصل امنیت قضایی به عنوان یکی از عناصر فرعی آن به تحقق عدالت در جامعه کمک خواهد کرد. این اصل از ملزومات اصل حاکمیت قانون است و مقتضای آن این است که شهروندان را از چارچوب روابط حقوقی خود مطلع می‌کند و نوعی آسودگی خاطر و احساس امنیت از حقوق و اموال خود به آن‌ها می‌دهد، بدین معنی که در یک سیستم حقوقی تصمیمات و اقدامات دولتی قابل پیش‌بینی و قابل اتکا باشد تا مردم بتوانند با اطمینان خاطر و با اعتماد به آن‌ها امور زندگی خود را برنامه‌ریزی کنند و تعامل مبتنی بر اعتماد میان شهروندان و حاکمیت و نمایندگان آن که نهادها و سازمان‌های عمومی و اجرایی‌اند، برقرار شود.

تحقق اصل امنیت حقوقی معلول وجود حاکمیت قانون است که در آن اصولی مانند اصل شفاف بودن قوانین و مقررات، اصل انسجام، اصل سهولت دسترسی و... از حقوق و آزادی‌های شهروندی پاسداری می‌کنند و در بعدی عمیق‌تر امنیت حقوقی شهروندان محقق می‌شود. عدم حاکمیت این اصل در روابط مردم و دولت می‌تواند به بروز هرج و مرج و خودسری در جامعه منجر شود.

یکی از راه‌های تحقق اصل امنیت حقوقی، تنقیح قوانین و مقررات است. تنقیح زمانی ضرورت پیدا می‌کند که مؤلفه‌های ناامنی حقوقی مانند تورم قوانین، وجود قوانین پراکنده، مجمل، مبهم، متروک، تعارض چند قانون با هم، پیچیدگی قوانین و... در یک نظام حقوقی پدیدار شود. در این وضعیت، تشخیص قوانین و مقررات معتبر و لازم‌الاجرا، بسیار مشکل و پیچیده است. تنقیح قوانین و مقررات کشور این امکان را فراهم می‌کند تا نظام سازمان‌یافته‌ای از قوانین ایجاد شود و به واسطه آن حقوق بیشتر و بهتر و به دور از آشفتگی دیده شود، چراکه تسهیل آگاهی عامه مردم به قواعد و موازین قانونی و تشخیص حدود مرز و کم و کیف حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی خود و بازشناخت دگرگونی‌های آن موجب ایجاد امنیت حقوقی است. اصول شفافیت، امنیت قضایی، انسجام قوانین، سهولت دسترسی و... که از آثار و نتایج تنقیح به‌شمار می‌آیند، زمینه‌ساز و بستر دستیابی به امنیت حقوقی محسوب می‌شوند.

منابع

۱. ابن اثیر، مبارک بن محمد (بی‌تا)، *النهاية في غريب الحديث و الأثر*، قم، مؤسسه اسماعیلیان، چ اول، ج ۵.
۲. ابن منظور، محمد بن مکرم (۱۴۱۴ق)، *لسان العرب*، تصحیح احمد فارس صاحب الجوائب، بیروت: دارالفکر.
۳. اسلامی‌پناه، علی (بی‌تا)، *اصول و ضوابط تنقیح قوانین*، تهران: معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی.
۴. الموتیان ابوالفضل (۱۳۸۹)، *مقدمه ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۵. انصاری، باقر (۱۳۸۶)، *تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی*، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۱.
۶. بیگزاده، آروق (۱۳۸۳)، *شیوه نگارش قانون*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. تقدیسیان سعید (۱۳۸۹)، «روش‌ها و آثار تنقیح قوانین و مقررات»، *همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات*، ریاست جمهوری.
۸. سلطانی، ناصر (۱۳۹۳)، «علل نافرجامی تدوین قوانین در ایران»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال شانزدهم، ش ۴۵.
۹. حلی، حسن بن یوسف (۱۳۸۲)، *کشف المراد فی شرح تجرید الاعتقاد*، قم: مؤسسه امام صادق (ع).
۱۰. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۳۸۸)، *مفردات الفاظ قرآن*، ترجمه غلامرضا خسروی حسینی، تهران: مرتضوی.
۱۲. رفسنجانی مقدم و حسن‌پور (۱۳۹۵)، *ترمینولوژی تنقیح قوانین*، تهران: نگاه بینه.
۱۳. شریعتمدار جزائری، سید نورالدین (۱۳۸۵)، «امنیت در اسلام»، *فصلنامه علوم سیاسی*، ش ۳۴.
۱۴. شفیعی، محمدرضا (۱۳۸۹)، «گزارشی از تاریخچه و فعالیت اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات»، *همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات*، انتشارات ریاست جمهوری.
۱۵. سیاح، احمد (۱۳۸۷)، *فرهنگ سیاح*، تهران: اسلام، ج ۱.

۱۶. صفایی، سید حسین (۱۳۸۹)، «مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات»، همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات، انتشارات ریاست جمهوری.
۱۷. طوسی، محمدبن حسن (۱۳۷۵ق)، *الاقتصاد الهادی إلى طریق الارشاد*، تهران: کتابخانه جامع چهل ستون، چ اول.
۱۸. ----- (۱۳۸۳ق)، *التبيان في تفسير القرآن*، بيروت: داراحياء التراث العربی، ج ۶.
۱۹. علم‌الهدی، سید مرتضی (۱۳۷۹)، *الذريعة إلى أصول الشريعة*، تصحیح ابوالقاسم گرجی، تهران: دانشگاه تهران، چ اول.
۲۰. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶)، «تدوین شناسنامه قوانین به‌منظور رشد کیفی قانون‌گذاری»، *فصلنامه حقوقی گواه*، ش ۱۰.
۲۱. فراهیدی، خلیل بن احمد (۱۴۱۰ق)، *کتاب العین*، مصحح: مهدی مخزومی و ابراهیم سامرائی، قم، هجرت، چ دوم.
۲۲. قافی، حسن و سعید شریعتی (۱۳۹۲)، *اصول فقه کاربردی*، تهران: سمت.
۲۳. قره‌باغی، محسن و حبیب‌الله شاملو (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن»، *مجموعه مقالات یکصدمین سال قانون‌گذاری در ایران*، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱)، «پیشنهاد تشکیل فرهنگستان حقوق به‌عنوان مرجع تنقیح»، *فصلنامه حقوقی گواه*، ش ۱۰.
۲۵. ----- (۱۳۸۸)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ هفتادوسوم.
۲۶. کلانتری، کیومرث (۱۳۷۸)، *اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها*، مازندران، دانشگاه مازندران.
۲۷. گسن، ریمون (۱۳۷۱)، *بحران سیاست‌های جنایی کشورهای غربی*، ترجمه علی حسین نجفی ابن‌ندآبادی، *تحقیقات حقوقی*، ش ۱۰.
۲۸. گلدوزیان ایرج (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوق جزای عمومی*، تهران: میزان، چ دهم.
۲۹. گی، بریان (۱۳۸۷)، *تدوین و تنقیح قوانین فواید و دشواری‌ها*، ترجمه علی‌اکبر گرجی، مجلس و پژوهش، ش ۵۶.
۳۰. لکزایی، شریف (۱۳۸۵)، «امنیت در اسلام»، *فصلنامه علوم سیاسی*، ش ۳۴.

۳۱. مرکز مال میر، احمد، و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴)، پراکندگی قوانین و در نظام تقنینی ایران، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۷.
۳۲. محقق داماد، مصطفی (۱۳۷۸)، «قاعده قبح عقاب بلا بیان و مقایسه آن با اصل قانونی بودن مجازات»، مجله پژوهش‌های فلسفی کلامی، ش ۱.
۳۳. مقری بی‌هقی، احمد ابن علی (۱۳۷۶)، تاج المصادر، تصحیح هادی عالم‌زاده، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
۳۴. میرزای قمی، ابوالقاسم بن محمدحسن (۱۳۷۸ق)، قوانین الاصول، تهران: مکتبه العلمیه الاسلامیه، چ دوم، ج ۲.
۳۵. میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۸۰)، جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی، تهران: میزان.
۳۶. میلانی، علیرضا (۱۳۸۶)، نگرشی به اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها، تهران: میزان، چ اول.
۳۷. نائینی، محمدحسین (۱۴۲۱ق)، فوائد الاصول، تقریر: محمدعلی کاظمی، قم، مؤسسه نشر اسلامی، ج ۳.
۳۸. نبی‌لو، حسین (۱۳۸۹)، تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۱۱.
۳۹. نصیری، مرتضی (۱۳۸۲)، «ملاحظات در باب قانون‌گذاری»، مجلس و پژوهش، ش ۳۸.
۴۰. واسطی، محب‌الدین و محمد زبیدی (۱۴۰۴ق)، تاج العروس من جواهر القاموس، تصحیح علی شیری، بیروت، دارالفکر.
۴۱. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۹)، مبانی نظری حق برخورداری از امنیت حقوقی با تأکید بر نظام ج.ا.ا، تهران: مجد.
۴۲. ----- (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، چ اول.
۴۳. ----- (۱۳۸۶)، «نظارت مرجع صیانت از قانون اساسی بر کیفیت قوانین، نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی ایران و فرانسه»، سالنامه حقوق بین‌الملل تطبیقی، ش ۳.
۴۴. ----- (۱۳۸۶)، «نظارت مرجع صیانت از قانون اساسی بر کیفیت قوانین، نگرشی تطبیقی بر عملکرد مراجع صیانت از قانون اساسی ایران و فرانسه»، سالنامه حقوق بین‌الملل تطبیقی، ش ۳.

۲۶۸ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

۴۵. ----- (۱۳۹۰)، «امنیت حقوقی به مثابه شرط تحقق امنیت قضایی»، فصلنامه راهبرد، ش ۵۸.
۴۶. یزدانی زنور، هرمز (۱۳۸۸)، «بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، فصلنامه حقوق عمومی، ش ۵.

کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون‌گذاری

محمدامین ابریشمی‌راد*، حمید نظریان**

چکیده

مستنبط از اصول متعدد قانون اساسی (مانند اصول ۵۸، ۷۱ و ۸۵)، برخی فرایندهای مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس و نظرهای متعدد شورای نگهبان در این زمینه، رویکرد غالب نظام حقوقی کشور را باید مبتنی بر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری معرفی کرد. پژوهش حاضر به شیوه توصیفی-تحلیلی، در پی پاسخگویی به این پرسش است که کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند قانون‌گذاری باید چگونه باشد؟ در این پژوهش ضمن اثبات ضرورت مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری، رویه‌های ناقض این رویکرد شناسایی و تحلیل شده است. مبتنی بر یافته‌های تحقیق، برخی فرایندها و رویه‌های قانون‌گذاری ایران از نظر منوط بودن بررسی مواد و اجزای طرح‌ها و لوایح به اعلام مخالفت نمایندگان، تصویب برخی طرح‌ها و لوایح از جمله در زمینه دائمی ساختن قوانین آزمایشی و تصویب طرح‌های تحقیقی به صورت مجموعی و همچنین عدم مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در بررسی پیوست‌ها و ضمایم طرح‌ها و لوایح -به خصوص پیوست‌های لوایح بودجه و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، با رویکرد غالب نظام حقوقی ایران انطباق ندارد. از این رو اصلاح فرایندها و رویه‌های مذکور به منظور انطباق با این رویکرد مورد انتظار است.

واژگان کلیدی: تصویب مجموعی، تصویب انحصاری، فرایند قانون‌گذاری، مشارکت حداکثری نمایندگان، مشارکت فعال نمایندگان، مشارکت آگاهانه نمایندگان.

* Email: Abrishamirad@semnan.ac.ir

** Email: Hamid.nazarian@ut.ac.ir

مقدمه

با ظهور مشروطیت و تأسیس مجالس قانون‌گذاری در نظام سیاسی ایران، به تدریج نقش نمایندگان مجلس در اداره امور کشور از طریق وضع هنجارهای حقوقی برجسته‌تر شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل ۵۸ نقش نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری را به رسمیت شناخت و شیوه معمول قانون‌گذاری را از طریق نمایندگان منتخب مردم در مجلس دانست.

متعاقب پذیرش مشارکت نمایندگان مجلس در زمینه قانون‌گذاری، کمیت و کیفیت اعمال این صلاحیت از جمله موضوعات اساسی در خصوص نظام قانون‌گذاری کشور محسوب شد. در این زمینه، به استناد اصولی همچون اصل ۶۵ قانون اساسی که بر رسمیت جلسات مجلس با حضور حداقل دوسوم نمایندگان اشاره دارد، اصل ۸۵ که سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته و به جز طرق مصرح در ذیل اصل مذکور تفویض قانون‌گذاری را ممکن نمی‌داند، به اجمال این مطلب به دست می‌آید که در نظام قانون‌گذاری ایران اعمال صلاحیت قانون‌گذاری مجلس باید با مشارکت حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس صورت گیرد. لکن، قانون اساسی در خصوص کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری به صراحت تعیین تکلیف نکرده است و علی‌الاصول تفصیل این موضوع را باید به طور ضمنی در میان اصول متعدد قانون اساسی، نظرهای شورای نگهبان و فرایندها و رویه‌های مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس جست‌وجو کرد.

مبتنی بر مقدمه مذکور، در این تحقیق به منظور تبیین کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری، در قالبی توصیفی-تحلیلی به این پرسش پاسخ داده خواهد شد که کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند قانون‌گذاری باید چگونه باشد؟ و اینکه آیا رویکرد نظام حقوقی در خصوص همه فرایندها و رویه‌ها یکسان بوده است؟ فرضیه نویسندگان آن است که مبتنی بر اصول مختلف قانون اساسی، مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری باید به صورت حداکثری و فعال باشد، ولیکن این موضوع در برخی فرایندها و رویه‌های قانون‌گذاری کشور رعایت نشده است.

علاوه بر اینکه خلأ وجود آثار حقوقی در خصوص موضوع این تحقیق، وجه بدیع و جدید بودن آن را توجیه می‌کند، آثار گسترده این تحقیق بر نظام قانون‌گذاری کشور، انجام این پژوهش را ضروری می‌نماید.

به منظور پاسخگویی به پرسش‌های تحقیق، ابتدا رویکرد غالب نظام حقوقی ایران در زمینه کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری شناسایی و تبیین می‌شود (بند ۱)؛

سپس، محاسن و معایب این رویکرد تبیین می شود (بند ۲)؛ در نهایت، رویه های ناقض رویکرد غالب نظام حقوقی ایران شناسایی و تحلیل خواهد شد (بند ۳).

۱. رویکرد غالب نظام حقوقی در زمینه کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون گذاری

قانون اساسی با اعلام اتکای امور کشور بر آرای عمومی (اصل ۶) و اعمال قوه مقننه از طریق «نمایندگان منتخب مردم» (اصل ۵۸)، عملاً مسئولیت اصلی قانون گذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را بر عهده نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار داده است. از این رو فارغ از موارد استثنایی که قانون گذاری از طریق همه پرسی صورت می پذیرد (اصل ۵۹)، اعمال قوه مقننه بر مبنای الگوی مردم سالاری غیرمستقیم است.

مبثنی بر اقتضائات الگوی مردم سالاری غیرمستقیم، قانون گذاری در این نظام باید با نصاب تعداد زیادی از نمایندگان مجلس صورت گیرد تا امکان انتساب آن قانون به مجلس وجود داشته باشد. در این زمینه، با توجه به اینکه مطابق اصل ۶۵ قانون اساسی، حداقل نصاب لازم برای رسمیت جلسات مجلس «دوسوم مجموع نمایندگان» دانسته شده و از طرفی به صراحت اصول متعدد قانون اساسی همچون اصول ۵۸ و ۷۱، قانون گذاری در صلاحیت «مجلس» دانسته شده است، به دلالت التزامی اعمال قانون گذاری باید با مشارکت حداقل «دوسوم مجموع نمایندگان» صورت بگیرد. به عبارتی، در فرایند مذاکرات و رأی گیری مجلس در خصوص مصوبات، حداقل باید دوسوم نمایندگان مشارکت داشته باشند. در این زمینه ممکن است این شبهه مطرح شود که با فرض ضرورت مشارکت حداقل دوسوم مجموع نمایندگان، این نصاب تنها برای «رسمیت جلسات» و «رأی گیری» در مجلس لازم است؛ همچنان که در ماده ۹۴ قانون آیین نامه داخلی مجلس به صراحت مقرر شده است که «انعقاد رسمی جلسات و اعتبار اخذ رأی منوط به حضور حداقل دوسوم مجموع نمایندگان می باشد». ولیکن با استناد به اینکه مذاکرات مجلس در خصوص طرح ها و لوایح بخشی انکارناپذیر و اجتنابناپذیر از فرایند قانون گذاری هستند و اینکه از نظر شرعی و عقلی مقدمه واجب نیز واجب است، به نظر می رسد که نصاب مذکور تنها مربوط به مراحل «رسمیت جلسه» و «رأی گیری» نیست و کل فرایند قانون گذاری اعم از «رسمیت جلسه»، «مذاکرات» و «رأی گیری» را شامل می شود. فارغ از اینکه تا چه حد این موضوع در رویه عملی قانون گذاری رعایت می شود، از مفهوم تبصره ۱ ماده مذکور که مقرر داشته است «برای ادامه مذاکراتی که منجر به اتخاذ تصمیم و یا اخذ رأی نمی شود حضور حداقل نصف نمایندگان کافی است»، این نتیجه به دست می آید که در فرایند مذاکره و تصویب طرح ها و لوایح باید نصاب حداقل دوسوم نمایندگان حفظ شود.

فارغ از کمیت مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری^۱ و اینکه علی‌الاصول نمی‌توان به کیفیت مشارکت این میزان از نمایندگان بی‌تفاوت بود، اصل ۸۵ قانون اساسی با اعلام این مطلب که «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند...»، در واقع بر ضرورت مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری تأکید کرده است. به عبارتی، مبتنی بر عبارت مذکور، نمایندگان مجلس مکلف شده‌اند تا شخصاً به قانون‌گذاری بپردازند و تنها در قالب استثنائات ذکرشده در ذیل اصل مزبور می‌توانند قانون‌گذاری را تفویض کنند. از این رو با توجه به اینکه مستنبط از اصل ۶۵ اصطلاح «مجلس» به منظور قانون‌گذاری، حداقل به دوسوم نمایندگان مجلس اطلاق می‌شود و به استناد صدر اصل ۸۵ حداقل دوسوم نمایندگان مجلس باید «شخصاً» در فرایند قانون‌گذاری مشارکت کنند، حداقل دوسوم نمایندگان باید به صورت فعال در فرایند قانون‌گذاری مشارکت داشته باشند. در این زمینه، نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان تصویب اصل ۸۵ بیان داشته است: «وقتی مردم کسی را به عنوان نماینده انتخاب می‌کنند [،] وکیل مردم است ولی وکیل در توکیل نمی‌تواند باشد. یعنی نمی‌تواند سمت نمایندگی را به دیگری واگذار کند. بنابراین باید خودش در قانون‌گذاری شرکت کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۳) که این جمله مؤید ضرورت مشارکت فعال نمایندگان در مراحل مختلف فرایند قانون‌گذاری است.

علاوه بر دلایل ذکرشده، زمانی که از ضرورت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری سخن گفته می‌شود، اطلاق عبارت مذکور، دلالت بر مشارکت حداکثری و فعال آنها در این فرایند دارد. از این رو هرگونه ضابطه یا محدودیتی که مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی و تصویب آنها را تضعیف کند، با اصول مذکور مغایر است.

در این خصوص باید توجه داشت که این موضوع به معنای نادیده گرفته شدن یا کم‌اهمیت شدن نقش کمیسیون‌های داخلی مجلس یا مراکز پژوهشی و کارشناسی وابسته به مجلس که در فرایند قانون‌گذاری مشارکت دارند نیست؛ بلکه اتفاقاً اعمال دقیق مراد تدوین‌کنندگان قانون اساسی موجب خواهد شد تا نمایندگان بتوانند با مطالعه گزارش‌های کارشناسی و حضور در کمیسیون‌ها علاوه بر ذکر دیدگاه‌های خود و آگاهی در خصوص مفاد مصوبات، با سرعت و دقت بیشتری در صحن مجلس رأی خودشان را ابراز کنند و از این نظر، در عین حفظ سرعت تصویب قوانین به مشارکت حداکثری و آگاهانه آنها در فرایند قانون‌گذاری لطمه وارد نشود.

کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون‌گذاری ■ ۲۷۳

بررسی ترتیبات و تشریفات مقرر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که به موجب اصل ۶۵ قانون اساسی تصویب طرح‌ها و لوایح باید طبق آن انجام گیرد نیز گویای آن است که در اغلب مواد این قانون تلاش شده است تا مشارکت حداکثری نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری تضمین شود. به عبارتی، پیش‌بینی اقتضائاتی همچون ارسال طرح‌ها و لوایح واصله در اولین فرصت برای نمایندگان (ماده ۱۴۰)، ترتیبات مربوط به بررسی تفصیلی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های اصلی و فرعی و امکان مشارکت نمایندگان در این فرایندها (مواد ۱۴۱، ۱۴۳، ۱۴۴، ۱۴۷ و ۱۴۸)، ترتیبات بررسی تفصیلی طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس و امکان بیان نظرهای موافقان و مخالفان یا بیان پیشنهادها (مواد ۱۴۹، ۱۵۰، ۱۵۱ و ۱۵۳)، امکان اعاده طرح یا لایحه به کمیسیون به‌منظور بررسی تفصیلی و طرح مجدد آن (ماده ۱۵۲)، مؤید آن است که رویکرد غالب آیین‌نامه داخلی مجلس مبتنی بر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری است.

نکته مهم در این زمینه آن است که هرگاه مجلس شورای اسلامی به‌دنبال پیش‌بینی فرایندی به‌منظور تصویب طرح‌ها و لوایح بدون مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان بوده، شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده است. برای نمونه، شورای نگهبان در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۹۴/۲/۲۳ در مقام تطبیق ماده ۸ «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» با قانون اساسی، ماده مزبور را که شیوه جدیدی به‌منظور تصویب برخی طرح‌ها و لوایح در صحن علنی مجلس در مدت زمانی کوتاه پیش‌بینی کرده بود، مغایر با قانون اساسی دانست. در ماده مزبور مقرر شده بود که طرح‌ها و لوایحی که بیش از ۵۰ ماده دارند، با رعایت ترتیبات خاص و با نطق پنج نفر مخالف و موافق و نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون، به‌صورت یکجا به رأی گذاشته شوند. شورای نگهبان در نظر خود در این زمینه مقرر داشت: «اطلاق ماده ۸ ... نسبت به مواردی که مصوبه به تصویب کمیسیون نرسد و یا نظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء و نیز پیشنهادات نمایندگان استماع نشود، اشکال دارد. به‌علاوه نظر به اینکه از اصول متعدد قانون اساسی شورایی بودن امور مجلس استفاده می‌شود، لازم است رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه به‌صورت انحلالی انجام گیرد. همچنین در مواردی که طرح یا لایحه شامل مواد و اجزاء متعدد کثیری می‌باشد، تصویب مجموعی و کل آن با عنایت به تعداد مخالفین و موافقین و زمان مقرر برای آنان از این جهت نیز واجد اشکال می‌باشد. ...».

بند ۶ نظر شماره ۹۷/۱۰۲/۴۹۷۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۵ شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» نیز مشابه نظر ذکرشده را بیان

داشته است. در نظر اخیرالذکر مقرر شده است: «ماده ۳۱ ...، از این جهت که مشخص نیست نسبت به گزارش کمیسیون در صورتی که مواد متعددی مطرح باشد به صورت انحلالی رأی‌گیری می‌شود یا به نحو مجموعی، ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد».

علاوه بر نظر مذکور، شورای نگهبان در نظر شماره ۴۷۳۵ مورخ ۱۳۶۴/۷/۳۰ در خصوص «لایحه لغو لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری به کارمندان غیرنظامی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران» اعلام کرده است «نظر به اینکه این مصوبه به قوانین دوره گذشته که از تاریخ ۵۹/۳/۵ رسماً ملغی شده حاکمیت می‌بخشد بدون طرح مواد آن در مجلس شورای اسلامی و اعمال شور و اظهارنظر نمایندگان محترم پیرامون آن صورت قانون‌گذاری ندارد با اصل ۷۱ قانون اساسی مغایرت دارد». از این رو در نظر اخیرالذکر، شورای نگهبان تصویب قوانین بدون مفاد آن‌ها در مجلس و اعمال شور و اظهارنظر نمایندگان در آن خصوص را مغایر با ضرورت ایفای نقش فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری دانسته است.

با توجه به دلایل و قرائن ذکرشده درمی‌یابیم که تفسیر ذکرشده از قانون اساسی مورد تأیید آیین‌نامه داخلی مجلس و نظرهای شورای نگهبان نیز است. بر این اساس می‌توان گفت که رویکرد غالب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری است. بنابراین هرگونه فرایندی که به موجب آن امکان اظهارنظر همه نمایندگان در مورد تک‌تک مواد یا اجزای طرح‌ها و لوایح وجود نداشته باشد یا رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد یا اجزای طرح یا لایحه به صورت انحلالی صورت نگیرد، قانون‌گذاری بدون مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان بوده و چنین فرایندی مغایر با قانون اساسی است.

۲. محاسن و معایب مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرآیند قانون‌گذاری

با اثبات این مطلب که رویکرد غالب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر پذیرش مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری است، در این بند محاسن و معایب این نوع مشارکت شناسایی و تبیین می‌شود.

۲-۱. محاسن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان

در این قسمت، محاسن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری بررسی می‌شود.

۲-۱-۱. انطباق بیشتر با الگوی مردم‌سالاری غیرمستقیم

با عنایت به اهمیت ویژه «قوانین» در نظام‌های سیاسی نوین^۲، فرض اولیه در خصوص نظام

مردم‌سالار آن است که قوانین برآمده از اراده مستقیم مردم باشند. بدین سبب، از دموکراسی مستقیم تحت عنوان شکل خالص دموکراسی یاد می‌شود (Lewis, 2013: 61)، ولیکن، با توجه به محذورات متعدد در این زمینه، عملاً کشورها -به‌جز در موارد استثنایی- از نظام نمایندگی یا مردم‌سالاری غیرمستقیم استفاده می‌کنند. در این روش، زمانی قوانین مشروعیت^۳ دارند که توسط اکثریت نمایندگان مردم وضع شده باشند و بتوان آن‌ها را بازتاب اراده اکثریت اعضای جامعه دانست. بنابراین، در نظام مبتنی بر الگوی مردم‌سالاری غیرمستقیم، مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری، زمینه‌ساز بازتاب اراده نمایندگان در قوانین و به تبع آن، مشروعیت آن‌هاست.

از مهم‌ترین آثار مشروعیت قوانین، فرمانبری و اطاعت مردم از آن‌هاست. توضیح آنکه، از منظر اندیشمندان عوامل مختلفی بر الزام‌آوری قوانین و فرمانبری مردم از قوانین اثرگذارند که فصل مشترک نظرهای آن‌ها را می‌توان رضایت و خواست همگانی به وضع و اعمال قانون دانست (تبیست، ۱۳۸۶: ۱۲۹-۱۳۵). در این خصوص، اگرچه جلب رضایت همگانی ناممکن است، رضایت کسانی که از طرف اکثریت مردم نمایندگی می‌کنند، باید وجود داشته باشد (بارنت، ۱۳۸۴: ۳۴۶). تحقق این مشارکت نیز زمانی مفروض است که بیشتر نمایندگان به‌صورت حداکثری و فعال در فرایند قانون‌گذاری مشارکت داشته باشند و اراده مردم در این فرایند را به‌صورت کامل نمایندگی کنند.

در این زمینه باید توجه داشت که قوای تقنینی معمولاً مجمعی متشکل از نمایندگان منافع مختلف و بعضاً متضاد اجتماعی‌اند. توده مردم از هر طبقه، رنگ و نژاد از طریق نمایندگان منتخب خود که اغلب به‌صورت مستقیم انتخاب می‌کنند، می‌توانند آرا و افکار خود را به قلب نظام سیاسی و تصمیم‌گیری منتقل کرده و رضایت و نارضایتی خود را از روند امور جاری بیان کنند و خواهان تداوم و استمرار یا تغییر و تعدیل سیاستی خاص باشند (Newton & Deth, 2005: 107). در این وضعیت، فراهم کردن امکان مشارکت فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری موجب خواهد شد تا نمایندگان با بیان منافع گوناگون، دیدگاه‌ها و بینش سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به نمایندگی از مردم در ساختار حاکمیت مشارکت جویند و از این طریق از تجمع و انفجار آنها جلوگیری کنند و خطر فروپاشی را از نظام سیاسی دور سازند. (زارعی، ۱۳۸۹: ۱۹). ازاین‌رو در فرایند قانون‌گذاری حتی باید امکان مشارکت و اظهارنظر نمایندگان طرفدار رویکرد اقلیت فراهم باشد تا اعمال نمایندگی مبتنی بر مبانی صحیح خود صورت پذیرد.

۲-۱-۲. تضمین کارآمدی قوانین

در یک نظام قانون‌گذاری نمی‌توان به رابطه مستقیم ماهیت قوانین و انتظارات عمومی جامعه بی‌تفاوت بود، چراکه مردم انتظار دارند قوانین و مقرراتی وضع شوند که آن‌ها طالب آن

هستند (صانعی، ۱۳۸۱، ج ۱: ۸۹). در این تلقی از قانون، قانون‌گذار مبتکر نیست، بلکه مترجمی است که خواست مردم را به زبان قانون متجلی می‌سازد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۵۴ به بعد). دوام قوانین موضوعه نیز منوط به آن است که آن قوانین با انتظارات مردم (سنت‌ها، عقاید مذهبی، ضوابط فرهنگی، آداب و رسوم و سایر عوامل اجتماعی) هماهنگی و سازش داشته باشند (صانعی، ۱۳۸۱، ج ۱: ۳۲۸). به عبارتی، قانون‌گذار عاقل علیه اخلاق عمومی و خواسته‌های مردم قدم بر نمی‌دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۵۲-۱۵۶). در این تلقی از مبنای قانون، از عرف به‌عنوان یکی از عوامل متروک شدن قوانین یاد شده است (لوی برول، ۱۳۷۰: ۴۴). البته باید توجه داشت که در فرایند نیازسنجی تقنینی، نیازهای واقعی شهروندان و نه نیازهای برخاسته از هیجانات و احساسات عمومی باید کشف شوند و مدنظر قرار گیرند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۹-۳۰). از این‌رو قانون‌گذار همواره باید تحولات جامعه را بنگرد و بر مبنای آنها گام بردارد (بیگزاده، ۱۳۸۳: ۱۱۸).

با توجه به مقدمه مذکور و ضرورت تصویب قوانینی که مورد پذیرش مردم بوده و در عمل کارآمد باشند، در شرایط فعلی تعلق نمایندگان مجلس به حوزه‌های انتخابیه مختلف، زمینه خوبی برای آگاهی نمایندگان از دغدغه‌ها و خواسته‌های مردم ساکن در حوزه‌های انتخابیه خودشان فراهم کرده است. مبتنی بر این شناخت، مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری می‌تواند ابزاری باشد که این نیازسنجی تقنینی را برای تضمین کارآمدی قوانین و انطباق هرچه بیشتر آنها با خواست عموم جامعه تقویت کند.^۴ از سوی دیگر، ارتباط مستمر میان نمایندگان مجلس و مردم در حوزه‌های انتخابیه، سبب می‌شود که تبادل اطلاعات میان آنها و اعضای حوزه انتخابیه بیش از سایر نهادهای حاکمیتی باشد. همین موضوع سبب می‌شود که نمایندگان مجلس بتوانند افکار عمومی را به‌منظور حمایت از قوانین بسیج کنند. مبتنی بر همین واقعیت، می‌توان یکی از کارکردهای پارلمان را کمک به فرایند اجتماعی شدن تصمیمات حکومتی دانست و نمایندگان مجلس از این طریق می‌توانند زمینه مناسبی را برای تحقق قوانین و مقررات و همچنین سیاست‌های دولت فراهم کنند (نورتون، ۱۳۹۰: ۱۲۱). از طرفی، میان میزان مشارکت نمایندگان در قانون‌گذاری و میزان انگیزه آنها برای حمایت از مصوبات مجلس یا سایر تصمیمات حکومتی رابطه مستقیمی وجود دارد. در این حالت، طبیعی است که قانونی که حاصل مشارکت حداکثری نمایندگان است، فارغ از مفاد آن، به‌مراتب برای ایشان مورد قبول‌تر از زمانی است که بدون مشارکت فعال و آگاهانه ایشان به تصویب رسیده باشد؛ در چنین وضعیتی، نمایندگان انگیزه بیشتری برای حمایت از قوانین دارند.

۲-۱-۳. رفع انحصار گروه‌ها در فرایند قانون‌گذاری

علاوه بر محاسن ذکرشده، از دیگر محاسن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری، آن است که امکان‌پذیر بودن قانون‌گذاری از طریق گروه‌های محدود یا بدون مشارکت فعال اکثریت نمایندگان، امکان خارج کردن برخی نمایندگان از فرایند قانون‌گذاری و تصویب قوانین مبتنی بر خواست گروه‌های محدود و ذی‌نفوذ را فراهم می‌کند. به عبارتی، در چنین شرایطی ممکن است احزاب، فراکسیون‌ها و گروه‌ها با در نظر گرفتن اغراض و اهداف سیاسی و حزبی خود، به منظور تصویب قوانین موردنظر خودشان برخی نمایندگان را عملاً از فرایند قانون‌گذاری خارج کنند. از این رو پیش‌بینی مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری از انحصار گروه‌ها در فرایند قانون‌گذاری جلوگیری می‌کند.

در این زمینه، یکی از اصول قانون‌گذاری صحیح، توجه به تقویت همگرایی اجتماعی در تصمیم‌گیری‌های تقنینی است. توجه به این عنصر در فرایند قانون‌گذاری از تصویب قوانین جناحی و یکجانبه‌گرایانه که به کلیت جامعه و تکرهای موجود در آن نظر ندارد، جلوگیری می‌کند (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۵۵). در این خصوص، در همه نظام‌ها گروه‌های ذی‌نفوذ بیشتر تلاش می‌کنند از طریق دستگاه‌های اجرایی به اهداف خود برسند و اگر در این کار با شکست مواجه شوند، به سراغ قوه قانون‌گذار می‌روند (اولسون و نورتون، ۱۳۹۰: ۱۵۱-۱۵۲) تا از طریق نفوذ در نمایندگان وابسته به خودشان، قوانین لازم را به تصویب برسانند. لذا، کارکرد نمایندگی پارلمان مقتضی آن است که طبقات مختلف و گروه‌های عمده اجتماعی که صاحبان منافع گوناگون و بعضاً متضادند، بتوانند با بحث و گفت‌وگو، مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها و تصویب قوانین مناسب، در فرایند قانون‌گذاری اثرگذار باشند و به همزیستی مسالمت‌آمیز کمک کنند (زارعی، ۱۳۸۹: ۲۴).

۲-۲. معایب مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان

مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری را می‌توان حداقل واجد سه ایراد محتمل ذیل دانست.

۲-۲-۱. طولانی شدن فرایند قانون‌گذاری

همان‌طور که گفته شد، در بسیاری از موارد، قانون تجلی خواست و نیاز جامعه است. بنابراین، از قانون‌گذار انتظار می‌رود در سریع‌ترین زمان ممکن به نیاز و خواست جامعه پاسخ گوید. این در حالی است که مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری نیازمند رعایت اقتضائات و تشریفات خاصی به منظور اطمینان از بررسی کارشناسانه موضوع در کمیسیون مربوط، بررسی در صحن به منظور تفهیم و توافق نمایندگان، اعمال اصلاحات در متن

پیشنهادی و رأی‌گیری‌های متعدد است که همگی به طولانی شدن فرایند تصویب قانون منجر می‌شوند. در چنین شرایطی امکان واکنش مناسب و به‌موقع به نیاز و خواست جامعه وجود ندارد. در مقابل، برخی با عنایت به ضرورت سرعت بخشیدن به تصویب لوایح، تعجیل در تصویب قوانین را به‌صورت مطلق مفید نمی‌دانند و تشریفات رسیدگی تفصیلی به قوانین را جهت پختگی قوانین مفید می‌دانند (کوئن‌جی، ۱۳۹۰: ۲۸۳-۲۸۴).

در نظام حقوقی ایران، طولانی شدن فرایند قانون‌گذاری با مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مورد توجه بوده است. بر این اساس، آن‌ها تلاش کردند تا با پیش‌بینی طریقی برای سرعت بخشیدن به تصویب قوانین در موارد خاص (قانون‌گذاری به‌صورت آزمایشی) به این دغدغه توجه کنند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۳).

۲-۲-۲. غلبه ملاحظات سیاسی یا منطقه‌ای بر مصالح عمومی

در مجلس شورای اسلامی همواره نمایندگانی از گروه‌های مختلف سیاسی و حوزه‌های انتخابیه مختلف حضور دارند. در چنین فضایی، اینکه مذاکرات مجلس در جریان تصویب قوانین آغشته با اغراض و تمایلات سیاسی یا منطقه‌ای باشد، اجتناب‌ناپذیر است و این عامل در برخی موارد می‌تواند موجب نادیده گرفته شدن مصالح عمومی یا حتی ملاحظات فنی شود. توضیح آنکه، گاهی تمایلات یا ملاحظات سیاسی و حزبی نمایندگان یا مطالبات مردم از نماینده حوزه انتخابیه خودشان موجب می‌شود که آن نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود بیش از آنکه به مصالح عموم یا ملاحظات فنی مطروحه توجه کنند، مبتنی بر ملاحظات سیاسی یا منطقه‌ای به طرح‌ها و لوایح مطروحه رأی بدهند (افجه و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۷-۶۸). علاوه بر این، تأثیر گروه‌های ذی‌نفع و تعاملات گوناگون این گروه‌ها با نمایندگان پارلمان (Gerber & Gerber, 1999: 21)، عامل دیگری است که ممکن است موجب فاصله گرفتن مصوبات پارلمان از مصالح عمومی شود، به‌طوری‌که در برخی کشورها مانند آمریکا که تأثیر این گروه‌ها در تصمیم‌سازی‌های سیاسی بسیار برجسته است، برخی حکومت را به نمایندگی گروه‌های ذی‌نفع در مقابل نمایندگی مردم متهم کرده‌اند (Farber & Frickey, 2010: 11). بر این اساس، برخی از اساتید حقوق معتقدند که فضای سیاسی پارلمان با تعداد فراوان نمایندگان و گروه‌هایی که هر کدام بنا به گرایش‌های خود با یکدیگر به رویارویی برمی‌خیزند، مانع از آن است که موضوعی پیچیده و تکنیکی آن‌گونه که باید و شاید بررسی و نتیجه‌ای درخور از آن گرفته شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۱: ۲۱۵-۲۱۶). بنابراین، غلبه ملاحظات سیاسی یا منطقه‌ای بر مصالح عمومی در مواردی می‌تواند از معایب مشارکت حداکثری و فعال

نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری محسوب شود.

۲-۳. ایجاد آشفته‌گی در محتوای طرح‌ها و لوایح

با توجه به تنوع و گستردگی موضوعات مورد قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی و پیچیدگی‌های مربوط به هر حوزه و موضوع، بی‌تردید مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری و طرح پیشنهادهای مختلف از سوی آن‌ها می‌تواند موجب اعمال اصلاحاتی در مفاد طرح‌ها و لوایح شود. این در حالی است که در اعمال این اصلاحات، بیشتر نمایندگان به دقایق و پیچیدگی‌های موضوع توجه و اشراف ندارند. از این‌رو مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس ممکن است موجب از بین رفتن اتقان و انسجام مصوبه کمیسیون مجلس شود و در اصطلاح قانون را دچار آشفته‌گی محتوایی کند. توضیح آنکه، در فرایند قانون‌گذاری، هر بندی از قانون باید بادقت به تصویب برسد و در صورت اعمال اصلاحات در بخشی از طرح پیشنهادی یا مصوبه کمیسیون، آثار آن اصلاحات بر سایر مفاد قانون، مورد توجه قرار گیرد تا پس از تصویب، مجموعه‌ای منسجم از قوانین را شکل دهند. در این زمینه، حتی برخی معتقدند در مجلسی که اعضای آن بسیار متنوع‌اند و قوانین به‌صورت ماده به ماده بررسی و تصویب می‌شوند، تصویب قانون منسجم به این نحو غیرممکن است (Mill, 1997: 428)؛ این موضوع از مبانی طرفداران دخالت حداقلی نمایندگان در مفاد طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس است. از این‌رو باید یکی از معایب مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری را امکان ایجاد آشفته‌گی در محتوای قوانین دانست.

مبتنی بر مطالب ذکرشده، بی‌تردید پذیرش رویکرد مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری محاسن و معایبی دارد که علی‌الاصول با عنایت به این محاسن و معایب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محاسن آن را ترجیح داده و استثنائاً (مانند قوانین آزمایشی) بر امکان نقض آن تصریح کرده است.

۳. رویه‌های ناقض مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری

برخلاف رویکرد غالب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که در بند ۱ اثبات شد، بررسی قوانین و رویه‌های مرتبط با فرایند قانون‌گذاری گویای وجود تدابیری است که در آن‌ها تا حد امکان سعی شده از مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری جلوگیری شود. در این موارد، به‌منظور اجتناب از طولانی شدن فرایند قانون‌گذاری یا جلوگیری از ایجاد آشفته‌گی در محتوای طرح‌ها و لوایح، فرایندها و رویه‌هایی شکل گرفته است که مغایر با قانون اساسی به‌نظر می‌رسند. مبتنی بر فرایندها و رویه‌های مورد اشاره،

پیش‌بینی می‌شود که در نظام قانون‌گذاری کشور قوانینی به تصویب برسند که اکثریت نمایندگان مجلس از مفاد آن‌ها آگاهی کافی نداشته باشند. توجه به این موضوع بدین سبب اهمیت مضاعف می‌یابد که تاکنون از طریق این فرایندها و رویه‌ها، قوانینی بااهمیت و بعضاً با حجم زیاد، بدون مشارکت فعال و آگاهی اکثریت نمایندگان مجلس به تصویب رسیده‌اند. با این مقدمه، در ادامه به فرایندها و رویه‌های مذکور و آسیب‌شناسی آن‌ها می‌پردازیم.

۳-۱. فراهم نبودن امکان مشارکت آگاهانه اکثریت نمایندگان در تصویب جزئیات طرح‌ها و لوایح

همچنان‌که اشاره شد، به موجب نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۹۴/۲/۲۳ شورای نگهبان، مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری که مورد نظر قانون اساسی است، زمانی محقق خواهد شد که امکان آگاهی نمایندگان مجلس از مفاد، اهداف، آثار و اقتضائات حاکم بر تک‌تک محتویات طرح‌ها و لوایح مطروحه فراهم باشد و آن‌ها بتوانند در جریان تصویب یک طرح یا لایحه، به طرح نظرهای مخالف و موافق خود در مورد جزء جزء مفاد آن‌ها بپردازند، یا در هر مورد پیشنهادهای خود را مطرح کنند. از مهم‌ترین راهکارهای تضمین این مقصود، پیش‌بینی سازوکارها و ترتیباتی است که نمایندگان بتوانند پیش از طرح موضوع در صحن علنی مجلس، علاوه بر اطلاع از مفاد طرح‌ها و لوایح، پیشنهادهای خود را در خصوص آن طرح یا لایحه اعلام کنند. در این زمینه، به منظور تحقق هرچه بهتر این مقصود، در برخی کشورها مراحل «بررسی پیش از قانون‌گذاری (PLS)» پیش‌بینی شده است. در این فرایند که با هدف افزایش مشارکت نمایندگان پارلمان در فرایند قانون‌گذاری ایجاد شده است، پیش‌نویس لوایح دولتی قبل از ارائه به پارلمان، به صورت عمومی منتشر و از سوی کمیته‌های پارلمانی بررسی می‌شوند تا اصلاحات لازم در متن لایحه تقدیمی به پارلمان اعمال شوند (Horne & le sueur, 2016: 40-42). با اجرای این روش، علاوه بر اینکه عملاً نمایندگان مجلس می‌توانند دیدگاه‌ها و ملاحظات خود را در محتوای لایحه منظور کنند، تجربه نشان داده است که این قبیل لوایح شرایط راحت‌تری را برای تصویب در پارلمان پیش رو دارند (smookler, 2006: 534).

در نظام قانون‌گذاری ایران نیز در حال حاضر در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها تلاش شده تا امکان مشارکت و استماع پیشنهادهای نمایندگان فراهم شود. ولیکن، با عنایت به سرعت زیاد قانون‌گذاری در ایران و اینکه عملاً غالب نمایندگان امکان شرکت در کمیسیون‌های مختلف یا مطالعه گزارش‌های کارشناسی را ندارند، پیش‌بینی ترتیباتی به منظور تضمین مشارکت حداکثری آن‌ها در صحن علنی مجلس اجتناب‌ناپذیر است. در این خصوص،

هرچند تحقق حداکثری مشارکت نمایندگان در صحن مجلس با واقعیات نظام قانون‌گذاری و کیفیت و تخصص بخش چشمگیری از نمایندگان مجلس تناسب ندارد و عملاً موجب بروز اختلال در فرایند قانون‌گذاری خواهد شد، ولیکن، تمهید فرایندها به‌گونه‌ای که بخش زیادی از نمایندگان مجلس امکان آگاهی یافتن از مفاد طرح‌ها و لوایح را بیابند، ضروری است. بنابراین، به‌عنوان ضابطه کلی در این زمینه می‌توان گفت که نظام حقوقی به‌منظور نظم بخشیدن به فرایند قانون‌گذاری و در عین حال تضمین مشارکت آگاهانه نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری، باید ضوابط و محدودیت‌های ناظر بر مذاکرات و اظهارنظر نمایندگان را به‌صورت حداقلی و تا جایی پیش‌بینی و اعمال کنند که مشارکت آگاهانه نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری لطمه نبیند.

مبتهی بر ملاک ذکرشده، بررسی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی گویای آن است که هرچند بند «الف» ماده ۱۴۹ قانون مزبور با پیش‌بینی امکان مذاکره و اعلام نظر «سخنگوی کمیسیون» (حداکثر به مدت ده دقیقه)، «حداکثر سه مخالف و سه موافق» (هر کدام حداکثر پنج دقیقه)، «نماینده دولت» و «سخنگوی کمیسیون» (هر کدام حداکثر پنج دقیقه)، عملاً امکان آگاهی نمایندگان از کلیات طرح‌ها و لوایح را فراهم کرده است؛ ولیکن، رویکرد قانون‌گذار در تنظیم شیوه مذاکرات مجلس در خصوص جزئیات طرح‌ها و لوایح، کاملاً حداقلی است و این امر می‌تواند موجبات مشارکت ناآگاهانه نمایندگان در فرایند رأی‌گیری را فراهم کند. توضیح آنکه، در بند «ب» ماده ۱۴۹ این قانون، ترتیبات مذاکره و تصویب طرح‌ها و لوایح به‌گونه‌ای تمهید شده تا فرایند قانون‌گذاری در صحن، حداکثر سرعت را داشته باشد و نمایندگان مجلس حداقل مشارکت و امکان نطق را در فرایند بررسی جزئیات طرح‌ها و لوایح داشته باشند. در این زمینه، بند «ب» ماده ۱۴۹ قانون مزبور، پس از طرح و بررسی کلیات طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس، امکان مذاکره در خصوص جزئیات طرح یا لایحه را در صورتی ممکن دانسته است که حداقل یکی از نمایندگان، مخالفت خود را با ماده یا جزء خاصی اعلام کرده باشد. در خصوص فرایند ذکرشده باید توجه داشت که اغلب نمایندگان مجلس زمانی می‌توانند به‌منظور و ابعاد یک ماده یا جزء طرح یا لایحه پی ببرند و احیاناً اگر مخالفتی با آن دارند طرح کنند یا بدان رأی مخالف بدهند که آن ماده یا جزء در صحن مجلس به‌تفصیل بررسی و تبیین شود که با توجه به فرایند فعلی این امر محقق نخواهد شد. از سوی دیگر، در مواد مذکور، امکان طرح نظرها تنها به‌صورت حداقلی پیش‌بینی شده و تنها امکان صحبت کردن یک مخالف و یک موافق و نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون (هریک حداکثر پنج دقیقه) وجود دارد که این موضوع هم مؤید رویکرد قانون‌گذار به‌منظور مشارکت حداقلی نمایندگان مجلس در فرایند بررسی جزئیات مفاد طرح‌ها و لوایح است. از این‌رو به‌منظور بهبود

کیفیت مشارکت نمایندگان در بررسی جزئیات طرح‌ها و لوایح باید همانند فرایند بررسی کلیات طرح‌ها و لوایح، بدون هرگونه پیش‌شرط، امکان طرح نظرها حداقل سه موافق و سه مخالف و همچنین نظره‌های نمایندگان دولت و کمیسیون مربوط فراهم شود.

تجربه قانون‌گذاری مجلس نیز مؤید آن است که به‌سبب عواملی همچون گستره زیاد صلاحیت‌های قانون‌گذاری و نظارتی مجلس، سرعت بالای قانون‌گذاری، مسئولیت نمایندگان در خصوص حوزه‌های انتخابیه خود، اغلب نمایندگان، عملاً فرصت یا تمایلی به مطالعه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس یا مراکز مشابه به‌منظور فهم منظور و ابعاد مواد طرح‌ها و لوایح ندارند. از سوی دیگر، با آنکه نمایندگان در فرایند بررسی تفصیلی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس می‌توانند مشارکت کنند یا نظره‌های خودشان را به کمیسیون مربوط اعلام کنند، ولیکن رویه عملی گویای آن است که عملاً این سازوکارها تأمین‌کننده مشارکت حداکثری نمایندگان نبوده است. ازاین‌رو در حال حاضر می‌توان سازوکار مذکور در ماده مورد اشاره را به‌خصوص در وضعیتی که در مورد ماده مورد بررسی هیچ‌گونه مذاکره‌ای صورت نمی‌گیرد، مغایر با رویکرد غالب شورای نگهبان و قانون اساسی دانست.

در پایان این قسمت، شایان ذکر است که در فرایندهای قانون‌گذاری کشورهای دیگر، مذاکرات در خصوص قانون اهمیت ویژه‌ای دارد؛ به‌گونه‌ای که حتی شورای قانون اساسی فرانسه در برخی آرای خود، رأی‌گیری قوانین بدون مذاکره را مغایر با قانون اساسی دانسته است.^۵ همچنین، در رویه قانون‌گذاری برخی کشورها همچون ایالات متحده آمریکا، مذاکرات اعضای مجلس سنا به‌حدی اهمیت دارد که حتی سناتورها می‌توانند با تطویل سخنرانی‌های خود، وقت مجلس را به‌طور کامل بگیرند و از این طریق حتی‌الامکان از تصویب قانونی که باب طبع آن‌ها نیست، جلوگیری کنند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۵۵).^۶ این در حالی است که بر طبق مواد ذکرشده، اهمیت مذاکرات و نطق‌های نمایندگان مجلس در جریان بررسی جزئیات طرح‌ها و لوایح که از مهم‌ترین مظاهر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری است، نادیده گرفته شده است.

۳-۲. تصویب طرح‌ها و لوایح به‌صورت مجموعی

همان‌طور که گفته شد، به موجب نظره‌های متعدد شورای نگهبان، رأی‌گیری در خصوص هریک از مواد و اجزای طرح یا لایحه باید به‌صورت انحلالی انجام گیرد و تصویب آن‌ها به‌صورت مجموعی مغایر با قانون اساسی است. در این خصوص، اجزای یک طرح یا لایحه را باید شامل مواد، بندها، جزءها، تبصره‌ها و سایر قسمت‌های آن طرح یا لایحه دانست که در مقام بیان حکم خاص و مستقل‌اند.

مبتنی بر مقدمه مذکور، توجه به این نکته لازم است که هرچند شورای نگهبان در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۹۴/۲/۲۳ در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» تصویب طرح‌ها و لوایح به‌صورت مجموعی را مغایر قانون اساسی دانسته، اما در جریان بررسی مصوبه مزبور، ماده ۱۵۱ اصلاحی را مغایر قانون اساسی ندانست. این در حالی است که از جمع مفهوم جزء ۱ بند «ب»^۷ ماده مذکور با صراحت عبارت ذیل جزء ۵ بند «ب»^۸ آن ماده، نتیجه گرفته می‌شود در صورتی که پیشنهاد چاپ‌شده یا نماینده مخالفی در خصوص مصوبه کمیسیون اصلی وجود نداشته باشد، امکان رأی‌گیری به‌صورت مجموعی وجود دارد. بنابراین، به موجب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (مصوب ۱۳۹۴)، عملاً امکان تصویب طرح‌ها و لوایح در صورت عدم اعلام مخالفت یا ارائه پیشنهاد مکتوب به‌صورت مجموعی فراهم شد. این مسئله موجب شد تا در برهه زمانی حاکمیت آن قانون، قوانینی به‌صورت مجموعی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند و شورای نگهبان نیز آن‌ها را مغایر با قانون اساسی ندانسته است؛ حال آنکه فرایند تصویب آن‌ها مغایر با رویکرد غالب مستنبط از نظرهای شورای نگهبان است. رای نمونه، جزئیات «لایحه چگونگی تشکیل و نحوه رسیدگی هیأت‌های انضباطی نیروهای مسلح» -مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۴- که مشتمل بر ۳۸ ماده است، به‌صورت یکجا خوانده شده و با یک مرتبه رأی‌گیری، به تصویب رسیده است.^۹ ازاین‌رو در مجموعی بودن تصویب این قانون هیچ‌گونه تردیدی وجود ندارد.

خوشبختانه در جریان اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، با حذف عبارت ذیل جزء ۵ بند «ب» ماده مذکور (ماده ۱۴۹ فعلی) و همچنین پیش‌بینی جزء ۲ بند «ب» به‌گونه‌ای که اگر پیشنهاد چاپ‌شده‌ای وجود نداشته باشد، «مصوبه کمیسیون اصلی در خصوص ماده‌واحد، هریک از مواد یا اجزاء به رأی گذاشته می‌شود»، در حال حاضر، عملاً در این موارد امکان تصویب طرح یا لایحه به‌صورت مجموعی وجود ندارد. با این حال، بررسی مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس گویای آن است که کماکان در مواردی تصویب قوانین به‌صورت مجموعی صورت می‌گیرد که در ادامه به مهم‌ترین مصادیق آن‌ها اشاره و پیشنهادهایی به‌منظور اصلاح این فرایندها مطرح خواهد شد.

۳-۲-۱. دائمی نمودن قوانین آزمایشی

عبارت ذیل تبصره ۱ ماده ۱۶۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس با بیان این عبارت که «طرح یا لایحه می‌تواند به‌صورت ماده‌واحد و بدون تغییرات ... تنظیم شود»، عملاً امکان دائمی کردن قوانین آزمایشی را که واجد مواد و اجزای متعددند، از طریق ماده‌واحد و یک‌بار رأی‌گیری فراهم ساخته است. در این صورت، یک قانون دائمی، بدون اینکه اکثریت نمایندگان

مجلس به تک‌تک مواد و اجزای آن - چه در مرحله تصویب آزمایشی و چه در مرحله تصویب دائمی - به‌صورت انحلالی رأی داده باشند، به تصویب خواهد رسید. در حال حاضر، با استفاده از این روش، قوانین مهم و حجیمی همچون «قانون مدیریت خدمات کشوری» در قالب ماده‌واحد و به موجب «لایحه دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۹۷) به تصویب رسیده‌اند و حال آنکه اکثریت نمایندگان مجلس در فرایند تصویب مفاد آن قانون به‌صورت حداکثری و فعال مشارکت نداشته‌اند. به‌منظور رفع این اشکال، لازم است تبصره مورد اشاره به‌گونه‌ای اصلاح شود که قوانین آزمایشی با مشارکت حداکثری نمایندگان و به‌صورت انحلالی به تصویب برسند.

۳-۲-۲- تصویب طرح‌های تنقیحی

به استناد ماده ۱۸۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، معاونت قوانین مجلس صلاحیت یافته است تا به‌منظور تنقیح قوانین، متن پیشنهادی خود را با امضای حداقل پانزده نفر از نمایندگان به‌عنوان طرح‌های تنقیحی به رئیس جلسه تحویل دهد. در این موارد، قانون‌گذار در ماده ۱۹۰، فرایند خاصی را به‌منظور تصویب این دسته از طرح‌ها پیش‌بینی کرده و این دسته از طرح‌ها به‌صورت «یک‌شوری و بدون تفکیک کلیات و جزئیات در صحن مجلس» بحث و بررسی می‌شوند. با توجه به مفهوم تبصره ماده مزبور^۱، تنها در صورتی که گزارش کمیسیون دارای موارد (موضوعات) متعدد باشد، برای هریک از موضوعات به تفکیک رأی‌گیری می‌شود و در زمینه موضوع واحد، ولو اینکه واجد مواد یا جزئیات متعدد باشد، با یک‌بار رأی‌گیری تصمیم‌گیری خواهد شد.

بررسی قوانینی که براساس ماده ۱۹۰ الحاقی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (۱۳۹۷) به تصویب رسیده‌اند، گواه بر آن است که با وجود ابهامات شورای نگهبان در جریان تصویب این ماده که پیشتر به یکی از آن‌ها اشاره شد و اینکه تبصره این ماده به‌منظور رفع ابهام آن شورا به این قانون اضافه شده، قوانین تنقیحی کمافی‌السابق (مانند قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور) به‌صورت مجموعی رأی‌گیری می‌شوند. برای نمونه، «قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه حوزه محیط‌زیست» (مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹) و «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت» (مصوب ۱۳۹۹/۸/۵) به‌صورت مجموعی به تصویب رسیده‌اند. جالب آنکه، قانون اخیر در قالب یک ماده‌واحد و ۶۱۹ بند پیوست، با یک‌بار رأی‌گیری اقدام به نسخ صریح قوانین و مقرراتی کرده که به‌دلیل عوامل مختلفی همچون نسخ ضمنی یا انقضای مهلت اجرای آن‌ها نامعتبر بوده‌اند و در این میان مواد ۱۱۲۲ و ۱۱۳۰ قانون مدنی را نیز منسوخ اعلام کرده که این موضوع اشکالات متعددی را برای نظام حقوقی کشور ایجاد کرده است.

نکته قابل توجه دیگر در خصوص این شیوه قانون‌گذاری آن است که با توجه به تصویب مجموعی این قبیل قوانین و بی‌دقتی نمایندگان در مفاد آن‌ها، عملاً در این قوانین مفادی به تصویب می‌رسند که بعضاً ارتباطی به عنوان و موضوع این قوانین ندارند. برای نمونه، در بند ۲۵۱ پیوست «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت»، «قانون واگذاری یک قطعه زمین به وزارت دادگستری به منظور احداث ساختمان روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی» (مصوب ۱۳۴۲) منسوخ اعلام شده و حال آنکه نسبت این قانون با حوزه سلامت محل تردید جدی است.

۳-۳. عدم بررسی پیوست‌ها و ضمایم طرح‌ها و لوایح

بررسی قوانین مختلف گویای آن است که در برخی قوانین، قانون‌گذار بخشی از مفاد قانون را در قالب پیوست یا ضمیمه ذکر می‌کند. در این موارد، بررسی رویه عملی مجلس شورای اسلامی گویای آن است که عملاً مفاد پیوست‌ها و ضمیمه‌های طرح‌ها و لوایح با دقت و به‌صورت تفصیلی بررسی و تصویب نمی‌شوند و معمولاً نمایندگان مجلس این قسمت از قوانین را به‌صورت نمادین و یکپارچه به تصویب می‌رسانند. این در حالی است که با تفسیری منطقی و متناسب از مواد مختلف قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به‌نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس مکلف‌اند، همچون مفاد اصلی قانون، پیوست‌ها و ضمیمه‌های قانون را نیز با دقت و جزء به جزء بررسی و تصویب کنند.

در این زمینه، بند «ب» ماده ۱۴۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر داشته است: «پس از تصویب کلیات، به جزئیات طرح‌ها و لوایح به‌ترتیب زیر رسیدگی می‌شود و ...» و جزء ۱ بند مذکور در این زمینه اشاره داشته است: «در ابتداء، ماده‌واحد و یا هریک از مواد یا اجزاء توسط یکی از اعضای هیأت رئیسه قرائت می‌شود. سپس پیشنهادهای چاپ‌شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان به‌ترتیب برای بازگشت به لایحه یا طرح، حذف کل یا جزء و پیشنهاد اصلاحی به شرح فوق مطرح می‌شود و رأی‌گیری به‌عمل می‌آید ...». در این خصوص، اطلاق اصطلاحات «جزئیات» و «اجزاء» همچنان‌که شامل بندها، جزءها و تبصره‌های ذیل یک ماده می‌شوند، شامل پیوست‌ها و ضمیمه‌های طرح‌ها و لوایح نیز است. بر این اساس، پیوست‌های طرح‌ها و لوایح نیز به‌عنوان یکی از اجزای قانون، باید به‌صورت انحلالی و با مشارکت حداکثری نمایندگان به تصویب برسند. با این حال، بررسی رویه‌های قانون‌گذاری گویای نقض این قاعده کلی است که در ادامه مهم‌ترین مصادیق آن شناسایی و آسیب‌شناسی بررسی خواهد شد.

۳-۳-۱. پیوست‌های قوانین بودجه سالانه کل کشور

در حال حاضر، قوانین بودجه سالانه کل کشور از یک ماده‌واحد و چندین تبصره و چهار

پیوست حجیم تشکیل می‌شوند. در پیوست‌های مذکور، «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، «درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی»، «بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» و «اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی» به تفصیل ذکر می‌شوند. نکته مهم در خصوص فرایند تصویب قوانین بودجه سالانه کل کشور آن است که در فرایند تصویب این قوانین که هر سال تکرار می‌شوند، تنها ماده واحد و تبصره‌های این قانون به صورت تفصیلی در صحن مجلس بررسی و تصویب می‌شوند و در مقابل، پیوست‌های این قانون بدون قرائت در صحن، به صورت یکپارچه و مجموعی به تصویب نمایندگان مجلس می‌رسند.

نحوه تصویب این پیوست‌ها سبب شده تا دولت یا کمیسیون تلفیق برخی از احکام مهم و مؤثر بر اجرای قانون بودجه را که می‌تواند در عمل به تغییر و اصلاح مفاد قانون و هدف آن منجر شود، در ذیل جداول پیوست قانون بودجه پیش‌بینی کند تا از این طریق، این مفاد مورد ملاحظه و توجه اکثریت نمایندگان قرار نگیرند. برای نمونه، در ذیل جداول ۷، ۲-۷ و ۱۳ لایحه بودجه ۱۳۹۷ کل کشور احکام متعددی پیش‌بینی شده بود که بنابر نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ شورای نگهبان^{۱۱} مفاد آن‌ها مغایر با قانون اساسی بود و بایستی این مفاد در تبصره‌های قانون بودجه ذکر می‌شدند. از این رو به منظور اصلاح این وضعیت، لازم است تا در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بر ضرورت تصویب پیوست‌ها و ضمایم قوانین بودجه به صورت انحلالی تصریح شود و رویه قانون‌گذاری مجلس نیز بر همین مبنا تغییر کند.

۳-۳-۲. پیوست‌ها و ضمایم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

به موجب ماده ۱۶۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هنگام تقدیم لوایحی که دولت در آن‌ها تقاضای تصویب «عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و یا موافقت‌نامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد»، باید متن کامل آن‌ها را جهت بررسی مجلس ضمیمه کند. از طرفی، با توجه به اهمیت موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و اثر ویژه آن‌ها بر استقلال کشور، در فرایند قانون‌گذاری مجلس ترتیبات خاصی به منظور بررسی این دسته از لوایح پیش‌بینی شده و از طریق تقسیم آن‌ها به دو دسته موافقت‌نامه‌های «مهم» و «غیرمهم» (ماده ۱۷۱)، تلاش شده است درباره موافقت‌نامه‌ها به ویژه در موارد مهم، فرایند مذاکرات نمایندگان و رأی‌گیری به شکل بهتری تضمین شود.^{۱۲}

با وجود پیش‌بینی ترتیبات خاص به منظور بررسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در مجلس، در موارد غیرمهم مطابق ماده ۱۷۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، لایحه با صحبت دو مخالف و دو موافق در مورد کلیات و جزئیات، به صورت یکپارچه و مجموعی به رأی گذاشته خواهد

شد. همچنین، در موارد مهم، ماده ۱۷۳ قانون مزبور ترتیبات خاص‌تری را پیش‌بینی کرده است. شایان ذکر است که این ماده تنها به تعیین شیوه تصویب مواد و موضوعات مورد اختلاف و اعتراض نمایندگان پرداخته و در زمینه نحوه تصویب سایر مواد و مفاد مصوبه مجلس و موافقت‌نامه ابهام وجود دارد. علاوه بر این موارد، در ماده ۱۷۳، مصوب تلقی شدن اعتراضات و پیشنهادهایی که توسط طرف متعاقد قبول می‌شود، از جمله اشکالات دیگری است که در فرایند تصویب این دسته از موافقت‌نامه‌ها وجود دارد.

فارغ از اشکالات ذکرشده، معمولاً این دسته از موافقت‌نامه‌ها در قالب یک ماده‌واحد و در صورت نیاز به ذکر شرط نسبت به مفاد موافقت‌نامه، با یک یا چند تبصره مطرح می‌شوند و نمایندگان با اعلام رأی مثبت نسبت به ماده‌واحد، در واقع مجموع مفاد موافقت‌نامه را تصویب می‌کنند. به عبارتی، در این قبیل لوایح، معمولاً در متن ماده‌واحد ذکر شده است که «موافقت‌نامه ... مشتمل بر یک مقدمه و ... ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود» و با رأی مثبت نمایندگان به این ماده‌واحد، بدون اینکه مفاد موافقت‌نامه مورد بررسی تفصیلی و رأی‌گیری به شیوه انحلالی قرار گیرد، کل موافقت‌نامه تصویب‌شده تلقی می‌شود. این موضوع سبب شده است تا عملاً بیشتر نمایندگان به صورت دقیق در جریان مفاد این موافقت‌نامه‌ها نباشند.

از مهم‌ترین مصادیقی که گواه بر صحت ادعای مذکور است، مربوط به «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی» است. در مصوبه مزبور، با توجه به اینکه قاطبه نمایندگان مجلس مفاد کنوانسیون مزبور را مطالعه و تصویب نکرده بودند، اشکالات و ابهامات متعددی در ترجمه این کنوانسیون که در پیوست آن آمده بود، وجود داشت و بدین سبب شورای نگهبان از اظهارنظر در خصوص این مصوبه خودداری کرد. این در حالی است که با مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس به منظور مطالعه و تصویب پیوست‌ها، می‌توان انتظار داشت که چنین اشتباهاتی تکرار نشوند. در نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۷۰۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۸ شورای نگهبان در این خصوص آمده است: «علاوه بر اشکالات و ابهامات موجود در این مصوبه، ... مقتضی است متن ترجمه صحیح، تصویب و به این شورا ارسال تا اظهارنظر ممکن گردد. ...». از این رو لازم است تا در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به ضرورت تصویب پیوست‌های موافقت‌نامه‌های بین‌المللی به صورت انحلالی تصریح شود.

۳-۳-۳. پیوست‌ها و ضمایم سایر قوانین

علاوه بر قوانین بودجه سالانه کل کشور و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که نحوه تصویب آن‌ها در مجلس به رویه‌ای جاافتاده و متداول تبدیل شده، در حال حاضر این روش

قانون‌گذاری در حوزه‌ها و موضوعات مختلف دیگری نیز گسترش پیدا کرده است. برای نمونه، قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور (مصوب ۱۳۹۶) که در قالب ماده‌واحد و دو تبصره با یک‌بار رأی‌گیری به تصویب مجلس رسیده است^{۱۳}، به‌صراحت مقرر داشته است: «به موجب این قانون، احکام مالیاتی قوانین به شرح پیوست لغو می‌گردد» و جالب آنکه در پیوست این قانون در قالب ۷۵۷ بند، بسیاری از قوانینی که اجرا شده یا اجرای آن متوقف شده یا موضوع آن منتفی شده یا به موجب قوانین لاحق، نسخ ضمنی شده‌اند، به‌صراحت نسخ شده‌اند. از این‌رو نمایندگان مجلس بدون هرگونه مذاکره و تنها با یک مرتبه رأی‌گیری، در خصوص ۷۵۷ قانون تعیین تکلیف کرده‌اند که در مغایرت این روش قانون‌گذاری با رویکرد غالب نظام حقوقی کشور تردیدی وجود ندارد. به‌منظور رفع این اشکال، بی‌شک تصریح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به ضرورت تصویب پیوست‌های طرح‌ها و لوایح به‌صورت انحلالی راهگشا خواهد بود.

نتیجه‌گیری

با توجه به اصول مختلف قانون اساسی همچون اصول ۵۸، ۷۱ و ۸۵ و اینکه صلاحیت قانون‌گذاری برای مجلس پیش‌بینی شده، اعمال این صلاحیت توسط مجلس باید به شکل شورایی و از طریق حد نصاب مشخصی از نمایندگان صورت بگیرد. همچنین از آنجا که اعمال این صلاحیت قابل تفویض به دیگری نیست، از منظر قانون اساسی قانون‌گذاری باید از طریق مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس صورت گیرد. این رویکرد در نظرهای شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و همچنین مواد مختلف آیین‌نامه داخلی مجلس متجلی است.

برخلاف رویکرد غالب نظام حقوقی در خصوص کیفیت مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری، بررسی قوانین و رویه‌های قانون‌گذاری نشان داد که در مواردی مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان نادیده گرفته شده است. در این زمینه، با توجه به اینکه مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری مستلزم «مشارکت آگاهانه» آن‌ها در فرایند رأی‌گیری است، باید با تمهید سازوکارهای لازم و اصلاح برخی سازوکارهای موجود همچون سازوکار مقرر در بند «ب» ماده ۱۴۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، امکان مذاکره و نطق نمایندگان در خصوص جزئیات طرح‌ها و لوایح به شکل مناسب‌تری تأمین شود. علاوه بر این، لازم است تا سازوکارها و رویه‌های موجود به‌منظور تصویب طرح‌ها و لوایح به‌صورت مجموعی، به تصویب به‌صورت انحلالی اصلاح شوند. برای جلوگیری از عدم بررسی و تصویب پیوست‌ها و ضمایم طرح‌ها و لوایح نیز لازم است تا در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون‌گذاری ■ ۲۸۹

به ضرورت بررسی و تصویب این موارد به صورت انحصاری تصریح و تأکید شود. در پایان، به حقوقدانان پیشنهاد می‌شود تا سایر سازوکارها و فرایندهایی را که موجب نادیده گرفتن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری می‌شوند، شناسایی و اصلاح آن‌ها را به نظام حقوقی پیشنهاد کنند.

یادداشت‌ها

۱. در ادامه هرگاه به مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری اشاره شده و به‌طور مشخص منظور از این عبارت تعیین نشده، مشارکت در فرایند مذاکرات و رأی‌گیری مدنظر بوده است.
۲. در نظام‌های سیاسی قانون نخستین مظهر اراده حاکم و به‌منزله چارچوبی است مشتمل بر قواعد و احکام و حدود مرزهایی که کلیه فعالیت‌های سیاسی، اداری، نظامی، انتظامی، فرهنگی و اقتصادی باید در قالب آن اعمال شوند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۱: ۲۱۳).
۳. در این‌جا مشروعیت به معنای عرفی و در مقابل مشروعیت به معنای دینی آن مدنظر است؛ در این معنا یک تصمیم زمانی مشروع است که از منظر اکثریت جامعه حقانی و منطبق بر معیارهای پذیرفته‌شده باشد.
۴. در کنار ارزش‌هایی همچون عدالت، آزادی و برابری که برای نظام‌های مبتنی بر الگوی دموکراسی فرض می‌شود، برخی اهمیت «کارآمدی» را برای این نظام‌ها، بیشتر از سایر ارزش‌ها می‌دانند (Yates, ۱۹۸۲: ۸) و از این‌رو کارآمدی ویژگی مهمی در این زمینه محسوب می‌شود.
۵. برای مشاهده نظر مذکور ر.ک: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/90278DC.htm>
۶. در این زمینه، سناتور «استروم تیورموند» به‌منظور جلوگیری از تصویب قانون موردنظر خود، تریبون مجلس سنا را به مدت ۲۴ ساعت و ۱۸ دقیقه اشغال کرد و در مدت زمان مذکور علاوه بر اعلام مخالفت خود، اقدام به قرائت انجیل و دفترچه تلفن خود کرده است.
- برای کسب اطلاعات بیشتر در این زمینه ر.ک: تارنمای ذیل: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Filibuster_Clature.htm
۷. «۱- گزارش کمیسیون اصلی در خصوص ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای آن به‌ترتیب مواد توسط یکی از اعضای هیأت رئیسه مجلس قرائت می‌شود، در صورتی‌که نسبت به ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای آن پیشنهاد چاپ‌شده وجود داشته باشد، ابتدا مصوبه کمیسیون اصلی در آن مورد رسیدگی می‌شود و در صورت وجود مخالف، یک نفر مخالف و سپس یک نفر موافق و پس از آن نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هریک حداکثر پنج دقیقه صحبت خواهند کرد و نسبت به مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری می‌شود.»
۸. «۵- ... پس از تعیین تکلیف نسبت به پیشنهادها چاپ‌شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان در ماده‌واحد یا مواد و اجزای آن‌ها، در پایان نسبت به کل گزارش کمیسیون اصلی با اصلاحات انجام شده رأی‌گیری می‌شود؛ ...»
۹. قابل مشاهده در: <https://b2n.ir/622758>
۱۰. تبصره- در صورتی‌که گزارش کمیسیون دارای موارد (موضوعات) متعدد باشد، برای هریک از موارد به تفکیک رأی‌گیری می‌شود.
۱۱. بند ۷- ذیل جدول ۷، ...، علاوه بر اینکه بهتر است تکلیف این امور در تبصره مشخص شود، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
- بند ۸- ذیل جدول ۷-۲، اعطای مجوز انتقال اعتبارات موضوع این جدول، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
- بند ۹- ذیل جدول ۱۳- علاوه بر اینکه بهتر است تکلیف این امور در تبصره مشخص شود، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
۱۲. برای نمونه، مطابق ماده ۱۷۳ رسیدگی به لوایح «مهم» به‌صورت دوشوری است.
۱۳. قابل مشاهده در: <https://b2n.ir/450706>

منابع

الف) فارسی

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۳)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲.
۲. افجه، سید علی‌اکبر و همکاران (۱۳۹۷)، «عوامل مؤثر بر ادراک در فرآیند قانون‌گذاری»، مطالعات مدیریت، ش ۸۸، ص ۷۴-۵۱.
۳. اولسون، دیوید. ام؛ نورتون، فلیپ (۱۳۹۰)، «قوه مقننه در گذار دموکراتیک، ترجمه حسن وکیلان»، مندرج در مجموعه مقالات گفتارهای در قانون و قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. بارت، رندی ا (۱۳۸۴)، مشروعیت قانون اساسی، ترجمه عباسعلی کدخدایی و عبدالعلی محمدی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۷۰، ص ۳۱۱-۳۶۶.
۵. بیگزاده، صفر (۱۳۸۳)، شیوه نگارش قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. تبیت، مارک (۱۳۸۶)، فلسفه حقوق، ترجمه حسن رضایی خاوری، مشهد: انتشارات دانشگاه علوم اسلامی رضوی.
۷. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ تقی‌زاده، احمد (۱۳۹۸)، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته»، دانش حقوق عمومی، ش ۲۶، ص ۲۵-۴۶.
۸. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۹. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹)، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی: مطالعه تطبیقی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. صانعی، پرویز (۱۳۸۱)، حقوق و اجتماع، تهران: طرح نو، ج ۱.
۱۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۱)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ ۴۳.
۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، فلسفه حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، ج ۱.
۱۳. ----- (۱۳۷۸)، گامی به سوی عدالت، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۴. کوئن. جی. مویل (۱۳۹۰)، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، ترجمه حسن وکیلان، مندرج در مجموعه مقالات گفتارهای در قانون و قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۵. لوی برول، هانری (۱۳۷۰)، *جامعه‌شناسی حقوق*، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۱۶. نورتون، فلیپ (۱۳۹۰)، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن وکیلان، مندرج در *مجموعه مقالات گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵)، *حقوق اساسی تطبیقی*، تبریز: آیدین، چ پنجم.

ب) لاتین

1. Farber, Daniel A. , Frickey, Philip P. (2010), **Law and Public Choice**, University of Chicago Press.
2. Gerber, Elisabeth R. , Gerber Elisabeth B. (1999), **The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation**, Princeton University Press.
3. Horne, alexander and Andrew le sueur (2016), **parliament legislation and accountability**, hart publishing , pp. 40-42.
4. Lewis, Daniel c. (2013), **Direct Democracy and Minority Rights**, UK: Routledge,
5. Mill, J.S. (1997), **considerations on representative Government**, in **collected works of john stuart Mill**, Vol. xix.
6. Newton, Kenneth, Jan W.Van Deth (2005), **foundations of comparative Politics**, UK: Cambridge University Press.
7. Smookler, Jennifer (2006), “making a difference? The effectiveness of pre- legislative scrutiny”, **Parliamentary Affairs**, Vol. 59, No. 3, pp. 522-535.
8. Yates, Douglas (1982), **Bureaucratic Democracy**, USA: Harvard College.

ج) منابع اینترنتی و گزارش‌ها

تارنمای خانه ملت به نشانی:

<https://www.icana.ir/Fa/>

سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی:

<http://nazarat.shora-rc.ir/>

تارنمای شورای قانون اساسی فرانسه به نشانی:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr>

تارنمای مجلس سنای ایالات متحده آمریکا به نشانی:

<https://www.senate.gov>

امکان سنجی حقوقی جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات

علی بهادری جهرمی*، محمدرضا علی‌پور**

چکیده

حجم زیاد قوانین و مقررات و پراکندگی آن‌ها سال‌هاست که به معضلی در نظام حقوقی ما تبدیل شده است. شهروندان، حقوقدانان و حتی تصمیم‌سازان با انبوهی از قوانین و مقرراتی مواجهند که نه تنها ارتباط میان آن‌ها مشخص نیست، گاه از منسوخ شدن برخی نیز آگاهی ندارند. موضوع ساماندهی به این قوانین و مقررات با عنوان تنقیح، چند سالی است در دستور کار قوای سه‌گانه به‌ویژه قوای مقننه و مجریه قرار گرفته است. گسترش فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی و امکان استفاده از خرد جمعی و تجربیات موفق جهانی در این زمینه، سبب شده است تا استفاده از این روش برای امر تنقیح به‌عنوان یک پیشنهاد قابل بررسی باشد. اما پرسش کلیدی آن است که آیا اساساً بهره‌گیری از این روش برای تنقیح قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران امکان‌پذیر است؟ با توجه به ابعاد و مراحل مختلف تنقیح، خرد جمعی می‌تواند بخش مهمی از این مراحل از جمله در شناسایی و پیشنهاد ساماندهی مطلوب نقش‌آفرینی نماید، لکن تقنین این ساماندهی در حوزه قوانین و مقررات، براساس قانون اساسی نه تنها قابل واگذاری به خارج از ساختار مرجع تقنین نیست، که حتی نمی‌توان مقنن را به تبعیت از نتیجه حاصل از خرد جمعی ملزم کرد.

واژگان کلیدی: تنقیح، تدوین، تقنین، جمع‌سپاری، خرد جمعی.

* Email: a.bahadori.j@gmail.com

** Email: fanoososerat@gmail.com

مقدمه

قوانین و مقررات به مثابه اصلی‌ترین منابع نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از اهمیت بسیاری برخوردارند. در هرم قوانین نظام حقوقی کشور ما، پس از قانون اساسی و سیاست‌های کلی، قوانین عادی و مقررات هنجارهای حقوقی را مشخص می‌کنند. در حال حاضر و براساس آخرین داده‌های نمایه‌شده در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران^{۹۰}، بیش از ۱۲ هزار قانون، بیش از ۱۰۷ هزار مقرر و بیش از ۲۵ هزار رأی در کشور وجود دارد که تعیین‌کننده بایدها و نبایدهای الزام‌آور برای عموم افراد در کشورند و در صد سال اخیر به تصویب رسیده‌اند و عمده آن‌ها همچنان نیز معتبرند.

تورم قوانین و مقررات جزو ذات نظام‌های سیاسی - اداری مدرن است و در نظام‌های سیاسی - اداری پیشامدرن چنین چیزی وجود نداشته است، از این رو این حجم بزرگ از قوانین و مقررات که هر روز نیز به آن افزوده می‌شود، نیازمند مدیریت مستمر است (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۹۸). از همین رو، قوای سه‌گانه در سال‌های اخیر در تلاش‌اند تا هر کدام به‌نحوی و اخیراً با همکاری یکدیگر، به تنقیح قوانین و مقررات بپردازند.

سال‌هاست که روش‌های استفاده از دانش جمعی در بررسی و تشخیص داده‌ها و اطلاعات حجیم از مهم‌ترین راهکارهایی است که در بستر فناوری‌های اطلاعاتی به کار می‌رود. تاکنون پروژه‌های جمع‌سپاری تخصصی و غیرتخصصی و حتی تجاری و غیرتجاری مختلفی در جهان انجام گرفته است. برای مثال پروژه ریکپچا^{۹۱} برای دیجیتالی کردن کتاب‌های قدیمی، گوگل ایمیج لیب^{۹۲} برای برچسب‌گذاری تصاویر گوگل دو مورد از معروف‌ترین آن‌هاست که تقریباً هر کدام از ما حداقل بیش از یک بار هنگام ورود به حساب کاربری در سایت‌های مختلف، در آن‌ها مشارکت داشته‌ایم.

با توجه به ویژگی‌های قوانین و مقررات و تجربه‌های جهانی در امر جمع‌سپاری، به نظر می‌رسد استفاده از دانش و توان جمعی کارشناسان حقوق می‌تواند مسیر راحت‌تر و سریع‌تری به منظور پیشبرد پروژه تنقیح قوانین و مقررات در کشور باشد. پیش از بررسی و طراحی مدل این فرایند جمع‌سپاری، می‌بایست ابتدا ظرفیت‌های قانونی آن را بررسی کرد و به این پرسش کلیدی پاسخ داد که آیا واگذاری امر تنقیح در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به جمعی از کارشناسان حقوقی از طریق فرایندهای جمع‌سپاری، امکان‌پذیر است؟ در صورت امکان، رعایت چه الزامات قانونی بر جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات حاکم است؟

این پرسش‌ها از این رو کلیدی است که پیش از طراحی مدل موردنظر برای تنقیح قوانین و مقررات و طرف زمان و هزینه جهت پیشبرد آن، می‌بایست ابتدا از امکان انجام آن به لحاظ

حقوقی اطمینان حاصل کرد تا در نهایت بنا به الزاماتی که برای آن در نظر گرفته شده است، به نتیجه برسد و قابل بهره‌برداری باشد.

نگارندگان در این مقاله در تلاش‌اند تا با روش مطالعاتی کتابخانه‌ای، با بررسی ویژگی‌ها و ابعاد جمع‌سپاری امور به افراد و آشنایی با آن، ضمن شناخت دقیق چستی تنقیح قوانین و مقررات و سوابق آن در کشور، امکان تحقق جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات را بررسی و الزامات حاکم بر آن را تبیین کنند.

تاکنون پژوهش‌های مختلفی در خصوص تنقیح قوانین و مقررات از حیث شناخت دقیق مفهوم و لزوم آن در نظام حقوقی کشور ما انجام گرفته است. همچنین پژوهش‌هایی در خصوص مزیت‌ها و ویژگی‌های جمع‌سپاری در حوزه‌های مختلف و الزامات آن انجام پذیرفته، لکن با وجود بررسی‌های نگارندگان این مقاله، تا این لحظه، پژوهش مکتوبی در خصوص جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات مشاهده نشده است.

۱. جمع‌سپاری^{۹۳}

جمع‌سپاری که ترکیب معنایی دو واژه خرد جمعی^{۹۴} و برون‌سپاری^{۹۵} است (جوادی خسرقی، ۱۳۹۲: ۹)، به معنای روشی از مشارکت در انجام فعالیتی است که طی آن، مجموعه‌ای از وظایف کوچک میان تک‌تک افراد به‌طور جداگانه از یک جمع بزرگ به‌گونه‌ای تقسیم می‌شود که قابل جمع و کنار هم قرار گرفتن هستند. این اقدام اغلب دارای منافع دوطرفه‌ای ازجمله دریافت حق‌الزحمه، جایگاه اجتماعی و... برای افراد است (Estellés-Arolas, 2012:9).

۱-۱. تعریف جمع‌سپاری

تعاریف ارائه‌شده برای جمع‌سپاری تفاوت‌های جزئی با هم دارند. برای مثال جف هو در یادداشت Rise of crowdsourcing در نشریه WIRED، جمع‌سپاری را روشی معرفی می‌کند که طی آن فعالیتی انجام می‌گیرد که در شرایط سنتی توسط یک کارمند یا پیمانکار انجام می‌شد و هم‌اکنون به شبکه ناشناخته و اغلب بزرگی از افراد، به‌صورت فراخوان عمومی سپرده می‌شود.^{۹۶} لکن می‌توان در تعریف جمع‌سپاری هشت شاخصه مشترک یافت (Estellés-Arolas, 2012:10):

۱. تعریف روشنی از جمعیت وجود داشته باشد؛
۲. وظیفه‌ای با هدف روشن وجود داشته باشد؛
۳. پاداش دریافتی توسط جمعیت روشن باشد؛
۴. جمع‌سپار به‌روشنی مشخص و شناسایی شود؛

۵. منفعت و سودی که جمع‌سپار خواهد داشت، به‌روشنی مشخص شود؛

۶. یک فرایند آنلاین مشارکتی باشد؛

۷. از فراخوانی عمومی با وسعت متغیر استفاده شو؛

۸. در بستر اینترنت واقع شود.

به نظر نگارنده بخشی از تعریف که جمع‌سپاری را صرفاً منوط به فعالیت‌های در بستر اینترنت می‌داند، به‌نوعی استقرای ناقص است، والا جمع‌سپاری در خارج از بستر اینترنت نیز شاید دشوار، اما امکان‌پذیر است.

با این حال، گسترش وب^{۹۷۲} و افزایش امکان تعامل کاربران با یکدیگر و همچنین رشد کاربران اینترنت، شرکت‌های مختلف را بر آن داشت تا با استفاده از بسترهای تعاملی با کاربران در این فضا، با کنار هم قرار دادن توان فردی افراد، به حل مسائل کلان بپردازند.

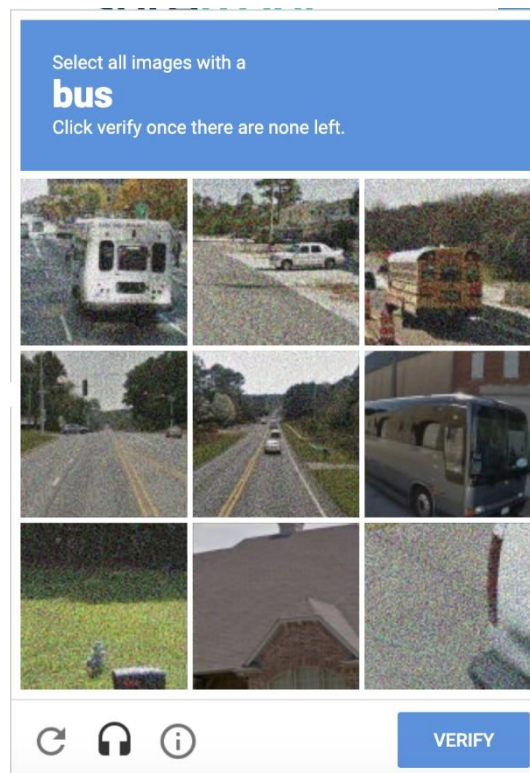
۱-۲. نظارت بر عملکرد

یکی دیگر از مسائل مربوط به جمع‌سپاری در مواردی که اطمینان از صحت عملکرد کاربران مورد انتظار طراح فرایند است، راستی‌آزمایی و صحت‌سنجی وظایف واگذاری‌شده از راه‌های مختلف است.

دانشنامه ویکی‌پدیا^{۹۸} از نمونه‌های موفق و معروف همین رویکرد در تولید محتوا در فضای اینترنت است. در این پلتفرم، می‌توانید برای یک عنوان صفحه‌ای ایجاد یا اطلاعات یک صفحه را در هر لحظه ویرایش کنید و کاربران با توجه به جایگاهی که در رده‌بندی این دانشنامه دارند، بر عملکرد یکدیگر نظارت می‌کنند.

نمونه دیگر آنکه شاید تاکنون بدون اطلاع از اینکه در حال انجام چه کاری هستید و بارها در آن مشارکت داشته‌اید، برچسب‌گذاری و دسته‌بندی تصاویر گوگل است. یکی از مشکلاتی که سایتهای مختلف به‌منظور حفظ امنیت خود با آن روبه‌رو هستند، تشخیص ربات‌های فعال در فضای مجازی است. تاکنون راهکارهای مختلفی برای آن استفاده شده، مانند وارد کردن کدهای امنیتی و تصاویری که فقط انسان‌ها قادر به تشخیص آن هستند. گوگل از این مشکل استفاده کرده و با آن تصاویری را شناسایی و به‌منظور سهولت در جست‌وجو و تحلیل توسط میلیون‌ها کاربری که روزانه قصد ورود به سایت‌ها را دارند، دسته‌بندی می‌کند. همان‌گونه که در تصویر ۱ مشاهده می‌کنید، گوگل تعدادی تصویر را به کاربر نمایش می‌دهد و از او می‌خواهد تصاویری را که شاخصه‌ای در آن‌ها مشترک است، انتخاب کند. گوگل از این طریق تصاویر خود را دسته‌بندی می‌کند. راهکار گوگل برای

اطمینان از صحت این تحلیل نیز ارائه همزمان به چند کاربر و طرح پرسش‌های مشابه و در



حالت‌های پراکنده است تا درصد خطا را تا حد ممکن به صفر نزدیک کند.

تصویر ۱- نسخه ۳ ریکپچا (google recaptcha v3)

همچنین در نسخه دیگری از سیستم ریکپچا، گوگل به دنبال دیجیتال شدن کتاب‌های چاپ‌شده قدیمی بود (رضایی، ۱۳۹۵: ۲). ربات‌های هوشمندی که قصد بازخوانی کتاب‌های قدیمی و دیجیتالی کردن واژگان چاپ‌شده را بر عهده داشتند، قادر به شناسایی برخی واژگان نبودند. گوگل با ارائه این واژگان به عموم مردم، شناسایی و دیجیتالی کردن آن‌ها را به کاربران اینترنت واگذار کرد و برای راستی‌آزمایی این اقدام کاربران، در کنار واژه غیرقابل تشخیص واژه دیگری را که برای گوگل قابل تشخیص بود، ارائه می‌کرد تا براساس آن، تشخیص کاربر را بررسی کند. در تصویر ۲ مشاهده می‌کنید که واژه سمت چپ برای دیجیتال شدن و واژه سمت راست با هدف راستی‌آزمایی به کاربر ارائه شده است. این روش توانست کلمات را تا ۹۹ درصد درست تشخیص دهد. طبق آمار تا سال ۲۰۱۶ بیش از ۴۴۰ میلیون کلمه از این طریق شناسایی شده است (Liu, 2016: 5).



تصویر ۲- نسخه ۲ ریکپچا (google recaptcha v2)

با مشاهده موارد مذکور دریافتیم که جمع‌سپاری فعالیتی است که در دنیا در حوزه‌های مختلف با روش‌های متفاوتی در حال استفاده است. از طرفی افزایش تعداد کاربران اینترنت نیز موجب افزایش انگیزه برای به‌کارگیری این گونه ابزارها جهت تسهیل امور می‌شود.

یکی از تردیدها در به‌کارگیری خرد جمعی در تنقیح قوانین و مقررات، دانش مورد نیاز این امر تخصصی است. پاسخ به این مسئله در حوصله موضوع این مقاله نیست، لکن تجارب جمع‌سپاری امور تخصصی مانند استفاده از خرد جمعی در ارتقای واکسن‌های HIV و رفع برخی چالش‌های مرتبط جزو نمونه‌های موفق آن‌هاست (Day, 2018: 14).

با توجه به جمیع نکات درمی‌یابیم که طراحی یک مدل جمع‌سپاری برای واگذاری انجام یک فعالیت به جمعیتی از افراد نیازمند توجه به ابعاد مختلف آن فعالیت از جمله نحوه تقطیع اقدامات کوچک و همچنین شیوه راستی‌آزمایی آن خواهد بود.

۲. تنقیح قوانین و مقررات

نتیجه استمرار قانونگذاری، تصویب و وضع فزاینده انبوه قوانینی است که همه‌ساله در مجموعه‌های قانونی انباشته می‌شود. با اجرای قوانین جدید، بسیاری از قوانین پیشین از حیطه اجرا خارج می‌شوند و تأثیر و قابلیت استناد خود را در مناسبات جدید اجتماعی از دست می‌دهند (فراهانی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۷: ۷۶). لکن مشکلات متعددی از جمله ناکارآمدی برخی قوانین و به‌ویژه تصویب قوانین پراکنده به مسئله‌ای بین‌الذهانی تبدیل شده است که کمتر کسی آن را انکار می‌کند؛ این تورم نظام حقوقی را به‌حدی حجیم و پیچیده کرده که پیدا کردن پاسخ‌های قانونی برای مسائل حقوقی دشوار شده است (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۲).

طبق آخرین آمار از سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آدرس qavanin.ir که متعلق به معاونت حقوقی ریاست جمهوری است، تاکنون ۱۲۳۹۰ قانون به تصویب مجالس قانونگذاری و ۱۰۷۲۳۶ مقرر به تصویب نهادهای مقررگذار رسیده و ۲۶۰۱۹ رأی نیز در مراجع مختلف صادر شده است^{۹۹} که عمده این موارد برای عموم شهروندان لازم‌الاجراست.

برای حل این مسئله و برطرف ساختن تأثیرات ناشی از آن، دو تدبیر اساسی باید مورد توجه قرار گیرد: اول آنکه نظام تقنین از این پس با رعایت اصول و استانداردهای خاصی و با هدف جلوگیری از وقوع مشکلاتی که اکنون با آن‌ها مواجهیم، به قانونگذاری بپردازد؛ دوم آنکه از مجموعه قوانین و مقررات سابق کشور ابهام‌زدایی کرده، آن‌ها را قابل فهم کند و در دسترس عموم قرار دهد و تورم و پیچیدگی آن‌ها را رفع کند (انصاری، ۱۳۹۰: ۹۱).

تنقیح قوانین و مقررات موجود راهکار کشور برای تدبیر دوم است که سال‌هاست جزو برنامه‌های جدی قوای مختلف است؛ تا آنجا که در ۲۵ خردادماه ۱۳۸۹، نمایندگان مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مسئولیت تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور را به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی واگذار کردند؛ لکن تا به امروز همچنان یکی از مهم‌ترین مشکلات نظام حقوقی ما تورم شدید قوانین پراکنده در موضوعات مختلف است و همین مسئله نشان‌دهنده ضعف این معاونت در سال‌های اخیر در انجام این امر خطیر است. این در حالی است که خردادماه ۱۳۹۸ معاونان سه قوه نیز به‌منظور انجام این موضوع مهم تفاهم‌نامه‌ای منعقد کردند و تاکنون جلسات مشترکی نیز میان ایشان برگزار شده است.

از آنجا که تورم و پیچیدگی قوانین و مقررات در یک نظام حقوقی آثار متعددی برای شهروندان از جمله تحمیل هزینه‌های گزاف اداری، دشوار شدن تصمیم‌گیری در مسائل زندگی، دامن زدن به نابرابری، لطمه زدن به امنیت حقوقی را به‌دنبال دارد (انصاری، ۱۳۹۰: ۹۹-۱۰۱)، از این رو می‌توان آن را از تکالیف دولت برشمرد. با این حال آن‌گونه که در مقدمه بیان شد، ظهور فناوری‌های نوین امکان بهره‌گیری از خرد جمعی و توان عمومی نخبگان را برای انجام امور فراهم کرده است و امر تنقیح که پس از سال‌ها در کشور ما همچنان با مشکلات بسیاری مواجه است نیز می‌تواند با بهره‌گیری از این فناوری‌ها، به شکلی کارآمدتر و سریع‌تر صورت پذیرد. لکن امکان واگذاری این تکلیف دولت به دیگران و مباشرت خرد جمعی در انجام این فعالیت، مسئله‌ای است که نیازمند بررسی در نظام حقوقی است، چراکه نتیجه این بررسی بر نظام تقنین و نتیجه زندگی عموم مردم اثرگذار است، از این رو رعایت اصول حاکم بر آن و رعایت قوانین و مقررات مرتبط، ضروری است. از طرفی تنقیح به معنای عام که اغلب استفاده می‌شود نیز ترکیب دو مرحله تنقیح و تدوین آن قوانین تنقیح شده است. در ادامه برای بررسی امکان واگذاری این امر به خرد جمعی، ابتدا با بیان معنای دقیق و تفاوت‌های تنقیح و تدوین، به امکان واگذاری هر کدام از قوانین و مقررات می‌پردازیم، چراکه دو عامل مرجع وضع و هر مرحله از تنقیح می‌توانند در امکان واگذاری این امر مؤثر باشند.

۲-۱. تنقیح

تنقیح به معنای زدودن بدنه قوانین از زوائد و پلشتی‌هایی است که طی زمان بر آن‌ها عارض شده است (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۰۶). تنقیح در واقع تشخیص دادن قانون حاکم در درون یک مجموعه قانونی است (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۷۰). در تنقیح به تشخیص قوانین و مواد ناسخ و منسوخ، روابط عموم و خصوص میان آن‌ها و... می‌پردازیم. البته برخی قائل به برداشت شکلی از مفهوم تنقیح شده و آن را با «تدوین» به یک معنا دانسته‌اند که با نگاهی به تعاریف ارائه‌شده مشخص می‌شود که منظور از «تنقیح» در بیان این حقوقدانان، گردآوری و طبقه‌بندی قوانین و مقررات موجود است، به گونه‌ای که استفاده‌کنندگان از آن بتوانند به آسانی قوانین و مقررات موردنظر خود را بیابند (پروین و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۷). در نتیجه می‌توان تنقیح را فرایند شناسایی و تشخیص روابط میان قوانین و مقررات و اجرای آن‌ها با یکدیگر و با موضوع محوری آن‌ها دانست. در نتیجه یافتن وضعیت یک موضوع در نظام حقوقی و دسترسی عمومی و حتی حقوقدانان را به قوانین و مقررات حول آن تسهیل کرد. از همه مهم‌تر حتی نظارت نهادهای ناظر بر قوانین و مقررات مانند شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و مقررات دولتی، دیوان عدالت اداری در نظارت بر مقررات دولتی و... نیز می‌تواند دقیق‌تر اعمال شود؛ چراکه دسترسی این نهادها به قوانین و مقررات تنقیح‌شده در شناسایی تعارضات احتمالی راحت‌تر است و کیفیت و اتقان این نظارت را ارتقا می‌بخشد.

همان‌گونه که بیان شد، آنچه در فرایند تنقیح رخ می‌دهد، عملیات شناسایی و تشخیص است و عملاً هیچ نوع اقدام جدیدی از جنس قانونگذاری انجام نمی‌پذیرد و در نهایت حاصل این فرایند در قالب مجموعه‌ای تنقیحی که قوانین و مقررات حول یک موضوع را صرفاً گردآوری کرده یا مجموعه‌ای تنقیحی که قوانین و مقررات مرتبط را با محوریت یک قانون ذیل مواد آن گردآوری کرده، یا هر مورد مشابه دیگری، ارائه می‌شود.

نقطه مشترک همه این فعالیت‌های تنقیحی آن است که روابط بیان‌شده هرچند تشخیص نسخ ضمنی یک ماده قانونی باشد، فقط در حد یک نظر و پیشنهاد کارشناسانه است که توسط گردآورنده ارائه می‌شود و می‌تواند از سوی دیگر اشخاص یا مراجع قانونی پذیرفته یا رد شود. به همین سبب نتایج حاصل از این فعالیت‌ها صرفاً موجب تسهیل دسترسی اشخاص می‌شود. برای مثال حتی اگر بیان شده باشد که ماده «الف»، ماده «ب» در قانون دیگری را نسخ کرده است، لکن این بیان صرفاً تشخیص نسخ ضمنی و ماهوی است و ماده «ب» همچنان معتبر و قابل استناد در مراجع خواهد بود و هیچ مانعی در استناد به آن وجود ندارد، مگر آنکه مرجع موردنظر نیز به این تشخیص دست یابد.

در معنای خاص آن، عملیاتی را که برای وارد کردن قوانین و مقررات تازه تصویب در قوانین و مقررات اصلاح‌شده یا نسخ‌شده صورت می‌گیرد، می‌توان تنقیح نامید (انصاری، ۱۳۹۰: ۹۷) و نتیجه آن را مشاوره و نظر کارشناسی دانست که اعتبار خود را از اعتبار کارشناسان متولی آن دریافت می‌کند و در نهایت و در بهترین حالت ممکن عرفاً میان حقوقدانان می‌تواند معتبر شناخته شود.

۲-۱-۱. شیوه جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات

پیش از این با جمع‌سپاری و نمونه‌هایی از آن و همچنین چستی تنقیح آشنا شدیم. در اینجا برخی شیوه‌های جمع‌سپاری قابل استفاده در تنقیح بررسی می‌شود. البته باید دقت شود که این بخش صرفاً پیشنهادی با استفاده از برخی روش‌های جمع‌سپاری از انواع روش‌های قابل استفاده در تنقیح است و بی‌شک روش‌های به‌کارگیری جمع‌سپاری در تنقیح محدود به این موارد نیست یا حتی بررسی روش‌های مطلوب نیز نیازمند پژوهشی جداگانه و مفصل است.

همان‌گونه که بیان شد، در فرایند جمع‌سپاری فعالیت‌هایی در حجم وسیع ولی کوچک به جمعیتی سپرده می‌شود و این تقسیم به‌گونه‌ای باید رخ دهد که نتیجه مشارکت جزئی هر کدام از اشخاص در کنار یکدیگر نتیجه قابل استفاده و معناداری داشته باشد. در اینجا و در این روش پیشنهاد آن است که این جمع‌سپاری به جامعه‌ای تخصصی از حقوقدانان واگذار شود.

تنقیح از دو مرحله شناسایی و تشخیص تشکیل شده است و در دو لایه تنقیح قوانین و مقررات و تنقیح مواد و محتوای آن‌ها صورت می‌پذیرد. در گام اول می‌بایست پایگاهی از داده‌های استاندارد قوانین و مقررات تهیه کرد. اصطلاح استانداردسازی داده‌ها در اینجا بدین معناست که تفکیک قوانین و مقررات از یکدیگر مشخص باشد، همچنین فراداده‌های آن از جمله تاریخ و مرجع تصویب و داده‌های مشابه مشخص و تفکیک‌شده و قابل شناسایی برای رایانه باشد و متون قوانین و مقررات نیز تا حد ممکن ساختارمند و با رعایت نوع انتصابات آن‌ها به قوانین و مقررات و با یکدیگر (مانند انتصاب یک تبصره به ماده‌ای مشخص) در پایگاه داده ذخیره شده باشند. استانداردسازی داده‌ها نیز می‌تواند از طریق جمع‌سپاری صورت پذیرد، لکن چون مقدمه تنقیح است، شیوه انجام آن خارج از موضوع این نگاشته است.

گام دوم شناسایی احتمالی قوانین و مقررات مرتبط با مواد و محتواهای مرتبط بر بستر داده‌های استاندارد شده مذکور است. در این مرحله می‌توان از روش برچسب‌زنی در جمع‌سپاری استفاده کرد؛ یعنی در تنقیح قوانین و مقررات، عنوان قانون یا مقرر و در تنقیح متون آن‌ها، مواد یا بندهای محتوایی قوانین و مقررات به کاربران نشان داده شوند و از ایشان خواسته شود که واژگان کلیدی مرتبط با آن‌ها را بنویسند. البته به‌کارگیری هوش مصنوعی

برای پیشنهاد تعدادی واژه کلیدی با استفاده از ترکیب کلمات و عبارات عناوین و متون قوانین و مقررات می‌تواند کار را برای کاربران تسهیل و البته در جمع‌آوری داده‌ها تدقیق کند. از طرفی نمایش هر متن یا عنوان به بیش از یک نفر موجب افزایش کیفیت داده‌های دریافتی می‌شود، چراکه وقتی چند نفر یک واژه کلیدی را انتخاب می‌کنند، بی‌شک احتمال صحت آن بیش از زمانی است که آن واژه فقط توسط یک نفر درج شده باشد. پس از آن با ایجاد شبکه ارتباطی میان واژگان کلیدی درج‌شده می‌توان داده‌های قوانین و مقررات در پایگاه داده را دسته‌بندی کرد. این دسته‌بندی گاهی می‌تواند بخشی از تنقیح و گاهی مقدمه گام بعدی تنقیح باشد. گام سوم که به عمل تشخیص منجر می‌شود، ارائه عناوین قوانین و مقررات یا محتواهای برجسب‌گذاری‌شده با بیشترین نزدیکی (براساس تعداد و قرابت واژگان کلیدی شبکه‌شده) به صورت دو به دو به کاربران به منظور انتخاب نوع ارتباط میان آن‌ها با استفاده از فراداده‌ها و متون آن‌هاست. هرچه تعداد کاربرانی که رابطه‌ای را بررسی می‌کنند افزایش یابد، دقت و صحت آن تشخیص قابل اتکاتر خواهد بود.

گام چهارم بررسی روابط در لایه‌های بعدی ارتباطات است. برای مثال اگر میان ماده «الف» با ماده «ب» رابطه‌ای برقرار است و میان ماده «ب» و ماده «ج» نیز رابطه دیگری برقرار است، بسته به نوع رابطه که می‌تواند تخصیص، نسخ و... باشد، ممکن است میان «الف» و «ج» نیز رابطه‌ای برقرار باشد که نیازمند بررسی است.

گام‌های مذکور بی‌شک می‌توانند دقیق‌تر و کامل‌تر شوند. چه از طریق تغییر (افزایش یا کاهش یا جابه‌جایی) شیوه‌های مختلف جمع‌سپاری، چه از طریق افزایش جامعه کاربران مشارکت‌کننده و چه از طریق تدقیق هر مرحله با استفاده از ابزارهای مختلف مانند داده‌کاوی یا هوش مصنوعی؛ که البته هر مورد نیز می‌بایست متکی بر دانش حقوقی صورت پذیرد.

۲-۱-۲. واگذاری تنقیح قوانین

قانون در معنای عام تمامی بایدها و نبایدهایی حاکم بر یک نظام حقوقی حاکم را شامل می‌شود. لکن در اینجا مقصود ما از قانون، معنای خاص آن یعنی قوانین عادی است. قوانین عادی در هرم قوانین نظام حقوقی کشور ما به قوانینی گفته می‌شود که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسند و فرایندهای تعیین‌شده مطابق قانون اساسی برای آن طی می‌شود تا به قانون تبدیل شود. البته در اینکه مصوبات شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی نیز قانون عادی تلقی می‌شوند، در میان حقوقدانان اختلاف است. در خصوص جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به گونه‌ای است که برخی آن‌ها را به سبب تخصصی بودن مافوق قوانین عادی دانسته و معتقدند که مجلس شورای اسلامی نیز باید از آن‌ها تبعیت

مسئولیت امکان‌سنجی حقوقی جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات ■ ۳۰۳

کند (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۱۵۳؛ نورایی، ۱۳۹۲: ۱۳؛ بنایی اسکویی، ۱۳۹۴: ۶۳۸)، برخی آن‌ها را به سبب عدم تصریح به شورای مذکور در قانون اساسی فاقد وجاهت قانونی می‌دانند (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳) و عده‌ای نیز قائل به تفصیل در مصوبات مختلف این شورا هستند و میان مصوباتی که جایگاه سیاستگذاری دارند با مصوباتی که جایگاه مقررگذاری دارند یا مصوباتی که به تأیید رهبری رسیده و مصوباتی که به تأیید ایشان نرسیده‌اند، تفکیک قائل شده‌اند (هدایت‌نیا و گنجی، ۱۳۸۱: ۶۸؛ ره‌پیک، ۱۳۹۳: ۱۸؛ درویشوند و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۸؛ میرمحمدی و همکاران، ۱۳۹۲: ۶۶).

از طرف دیگر تصمیم‌گیری و تعیین وضعیت مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز مشابه جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی امری دشوار است. لکن در حکم انتصاب اعضای جدید آن در سال ۱۳۹۴، صلاحیت‌های مختلف از سیاستگذاری تا قانونگذاری و مقررگذاری در آن ذکر شده است. لکن در این نوشتار نظر آن دسته از حقوقدانانی را که مصوبات این مراجع را در حدود صلاحیت ایشان بسته به نوع تصویب، قانون یا مقرر می‌دانند، مدنظر قرار می‌دهیم. فرایند تنقیح در مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر و همچنین با توجه به قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور که مسئولیت آن را به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی سپرده است نیز شاهد این مدعا است که امر تنقیح به عنوان امر تخصصی و کارشناسانه جزو وظایف مستقیم نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیست، چراکه نیازمند دانش و تخصصی مورد نیاز است. در این سال‌ها نیز این فعالیت در نهادهای متولی امر تنقیح با همکاری کارشناسان صورت می‌پذیرفته و حتی نمایندگان مجلس نیز در جایگاه نمایندگی خود دخالتی در این مرحله نداشته‌اند. از طرفی به نظر می‌رسد معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی نیز که متولی این امر بوده است، از حیث قانونی‌ترین نقطه مرتبط با موضوع و نزدیک‌ترین نهاد به منظور تبدیل نتایج این فعالیت به تدوین قوانین منقح، نهاد منتخب قانونگذار بوده است و نه تنها همان‌گونه که در حال حاضر از نظرهای کارشناسان و متخصصان در جایگاه مشورت بهره می‌برد، که از خرد جمعی نیز می‌تواند در این زمینه استفاده کند و مانعی برای استفاده از این نظرها برای ارائه در این معاونت یا نهادهای متولی در مجموعه‌های تقنینی دیگر، وجود ندارد.

با توجه به جمیع نکات مربوط به ماهیت تنقیح در معنای خاص و آنچه در فرایند این تنقیح در حال حاضر در حال وقوع است و آنچه از آن انتظار داریم، برای بهره‌گیری از خرد جمعی از طریق جمع‌سپاری تنقیح (به معنای خاص) قوانین مانعی وجود ندارد، چراکه نتایج این خرد جمعی به عنوان یک نظر مشورتی به کار می‌رود و مانعی برای دریافت نظرهای مشورتی در این مرحله از فرایند وجود ندارد.

۳-۱-۲. واگذاری تنقیح مقررات

منظور از مقررات، مصوبات نهادهای مادون مجلس شورای اسلامی در حدود صلاحیت ایشان است. هیأت دولت، سازمان‌های تنظیم مقررات، شوراهای اسلامی محلی و صنفی و... که به‌جز استثنائاتی، مابقی در حدود صلاحیت نظارت دیوان عدالت اداری خواهند بود، نظام قواعد حقوقی مادون قوانین عادی را تشکیل می‌دهند.

همان‌گونه که بیان شد، برخی مصوبات شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی را نیز کلاً یا در مواردی مادون قوانین عادی می‌دانند که در این صورت نیز این مصوبات جزو دیگر مقررات یا در موضوع کنونی مشابه مقررات به حساب می‌آیند.

به نظر می‌رسد با توجه به ویژگی ذاتی امر تنقیح به معنای خاص آن که فعالیت کارشناسانه و مشورتی است، تنقیح مقررات نیز مانند تنقیح قوانین و مقررات نه تنها قابل واگذاری است که حتی در وضعیت کنونی نیز به سبب تخصصی بودن، مانند قوانین، اصولاً از عهده متولیان امر آن‌ها که صلاحیت تصویب این مقررات را بر عهده دارند، خارج است.

نبود قوانین و مقررات محدودکننده و همچنین بنا به قیاس اولویت، می‌توان دریافت که واگذاری تنقیح مقررات به خرد جمعی و بهره‌گیری از جمع‌سپاری این فعالیت بدون هیچ نوع محدودیتی به لحاظ حقوقی امکان‌پذیر است.

۲-۲. تدوین

برخی معتقدند که می‌توان تنقیح را مدیریت در گذشته و تدوین را مدیریت در آینده قوانین و مقررات دانست (شفیعی، ۱۳۸۶: ۱۲۶). تدوین نگاهی رو به جلو دارد و عبارت است از چاپ و انتشار منظم این قوانین تنقیح‌شده؛ پس به نظر می‌رسد می‌توان در فارسی لفظ تدوین را به منزله معادل مناسبی برای کدیفیکاسیون به کار برد (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۰۶-۱۰۷).

بیشتر حقوقدانان متخصص این حوزه در متأخر بودن تدوین بر تنقیح اختلافی ندارند، لکن برخی حقوقدانان معتقدند که به علت خلط‌های صورت‌گرفته، کدیفیکاسیون هر دو معنا را به همراه دارد و در ترجمه کدیفیکاسیون به گردآوری یا تدوین باید مشخص کرد که کدام نوع تدوین مدنظر است: تدوین به معنای وضع قانون یا تدوین به معنای گردآوری قوانین (انصاری، ۱۳۹۰: ۹۷).

با بررسی نظرها می‌توان نتیجه گرفت که تدوین در دو معنای تدوین - گردآوری^{۱۱} به معنای گردآوری صرف قوانین و تدوین - اصلاح^{۱۲} به معنای گردآوری قوانین موجود با اعمال تغییرات کمابیش مهم بر آن‌ها استفاده شده است که می‌توان اولی را به علت عدم تغییر در قوانین به عنوان تدوین اداری یا اجرایی نامید و دومی را به علت دست بردن در قوانین

مسئولیت امکان‌سنجی حقوقی جمع‌سپاری تنقیح قوانین و مقررات ■ ۳۰۵

موجود، در زمره‌ی اعمال حقوقی و هنجاری قرار داد، که طبیعتاً باید به تصویب مجلس برسد (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۰۴). البته برخی تدوین را به معنایی عام‌تر نیز به‌کار برده‌اند؛ آن‌گونه که معتقدند تنقیح تنها بخشی از برنامه بزرگ‌تری است به نام تدوین و معتقدند که مجموعه‌های متلازمی که تنقیح می‌شوند، در فرایند تدوین باید جایگزین تمامی قوانین و مقررات قبلی شوند و استناد معتبر تنها از طریق آن‌ها صورت گیرد (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۱۰).

با بررسی مجموع نظرهای مذکور درمی‌یابیم که تدوین قوانین و مقررات گاه ممکن است صرفاً با هدف تجمیع قوانین و مقررات حول موضوعی مشخص و واحد صورت پذیرد و گاه شناسایی و حذف موارد نسخ‌شده، تشخیص موارد عام و خاص و موارد مشابه نیز در میان این قوانین و مقررات در فرایند تدوین مورد توجه قرار می‌گیرند. نوع اول که همان تدوین - گردآوری است، هیچ جنبه هنجاری و حقوقی ندارد و به همین دلیل نیازمند طی فرایندهای شکلی تقنین نیست، لکن نوع دوم که همان تدوین - اصلاح است، همان‌گونه که پیشتر نیز بیان شد، به این علت که در قوانین و مقررات تغییری ایجاد می‌کند، عملی حقوقی و هنجاری و نیازمند طی فرایندهای تقنینی است.

به‌نظر می‌رسد تدوین - گردآوری قوانین و مقررات را بتوان صرفاً ارائه نتایج گردآوری صورت‌گرفته در مرحله تنقیح دانست که تفاوت چندانی نیز با تنقیح ندارد و به باور برخی حتی در بخش خصوصی نیز قابل انجام است (انصاری، ۱۳۹۰: ۱۰۴) و نیازی به تقنین ندارد؛ ازاین‌رو شرایط تنقیح بر آن حاکم است. لکن در خصوص تدوین - اصلاح که نیازمند طی فرایندهای تقنینی است، شرایط می‌تواند متفاوت باشد. در ادامه واژه تدوین در معنای خاص تدوین - اصلاح مدنظر نگارندگان قرار گرفته است.

۲-۱-۲. شیوه جمع‌سپاری تدوین قوانین و مقررات

آن‌گونه که تاکنون بیان شد، تدوین به معنای ارائه نتایج قوانین تنقیح‌شده و اعمال نتایج آن از جمله نسخ، تخصیص و... توسط مرجع صلاحیت‌دار است. جمع‌سپاری این مرحله عملاً به معنای بررسی و تأیید نهایی تنقیح‌های انجام‌پذیرفته است.

تنقیح قوانین و مقررات یا محتوای آن‌ها که پیش از این یکی از روش‌های انجام آن بیان شد، در نهایت به گزاره‌های مشخصی از چگونگی وضعیت یک قانون، مقرر، ماده، تبصره یا بندی از محتوای آن‌ها با یکدیگر یا به‌تنهایی منجر می‌شود. جمع‌سپاری در تدوین می‌تواند نظارت نهایی و صحت‌سنجی همین گزاره‌ها و وضعیت‌های نهایی آن‌ها باشد، لکن به شکلی که تأییدیه نهایی تلقی شده و نتایج آن در نظام حقوقی و بر قوانین و مقررات اعمال شود.

شیوه انجام آن نیز می‌تواند این‌گونه باشد که عنوان قانون یا مقرر و یا متن ماده، تبصره و

یا بندی از محتوای آن‌ها که بر یکدیگر اثر گذاشته‌اند، همراه با وضعیت و اثری که مترتب شده است، به افراد نمایش داده شده و صحت آن بررسی شود. طبیعی است که تکرار هرچه بیشتر افرادی که یک مورد را بررسی می‌کنند، بر دقت آن می‌افزاید.

۲-۲-۲. واگذاری تدوین قوانین

همان‌گونه‌که بیان شد، تدوین قوانین منقح‌شده به‌نوعی یک امر قانونگذاری است که پس از انجام فعالیت تنقیح در مرحله اول، مقنن نتایج به‌دست‌آمده را در قالب قوانین جامع یا موارد مشابه ضمن بی‌اعتبار کردن قوانین مرتبط سابق، به تصویب می‌رساند. این موضوع از این حیث که وضع قانون در نظام حقوقی را به‌دنبال دارد، نیازمند بررسی صلاحیت واضح و لزوم مباشرت یا عدم لزوم آن است.

در خصوص امکان واگذاری امر تدوین قوانین توسط مجلس شورای اسلامی به خرد جمعی، با توجه به اهمیت ویژه امر قانونگذاری و اینکه امر تدوین با تعریفی که از آن ارائه شد، قانونگذاری است، از این رو می‌توان اصل ۸۵ قانون اساسی را، که قانونگذاری را قائم به شخص و با مباشرت نمایندگان دانسته و ایشان را از تفویض این اختیار به دیگران منع کرده است، مانع مهمی در مقابل این امر دانست. البته برخی با تردید در مبانی اصل مذکور معتقدند که تنها مبنای این اصل برتری قانون اساسی است و با توجه به تجربه‌های جهانی از جمله قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه که در واقعیت به آن عمل نمی‌شود، بهتر است شورای نگهبان نیز تفسیر مدرن‌تری از این اصل ارائه دهد تا موجب رشد دولت اداری مدرن شود (کدخدایی و آقایی طوق، ۱۳۹۱: ۹۶-۹۷). لکن رویه کنونی شورای نگهبان و همچنین صراحت اصل مذکور در حال حاضر بر عدم امکان واگذاری این امر به خرد جمعی دلالت دارند. حتی در بیان استثنائات در ادامه اصل مذکور نیز، مجلس شورای اسلامی را در واگذاری این اختیار هم به لحاظ ماهوی و حدود موضوعات و هم به لحاظ شکلی و نهادهای قابل واگذاری محدود کرده است. در نتیجه می‌توان دریافت که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند تدوین قوانین را به خرد جمعی واگذار کند. بدین معنا که خرد جمعی در امر تنقیح صرفاً در مقام مشورت به معاونت قوانین مجلس و نمایندگان مجلس شورای اسلامی قابل دریافت است و حتی با اراده مجلس برای الزامی کردن توجه به نتایج تنقیح صورت‌پذیرفته، امکان این واگذاری به‌سبب تعارض با اصل ۸۵ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

در خصوص مصوبات شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی نیز در خصوص مصوباتی از ایشان که مافوق یا هم‌رده قوانین عادی هستند، به این علت که صلاحیت شورا از رهبری اخذ شده است، فقط با احکام رهبری نیز امکان این واگذاری و بهره‌گیری از خرد

جمعیتی فراهم می‌شود و در خصوص مصوباتی که مادون قوانین عادی تعریف می‌شوند، شرایط ایشان مانند دیگر مقررات خواهد بود.

۲-۳. واگذاری تدوین مقررات

در خصوص تدوین مقررات تنقیح‌شده توسط فرایندهای جمع‌سپاری‌شده، فارغ از نتایج و کارکرد مثبت یا منفی آن، باید دقت کرد که اولاً با توجه به جایگاه و اهمیت خاص مقررہ‌گذاری که با حقوق عامه مردم در ارتباط است، اعطای صلاحیت قانونگذار به یک نهاد در وضع مقررہ ذاتاً در صلاحیت همان نهاد مذکور است و حساسیت قانونگذار اساسی در اصل ۱۳۸ در تعیین حدود صلاحیت واگذاری شهادتی بر این مدعاست. صدر این اصل بر امکان مأمور کردن هیأت وزیران یا وزیری برای تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی تأکید دارد، از این رو تفویض امر مقررہ‌گذاری به خرد جمعی نیز در نظام حقوقی جمهوری اسلامی مانند قانونگذاری امری ناممکن خواهد بود.

با توجه به نظر برخی که مصوبات شوراهای عالی فرهنگی و فضای مجازی را کلاً یا در مواردی مادون مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌دانستند نیز به نظر می‌رسد در اینجا صرفاً احکام رهبری می‌تواند در خصوص تدوین آن‌ها و شرایط و فرایندهای آن، تصمیم اتخاذ کند. از این رو جمع‌سپاری و بهره‌گیری از خرد جمعی در این مورد فقط با احکام رهبری امکان‌پذیر خواهد بود.

نتیجه‌گیری

دانستیم که توسعه فناوری‌های نوین ابزارهایی را برای تسهیل امور در اختیار ما قرار می‌دهد. تنقیح قوانین و مقررات به‌عنوان یکی از پیچیده‌ترین فعالیت‌ها، از چالش‌هایی است که حل آن نیاز اساسی نظام حقوقی امروز ماست. یکی از پیشنهادها برای حل این چالش، بهره‌گیری از خرد جمعی از طریق جمع‌سپاری این امر است. با توجه به تأثیرات اتخاذ تصمیمات این‌چنینی بر نظام حقوقی ما، بررسی امکان بهره‌گیری از این ابزار در نظام حقوقی و براساس اصول حاکم بر آن از الزامات هر تصمیم‌گیری در این حوزه است. با بررسی ویژگی‌های تنقیح و آثار آن در حدود قوانین و مقررات دریافتیم که:

۱. تنقیح را می‌بایست در دو مرحله تنقیح (به معنای خاص) و تدوین تفکیک کرد و برای هر کدام تفاوت‌ها و شرایطی قائل بود.

۲. تنقیح به معنای خاص یعنی بررسی و شناسایی قوانین معتبر از نامعتبر و نسبت این قوانین و مواد آن‌ها با یکدیگر از طریق تشخیص ناسخ و منسوخ‌ها، عام و خاص‌ها و

۳. تدوین که خاصه در معنای تدوین به معنای انتشار قوانین و مقررات و مواد مرتبط

گردآوری شده در کنار یکدیگر در قالب قوانین جامع یا امثالهم است. تدوین می‌تواند صرفاً «تدوین - گردآوری» باشد و بدون حذف و اصلاح قوانین و مقررات نامعتبر و عام و خاص صورت‌پذیر یا «تدوین - اصلاح» بوده و با اعمال موارد تنقیحی شناسایی شده باشد. در حالت اول صرفاً جنبه پیشنهادی و مشابه همان تنقیح دارد، لکن در حالت دوم به‌عنوان قانونی جامع، قوانین سابق را نسخ می‌کند و جایگزین می‌شود.

۴. از آنجا که تنقیح قوانین و مقررات و تدوین - گردآوری صرفاً فعالیت و اقدامی کارشناسانه است، واگذاری آن به دیگران ممنوعیتی ندارد و در بخش خصوصی نیز قابل انجام است. حتی در حال حاضر نیز نهادهای متولی امر از نظرهای کارشناسان و متخصصانی غیر از واضعان قوانین و مقررات برای این موضوع بهره می‌برند که با توجه به وضعیت تخصصی آن، امری طبیعی است. در نتیجه نتیجه جمع‌سپاری ناشی از آن صرفاً در مقام مشورت برای نهاد متولی است و هیچ الزامی برای ایشان ایجاد نمی‌کند.

۵. با توجه به اینکه تدوین - اصلاح که معنای خاص مدنظر نگارندگان در این نوشته از تدوین نیز بوده است، به‌نوعی قانونگذاری تلقی می‌شود، نیازمند صلاحیت قانونی برای انجام آن است و نمی‌توان آن را مستقیماً به دیگری واگذار کرد، مگر با مجوز قانونی.

۶. از آنجا که واگذاری تدوین قوانین نیازمند مجوز واگذاری تقنین در مجلس شورای اسلامی است و با توجه به ممنوعیت اصل ۸۵ قانون اساسی بر تفویض این اختیار توسط نمایندگان مجلس به دیگری مگر در موارد خاص مذکور ذیل این اصل، امکان واگذاری تدوین قوانین تنقیح‌شده به خرد جمعی وجود ندارد.

۷. در خصوص واگذاری تدوین مقررات نیز دریافتیم که با توجه به اصل حاکمیت قانون که وضع هر قانون یا مقرره‌ای را نیازمند داشتن صلاحیت آن می‌داند و همچنین تصریح قانونگذار در موارد متعدد بر صلاحیت نهادهای مقررگذار و لزوم تفسیر مضیق این موضوع به‌سبب حراست از حقوق عامه، امکان استفاده از خرد جمعی در تدوین مقررات نیز نیازمند تصمیم و تصویب نهاد صادرکننده صلاحیت وضع مقرره است و از آنجا که قانون اساسی به‌صراحت نهادهای دارای صلاحیت مقررگذار را تعیین کرده است، از این‌رو امکان بهره‌برداری از خرد جمعی و جمع‌سپاری در تدوین مقررات تنقیح‌شده نیز فراهم نیست.

۸. مصوبات شوراهای عالی فرهنگی و فضای مجازی به اعتقاد برخی مافوق قوانین عادی و به اعتقاد برخی مادون این قوانین است. علی‌ای حال در هر دو فرض در امر تنقیح (به معنای خاص) محدودیتی ندارند، لکن در امر تدوین تابع شرایط و تصمیماتی است که نهاد و احکام رهبری، که به ایشان صلاحیت تقنینی اعطا کرده است، برای آن اتخاذ می‌کنند.

پیشنهادهای

با بررسی نتایج مذکور و حاصل پژوهش حاضر با پذیرش امکان عملی بهره‌گیری از خرد جمعی نخبگان در امر تنقیح و با توجه به اصول حاکم بر آن که حدود و ممنوعیت‌های مربوط به آن را تعیین کرده است، پیشنهاد می‌شود:

اگر مجلس شورای اسلامی یا هر نهاد تقنینی یا حتی خصوصی قصد بهره‌برداری از خرد جمعی در تنقیح و تدوین قوانین و مقررات را داشته باشد، می‌تواند امر شناسایی و بررسی اولیه (تنقیح) و جمع‌بندی و تدوین (تدوین - گردآوری) آن نتایج را تا پیش از تصویب به خرد جمعی بسپرد و به‌عنوان پیشنهاد در اختیار مقنن قرار دهد و ایشان در صورت تمایل به تصویب و تبدیل آن به قانون یا مقرر مبادرت ورزند.

در نهایت البته پیشنهاد می‌شود بهره‌گیری از خرد جمعی در تنقیح (به معنای خاص) در قوانین و مقررات متحداً با تصمیم مجلس شورای اسلامی و ضمن بررسی فرایند و مدل این جمع‌سپاری صورت پذیرد و نهادهای متولی نیز در فرایندی مشخص به اعمال نتایج نهایی پس از بررسی کارشناسی در مسیرهای قانونی اقدام کنند.

یادداشت‌ها

۱- سامانه به آدرس qavanin.ir متعلق به معاونت حقوقی ریاست جمهوری، آخرین بررسی ۱۳۹۹/۱۰/۰۵

2- Recaptcha.net.

3- Google Image Labeler.

4- Crowdsourcing.

5- Wisdom of crowd.

6- Outsourcing.

7- Jeff Howe, 2006.01.06, in (www.wired.com/2006/06/crowds).

8- Web 2.0.

9- Wikipedia.org.

۱۰- آخرین مراجعه: ۹ بهمن ماه ۱۳۹۹ ساعت ۱۹:۰۰. آمار بیان‌شده صرفاً آماري است که از طریق سامانه مذکور

قابل دسترسی است، لکن بسیار بیشتر از این آمار تخمین زده می‌شود.

11- Metadata.

12- Codification-compilation.

13- Codification-modification.

منابع

الف) فارسی

۱. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۶)، «نگاهی مفهوم شناختی به تدوین قوانین و تمییز آن صص تنقیح»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۷، ش ۱، صص ۹۷-۱۱۱.
۲. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۸)، «تدوین شکلی؛ حلقه مفقود نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در ایران»، حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، ش ۱۰۶، صص ۱-۱۹.
۳. انصاری، باقر (۱۳۹۱)، «مطالعه تطبیقی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)»، تحقیقات حقوقی، ش ۵۴، صص ۹۱-۱۵۶.
۴. پروین، خیرالله؛ فرامرزی، رضا؛ پاشایی امیری، رضا (۱۳۹۹)، «تنقیح قوانین و مقررات گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی»، دانش حقوق عمومی، دوره ۹، ش ۳۰، صص ۹۵-۱۱۶.
۵. تقی‌زاده، جواد؛ نجابت‌خواه، مرتضی؛ فولادوند، سجاد (۱۳۹۳)، «تأملی درباره‌ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، دوره ۳، ش ۷، صص ۱-۲۶.
۶. جواد خسرقي، هانیه (۱۳۹۲)، شناسایی فاکتورهای اثرگذار بر عملکرد جمع‌کاران در پلتفرم‌های جمع‌سپاری، دانشکده مهندسی صنایع دانشگاه صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی، تهران.
۷. درویشوند، ابوالفضل؛ فضائلی، احمد؛ اسمعیلی‌گیوی، حمیدرضا (۱۳۹۷)، بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان، دانش حقوق عمومی، دوره ۷، ش ۲۱، صص ۲۱-۵۰.
۸. رضایی، مریم (۱۳۹۵)، رویکرد طراحی مکانیزم برای حل یک مسئله جمع‌سپاری. دانشکده مهندسی کامپیوتر دانشگاه صنعتی شریف، تهران.
۹. شریف، محمد (۱۳۸۴)، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش حقوق و سیاست، ش ۱۵ و ۱۶، صص ۲۱۳-۲۴۸.
۱۰. شفيعی، حمیدرضا (۱۳۸۷)، «تأملی بر تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران؛ گذشته، حال و آینده»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، ش ۱۱، صص ۱۲۳-۱۴۰.

۱۱. فراهانی، محمدصادق؛ بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۷)، «تنقیح قوانین؛ بازشناسی مفهوم، پیشینه و مبانی»، اندیشه‌های حقوق عمومی، دوره ۸، ش ۱۴، صص ۷۵-۸۸.
۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و مقررات (مصاحبه)»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، ش ۱۱، صص ۱۶۷-۱۸۱.
۱۳. کدخدائی، عباس‌علی؛ آقایی‌طوق، مسلم (۱۳۹۱)، «تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون‌گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی؛ نقدی بر رویه شورای نگهبان»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۴، ش ۳۸، صص ۷۷-۱۰۰.
۱۴. ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۷)، «جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، حکومت اسلامی، دوره ۱۳، ش ۴۸، صص ۱۴۴-۱۷۴.
۱۵. میرمحمدی میبدی، مصطفی؛ الهام، غلامحسین (۱۳۹۲)، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۴، ش ۳۷، صص ۱۵۵-۱۷۹.
۱۶. مصاحبه با جناب آقای دکتر ره‌پیک (عضو حقوقدان شورای نگهبان)، آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، گزارش شماره ۱۳۹۳/۱۲/۱۷، ۱۳۹۳/۱۲/۱۷.
۱۷. بنایی اسکویی، مجید (۱۳۹۴)، «تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، ش ۴، صص ۶۳۱-۶۶۵.
۱۸. نورایی، مهدی، «مراجع قانونگذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲/۰۶/۱۲، ۱۳۹۲/۰۶/۱۲.
۱۹. هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله (۱۳۸۱)، «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، رواق اندیشه، ش ۸، صص ۵۳-۷۰.

(ب) انگلیسی

- Joseph Tucker ؛Suzanne Day ؛Weiming Tang ؛Barry Bayus (2018) ،
Crowdsourcing in medical research .theory and practice.
- Liu ،Yuan ؛Miao ،Chunyan (2016) ،A Survey of Incentives and
Mechanism Design for Human Computation Systems.

Articles

Estellés-Arolas, Enrique; González-Ladrón-de-Guevara, Fernando (2012), "Towards an integrated crowdsourcing definition", *Journal of Information Science*, 38, 2, 189–200.

Websites

www.wired.com

References

1. Javadi Khosraghi, Hanieh (2013), Identification of Factors Affecting Collectors' Performance on Demolition Platforms, Faculty of Industrial Engineering, Khajeh Nasir al-Din Tusi University of Technology, Tehran.
2. Rezaei, Maryam (2016), Mechanism design approach to solve a crowdfunding problem. Faculty of Computer Engineering, Sharif University of Technology, Tehran.
3. Aghaei Toogh, Moslem (2017), "A conceptual look at the formulation of laws and its distinction pp. Revision", *Public Law Studies*, Volume 47, Number 1, pp. 97-111.
4. Aghaei Toogh, Moslem (2019), "Formal compilation; The missing link in the system of drafting and revising laws and regulations in Iran ", *Law of Justice*, Volume 83, Number 106, pp. 1-19.
5. Ansari, Baqer (2012), "Comparative study of revision and codification of laws and regulations (codification)", *Legal Research*, No. 54, pp. 91-156.
6. Parvin, Khairullah; Faramarzi, Reza; Pashaei Amiri, Reza (2021), "Revision of laws and regulations, a step in guaranteeing the principle of legal security", *Public Law Knowledge*, Volume 9, Number 30, pp. 95-116.
7. Taghizadeh, Javad; Najabatkhah, Morteza; Fooladvand, Sajjad (2014), "Reflections on the delegation of legislative authority in the views of the Guardian Council", *Knowledge of Public Law*, Volume 3, Number 7, pp. 1-26.
8. Darvishvand, Abolfazl; Fazaeli, Ahmad; Ismaili Givi, Hamid Reza (2018), A Study of the Status of the Decisions of the Supreme Council of the Cultural Revolution in the Opinions of the Guardian Council ", *Knowledge of Public Law*, Volume 7, Number 21, pp. 21-50.
9. Sharif, Mohammad (2005), "Legal status of the Supreme Council of the Cultural Revolution and the level of its approvals", *Law and Politics Research*, Nos. 15 and 16, pp. 213-248.
10. Shafiee, Hamidreza (2008), "Reflections on the revision and codification of laws and regulations in Iran; Past, Present and Future ", *Legal Information Quarterly*, New Volume, No. 11, pp. 123-140.

11. Farahani, Mohammad Sadegh; Bahadori Jahromi, Ali (2018), "Revision of laws; Biology of Concept, Background and Fundamentals", *Thoughts on Public Law*, Volume 8, Number 14, pp. 75-88.
12. Katozian, Nasser (2007), "Revision of Laws and Regulations (Interview)", *Quarterly Journal of Legal Information*, New Volume, No. 11, pp. 167-181.
13. Kadkhodai, Abbas Ali; Mr. Toogh, Muslim (2012), "Explaining the concept of the principle of non-delegation of legislation in the light of the principle of constitutional supremacy; A Critique of the Guardian Council Procedure", *Public Law Research*, Volume 14, Number 38, pp. 77-100.
14. Malek Afzali, Mohsen (2008), "Status and validity of the resolutions of the Supreme Council of the Cultural Revolution", *Islamic Government*, Volume 13, Number 48, pp. 144-174.
15. Mir Mohammadi Meybodi, Mostafa va Elham, Gholam Hossein (2013), "Study of the interference of the resolutions of the Supreme Council of the Cultural Revolution with the resolutions of the Islamic Consultative Assembly, the government and the Expediency Council", *Journal of Islamic Law*, Volume 14, Number 37, pp. 155-179.
16. Interview with Dr. Rahpik (Legal Member of the Guardian Council), Familiarity with the position and competencies of the Guardian Council, Guardian Council Research Institute, Report No. 13930188, 12/17/2014
17. Banai Oskooi, Majid (2015), "Restriction of the jurisdiction of the Court of Administrative Justice by the Supreme Council of the Cultural Revolution", *Public Law Studies*, Volume 45, Number 4, pp. 631-665.
18. Nouraei, Mehdi, "Legislative Authorities in the Constitutional Law System of the Islamic Republic of Iran", *Office of Law and Legislation Studies*, Guardian Council Research Institute, serial number 13920031, 12/06/2013.
19. Hedayatnia Ganji, Farajullah (2002), "Legal status of the Supreme Council of the Cultural Revolution and its approvals", *Ravagh Andisheh*, No. 8, pp. 53-70.

مشارکت عمومی در تهیه و اصلاح قانون

ایرج حسینی صدرآبادی ، محمدجواد محمدپور*

چکیده

قانون‌گذاری یکی از امور مهم حاکمیتی است که در جوامع دموکراتیک معمولاً بر عهدهٔ مجالس مقنن، مرکب از نمایندگان منتخب مردم، است. به علت پیچیده و مهم بودن امر قانون‌گذاری حقوقدانان، با هدف ارتقای کیفیت قوانین، اصولی را برشمرده‌اند. یکی از این اصول مشارکت حداکثری شهروندان در فرایند قانون‌گذاری است. از آسیب‌های پیش روی نظام قانون‌گذاری ایران، که ریشه در عدم توجه به کیفیت قوانین دارد، متروک شدن قانون و سرپیچی شهروندان از اجرای قانون است که در نهایت به تزلزل اصل حاکمیت قانون خواهد انجامید. حل این آسیب در گرو بررسی راهکارهای ارتقای کیفیت قوانین است. این موضوع پژوهش در زمینهٔ مشارکت عمومی در قانون‌گذاری، به مثابهٔ راهکار ارتقای کیفیت قوانین، را ضرورت و اهمیت می‌بخشد. این نوشتار با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با روش توصیفی-تحلیلی به دنبال بررسی چستی مشارکت عمومی در قانون‌گذاری و مبانی و اهداف آن است. نتیجهٔ پژوهش حکایت از آن دارد که مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون یکی از حقوق ملت است که مطابق آن قانون‌گذار ملزم می‌شود، حین تهیهٔ پیش‌نویس قوانین، نظرات مردم و ذی‌نفعان و متخصصان را اخذ و تا جای ممکن در متن قانون لحاظ کند. یکی از مبانی و همچنین اهداف مشارکت عمومی در قانون‌گذاری ارتقای کیفیت و مقبولیت قانون است.

واژه‌های کلیدی: پیش‌نویس تقنینی، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، کیفیت قوانین، مشارکت عمومی.

* Email: m.j_mohammadpour@yahoo.com

مقدمه

فرایند قانون‌گذاری یکی از امور مهم حاکمیتی و عمومی است. زیرا نتیجه آن وضع قانونی خواهد بود که لازم‌الاجرا است و دولت اجرای آن را تضمین می‌کند. بنابراین می‌توان گفت مهم‌ترین منبع دانش حقوق قانون است (اسلامی، ۱۳۹۷: ۱۳). با توجه به این حد از اهمیت قانون، اندیشمندان حقوق جهت ارتقای کیفیت قانون اصول متعددی را برشمرده‌اند. یکی از این اصول مشارکت حداکثری ذی‌نفعان در فرایند قانون‌گذاری است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۹: ۷۵۸ - ۷۶۱).

یکی از آسیب‌های نظام قانون‌گذاری ایران عدم مشارکت و عدم کسب نظر ذی‌نفعان در مرحله تهیه و تدارک پیش‌نویس قوانین است (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۵) که ممکن است به عدم اجرای قانون توسط شهروندان (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۳)، متروک شدن قوانین (میرزایی، ۱۳۹۰: ۹۲)، و در نهایت تزلزل اصل حاکمیت قانون بینجامد. علت این چالش‌ها را می‌توان در مغایرت قانون با خواست واقعی شهروندان جست‌وجو کرد. بنابراین، جهت ارائه راه‌حلی برای چالش‌های نظام قانون‌گذاری ایران پرداختن به پژوهشی با این موضوع از ضرورت و اهمیت برخوردار است.

محققان در این نوشتار بر آن‌اند که با بررسی منابع کتابخانه‌ای، با روش توصیف و تحلیل داده‌ها، به این سؤال پاسخ دهند که مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون چیست و مبانی و اهداف آن کدام است.

در خصوص پیشینه تحقیق می‌توان گفت مباحث حقوقی از غنای لازم برخوردار نیستند. یکی از نویسندگان صرفاً به ضرورت مشورت با گروه‌های متخصص، ذی‌نفعان، میان‌سازمانی، و عمومی اشاره کرده است (انصاری، ۱۳۹۹: ۱۵۲ - ۱۵۵). در اثری دیگر، نویسنده به صورت گذرا به لزوم مشارکت‌طلبی در فرایند تقنین‌گریزی زده است (اسلامی، ۱۳۹۷: ۶۲). در گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، که ترجمه‌ای از صفحات یک کتاب به زبان انگلیسی است، صرفاً مصادیقی از مشارکت شهروندان در فرایند تقنین در بعضی از کشورها ارائه شده است (بیتام، ۱۳۹۰: ۲ و ۱۱). یکی از پژوهشگران در اثرش کلیاتی درباره دموکراسی مستقیم و غیرمستقیم ارائه داده و در دو گفتار ابعاد مختلف اصل ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی ایران را شرح و بسط داده است (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۸۰ و ۱۹۳) که گستره موضوعی آن غیر از موضوع این نوشتار است. در مقاله‌ای دیگر فناوری‌های مجازی و اینترنت ابزاری برای مشارکت عمومی معرفی شده است (رضایی جوزانی و حاکمی، ۱۳۹۵: ۱۹۸). در تحقیقی دیگر، گونه‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی در سه مدل دسته‌بندی و مدل تکثرگرا شامل فرایندهای مشارکت عمومی قلمداد شده

است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۵۳). هیچ‌یک از آثار پیش‌گفته از زاویه نگرش این نوشتار به موضوع مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون پرداخته‌اند.

برای پاسخ به پرسش تحقیق، ابتدا به مفهوم و مبانی و اهداف مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون خواهیم پرداخت. ایجاد سازوکار مشارکت عمومی مستلزم پیش‌شرط‌هایی است که در قسمت بعد بررسی خواهد شد. در واپسین بخش به ظرفیت قانونی امکان تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در نظام حقوقی ایران پرداخته خواهد شد.

۱. مفهوم مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

در این قسمت، ابتدا مفهوم لغوی مشارکت عمومی در فرهنگ‌های لغت و سپس مفهوم اصطلاحی آن بررسی می‌شود.

۱-۱. مفهوم لغوی مشارکت عمومی

مشارکت عمومی از اضافه شدن واژه «عمومی» به واژه «مشارکت» ساخته شده است و معادل اصطلاح انگلیسی «public participation» است. در لغت‌نامه دهخدا، اسم مصدر «مشارکت»، که از زبان عربی اخذ شده، در معانی «شراکت، انبازی، حصه‌داری و بهره‌برداری، شرکت دادن، شریک ساختن» آمده است. همچنین واژه «عمومی» صفت نسبی تلقی شده و در معانی «منسوب به عموم، چیزی که شامل همه گردد، عام، کلی، آنچه متعلق و مربوط به عموم باشد، همگانی» و در مقابل خصوصی آمده است.^{۱۰۳}

در فرهنگ‌های لغت لاتین، واژه «public» به عنوان اسم در معنای «جمع شهروندان یک دولت، بخش، یا شهرداری» و «ساکنان یک ایالت یا شهر یا جامعه» و به عنوان صفت در معنای «مرتبط به یک دولت، ملت، یا همه جامعه» آمده است (Campbell Black, 1968: 1393). همچنین واژه «participate» در معانی «دریافت، داشتن یا به اشتراک گذاشتن بخشی از»، «تجربه مشترک با دیگران»، «داشتن بخش مشترک با دیگران»، «بهره بردن از یک قسمت مشترک با دیگران»، «شریک شدن» آمده است (Campbell Black, 1968: 1275).

بنابراین می‌توان گفت ترکیب «مشارکت عمومی» به معنای شریک شدن یا شرکت داشتن عموم مردم یا شهروندان در چیزی است. با اضافه شدن «قانون‌گذاری» به عبارت فوق، «مشارکت عمومی در قانون‌گذاری» به معنای شریک شدن عموم مردم با قانون‌گذار در امر تهیه و تدارک قانون خواهد بود.

۱-۲. مفهوم اصطلاحی مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

یکی از نویسندگان مشارکت عمومی در قانون‌گذاری را ایجاد فضای باز و فراهم کردن امکان استماع نظرات موافقان و مخالفان با هدف تضمین کارایی^{۱۰۴} و اثربخشی^{۱۰۵} لازم قوانین به نحو معقول دانسته است (اسلامی، ۱۳۹۷: ۶۲).

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^{۱۰۶} مشارکت فعال را رابطه‌ای می‌داند مبتنی بر شراکت^{۱۰۷} با دولت که مطابق آن شهروندان به صورت فعالانه در تعریف فرایند و محتوای سیاست‌گذاری نقش داشته باشند؛ اگرچه تصمیم‌نهایی با دولت است (OECD, 2001: 23).

یکی از پژوهشگران از مشارکت مردم در قانون‌گذاری به منزله عالی‌ترین جلوه حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خود نام برده است که به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم قابل اعمال است (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۷۹).

مشارکت عمومی واقعی را گروهی از پژوهشگران توانایی و فرصت تأثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری عمومی از طریق مشورت و رای‌زنی میان تصمیم‌گیرندگان و همه طرف‌های ذی‌نفع و تحت تأثیر واقع شده تعریف کرده‌اند (علیخانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۲).

جهت تبیین بهتر مفهوم مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون باید تفاوت آن را با همه‌پرسی تقنینی و قانون‌گذاری نماینده‌سالار برجسته کرد. با الحاق لفظ «مشارکت»، امر همه‌پرسی تقنینی، که در آن مردم تنها قانون‌گذار هستند، از موضوع خارج می‌شود (Vidal-Naquet, 2016: 19). زیرا در فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون، عموم مردم صرفاً در تهیه متن پیش نویس قانون مشارکت خواهند داشت و تصمیم گیرنده نهایی نهاد قانون‌گذاری خواهد بود. همچنین، لفظ مشارکت بیانگر نوعی رابطه برابری میان شهروندان و قانون‌گذار سنتی در امر قانون‌گذاری است (Vidal-Naquet, 2016: 19). بنابراین، مشارکت در تهیه و تدارک قانون از قانون‌گذاری نماینده‌سالار، که مردم در آن تأثیری دور و غیرمستقیم دارند، نیز متمایز می‌شود.

برای ارائه یک تعریف جامع از مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون می‌توان گفت: «مشارکت در تهیه و تدارک قانون یکی از حقوق مردم است که مطابق آن قانون‌گذار ملزم می‌شود نظرات مردم (متخصصان، ذی‌نفعان، شهروندان) را در زمان تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین اخذ کند و تا جای ممکن در متن قانون به کار گیرد».

یکی از پژوهشگران مشارکت عمومی را شامل سه مرحله اجرایی دانسته است: ۱. مشورت با ذی‌نفعان؛ ۲. مشورت با متخصصان؛ ۳. مشورت با شهروندان. ذی‌نفعان نگرانی‌های واقعی را برجسته می‌کنند، متخصصان فهم عمیق خود از موضوع را به اشتراک می‌گذارند و رابطه میان

موارد در نظر گرفته شده و آثار آن را مشخص می‌کنند، شهروندان یا ذی‌نفعان متضرران از هر پیشنهاد قانون‌گذاری هستند و بنابراین اغلب در خصوص فهم و ارزیابی نتایج قانون بهترین قضاوت را می‌کنند (Renn et al., 1993: 189).

۲. مبانی مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

موضوع مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون بیشتر در جهت ارتقای کیفیت قانون و مقبولیت آن مطرح شده است. لیکن می‌توان آن را از منظر حقوق بشری نیز مورد مطالعه قرار داد. همچنین می‌توان از زاویه اصول حاکم بر دموکراسی به تحلیل موضوع پرداخت.

۲-۱. کیفیت و مقبولیت قانون

مطالعه کیفیت قانون در پی شناخت مشکلات عملی در زمینه اجرای قانون در نظام‌های حقوقی است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۴۰۰: ۱۳). وقتی اندیشمندان در آثار خود مباحثی را تحت عنوان ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون یا اصول قانون‌گذاری مورد مطالعه قرار می‌دهند (راسخ، ۱۳۸۵: ۱۵ و ۲۶؛ انصاری، ۱۳۹۹: ۵۶)، در حقیقت در پی ارائه معیاری جهت شناسایی قانون باکیفیت هستند. از نظر تاریخی نمی‌توان شروع منسجم و نظام‌مندی را برای اندیشه کیفیت قانون متصور بود (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۴۰۰: ۱۳). تأمل در باب قانون و کیفیت آن سابقه زیادی دارد و حتی می‌توان آن را تا زمان ارسطو و افلاطون پی گرفت (وکیلان و مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۳۲).

اصل حاکمیت قانون به منزله مبانی نظری پرداختن به کیفیت قانون مطرح است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۳). امروزه دو برداشت عمده از حاکمیت قانون وجود دارد؛ برداشت شکلی^{۱۰۸} و برداشت ماهوی^{۱۰۹} (Rose, 2004: 460 & 464). در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، بیشتر بر مجموعه‌ای از تضمین‌های شکلی-شامل فرایندها و محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی، قوانین رویه‌ای، ترتیبات نهادی-تأکید می‌شود (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۵۷ و ۵۸). طرفداران برداشت ماهوی از حاکمیت قانون، با ملاحظه ارزش‌های بنیادین دیگر و ملزم کردن قانون به رعایت برخی ویژگی‌های ماهوی، حاکمیت قانون را تفسیر می‌کنند (مرکزالمیری، ۱۳۸۵: ۶۶). در این برداشت‌ها از حاکمیت قانون، ویژگی‌های خاص قوانین دارای اهمیت است. مثلاً فولر و رز و فینیس روشن^{۱۱۰} بودن قانون را از ویژگی‌های مهم قلمداد می‌کنند (Fuller, 1969: 63; Raz, 1983: 223; Skaanning, 2010: 452). به طور خلاصه، مبانی نظری ضرورت پرداختن به مسئله کیفیت قوانین به این مهم بازمی‌گردد که صرف وجود قانون برای رسیدن به اهداف مورد نظر جوامع در به‌کارگیری

۳۲۰ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

قانون کافی نیست (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۲)؛ بلکه باید کیفیت قانون به لحاظ داشتن ویژگی‌های ذاتی و عرضی، مانند وضوح و شفافیت و ...، نیز مورد توجه قرار گیرد.

در عرصه عمل نیز نمونه قوانین بی‌کیفیت در نظام‌های حقوقی کم نیست. یکی از اقسام قانون بی‌کیفیت قوانینی هستند که با نیازها و خواست عموم تناسب ندارند و این امر موجب متروک شدن قانون و مقاومت عموم در مقابل اجرای آن می‌شود. یکی از مصادیق این قسم قوانین بی‌کیفیت در نظام حقوقی ایران قانون ممنوعیت به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره، مصوب ۱۳۷۳، است که در عمل اجرا نمی‌شود (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۴). مصداق دیگر قانون نظام وظیفه عمومی، مصوب ۱۳۶۳، است که مطابق آن اعزام به خدمت سربازی برای افراد ذکور بالای ۱۸ سال اجباری است. این قانون نیز با خواست و نیاز عمومی تناسب ندارد. وجود حدود ۲ میلیون و ۹۰۰ هزار مشمول غایب^{۱۱} و عدم برخورد جدی با آن‌ها، با وجود ضمانت اجرای کیفری، نشان‌دهنده این موضوع است (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۴). بنابراین، لازم است این قوانین اصلاح شوند.

ضرورت پرداختن به موضوع کیفیت قانون با توجه به آنچه گذشت روشن است. یکی از وجوه بحث کیفیت قانون «میزان سطح پذیرش قانون در جامعه» (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۹) یا مقبولیت قانون است. شاید بتوان رعایت قانون از سوی بیشتر افراد جامعه را حاکی از مقبولیت قانون دانست؛ البته در جایی که بر مبنای رضایت باشد نه ترس و اجبار. بنابراین، در تعریف مقبولیت قانون باید گفت باور بیشتر افراد جامعه به برحق بودن حاکمیت قانون و احساس تکلیف در قبال پیروی از آن (چلبی، ۱۳۹۷: ۲۶). برای ارتقای این وجه از کیفیت قانون، می‌توان مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون را پیشنهاد داد. زیرا یکی از علل اصلی مقبولیت قانون در جامعه آن است که قانون در کتاب برخاسته از مطالبات آحاد جامعه باشد و قانون، در عمل، به این مطالبات جامعه عمل بپوشاند (چلبی، ۱۳۹۷: ۴۸).

وقتی از کیفیت قانون صحبت می‌شود دو نکته را باید در نظر داشت. اول اینکه هدف از کیفیت قانون بهبود ویژگی‌های آن و حرکتی است که نتیجه آن ارتقای وضعیت قانون نسبت به وضعیت پیشین آن است و دوم اینکه برای حرکت از یک وضعیت به وضعیت بهتر به راهکار نیاز است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۰). یکی از راهکارهای ارتقای کیفیت قوانین استماع خواست و نظرات عموم و ذی‌نفعان و متخصصان است (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۹: ۷۵۸ و ۷۵۹). در صورتی که تهیه و تدوین قوانین با مشارکت مستقیم مردم انجام شود این حس به جامعه القا خواهد شد که قانون تصویب‌شده بهترین راه‌حل

برای مشکل است و بدین وسیله قانون از یک بایسته تحت کنترل دولت به یک ارزش عقلی تبدیل خواهد شد (اسلامی، ۱۳۹۷: ۶۲).

بنابراین، یکی از مبانی الزام به ایجاد سازوکار مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون موضوع کیفیت قانون و مقبولیت قانون خواهد بود که خود ریشه در اصل حاکمیت قانون دارد. به عبارت بهتر، برای اینکه اجرای قوانین تسهیل شود یا در برابر اجرای قوانین مقاومتی شکل نگیرد و احترام به قانون میان عموم نهادینه شود، باید مشارکت عمومی در فرایند قانون‌گذاری به منزله فرایندی الزام‌آور شناخته شود.

۲-۲. اصول حاکم بر حقوق بشر

حقوق بشر را از دو جهت می‌توان به مثابه مبنای مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون تحلیل کرد. اول اینکه تضمین حقوق بشر مستلزم شناسایی این حقوق در قوانینی باکیفیت است و یکی از راه‌های ارتقای کیفیت قوانین تحقق فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است. از جهت دیگر، یکی از حقوق شناخته‌شده به منزله حقوق بشر حق تعیین سرنوشت است و یکی از راه‌های اعمال حق تعیین سرنوشت مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است.

در تحلیل اول باید گفت اصل حاکمیت قانون رابطه بسیار نزدیکی با حقوق بشر دارد. این پیوند عمیق در مقدمه اعلامیه جهانی حقوق بشر^{۱۱۲} ذکر شده است: «برای اینکه بشر، به عنوان آخرین راه، به شورش علیه استبداد و ظلم مجبور نشود ضروری است حقوق بشر را حاکمیت قانون حمایت کند.» (Lautenbach, 2013: 54). زمانی که دموکراسی ایجاد و حقوق شهروندان محترم شمرده می‌شود (در قانون اساسی) این ضرورت (برخاسته از قانون اساسی) ایجاد می‌شود که هر کس بداند حکومت چه زمانی در امور او وارد می‌شود، از او چه می‌خواهد، در مقابل حکومت چه وظایف و تکالیفی دارد، و همه این موارد به شکلی روشن و ساده بیان شده باشد (Dworkin, 2013: 9 & 10). بنابراین، برای اینکه حقوق بشر تضمین شود، ابتدا باید اصل حاکمیت قانون این حقوق را حمایت کند. این اصل، به‌خصوص برداشت ماهوی از آن، ایجاب می‌کند قانونی که ناظر بر حمایت از حقوق شهروندان وضع می‌شود «روشن» و «ساده» (عبداله‌زاده شهرابی، ۱۳۹۸: ۳۰۳) یا به عبارتی دیگر باکیفیت باشد. با توجه به اینکه یکی از راه‌های ارتقای کیفیت قوانین توسل به فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است، می‌توان گفت حقوق بشر از این حیث مبنایی برای این فرایند در نظر گرفته می‌شود.

در تحلیل دوم باید بررسی شود آیا مفاد حق تعیین سرنوشت توانایی شمول و توسعه تا تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون را دارد یا خیر. حق تعیین سرنوشت یکی از

حقوق شناخته‌شده در نسل سوم حقوق بشر است که در اسناد متعدد بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است. در مواد ۱، ۵۵، ۷۳، ۷۶ منشور ملل متحد^{۱۱۳}، ماده ۱ مشترک از میثاقین حقوق مدنی و سیاسی^{۱۱۴}، و حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی^{۱۱۵} مصوب سال ۱۹۶۶ بر حق تعیین سرنوشت تأکید شده است. امروزه این حق جزء حقوق موضوعه مصوب سازمان ملل و یکی از حقوق مسلم در حقوق بین‌الملل و بخشی از حقوق بشر به شمار می‌آید (عباسی، ۱۳۹۵: ۴۲۷). حق تعیین سرنوشت دارای دو بعد بیرونی^{۱۱۶} و درونی^{۱۱۷} است. حق تعیین سرنوشت بیرونی به معنی حاکمیت مردم در بعد خارجی و بین‌المللی و استقلال و عدم مداخله بیگانه در امور آنهاست و حق تعیین سرنوشت درونی به معنی مردم‌سالاری و حق حاکمیت ملت در برابر دولت‌های خود است (عباسی، ۱۳۹۵: ۴۱۷ و ۴۱۸).

مفهوم حق تعیین سرنوشت در بعد بیرونی راه خود را از بستر استعمارزدایی پیدا کرد؛ اما کم‌کم نقش پررنگ خود را در حقوق بین‌الملل از دست داد. امروزه، موضوع تا حدودی تغییر کرده و بعد درونی مفهوم حق تعیین سرنوشت نقش مهم‌تری ایفا می‌کند (Barten, 2015: 191 & 193). حق تعیین سرنوشت را می‌توان یک نتیجه^{۱۱۸} دانست یا آن را یک فرایند^{۱۱۹} در نظر گرفت. در صورتی که آن را نتیجه در نظر بگیریم، حق تعیین سرنوشت به معنای تعیین وضعیت و حقوق یک بار برای همیشه خواهد بود. اما اگر آن را یک فرایند بدانیم، حق تعیین سرنوشت به معنای تعیین مسائلی چون توسعه اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی به صورت پایدار و مستمر خواهد بود (Barten, 2015: 201). یکی از پژوهشگران چنین استدلال می‌کند که حق تعیین سرنوشت حقی ثابت و مستمر است و صرفاً به لحظه استقلال از استعمار محدود نمی‌شود؛ بلکه مردم باید بتوانند آزادانه توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی خود را دنبال کنند. این یک حق پایدار است (Higgins, 1994: 120). دیوان بین‌المللی دادگستری^{۱۲۰} در موضوع Western Sahara^{۱۲۱}، با تأکید بر انتخاب آزادانه وضعیت سیاسی صحرای غربی توسط مردم ساکن در آن، حق تعیین سرنوشت را یک فرایند در نظر گرفت (Barten, 2015: 201). با توجه به مطالب پیش‌گفته، می‌توان ادعا کرد حق تعیین سرنوشت (در بعد داخلی) موضوعی نیست که صرفاً در چارچوب یک نظام نمایندگی محقق شود، بلکه حضور فعال و مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف زندگی می‌تواند به مفهوم حق تعیین سرنوشت غنا بخشد (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۲۲). بنابراین، مشارکت عمومی در امر قانون‌گذاری را باید یکی از مصادیق حق تعیین سرنوشت دانست که رعایت آن از الزام حقوقی برخوردار است.

۲-۳. اصول دموکراسی

دموکراسی یک امر در حال پیشرفت است و فهم ما از معنای دموکراسی در طول زمان تکامل یافته است. امروزه تجربه جدیدی از دموکراسی، به نام مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها، در حال شکل‌گیری است که بخشی از تعریف دموکراسی در نظر گرفته می‌شود (Creighton, 2005: 1). دو مورد از شاخصه‌های مهم و مسلم دموکراسی برابری (چیتگران، ۱۳۹۷: ۱۱۱) و مشارکت همگانی (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۱۵) است. بسیاری از نظریه‌پردازان سیاسی معاصر مشارکت عمومی را یکی از مشخصه‌های تعریف دموکراسی مدرن می‌دانند (Creighton, 2005: 1). مثلاً دو تن از نظریه‌پردازان اعلام کرده‌اند: «دموکراسی بدون مشورت و مشارکت شهروندان در نهایت مفهومی پوچ و بی‌معناست.» (Pimbert & Wakeford, 2001: 23).

برابری یعنی دولت باید با همه افراد ملت به طور برابر رفتار کند و قانون نباید مشتمل بر تبعیض میان افراد باشد (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۷۵ و ۲۷۶). بنا بر اصل برابری، همه افرادی که در یک جامعه زندگی می‌کنند به یک اندازه از وضع قانون بهره‌مند یا متضرر خواهند شد (چیتگران، ۱۳۹۷: ۱۱۱). برابری دارای وجوه مختلفی است. یکی از وجوه آن برابری در حقوق سیاسی است. اصل اساسی در دموکراسی آن است که مردم از حقوق سیاسی برابر برخوردار باشند و این حقوق برابر است که مشارکت صاحب حق را در امور عمومی ممکن می‌سازد (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۲۱).

امروزه، با آمدن عبارت مشارکت سیاسی آنچه به ذهن متبادر می‌شود حق انتخاب کردن و انتخاب شدن در صحنه حاکمیت یا به عبارت مشهور دموکراسی غیرمستقیم است؛ اما مشارکت سیاسی به این امر محدود نمی‌شود. لازمه بازگشت به اصل دموکراسی و روش‌های سیاسی آن بهره‌برداری از همه امکاناتی است که مردم را بیشتر به حاکمان پیوند می‌دهد (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۲۴). اساس دموکراسی اصل مشارکت است (دو بنوا، ۱۳۷۸: ۱۱۵). به دیگر سخن، نماینده‌سالاری نهایت و پایان دموکراسی نیست؛ «بلکه دموکراسی همیشه باید خود را دوباره اختراع کند تا به خواب نرود.» (Barraud, 2016: 5) و امروزه مشارکت مستقیم مردم در تهیه و تدارک قانون یکی دیگر از جلوه‌های دموکراسی است که بروز و ظهور کرده است.

اصول بنیادین دموکراسی، یعنی برابری و مشارکت، ایجاب می‌کند که مردم در فرایند قانون‌گذاری مشارکت حداکثری داشته باشند. محدوده این مشارکت باید توسعه یابد و به انتخاب نمایندگان محدود نشود. تحقق دموکراسی، به معنای پیش‌گفته، احترام به قانون از سوی شهروندان را در پی خواهد داشت. اگر شهروندان در فرایند شناسایی ضرورت‌های

قانون‌گذاری و نیز تدوین قاعده مشارکت نداشته باشند، الزام درونی لازم برای احترام به قانون را نخواهند داشت (نیاورانی، ۱۳۸۶: ۲۵۹).

۳. اهداف مورد نظر از مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

یکی از اهداف مهمی که نظریه‌پردازان ایده مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون دنبال می‌کنند بهبود کیفیت تصمیمات و کارآمدی آن و مشروعیت‌بخشی به قانون است.

۳-۱. بهبود کیفیت قوانین

فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در پی بهبود کیفیت قوانین در بعد ماهوی و شکلی آن است (Vidal-Naquet, 2016: 26). مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون از دو جهت موجب بهبود کیفیت تصمیمات خواهد شد. اول اینکه به واسطه استفاده از خرد جمعی راه‌حل‌های بهتری برای مشکلات عمومی پیشنهاد می‌شود. دوم اینکه با کسب نظر عموم به شناسایی «نیازهای واقعی جامعه، که قانون‌گذاری بر اساس آن از عناصر مؤثر بر ارتقای کیفیت قانون است» (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۵) کمک می‌کند.

فرایند مشارکت عمومی اغلب به شفاف شدن اهداف و الزامات یک پروژه یا سیاست کمک می‌کند و عموم معمولاً اطلاعات مهمی درباره شرایط موجود، نحوه اجرا، و جایگزین‌های احتمالی دارند (Creighton, 2005: 18). مشارکت بیشتر شهروندان طیف گسترده‌تری از اطلاعات، دیدگاه‌ها، اولویت‌ها، و راه‌حل‌ها را به همراه دارد و در نتیجه به ارتقای استانداردهای تصمیم‌گیری کمک می‌کند (OECD, 2001: 74). عموم مردم راهکارهای متفاوت و بهتر و متعددی برای مسائل طرح می‌کنند. استفاده از خرد جمعی موجب تصمیم‌گیری بهتر خواهد شد.

از طرف دیگر، یکی از شاخصه‌های ارتقای کیفیت قوانین قانون‌گذاری بر اساس نیازهای واقعی جامعه است (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۵). مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون کمک می‌کند ارزش‌های مورد نظر عموم در تصمیمات در نظر گرفته شود. بنابراین، یکی از اهداف به‌کارگیری مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون کمک به نیازسنجی تقنینی است.

۳-۲. کارآمدی قوانین

کارآمدی یک تصمیم را نمی‌توان صرفاً بر اساس هزینه و زمان اندازه‌گیری کرد. مثلاً ممکن است یک تصمیم سریع باشد، اما گروه‌های ذی‌نفع را از خود دور کند و در درازمدت موجب بروز هزینه‌های اجتماعی شود (Creighton, 2005: 18). در نگاه اول ممکن است فرایند مشارکت عمومی یک فرایند زمان‌بر و پرهزینه تلقی شود. اما با دقت بیشتر درک خواهد شد که مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها موجب می‌شود مردم خود را در تصمیم‌گیری‌ها دارای

نقش اساسی بدانند. مشارکت در یک تصمیم به افراد احساس مالکیت در ارتباط با آن تصمیم می‌دهد و پس از اتخاذ آن مایل به مشاهده کارایی آن می‌شوند (Creighton, 2005: 19). بنابراین، برای اجرای تصمیمات نیز تلاش خواهند کرد. بدین ترتیب هزینه‌های سیاسی و اجتماعی اجرای تصمیمات به مقدار زیادی کاهش خواهد یافت. مشارکت عمومی اجرای اثربخش‌تر تصمیم را تضمین می‌کند. زیرا شهروندان به‌خوبی از تصمیمات آگاه شده‌اند و در توسعه آن مشارکت داشته‌اند.

۳-۳. تأمین مقبولیت قانون

پذیرش قانون از سوی عموم، همان‌طور که یکی از مبانی الزام‌آور تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است، یکی از اهداف این فرایند نیز خواهد بود. قانونی که حاکمیت عرضه می‌کند از مقبولیت^{۱۲۲} ذاتی برخوردار نیست؛ بلکه مقبولیت آن وابسته به اجماعی است که پیرامون آن شکل گرفته است. بنابراین ضرورت دارد شهروندان (متأثران از قانون) در توسعه آن نقش داشته باشند (Barraud, 2016: 20).

وضع قوانینی که تضمین‌کننده مشارکت بیشتر عموم در تهیه و تدارک قانون باشد به فرایند قانون‌گذاری اعتبار بیشتری می‌بخشد، حتی اگر بخشی از شهروندان مخالف قانون باشند (OECD, 2001: 74). راه دستیابی و حفظ مشروعیت پیروی از یک فرایند تصمیم‌گیری است که توسط عموم قابل مشاهده و معتبر و همچنین با مشارکت عموم باشد (Creighton, 2005: 19). مردم، وقتی خود را در کنار قانون‌گذار بدانند، به تصمیمات اتخاذشده اعتماد بیشتری خواهند داشت. زیرا خود را در جایگاه یک تصمیم‌گیر و شریک قانون‌گذار می‌بینند.

۴-۴. پیش‌شرط‌های مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

پیش‌شرط‌های مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون شرایطی است که در صورت فقدان آن‌ها اصولاً مشارکت عمومی تحقق نخواهد یافت یا در صورت تحقق به‌درستی برای نیل به اهداف خود عمل نخواهد کرد.

۴-۱. شناسایی مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در قوانین موضوعه

اولین شرط تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون پیش‌بینی و شناسایی این مهم در قوانین موضوعه و اسناد بالادستی است. زیرا در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت مقامات عمومی و اداری است (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۶: ۱۱۷). این امر می‌تواند در قانون اساسی پیش‌بینی یا برابر یک کنوانسیون بین‌المللی الزام‌آور شود. مثلاً بیش از سی و پنج کشور اروپایی به کنوانسیون آرهوس^{۱۲۳} پیوسته‌اند که به طور رسمی با عنوان «کنوانسیون اقتصادی سازمان ملل متحد برای اروپا در مورد دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری، و دسترسی به

عدالت در مسائل زیست‌محیطی»^{۱۲۴} شناخته می‌شود (Creighton, 2005: 1). مطابق ماده ۱۲۵۱ این کنوانسیون و بند ۱ ماده ۱۲۶۳ آن^{۱۲۷}، دول عضو متعهد شدند در جهت اجرا و تضمین مشارکت عمومی اقداماتی انجام دهند؛ از جمله قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، و هر اقدام لازم دیگری. باید به این مهم توجه داد که مطالبه این حق از سوی مردم نیز مستلزم وجود یک الزام قانونی، مبنی بر تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون، در قوانین بالادستی است. ظرفیت قانونی موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در واپسین بخش مقاله به صورت مستقل بررسی خواهد شد.

۴-۲. فراهم بودن زیرساخت‌های لازم برای مشارکت عمومی

زیرساخت‌های لازم برای مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون شامل دو دسته زیرساخت‌های ناظر بر ارسال اطلاعات به عموم و کسب اطلاعات از عموم است. زیرا مشارکت عمومی مستلزم یک ارتباط دوسویه و تعامل واقعی با عموم است (Creighton, 2005: 86).

۴-۲-۱. زیرساخت‌های لازم برای ارسال اطلاعات به عموم مردم

درون هر برنامه مشارکت عمومی خوب یک برنامه اطلاعات عمومی خوب وجود دارد (Creighton, 2005: 89). یکی از ویژگی‌ها و جزء ضروری مشارکت خوب ارائه اطلاعات واقعی در مورد مشکلات عمومی است (Nabatchi & Leighninger, 2015: 25). قوانینی که حق دسترسی به اطلاعات را ایجاد می‌کنند عنصر اساسی افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت‌اند. همچنین، دسترسی به اطلاعات پیش‌نیاز اقدام شهروندان است (OECD, 2001: 28). بنابراین، اولین اقدام برای ارسال اطلاعات به عموم تضمین دستیابی عموم مردم به اطلاعات در یک قانون لازم‌الاجراست. برای تحقق مشارکت عمومی در قانون‌گذاری باید گردش آزاد و سالم اطلاعات میان مردم و دولت وجود داشته باشد. پیش از آنکه مردم بتوانند مشارکتی انجام دهند، به اطلاعاتی کامل و بی‌طرفانه نیاز دارند تا با آگاهی کامل از چگونگی تأثیر یک تصمیم بر منافعشان اقدام به مشارکت کنند (Creighton, 2005: 89).

کشورها با توجه به نحوه دسترسی به اطلاعات به دو دسته دسترسی منفعل و دسترسی فعال به اطلاعات قابل تقسیم‌اند (OECD, 2001: 32 & 33). درحالی‌که بیشتر قوانین بر تعهد دولت‌ها به ارائه اطلاعات مبتنی بر تقاضا (دسترسی منفعل) متمرکزند، قوانین در برخی از کشورها (مانند فنلاند، نیوزلند، اسپانیا) بر انتشار فعال (دسترسی فعال) اطلاعات کلیدی تأکید دارند (OECD, 2001: 30). در این زمینه، صرف قانون‌گذاری کافی نیست؛ بلکه وجود سیاست‌هایی که رسیدن اطلاعات مورد نیاز به شهروندان را تضمین کند به همان اندازه اهمیت دارد (OECD, 2001: 32).

یکی از پیش‌شرط‌های تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون ایجاد زیرساخت لازم برای ارائه اطلاعات به مردم است. روش‌های مختلفی وجود دارد، مانند جزوه‌های چاپی ساده، اینفوگرافیک، داده‌های قابل اجرا با نرم‌افزارها، نقشه‌های آنلاین (Nabatchi & Leighninger, 2015: 26)، جلسات توجیهی، نمایشگاه‌ها، روایت ویژه خبری، ایجاد مخازن اطلاعاتی، اینترنت، ارسال انبوه اطلاعات به صورت پستی، ارائه مصاحبه رسانه‌ای، بسته‌های خبری رسانه‌ای (Creighton, 2005: 90-96)، و نمونه‌های متعدد دیگری که امروزه بر بستر تکنولوژی‌های نوین قابل ارائه‌اند.

۴-۲-۲. زیرساخت‌های لازم برای دریافت اطلاعات از عموم شهروندان

باید توجه کرد که «مشارکت عمومی صرفاً ارائه اطلاعات به عموم نیست. مشارکت عمومی تعامل میان سازمان تصمیم‌گیر و افراد خواستار مشارکت است.» (Creighton, 2005: 7). به دیگر سخن، پس از ارائه اطلاعات به عموم، باید سازوکاری تعبیه شود که نظرات و اطلاعات از طرف مردم به مرجع تصمیم‌گیر بازگردد.

راهکاری که برخی از کشورها برای کسب مشورت عمومی به کار گرفته‌اند استفاده از فناوری‌های نوین و فضای سایبر است. مثلاً ایالات متحده بیش از سه دهه است که از دولت الکترونیک و فناوری‌های مربوط به آن استفاده می‌کند؛ که یکی از کاربری‌های نخستین آن در دفاتر قانون‌گذاری بود. سپس، بریتانیا سامانه عریضه‌نویسی پارلمان انگلیس را در سال ۲۰۰۶ ایجاد کرد. از دیگر نمونه‌ها خدمت Wikilegis از مجموعه خدمات اینترنتی e-Democracia در پارلمان برزیل است (رضایی جوزانی و حاکمی، ۱۳۹۵: ۱۹۹ - ۲۰۱). سازمان همکاری و توسعه اقتصادی نیز استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات^{۱۲۸} را به منزله ابزاری برای بهبود مشارکت به کشورهای عضو توصیه کرده است (OECD, 2001: 50).

رویه کسب مشورت عمومی در ایران به موجب ماده ۱۳۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده و مطابق آن یک نسخه از همه طرح‌ها و لوایحی که تقدیم مجلس می‌شود، پس از اعلام وصول، از طریق رسانه‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد. اما نهادی که باید به کسب نظرات عمومی پردازد و همچنین نحوه بررسی و استفاده از نظرات کسب‌شده مشخص نشده است (انصاری، ۱۳۹۹: ۱۵۶).

۴-۳. آزادی بیان به عنوان اصل اساسی مشارکت عمومی

مشارکت عمومی نیازمند اطلاع‌رسانی و سازماندهی است؛ به این معنی که باید از یک طرف آزادی تشکل و آزادی بیان و از طرف دیگر یک جامعه مدنی سازمان‌یافته وجود داشته باشد (UNESCAP, n. d.: 2). یکی از شرایط بنیادین ایجاد سازوکار مشارکت عمومی در تهیه و

تدارک قانون شناسایی و احترام به حق آزادی بیان در نظام حقوقی مربوطه است. زیرا مشارکت و مشورت در هر امری مستلزم اظهار عقیده و نظر در آن خصوص است. بنابراین، در صورت فقدان حق آزادی بیان، مشارکت عمومی در قانون‌گذاری در عمل ممنوع خواهد بود.

احترام به این اصل ایجاب می‌کند نظرات مختلف انتقادی و اصلاحی شنیده شود. اگر چنین فرض شود که همه تفاوت‌ها فقط از جهل و انحراف ناشی می‌شود و در غیر این صورت به سبب رقابت برای کسب قدرت یا موقعیت یا منافع اقتصادی است، تحلیلی غیر واقعی انجام شده است یا بدتر از آن ممکن است سوءظن و خصومت متقابل را برانگیزد. (Rawls, 2005: 58). رالز این تحلیل را برای توصیف عدم توافق اخلاقی و مذهبی به کار برد. اما والدرون از این تحلیل برای توضیح عدم توافق در زمینه عدالت و سیاست عمومی استفاده کرد با تأکید بر اینکه ضرورت دارد این اختلافات حل و فصل شود (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۷). والدرون این موضوع را یکی از اصول قانون‌گذاری، تحت عنوان «احترام به عدم توافق و اصل مخالف وفادار»، می‌داند و توضیح می‌دهد که هیچ فردی نباید صرفاً به سبب مخالفت علنی‌اش با برخی از اجماع‌های اجتماعی خرابکار و خائن به جامعه تلقی شود (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۷ و ۱۳۸). بنابراین، می‌توان گفت تا آزادی بیان و احترام به آن در جامعه نهادینه نشود، مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون تحقق نخواهد یافت. زیرا لازمه این مشارکت ابراز و استماع نظرات مختلف است.

در مواد ۱۸ و ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر و مواد ۱۸ و ۱۹ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، آزادی بیان یک حق شناسایی شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان از راه سخن و گفتار و به طور شفاهی، نه به صورت مستقل، بلکه به آزادی بیان در مطبوعات و نشریات و در اصطلاح «آزادی مطبوعات» در اصل ۲۴ و آزادی بیان و نشر افکار در رادیو و تلویزیون در اصل ۱۷۵ اشاره شده است (عباسی، ۱۳۹۵: ۱۷۲).

۵. ظرفیت‌های قانونی نظام حقوقی ایران در تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون

ظرفیت‌های لازم در قانون اساسی، اسناد بالادستی، قوانین عادی، و مقررات موضوعه دیگر نشان‌دهنده آن است که می‌توان به نوعی به اصول و شرایط لازم برای تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون دست یافت.

۵-۱. مشارکت عمومی در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

مشارکت، به منزله یک اصل اساسی در اداره امور کشور، در موارد مختلف در قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. این مهم به صورت کلی در اصل ۶ متبلور شده است. همچنین به اشکال دیگر مشارکت در اصول ۷ و ۸ قانون اساسی و اصول مربوط به آزادی

احزاب و جامعه مدنی و اصول مربوط به موضوع شوراها اشاره شده است (علیخانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۴). گرچه اصل مشارکت در قانون اساسی آمده است، در زمان تصویب قانون اساسی اساساً فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون به منزله راهکاری جهت ارتقای کیفیت قانون مطرح نبوده است تا با این عنوان در قانون اساسی انعکاس یابد. در یکی از پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه امر قانون‌گذاری، راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری ایران استفاده از ظرفیت سیاست‌های کلی نظام معرفی شده است (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۹۹ و ۱۱۳). به عبارت دیگر، تأسیس حقوقی سیاست‌های کلی نظام ابزاری است برای انعطاف بیشتر اصول قانون اساسی و همخوانی بیشتر آن با شرایط متغیر (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۶۴). از طرفی مهم‌ترین هنجار حقوقی، که بعد از قانون اساسی در نظام حقوقی ایران قابل شناسایی است، سیاست‌های کلی نظام موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸، در جزء ۹ از بند ۹، مشارکت عمومی در قانون‌گذاری را با این عبارت الزامی کرده است: «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری». آنچه در این قسمت از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مقرر شده چیزی فراتر از مشارکت غیرمستقیم مردم در قالب رأی دادن در انتخابات نمایندگان است. مقصود از این مشارکت استماع نظرات عموم و ذی‌نفعان و متخصصان در فرایند تهیه و تدارک قانون است.

با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام از هنجارهای حقوقی الزام‌آور و بالادستی در نظام حقوقی ایران است، نیز در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر حسن اجرای آن تأکید شده، می‌توان گفت ظرفیت قانونی اولیه برای تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون اساسی ایجاد شده است.

۵-۲. نقش قوانین عادی در تحقق مشارکت عمومی

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، به منزله یک سند بالادستی در نظام حقوقی ایران، مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون را مقرر کرده است. حال، تحقق این مهم منوط به شناسایی آن در قانون عادی است. قانون عادی باید فرایند دقیق نحوه استفاده از سازوکار مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون و تحقق الزامات مشارکت عمومی را مشخص کند.

در قوانین عادی موجود، مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون به منزله یک فرایند الزام‌آور کلی در قانون‌گذاری شناسایی نشده است. در برخی از قوانین به صورت موردی بر کسب نظرات ذی‌نفعان تأکید شده است. مثلاً، چنان که پیش از این اشاره شد، ماده ۱۳۵ قانون

آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر کرده یک نسخه از همه طرح‌ها و لوایحی که در مجلس اعلام وصول می‌شود از طریق رسانه‌ها به اطلاع عموم برسد. اما باید متذکر شد این مقرر برای تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون کافی نیست. زیرا صرفاً فرایند ارائه اطلاعات به عموم مردم را مشخص کرده است. سازوکار دریافت نظرات شهروندان و به‌کارگیری آن در متن قانون مانده و اصولاً الزامی نیز نیست.

یکی از مصادیق الزام به کسب مشورت عمومی در ماده ۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، مصوب ۱۳۹۰، مقرر شده است. البته این الزام صرفاً در جهت اصلاح و تدوین مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار است. مطابق این ماده، دولت ملزم شده، در مرحله بررسی موضوعات مرتبط با محیط کسب‌وکار، نظر ذی‌نفعان را به صورت مکتوب اخذ کند. بنابراین، اولین شرط برای جامه عمل پوشاندن بر مقرر مذکور در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون و توسعه و تحول آن در نظام حقوقی آن است که سازوکار ارسال اطلاعات به عموم مردم، سازوکار کسب نظرات عمومی، و سایر شرایط به صورت دقیق و شفاف در یک قانون عادی در مجلس تصویب شود.

نتیجه‌گیری

یافته‌های تحقیق حاکی از آن است که مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون یکی از حقوق شهروندان و بیانگر الزام قانون‌گذار به اخذ نظرات تابعین قانون و ترتیب اثر دادن به آن حین تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین است. در خصوص آثاری که مسئله مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون بر ارتقای کیفیت قوانین دارد باید گفت از یک طرف ارتقای کیفیت قانون یکی از مبانی الزام‌آور فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون است و از طرف دیگر یکی از اهداف مشارکت عمومی نیز بهبود کیفیت قوانین است. این فرایند از دو طریق به بهبود کیفیت تصمیمات کمک می‌کند؛ اول از طریق استفاده از خرد جمعی در قانون‌گذاری برای حل مسائل و چالش‌های موجود و دوم از طریق نزدیک کردن تصمیمات اتخاذی به خواست و نیاز عموم و در نتیجه تحقق مقبولیت قانون.

با توجه به یافته‌های تحقیق، مبنی بر شناسایی مفهوم مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون و آثار آن بر ارتقای کیفیت قوانین، همچنین، با توجه به اینکه تحقق مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری یکی از راهکارهای ارتقای کیفیت قوانین معرفی شده است، پیشنهاد می‌شود جهت حل مشکلات در زمینه کیفیت قوانین:

۱. مجلس شورای اسلامی با تصویب یک طرح راجع به تحقق مشارکت عمومی، تهیه و تدارک قانون، این فرایند را در خصوص طرح‌ها و لوایح تقدیمی به مجلس الزامی کند.

مشارکت عمومی در تهیه و اصلاح قانون ■ ۳۳۱

۲. در جهت آشنایی بیشتر مردم با فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون، دولت بر اساس وظایف خود، ناظر بر بند ۲ و بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقدامات لازم را از طریق رسانه و مطبوعات انجام دهد.

۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای وظایف خود ناظر بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند مواردی را که در مصوبه مجلس از فرایند مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون بهره برده نشده مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری اعلام کند.

یادداشت‌ها

۱. لغت‌نامه دهمخدا (نسخه دیجیتال) بر اساس نسخه فیزیکی ۱۵ جلدی، قابل دسترسی در <http://dehkhoda.ut.ac.ir> (آخرین مشاهده: ۱۴۰۰/۰۱/۲۸).

2. effectiveness
3. efficiency
4. organization for economic co-operation and development (oecd)
5. partnership
6. formal conception of rule of law
7. substantive conception of rule of law
8. clarity

۹. ← پایگاه خبری ایسنا (آخرین مشاهده: ۱۴۰۱/۰۱/۲۴):

<https://www.isna.ir/news/140011707895/>

10. Universal Declaration of Human Rights
11. Charter of the United Nations
12. International Covenant on Civil and Political Rights
13. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
14. external
15. internal
16. self-determination as result
17. self-determination as process
18. international court of justice (ICJ)
19. Available in «<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-EN.pdf>» (Last visited 2022/04/21)
20. légitimité /legitimacy
21. aarhus convention
22. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters
۲۳. ماده ۱. به منظور مشارکت در حمایت از حق زندگی هر شخص از نسل حاضر و آینده در یک محیط زیست مناسب برای سلامتی و بهروزی او، هر عضو باید مطابق با مواد این کنوانسیون حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری، و دسترسی به عدالت در زمینه موضوعات زیست‌محیطی را تضمین کند.
۲۴. بند ۱ ماده ۳. هر عضو باید اقدامات ضروری قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، و سایر اقدامات لازم برای ایجاد سازگاری میان مقررات مربوط به دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی، و دسترسی به عدالت مندرج در این کنوانسیون و همچنین اقدامات اجرایی مناسب به منظور ایجاد و نگهداری چارچوبی روشن، شفاف، و سازگار با اجرای مقررات این کنوانسیون را اتخاذ کند.
25. Available in «<https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>» (Last visited 2022/04/19).
26. information and communication technologies (ICTs)

منابع

- ابریشمی راد، م. ا و اسدی اوجاق، ن. (۱۴۰۱). «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۱۱ (۳۵)، ۱۱۹ - ۱۴۴.
- اسلامی، سید محمدهادی (۱۳۹۷). *اصول و فنون قانون‌گذاری*. تهران: جنگل. چ اول.
- انصاری، ب. (۱۳۹۹). *اصول و فنون قانون‌گذاری: تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین*. تهران: دادگستر.
- بیتام، د. (۱۳۹۰). *مشارکت شهروندان در روند قانون‌گذاری*. ترجمه حامد کرمی. مرکز پژوهش‌های مجلس (دفتر مطالعات حقوقی). شماره مسلسل ۱۱۰۵۹.
- چلبی، آ. (۱۳۹۷). *فساد و مقبولیت قانون از منظر جامعه‌شناسی حقوق*. تهران: نی.
- چیتگران، م. ص. (۱۳۹۷). «پایه‌های ضروری تشکیل‌دهنده نظام دموکراسی و تضمین‌های آن». *فصلنامه مطالعات حقوق*، ۲ (۲۱)، ۱۰۷ - ۱۲۷.
- حبیب‌نژاد، س. ا و تقی‌زاده، ا (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۸ (۲۶)، ۲۵ - ۴۶.
- حبیب‌نژاد، س. ا و عامری، ز. (۱۳۹۹). «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی». *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ۲۷ (۱۰۲)، ۲۴۱ - ۲۶۵.
- دبیرنیا، ع. ر. (۱۳۹۵). «تحلیلی بر حقوق بنیادین در قانون اساسی ایران (۱) حق تعیین سرنوشت مردم». *نشریه کانون وکلا*، ۶۸ (۲۳۴)، ۱۳ - ۲۴.
- دو بنوا، آ. (۱۳۷۸). *تأملی در مبانی دموکراسی*. ترجمه بزرگ نادرزاده. تهران: چشمه.
- رستمی، و. (۱۳۸۷). «مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه حقوق*، ۳۸ (۱)، ۱۷۹ - ۲۰۴.
- راسخ، م. (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون». *فصلنامه مجلس و پژوهش*، ۱۳ (۵۱)، ۱۳-۴۰.
- رضایی جوزانی، م. و حاکمی، م. ا. (۱۳۹۵). «مطالعه حق مشارکت شهروندان در قانون‌گذاری متکی بر فناوری‌های نوظهور». *دوفصلنامه حقوق بشر و شهروندی*، ۱ (۲)، ۱۸۵ - ۲۰۶.
- عباسی، ب. (۱۳۹۵). *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*. تهران: دادگستر.
- عبدالاحد، ع. و همکاران. (۱۳۹۸). *آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

- عبداله‌زاده شهربابکی، آ. (۱۳۹۸). «مبنای نظری بحث پیرامون مسئله کیفیت قانون: چستی و چرایی». *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ۲۱ (۶۳)، ۲۹۶ - ۳۱۵.
- عبداله‌زاده شهربابکی، آ. (۱۳۹۹). «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین». *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۵۰ (۲)، ۷۵۷ - ۷۷۰.
- عبداله‌زاده شهربابکی، آ. (۱۴۰۰). *درآمدی بر کیفیت قانون*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- علیخانی، ص.؛ اسلامی، ر. و نیاورانی، ص. (۱۳۹۸). «ظرفیت‌های قانون اساسی ایران در افزایش مشارکت شهروندان در پرتو راهبردهای حکمرانی خوب». *فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری*، ۱۵ (۲)، ۱۱ - ۳۱.
- غلامی، ع. و بهادری جهرمی، ع. (۱۳۹۲). «مفهوم، ماهیت، و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۲ (۱)، ۵۱ - ۷۲.
- کعبی، ع. و فتاحی زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۵ (۱۵)، ۹۹ - ۱۲۲.
- گرگی ازندریانی، ع. ا. (۱۳۹۶). *مبانی حقوق عمومی*. تهران: جنگل.
- مرکزالمیری، ا. (۱۳۸۵). *حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- میرزایی، ا. ع. (۱۳۹۰). «قانون متروک: مبانی، مفهوم، و مصادیق». *مجله حقوقی دادگستری*، ۴۵ (۷۴)، ۶۹ - ۱۰۲.
- نیاورانی، ص. (۱۳۸۶). «نسبت دموکراسی و احترام به قانون: پژوهش در مبانی فلسفی احترام به قانون»، *نشریه حقوق اساسی*، ۴ (۸)، ۲۵۹ - ۲۷۰.
- والدرون، ج. (۱۳۹۷). *قانون‌گذاری: مفاهیم، نظریه‌ها، و اصول*. ترجمه حسن وکیلان. تهران: نگاه معاصر.

References

A) Books

- Abbasi, B. (2016). *Human Rights and Fundamental Liberty*. Tehran: Dadgostar Publication. Second edition. (in Persian)
- Abdolahad, A. and Others (2020). *Pathology of the Legislative System of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran, First edition. (in Persian)
- Abdollahzadeh Shahbabaki, A. (2021). *Introduction to Quality of Law*. Tehran: Sahamienteshar Publication. First edition.

- Ansari, B. (2020). *Principles and Techniques of Legislation; Bill Drafting and Codification*. Tehran: Dadgostar Publication, First edition. (in Persian)
- Barten, U (2015). *Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination*. New Yorker: Springer.
- Beetham, D. (2011). *Parliament and Democracy in the twenty First Century, Translated by Hamed karami*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran. (in Persian)
- Benoist, A. D. (1999). *The foundation of Democracy, Translated by Bozorg Naderzadeh*. Tehran: Nashre Cheshmeh Publication. First edition. (in Persian)
- Campbell Black, H (1968). *Black's Law Dictionary. Fourth Edition, Minnesota. USA: West Publishing CO, 4th Ed.*
- Chalabi, A. (2018). *corruption and Legitimacy of Law*. Tehran: Nashreney Publication. Second edition. (in Persian)
- Creighton, J. L. (2005). *Public Participation Handbook Making Better Decisions through the Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass, 1st Ed.
- Dworkin, R. (2013). «the Rule of Law and Human Rights in Contemporary World». in *Law of Ukraine*. NO 3, 7-13; Quoted from; Abdollahzadeh Shahrbabaki, A. (2019). «Theoretical Basis for the Discussion on the Quality of Law: Concept and Requirement», *Public Law Research*. 21 (63), 297-317.
- Ealami, S. M. H. (2018). *Principles and Techniques of Legislation*. Tehran: Jangal Publication. First edition. (in Persian)
- Fuller, L. I (1969). *the Morality of Law*. New Haven and London: Yale University Press. the Second Edition.
- Gordgi, A. A. (2017). *the Fundamentals of Public Law*. Tehran: Jangal Publication, Sixth edition. (in Persian)
- Higgins, R. (1994). *Problems and Process International Law and How We Use It*. NewYork: Oxford University Press; Available in «<https://books.google.com/books?id=QEVPAx9qkScC&lpq=PP1&pg=PR3#v=onepage&q&f=false>» (Last visited 2022/04/21).
- Lautenbach, G. (2013). *the Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*. UK: Oxford University Press.
- Markaz Malmiri, A. (2007). *the Rule of Law. Concepts, Fundamentals and Perception*. Tehran: Islamic Parliament Research Center of the Islamic Republic of Iran, First edition. (in Persian)
- Nabatchi, T., Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. New Jersey: Jossey-Bass a Wiley Brand.
- OECD (2001). *Citizens as Partners*, Paris: OECD Publications.
- Pimbert, M., Wakeford, T. (2001). «Overview – Deliberative Democracy and Citizen Empowerment». in *Deliberative Democracy and Citizen Empowerment. Michel Pimbert and Tom Wakeford eds. PLA Notes*. 23-28. Available in «<https://pubs.iied.org/6345iied?r=p>». (Last visited 2022/04/19).
- Rawls, J. (2005). *Political Liberalism*. NewYork: Columbia University Press. Available in:

«<https://books.google.com/books?id=vlCsAgAAQBAJ&lpg=PP1&pg=PR4#v=onepage&q&f=false>», (Last visited 2022/04/18).

Raz, J. (1983). *the Authority of Law Essays on Law and Morality*. New York: Oxford University Press.

Renn, Ortwin & Thomas Webler & Horst Rakel & Peter Dienel & Branden Johnson (1993). «Public Participation in Decision Making: A Three-step Procedure». *Policy Sciences*, 26(3).

Rose, J. (2004). «the Rule of Law in the Western World: An Overview», *Journal of Social Philosophy*, 35(4).

Skaaning, S. E. (2010). «Measuring the Rule of Law». *Political Research Quarterly*, 63 (2), 449-460.

UNESCAP. «what is good governance?». available in «<https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/good-governance.pdf> ». (Last visited 2021/03/03).

Walderon, Jeremy (2018). *Legislation: Concepts Theories and Principles*. Translated and Edited by Hasan Vakilian. Tehran: Negah Moaser Publication. First edition. (in Persian)

B) Articles

Abdollahzadeh Shahbabaki, A. (2019). Theoretical Basis for the Discussion on the Quality of Law: Concept and Requirement. *Journal of Public Law Research*, 21 (63), 297-317. (in Persian)

Abdollahzadeh Shahbabaki, A. (2020). Techniques for Improving the Quality of Laws. *Journal of Public Law Studies*. 50 (2) 757-770. (in Persian)

Abrishami Rad, M. A., Asadi oojagh N. (2022). The most important reasons for the non-enforcement of laws in the Iranian legal system. *Journal of Public Law Knowledge*, 11 (35), 119-144. (in Persian)

Alikhani, Sadegh and Reza Eslami and Saber niavarani (2019). The Capacities of Iran's Constitution in Increasing Citizen's Participation in the Light of Good Governance Strategies. *Journal of Criminal and Private Law studies*, 15 (40), 11-31. (in Persian)

Barraud, B. (2016). Citizen Co-Writing of Bills: Participation in the Service of Representation, Politeia-Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel. *Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*. 1-25. (in French).

Chitgaran, M. S. (2018). The Essential Foundations of the Democratic System and its Guarantees. *Journal of Legal Study*, 2 (21), 107-127. (in Persian)

Dabirnia, A. (2016). An Analysis of Fundamental Rights in Iran's Constitution; the Right of People to Self-Determination. *Journal of Iran Bar Association*, 68 (234), 13-24. (in Persian)

HabibNezhad, S. A., TaghiZadeh, A. (2020). Legislative Needs Assessment; A required Element in Competent Legislation. *Journal of Public Law Knowledge*, 8 (26), 25-46. (in Persian)

- HabibNezhad, S. A., Ameri, Z. (2020). Law-making in the Iranian Legislative System in the Light of Legislative-Drafting Models. *Journal of Majlis and Rahbord*, 27 (102), 241-265. (in Persian)
- Kabi, Abbas and Ali Fattahi Zafarghandi (2016). General Policies of the system; the Strategy of promoting the Legislative System in the Islamic Republic of Iran, *Journal of Public Law Knowledge*, 5.(15) 99-122. (in Persian)
- Mirzaei, E. (2011). Abandoned Act: Fundamentals Concepts and Examples. *Journak of Judiciary Law*, 74, 69-102. (in Persian)
- Niavarani, S. (2007). the Democracy and Respect for the Law; Research in philosophical Foundations. *Journal of Constitution Law*, 4.(8), 259-270. (in Persian)
- Rasekh, M. (2005). intrinsic and transvers features of the law. *journal of majlis and rahbord*, 13.(51), 13-40.
- Rezaee jozani. M., Hakemi M. A. (2016). The Study of Citizen's Participation Right in Legislation Relies on New Technologies. *Journal of Human Rights and Citizenship*, 1(2) 185-206. (in Persian)
- Rostami, V. (2008). Peoples participation in Legislation of Islamic Republic of Iran. *Journal of Private Law studies (Law Studies)* 38 (1) 179-204. (in Persian)
- Vidal-Naquet. A. (2016). The Citizen co-Legislators: When How For What Results?. in *La démocratie connectée: ambitions, enjeux, réalités. Toulon. France*. 17-28. (in French)

c) France

- Barraud, B. (2016). «La co-écriture citoyenne des projets de loi: la participation au service de la représentation». Politeia-Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel, *Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel*. 1-25.
- Vidal-Naquet, A. (2016). «Le citoyen co-législateur: quand, comment, pour quels résultats?». in *La démocratie connectée: ambitions. Enjeux. réalités. Toulon. France*. 17-28.

نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی

الله‌مراد جهانگیری ، احمد حبیب‌نژاد*، مهدی هداوند

چکیده

نظام حقوقی ایران در حال حاضر با انبوهی از قوانین متورم، پراکنده، و غیر منقح مواجه است. این حجم از قوانین، علاوه بر ایجاد چالش‌هایی برای نظام حقوقی کشور، دسترسی مجریان و عموم مردم به قوانین معتبر را سخت کرده و بعضاً باعث تفاسیر متعدد و اختلاف نظر مجریان در زمینه وضعیت تنقیحی قوانین متعارض شده است. در این پژوهش تحلیلی-توصیفی که با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مصاحبه با صاحب‌نظران و مشاهده و مطالعات میدانی انجام شده، ضمن پاسخ به این سؤال که اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌های تقنینی چگونه می‌تواند منجر به ساماندهی قوانین و نظام حقوقی ایران شود، نشان داده شده است که برای ارتقای حقوق قانون‌گذاری و ساماندهی نظام حقوقی ایران و ایجاد نظم نوین قانون‌گذاری لازم است: اولاً، استفاده از تنقیح قوانین در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی به مثابه یکی از بایسته‌های فرایند قانون‌گذاری الزام‌آور شود؛ ثانیاً، تنقیح حین وضع یا نسبت‌سنجی (تعارض) وضعیت تنقیحی قوانین مؤخر در زمینه قوانین مقدم در زمان تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی به صورت نسخ صریح (نه ضمنی) انجام شود؛ ثالثاً، برای دستیابی به وضعیت مطلوب قوانین باید ضمن دسته‌بندی موضوعی قوانین (کدهای تنقیحی) به صورت یکسان و مشابه در سه قوه و انجام دادن تنقیح پسینی به سمت و سوی تهیه و تدوین قانون جامع تأسیسی در موضوعات مختلف حرکت کرد.

کلیدواژگان: پیش‌نویس‌های تقنینی، تدوین قانون جامع، تنقیح پسینی، تنقیح حین وضع، حقوق قانون‌گذاری، قانون‌گذاری کارآمد، مجلس شورای اسلامی.

* Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

مقدمه

یکی از ابعاد مهم حقوق قانون‌گذاری تنقیح قوانین است. قانون‌گذاری در مفهوم امروزی در کشور ایران از سال ۱۲۸۵ شروع شده و به‌رغم گذشت بیش از یک قرن از سابقه قانون‌گذاری نظام حقوقی کشور در حال حاضر با انبوهی از قوانین متورم و پراکنده و غیرمنقح مواجه است که ساماندهی این حجم از قوانین هم از نظر قانون‌گذاری هم از نظر تنقیحی نیازمند تهیه و تدوین یک برنامه جامع و تقویت و توسعه نظام قانون‌گذاری است. قوانین باید از شفافیت^۱ و روشنی کافی برخوردار باشند و قابلیت دسترسی^۲ به متون قانونی برای عموم مردم تسهیل شود.

هرچند سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸ برخی از مشکلات حوزه قانون‌گذاری را از جهت شکلی و ماهوی به‌درستی مورد اشاره قرار داده‌اند و یک نقشه راه اولیه برای نظام قانون‌گذاری کشور تبیین کرده‌اند و سه قوه هم مکلف به هماهنگی‌های لازم جهت اجرایی کردن این سیاست‌ها شده‌اند، به دلیل عدم برخورداری از ضمانت اجرای کافی و فقدان قانونی برای اجرایی شدن، بعضاً اجرایی نشده‌اند و مغفول مانده‌اند. از جمله این موارد می‌توان به تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح، و تعیین شناسه قوانین موجود در کشور اشاره کرد (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ۱۳۹۸: بند ۱۰).

تدوین^۳ قوانین در معنای سنتی عام در نظام حقوق موضوعه (که تنقیح را هم در بر می‌گیرد) فرایندی است که به موجب آن قوانین جدید و موجود تحت یک ساختار مشترک و اصول منسجم گرد هم می‌آیند (موسموتی، ۱۴۰۱: ۲۳۸). یکی از موضوعات بسیار مهم در نظم نوین قانون‌گذاری تنقیح و تدوین قوانین است که در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری هم به‌درستی مورد اشاره قرار گرفته است. تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی مبتنی بر تنقیح و تدوین قوانین (گردآوری و نسبت‌سنجی قوانین مختلف در یک موضوع خاص) از نظر شکلی و ماهوی تحت عناوین موضوعی واحد منجر به «نظم نوین قانون‌گذاری» می‌شود که آثاری مهم از جمله ارتقای اصل لزوم پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی مردم را در پی خواهد داشت. تنقیح قوانین عبارت است از اقداماتی که به منظور تشخیص قوانین معتبر و لازم‌الاجرا و استخراج آن‌ها از قوانین بی‌اعتبار و منسوخ صورت می‌گیرد (الموتیان، ۱۳۸۹: ۶۰) یا می‌توان گفت مجموعه اقدامات مشتمل بر طبقه‌بندی، جمع‌آوری، و پالایش قوانین تنقیح نامیده می‌شود.

در تنقیح تلاش می‌شود قوانین منسوخ شناسایی و حذف شوند و اضافات از بدنه قوانین و مقررات کشور خارج شود. هدف از تنقیح تجميع همه قوانین در یک موضوع معین در متنی

واحد است؛ طوری که هر یک از متون قانونی پیشین در ساختاری واحد و جامع توزیع شود و در جای مناسب خود قرار گیرد (آقای طوق، ۱۳۹۸: ۱). تنقیح قوانین موجب آشنایی شهروندان با حقوق خود می‌شود. تنقیح تشخیص قانون حاکم و لازم‌الاجرا است در جایی که تورم قوانین، تعارض چند قانون با هم، پیچیدگی قوانین، و ... مجریان و مخاطبان اصلی حقوق را با دشواری تشخیص قانون حاکم مواجه می‌کند. تنقیح این امکان را فراهم می‌کند تا نظامی سازمان‌یافته از قوانین ایجاد و به واسطه آن حقوق بیشتر و بهتر و به دور از آشفتگی دیده شود. زیرا تسهیل آگاهی مردم به قواعد و موازین قانونی و تشخیص حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی موجد امنیت حقوقی است (پروین و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۵).

در فرهنگ دهخدا آمده است که تنقیح واژه‌ای است عربی و به معنی پاکیزه کردن و اصلاح نمودن کلام، نیک پیراستن (کاستن و نه افزودن) و پاکیزه کردن شعر از کلام رکیک. فرهنگ عمید هم آن را به معنای پاکیزه کردن و خالص ساختن، پاکیزه کردن کلام از عیب و نقص، و فرهنگ معاصر آن را پیرایش، پیرایش یک نوشتار ... تعریف کرده است (الموتیان، ۱۳۸۹: ۴۳). تقنین دارای ارتباط تنگاتنگ با تنقیح است؛ طوری که می‌توان گفت مکمل همدیگر هستند. «تدوین» یعنی مدون کردن قوانینی که پس از تنقیح معتبر تشخیص داده شده‌اند در یک ساختار جدید. تجمیع قوانین معتبر در یک مجموعه با نظم و ترتیب خاص هم «تدوین» نامیده می‌شود. در حقیقت باید گفت «تنقیح» مقدم بر «تدوین» است و تدوین در ارتباط با قوانین منقح‌شده انجام می‌شود. به همین منظور در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی ابتدا باید قوانین مرتبط با موضوع لایحه یا طرح تنقیح و سپس تدوین شوند. هر زمان که در خصوص قانون حاکم بر یک موضوع خاص ابهام و اختلاف وجود داشته باشد جست‌وجو و پیدا کردن قانون حاکم در میان قوانین متعدد و توجیه اعتبار آن مستلزم استفاده از اصول و فنونی است که می‌توان آن‌ها را «اصول و فنون تنقیح» نامید (انصاری، ۱۳۹۹: ۲۱۴).

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد چنانچه تهیه‌کنندگان پیش‌نویس‌های تقنینی با اصول و قواعد تنقیح و تدوین قوانین آشنایی کامل داشته باشند با اجرایی کردن اصول قانون‌نویسی و تنقیح حین وضع (نسبت‌سنجی قوانین مؤخر و مقدم) ضمن جلوگیری از تعارضات بعدی قوانین باعث ارتقای کیفیت، اثربخشی، و کارآمدی هر چه بهتر قوانین می‌شوند.

با توجه به نوپایی مبحث تنقیح قوانین در مقایسه با سایر موضوعات حقوق، این موضوع کمتر از دیگر مباحث و عناوین حقوق قانون‌گذاری محل بحث و گفت‌وگوی اندیشمندان حقوقی قرار گرفته و منابع کافی در این زمینه شناخته نشده است (الموتیان، ۱۳۸۹: ۳). تنقیح و تدوین قوانین از اقدامات اساسی و راهبردی کشور و از ضرورت‌های عرصه سیاست‌گذاری

حقوقی محسوب می‌شود که علاوه بر ایجاد زمینه‌های شفافیت، سلامت، ثبات، و امنیت حقوقی موجبات توسعه حقوقی، ارتقاء و کارآمدی نظام حکمرانی را فراهم می‌آورد. تنقیح به منزله امری ملی (فراقوه‌ای) نیازمند تعامل و اقدام مشترک قوای سه‌گانه است و عدم توجه به این مهم نه تنها اقدامات را از بایسته‌های علمی و اجرایی دور می‌سازد بلکه تبعات زیادی را متوجه حقوق و تکالیف شهروندان و نیز صلاحیت‌ها و کارآمدی نهادهای حاکمیتی و دستگاه‌های اجرایی می‌سازد. تحقق تعامل مثبت و مؤثر در زمینه تنقیح و تدوین قوانین نیازمند ترسیم مسیر علمی و کاربردی همکاری قوای سه‌گانه کشور در این خصوص، بهره‌گیری از همه ظرفیت‌ها و تجربیات کشور، پرهیز از دوباره‌کاری و اقدامات موازی، و نهادینه شدن این رویکرد در قالب پیش‌بینی سازکارهای مناسب حقوقی است (تفاهم‌نامه همکاری قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۹۸: ۱).

می‌توان گفت یکی از علل تورم و پراکندگی نظام حقوقی کشور عدم ترسیم درست هرم هنجارهای حقوقی است؛ در صورتی که طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها و قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد از وظایف مجلس شورای اسلامی است (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ۱۳۹۸: بند ۵). بر اساس مطالعات انجام‌شده، تعیین سلسله‌مراتب قوانین و مقررات و مشخص بودن شأن هنجاری قوانین و مقررات نسبت به یک‌دیگر (به دلیل اثرگذاری و تعیین ناسخ و منسوخ) از مقدمات امر تنقیح و متعاقباً تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی محسوب می‌شود. مثلاً در بررسی شأن هنجاری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و قوانین مجلس شورای اسلامی رویه واحدی بین کارشناسان امر تنقیح وجود ندارد.

در خصوص تنقیح قوانین، افراد مختلف - از جمله موتیان، انصاری، وکیلان، آقای طوق، سلطانی - مطالعاتی انجام داده‌اند که بیشتر به لحاظ ساختاری و شکلی به موضوع تنقیح و تدوین (تنقیح پسینی) پرداخته‌اند. اما در این پژوهش که با هدف کاربردی و بر اساس داده‌های کیفی به روش تحلیلی - توصیفی با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای، مصاحبه با صاحب‌نظران، بررسی آمار و نمودار طرح‌ها و لوایح، مشاهده و مطالعات میدانی، و با تمرکز بر اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی (تنقیح حین وضع) انجام شده است ضمن ارائه پیشنهادهایی کاربردی جهت نائل شدن به وضعیت مطلوب از طریق استفاده از تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی و مالا ارتقای کیفیت و اثربخشی و کارآمدی هر چه بهتر نظام تقنینی کشور ابتدا وضعیت موجود آسیب‌شناسی شده و سپس به تبیین آثار اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌های تقنینی (حین وضع) و نقش تنقیح در تدوین قوانین جامع تأسیسی (تنقیح

پسینی) در جهت ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور و دسترسی به نظم نوین قانون‌گذاری پرداخته شده است.

۱. وضعیت‌شناسی پیش‌نویس‌نگاری تقنینی

تورم و پراکندگی قوانین در نظام حقوقی ایران را باید متأثر از عوامل مختلفی دانست؛ طوری که فقدان کار کارشناسی دقیق در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، به‌خصوص تقنین طرح‌محور، یکی از این عوامل محسوب می‌شود. از دیگر عوامل وضعیت موجود قوانین موقت، مانند برنامه و بودجه، است که می‌توانند به بی‌ثباتی نظام حقوقی- قانونی کشور بینجامند و در موارد مختلف باعث اصلاح یا نسخ یا موقوف‌الاجرا شدن قوانین دائمی شده‌اند. در صورتی که اصولاً قوانین موقت نباید قوانین دائمی را تغییر دهند. اینکه قوانین موقتی قوانین دائمی را تغییر می‌دهند به دلیل ذات قوانین موقتی نیست، بلکه به دلیل ضعف قانون‌گذاری مجلس است؛ طوری که در زمان بررسی قوانین موقتی در صحن علنی مجلس بعضی از نمایندگان مستقیم یا با واسطه مدیران اجرایی سطوح میانی دولت با طرح پیشنهادهایی باعث تصویب مصوباتی می‌شوند که در فرایند عادی قانون‌گذاری ممکن است به تصویب نرسند و از این طریق باعث تغییر قوانین دائمی می‌شوند. اصل امنیت حقوقی به عنوان یکی از عناصر مهم نظم نوین قانون‌گذاری اقتضا می‌کند قوانین از ثبات و نگاه بلندمدت و ملی برخوردار باشند و تصمیمات حکومت و مقامات عمومی پیش‌بینی‌پذیر باشند.

قانون‌گذار در قوانین برنامه که حتی عنوان قانون به مفهوم خاص در مورد آن‌ها محل بحث است (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۵) برخلاف مفهوم و فلسفه وجودی آن حتی به وضع قواعد حقوقی در خصوص امور ماهوی نظیر اصلاح قوانین مالیاتی و مجازات اسلامی مبادرت کرده است. عدم تعیین ماهیت حقوقی قوانین برنامه در تاریخ نظام حقوقی برنامه موجب شد قوه مقننه در خلال این قوانین موقت در خصوص موضوعات دائمی قانون‌گذاری کند و در بسیاری از موارد قوانین دائمی را اصلاح و نسخ کند (طحان‌نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۷) که این خود باعث پراکندگی قوانین شده است. نظام قانون‌نویسی در جمهوری اسلامی از نوع پراکنده است و با وجود کاستی‌های ساختاری و هنجاری در این حوزه تدوین الگوی شایسته برای قانون‌نویسی مورد توجه جامعه دانشگاهی یا مراکز حمایتی مرتبط قرار نگرفته است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۴۱). این مطالعه نشان می‌دهد نبود یک رویه واحد در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی در سه قوه باعث به‌هم‌ریختگی نظام تقنینی کشور و عدم دسترسی نظام حقوقی به یک قاعده منطقی شده است.

علمی نبودن فرایند تدوین و تصویب قوانین، ناسازگاری قوانین با واقعیت‌ها و ظرفیت‌های

جامعه، و کم‌توجهی به آثار و پیامدهای قانون‌گذاری (آقای طوق، ۱۳۹۶: ۱۶۶) از علل وضعیت متورم و پراکنده نظام حقوقی است و باعث شده حتی حقوقدانان و قضات و وکلا در دستیابی به قوانین معتبر با مشکل مواجه شوند. با وضع قوانین گوناگون و بسیار در یک موضوع، تعداد قوانین مربوط به یک قلمرو چنان بزرگ و فربه شد که ناگزیر باید این موارد در ذیل یک کتاب به شکلی گرد آیند که روابط بین قوانین و مقررات و آرای دادگاه‌ها از نظر ناسخ و منسوخ و عام و خاص و ... روشن و بدون ابهام باشد و شهروندان در «کلاف سردرگم» قوانین حیران و سرگردان نباشند و ساده و سریع بتوانند حکم موضوعی را که می‌جویند بیابند (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۳).

۱-۱. سیر تحول وضعیت‌شناسی تدوین طرح‌ها

تا قبل از دوره چهارم مجلس، هیچ رویه خاصی برای تدوین طرح‌ها وجود نداشت. از دوره چهارم بود که دفتری تحت عنوان «دفتر مشاورت‌های حقوقی و تخصصی»^۴ تشکیل و «فرم طرح‌های قانونی» منبعث از آیین‌نامه داخلی مجلس تهیه شد و نمایندگان مکلف شدند طرح‌ها را در این فرم‌ها تنظیم کنند. در این رویه هم طرح‌ها به صرف داشتن پانزده امضا و بدون هیچ‌گونه نظارت خاصی ابتدا توسط رئیس جلسه در صحن علنی مجلس اعلام وصول و سپس جهت بررسی شکلی و ماهوی به معاونت قوانین ارجاع می‌شد و نظرات و ایرادات کارشناسان معاونت قوانین از جهات عدم مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی و سایر جهات از جمله: ۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح یا لایحه پیشنهادی؛ ۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین؛ ۳. لزوم یا عدم لزوم قانون‌گذاری در موضوع یادشده؛ ۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون برنامه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، و اسناد بالادستی (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۹: ماده ۴) همراه طرح یا لایحه پیشنهادی جهت اطلاع نمایندگان تقدیم مجلس می‌شد. نظرات و ایرادات کارشناسان معاونت قوانین الزام‌آوری خاصی نداشت و طرح به‌رغم ایرادات مختلف مسیر خود را ادامه می‌داد و چه‌بسا با همان ایرادها تصویب و تبدیل به قانون می‌شد.

۱-۲. بررسی آمار طرح‌ها و لوایح از دوره اول تا دوره یازدهم مجلس

شورای اسلامی

مطالعه و بررسی تحقیقی و آماری طرح‌ها و لوایح یازدهم مجلس شورای اسلامی، تا تاریخ ۱۴۰۲/۰۱/۳۰ (اداره کل تدوین قوانین، گزارش شماره ۳۸: ۱۴۰۲/۰۳/۰۷)، نشان می‌دهد ارائه این حجم از طرح‌ها بدون رعایت اصول قانون‌نویسی و قواعد تنقیحی، ضمن اینکه باعث تنزل کیفیت قوانین می‌شود، نیازهای واقعی تقنینی جامعه را هم برآورده نمی‌کند و این بیشتر ناشی از عدم استفاده از نظرات کارشناسی و مشارکت عمومی در تقنین طرح‌محور است. مشارکت

عمومی در تهیه و تدارک قانون از دو جهت موجب بهبود کیفیت تصمیمات خواهد شد؛ اول اینکه به واسطه استفاده از خرد جمعی راه‌حل‌های بهتری برای مشکلات عمومی پیشنهاد می‌شود. و دوم اینکه با کسب نظر عموم به شناسایی نیازهای واقعی جامعه که قانون‌گذاری بر اساس آن از عناصر مؤثر بر ارتقای کیفیت قانون است کمک می‌کند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۵).

ادوار مجلس	طرح	لایحه	مجموع طرح‌ها و لوایح	قانون	رد صحن	مسترد	بایگانی	مسکوت
دوره اول	۱۶۱	۴۵۷	۶۱۸	۳۸۱	۹۶	۱۰۵	۲۹	۷
دوره دوم	۱۸۵	۳۱۷	۵۰۲	۳۱۶	۱۰۱	۴۲	۳۹	۴
دوره سوم	۲۰۶	۲۲۲	۴۲۸	۲۵۶	۹۱	۱۸	۶۲	۱
دوره چهارم	۲۲۰	۲۸۸	۵۰۸	۳۴۵	۷۵	۲۲	۶۶	۰
دوره پنجم	۱۸۰	۲۸۷	۴۶۷	۳۶۱	۸۲	۱۱	۱۱	۲
دوره ششم	۱۹۴	۳۶۰	۵۵۴	۳۹۷	۶۱	۸۵	۱۰	۱
دوره هفتم	۳۸۰	۳۹۵	۷۷۵	۳۳۹	۷۲	۵۳	۲۴	۰
دوره هشتم	۳۲۸	۳۵۱	۶۷۹	۳۵۳	۳۵	۱۷	۸۷	۰
دوره نهم	۴۸۱	۲۱۶	۶۹۷	۲۰۰	۲۷	۱۹	۱۱۴	۱
دوره دهم	۵۰۵	۲۲۸	۷۳۳	۱۸۸	۲۰	۲۵	۹۷	۰
دوره یازدهم	۶۷۵	۲۰۸	۸۸۳	۱۰۱	۱۴	۲۸	۶۸	۰

هرچند اصل در تقنین باید بر لایحه‌محوری باشد، در این مطالعه تحلیلی-تفسیری، بررسی و مشاهده آماری قوانین ادوار گذشته نشان می‌دهد تناسب چندانی در این خصوص رعایت نمی‌شود و نمی‌توان گفت قانون‌گذاری در کشور مبتنی بر لوایح است، بلکه قوانین طرح بنیان هم تعداد قابل توجهی از آمار قانون‌گذاری را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین آمار طرح‌های اعلام‌وصول‌شده نسبت به لوایح در ادوار اخیر افزایش چشمگیری داشته است. بعضاً قوانین طرح‌محور به دلیل عدم برخورداری از اصول و ضوابط نوین قانون‌نویسی، ابتدا بر نظرات کارشناسی، استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی و شیوه‌نامه‌های تنقیحی چالش‌هایی را برای نظام حقوقی کشور به وجود آورده‌اند. به باور جان استوارت میل^۵ قانون‌گذاری علاوه بر

آنکه کاری هوشمندانه است نیازمند ذهنی تربیت‌شده در اثر مطالعات طولانی و تلاش‌های مستمر است. وی به‌صراحت استدلال می‌کرد که مجلس قانون‌گذاری جایی برای تهیهٔ پیش‌نویس نیست. نمایندگان اغلب تخصص تهیهٔ پیش‌نویس یا اصلاحیه‌های آن را ندارند (کوئن جی، ۱۳۹۰: ۲۸۷).

این بررسی نشان می‌دهد یکی از عوامل مهم تورم و پراکندگی فعلی قوانین انجام ندادن «تنقیح قوانین» یا نسبت‌سنجی تنقیحی قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی و اصلاح یا نسخ بدون برنامه و پراکندهٔ قوانین دائمی به وسیلهٔ قوانین موقت یا سایر قوانین است؛ طوری که نه‌تنها فرایند تنقیح در تهیهٔ پیش‌نویس‌های تقنینی مغفول مانده بلکه صرفاً به استفاده از عبارت‌های کلی همانند «کلیهٔ قوانین و مقررات مغایر لغو می‌شود» یا «کلیهٔ قوانین مربوط به ... نسخ می‌شود» در مواد انتهایی مصوبات اکتفا شده است که این خود باعث نسخ ضمنی قوانین متعارض و ایجاد اختلاف‌نظر به دلیل تفاسیر متعدد بین مجریان شده است. در این زمینه اثرگذاری قوانین موقت مانند برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجهٔ سنواتی به دلیل عدم رعایت بحث‌های تنقیحی و ... چالش‌هایی جدی برای قوانین دائمی و نظام حقوقی کشور به وجود آورده است.

بر اساس مطالعات آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری ایران، آسیب‌های مربوط به کلیت نظام قانون‌گذاری ناشی از تعدد مراجع قانون‌گذاری و عدم تعیین حدود صلاحیت آن‌ها، عدم تبیین صحیح جایگاه نهادهای پژوهشی در فرایند تقنین و نبود نظام تنقیح قوانین، آسیب‌های مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان که در برخی موارد امکان ورود نمایندگان متخصص به مجلس را با چالش مواجه می‌کند، عدم رعایت کامل بایسته‌های قانون‌نویسی، فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی جهت تهیهٔ پیش‌نویس‌های متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم، عدم استفادهٔ صحیح از تجربیات داخلی و سایر نظام‌های حقوقی در قانون‌گذاری ذکر شده است (معاونت پژوهش‌های سیاسی-حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸: ۱).

۳-۱. سامانهٔ قانون‌گذاری و نقش آن در فرایند بررسی پیش‌نویس‌های تقنینی

برای جلوگیری از ارائهٔ بی‌رویهٔ طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی سامانه‌ای تحت عنوان «سامانهٔ قانون‌گذاری»^۶ از سال ۱۴۰۱ در مجلس راه‌اندازی شد و بنا بر این شد که همهٔ فرایند بررسی پیش‌طرح در این سامانه انجام شود. سامانه به نوعی آیین‌نامهٔ دیجیتال مجلس است که در این فرایند نمایندگان طراح باید پیش‌طرح را در سامانهٔ قانون‌گذاری بارگذاری کنند و بلافاصله شماره‌ای تحت عنوان شمارهٔ ثبت پیش‌طرح به آن اختصاص می‌یابد. برخلاف رویهٔ

سابق، بدون ثبت پیش‌طرح در سامانه قانون‌گذاری (غیر از طرح‌ها و لوایح فوری) امکان بررسی مراحل اداری آن در مجموعه معاونت قوانین و اعلام وصول آن در صحن وجود ندارد. راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری تا حدودی باعث جلوگیری از ارائه بی‌رویه طرح‌ها به مجلس شده است؛ طوری که در اجلاسیه اول دوره یازدهم مجلس تعداد ۳۵۷ طرح، در اجلاسیه دوم تعداد ۲۶۳ طرح، و در اجلاسیه سوم که این سامانه اجرایی شده است تعداد ۵۵ طرح در صحن علنی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. هرچند راه‌اندازی این سامانه باعث جلوگیری از ارائه طرح‌های متعدد و بعضاً مشابه شده است، باید توجه داشت این سامانه بیشتر جنبه شکلی دارد و از نظر ماهوی و رعایت قواعد تنقیحی نیاز به برنامه‌ریزی گسترده‌تری وجود دارد. چون باید اعمال تنقیح حین وضع یا نسبت‌سنجی تنقیحی و رفع تعارض‌ها (اثرسنجی قوانین مؤخر نسبت به مقدم) در پیش‌نویس‌های تقنینی، نیز در فرایند سامانه قانون‌گذاری دیده شود و سامانه از این جهت نیاز به بازبینی و بررسی دارد. به هر حال تأثیر ایجاد سامانه قانون‌گذاری به مثابه تصمیمی کارشناسی و اصولی در ساماندهی بخشی از وضعیت فعلی تدوین و تقنین طرح‌محور در جدول زیر به‌وضوح پیداست.

قبل از راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری			
اجلاسیه اول دوره یازدهم	از تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۰/۰۳/۰۶	تعداد طرح‌های اعلام وصول شده	۳۵۷
اجلاسیه دوم دوره یازدهم	از تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۱/۰۳/۰۶	تعداد طرح‌های اعلام وصول شده	۲۶۳
بعد از راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری			
اجلاسیه سوم دوره یازدهم	از تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۲/۰۱/۳۱	تعداد طرح‌های اعلام وصول شده	۵۵

۲. تبیین وضعیت مطلوب تنقیح و تدوین

قانون‌گذاری کارآمد از عناصر مهم پیشرفت و توسعه یک کشور و دستیابی به حکمرانی مطلوب به شمار می‌رود که با اعمال تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی محقق می‌شود. در خصوص تنقیح قوانین دو دسته اصول عمده وجود دارد؛ یک دسته مربوط به طبقه‌بندی قوانین است و دسته دیگر مربوط به تعیین روابط بین قوانین. در حقیقت مهم‌ترین کار در بحث تنقیح قوانین در دو موضوع خلاصه می‌شود؛ یکی اینکه قوانین تحت عناوین

موضوعه درست دسته‌بندی شوند (کدهای تنقیحی) و دوم اینکه روابط مختلفی که بین این قوانین وجود دارد به طور صحیح تبیین شود (کریمی، ۱۳۸۶: ۹). از جمله معیارهای نظام‌دهی فنی قوانین موضوعه قابل فهم بودن^۷ و قابلیت دسترسی از یک سو و کارآمدی^۸ از سوی دیگر است (کارپن و زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۰۲). به همین منظور و در جهت ساماندهی نظام حقوقی کشور بر اساس نظم نوین قانون‌گذاری، ابتدا باید عناوین موضوعی قوانین (کدهای تنقیحی) در سه قوه به صورت یکسان و مشابه تهیه و تدوین شود. تعیین عناوین موضوعی واحد در سه قوه از مقدمات تدوین بر اساس نظامات جدید و ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور است.

در این فرایند، برای دسته‌بندی موضوعی قوانین، معیار «موضوع» شاخص اصلی این دسته‌بندی قرار گرفته است و حسب مورد می‌توان از معیارهای دیگر- نظیر میزان حجم قوانین مربوط، دستگاه‌محوری، سابقه تاریخی، اهمیت، و... نیز استفاده کرد. اگر این عناوین بر اساس سازمان یا دستگاه‌ها تعیین شود با گذشت زمان و تغییر ساختارها نظم عناوین هم تغییر می‌کند. بر اساس ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵، تهیه و تدوین عناوین موضوعات (کدهای) تنقیحی از وظایف معاونت قوانین و مستند به ماده ۶ دستورالعمل اجرایی این قانون بر عهده شورای راهبردی است. همچنین از اهم وظایف هیئت مشاورین تدوین تنقیح و تفسیر قوانین مستند به ماده ۹ آیین‌نامه این هیئت، مصوب ۱۳۹۱/۰۵/۲۱، و تهیه و تنظیم عناوین موضوعات اصلی مجموعه‌های قوانین (کد) و پیشنهاد به معاون قوانین ذکر شده است.

هدف از این دسته‌بندی‌ها ابهام‌زدایی و ایجاد دسترسی آسان شهروندان به قوانین و مقررات منقح و فراهم آوردن امکان تنقیح قوانین است. در این نظم جدید، تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی بدون بررسی سوابق تقنینی و نسبت‌سنجی‌های تنقیحی امکان‌پذیر نیست.

۲-۱. استفاده از تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی (تنقیح حین وضع یا تنقیح پیشینی)

نقش و جایگاه تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی از اهمیت بسزایی برخوردار است. تنقیح و تقنین ارتباط تنگاتنگی دارند و به نوعی مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند. تنقیح را از لحاظ زمان اعمال قواعد تنقیحی می‌توان به پیشینی یا حین وضع و پسینی تقسیم کرد. تنقیح پیشینی یا حین وضع به منظور اثرسنجی صریح قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم و برای جلوگیری از تصویب قوانین مبهم و مکرر و غیر منقح در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی در حین وضع در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس اعمال می‌شود.

ضرورت انجام دادن تنقیح جهت تشخیص وضعیت‌های تنقیحی قوانین در حین تهیه و تدوین پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها امری اجتناب‌ناپذیر و گامی مهم در جهت نظم نوین قانون‌گذاری است که همگان بر آن واقف‌اند. نویسندگان برای تدوین پیش‌نویس یک قانون باید به سوابق قانونی مرتبط با موضوع جهت اعمال تنقیح حین وضع دسترسی کامل داشته باشند. در این خصوص استفاده از سیستم «بانک قوانین» و ابزارهای فنی مانند «هوش مصنوعی» و ... برای کمک به کارشناسان جهت تشخیص هر چه بهتر تعارضات قانونی بسیار گره‌گشا و حائز اهمیت است. هیئت رئیسه مجلس می‌تواند در چارچوب امکانات موجود و بودجه مصوب تشکیلاتی مناسب جهت تدوین، نگارش، ویرایش حقوقی و ادبی طرح‌ها و لوایح ایجاد کند (قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹، ماده ۷۱).

تنقیح ضمن نظم‌دهی به نظام قانون‌گذاری دارای یک رابطه تام با مطلوبیت نظام حکمرانی است که به ساماندهی مدیریت کشور می‌انجامد. چون تنقیح در مقام تبیین و تمیز نسبت بین قوانین مؤخر و مقدم است. با انجام دادن تنقیح حین وضع در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، هم‌پوشانی مواد قانونی و تعارض و تکرار احکام و مواد قانونی شناسایی و حذف می‌شود. این باعث شفافیت، ساده‌سازی، رفع ابهام، و دسترسی سریع شهروندان به قوانین می‌شود که خود در جهت برقراری عدالت و دستیابی به حکمرانی مطلوب است. اعمال تنقیح قوانین در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، جهت تشخیص وضعیت‌های تنقیحی، باید به صورت نسخ صریح انجام شود. در حال حاضر قوانینی که تصویب می‌شوند قوانین مقدم را به صورت صریح نسخ نمی‌کنند بلکه موارد نسخ صریح بسیار محدود است و بیشتر این قوانین به صورت ضمنی نسخ می‌شوند؛ طوری که در ماده آخر اکثر قوانین از عبارات کلی «قوانین مغایر لغو می‌گردد» یا «قوانین مغایر نسخ می‌گردد» استفاده می‌شود و ضمن ایجاد ابهام در وضعیت تنقیحی قوانین مقدم باعث تفاسیر متعدد نسبت به این قوانین و مشکلات بعدی برای مجریان قانون شده است.

از آنجا که هدف از وضع قانون تضمین اهداف غایی نظیر عدالت، شناسایی حق بر امنیت حقوقی اشخاص، پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی شهروندان، برقراری نظم عمومی، و اخلاق حسنه است، میزان دستیابی به اهداف نخستین زمانی قابل پیش‌بینی است که متن قانون در سایه اصول و قواعد مطلوب و شایسته حوزه ابتکارات تقنینی تهیه و نگارش شود. در واقع چنانچه در هنگام تهیه ابتکارات تقنینی اهمیت حوزه تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون، اصول و قواعد ماهوی، شکلی، محتوایی، فنی، و الزامات زبان‌شناسی آن به طور هم‌زمان و در کل متن رعایت نشود بی‌تردید، پس از تصویب، قوانینی بی‌کیفیت و ناکارآمد و غیراثربخش موجودیت می‌یابد.

بی‌توجهی به این الزامات ما را با وضع قوانین پیچیده، مبهم، غیر شفاف، غیر منسجم، ناسازگار، ناقص، مکرر، و پراکنده مواجه خواهد کرد که نتیجه‌ای جز عدم اجرای قانون ندارد (حبیب‌نژاد و حق‌پناهان، ۱۴۰۱: ۷۲ و ۷۳). ارزیابی پیش از تصویب قوانین ارزیابی معطوف به آینده است. در این ارزیابی، پیش از اتخاذ تصمیم‌های تقنینی، آثار بالقوه و احتمالی قانون بررسی می‌شود و این امکان فراهم می‌آید که راه‌حل مناسب‌تری برای رفع مشکلی که قانون در پی رفع آن است توسط قانون‌گذار ارائه شود (صابری و طحان‌نظیف، ۱۴۰۰: ۱۱۴). لازمه تحقق اصل امنیت حقوقی انتشار قوانین، سهولت دسترسی به آن‌ها، انسجام قوانین، شفافیت قوانین و به دور از هر گونه ابهام و تشتت، و قابل فهم بودن قوانین و مقررات است که در سایه تنقیح قابل تحقق خواهد بود (پروین و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۶). فرایند تهیه پیش‌نویس به طور طبیعی شامل چهار مرحله اصلی است: طراحی، نگارش، بازنگری، ویرایش. تهیه یک متن قانونی فرایندی ذاتاً مشارکتی و میان‌رشته‌ای است که به انواع مختلفی از تخصص‌ها نیازمند است که در یک مسیر برگشت‌پذیر و بحث‌محور با وجود همه دیدگاه‌ها از جهات کیفیت فنی و حقوقی و زبانی و با رویه‌های تصمیم‌گیری روشن مورد بازبینی قرار می‌گیرد (کارپن و زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۶۴). در انگلستان، سازکارهای تنقیح قوانین عبارت است از ادغام، نسخ^۹، بازنویسی، شرح، بازنشر^{۱۰}، و تجدیدنظر (موسموتی، ۱۴۰۱: ۲۳۷).

بر اساس ضوابط مقدماتی تنقیح- از جمله تعیین و ترسیم هرم هنجارهای حقوقی یا سلسله‌مراتب قوانین و مقررات کشور و نسبت‌سنجی تنقیحی قوانین و اصل ضرورت- مرجع تنظیم موظف است پیش از تهیه پیش‌نویس، ضمن بررسی قوانین پیشین و تشخیص ارتباط موضوعی آن‌ها با پیش‌نویس تقنینی، ضرورت تقنینی تصویب احکام جدید را بررسی کند. در بعضی موضوعات نیاز به تصویب قانون جدید وجود ندارد یا اینکه از طریق مقررره‌گذاری مرتفع می‌شود. دلایل تشخیص ضرورت تقنینی عبارت‌اند از: ۱. خلأ قانونی؛ ۲. تعارض؛ ۳. ضرورت اصلاح؛ ۴. اجمال و ابهام؛ ۵. متناسب‌سازی ضمانت اجرا؛ ۶. عدم کفایت ابزارها و راهکارهای قانونی دیگر نظیر صدور تصویب‌نامه (اصول و ضوابط تنقیح قوانین، ۱۴۰۱: ۴). آرتور جی رینرسون^{۱۱} بر آن است که قانون‌نویسی یک کار حرفه‌ای است و نباید آن را ساده و سهل بشماریم. قانون‌نویسان باید به نظام حقوقی و قانون‌گذاری کشور خود کاملاً مسلط باشند. نویسنده قانون باید هم به زبان ملی خود و فنون ادبی مسلط باشد هم نظام حقوقی کشور خود را بشناسد. چنانچه جمع بین هر دو در یک فرد ممکن نباشد لازم است متخصصان زبان‌شناس و متبحر در امر نگارش در کنار متخصصان حقوقی به نوشتن قانون اهتمام ورزند (قانون‌نویسی گام‌به‌گام، ۱۳۹۹: ۳). نویسندگان پیش‌نویس قانون باید علاوه بر آموزش‌های آکادمیک به

صورت عملی نیز زیر نظر کارمندان باتجربه مهارت‌های لازم را کسب کنند. ساختاربندی پیش‌نویس‌های تقنینی بر اساس اصول و فنون و ضوابط تنقیح حین وضع مشخص می‌کند چه قوانین یا احکام قانونی از قوانین موجود تحت تأثیر قوانین در دست تهیه قرار می‌گیرند. این نسبت‌سنجی‌های تنقیحی باید توسط متولیان امر به صورت نسخ «صریح» انجام شود نه نسخ «ضمنی». نسخ ضمنی مقابل نسخ صریح است و به این معناست که قانون‌گذار در موضوع واحد بدون اشاره به حکم سابق حکم دیگری را وضع می‌کند که باعث اختلاف در تفسیر و سردرگمی مجریان می‌شود. چون اجرای یک قانون به نحوه تدوین آن بستگی دارد.

عدم رعایت قواعد تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی موجب «اجمال، ابهام» و نیز «تعارض» متون قانونی می‌شود. اجمال و تعارض و سکوت متون قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم به ناامنی قضایی و حقوقی منجر می‌شود و فساد اداری و اقتصادی با استفاده از موارد سکوت و اجمال و تعارض قوانین بر کشور حاکم خواهد شد (کمیته تنقیح قوانین، ۱۳۹۸: گزارش عملکرد سالانه). کارآیی و اثربخشی عملکرد قوانین مستلزم استفاده از مهارت‌های فنی و تنقیحی یا دانش تخصصی تنقیح در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی است.

انجام ندادن تنقیح قوانین در حین تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی و بدون مداخله خود قانون‌گذار باعث می‌شود هیچ‌گاه تنقیح به جایگاه مطلوب خود دست پیدا نکند. تدوین اصول و ضوابط تنقیح قوانین و دستورالعمل تنقیح و تدوین قوانین می‌تواند در تدوین لوایح و طرح‌ها بسیار گره‌گشا باشد و به منزله یک متن مبنا و راهنما برای کاربران جهت اثرسنجی و نسبت‌سنجی دقیق و صریح قوانین تعیین شود (الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۹). به منظور انجام دادن تنقیح به شکل فنی و اصولی و پرهیز از انجام دادن سلیقه‌ای آن، ابتدا باید اصول حاکم بر آن مشخص شود تا از اعمال رویه‌های مختلف جلوگیری شود و قاعده‌گذاری در این زمینه یعنی تهیه این اصول و ضوابط جز از طریق مجلس ممکن نیست (بنی‌عامریان و اسلامی‌پناه، ۱۳۹۴: ۱).

یکی از مزیت‌های تنقیح این است که باید تکلیف قوانین مقدم در حین تدوین طرح یا لایحه جدید مبنی بر نسخ یا عدم نسخ آن‌ها صریحاً مشخص شود. قانون‌گذار باید روشن و شفاف و با صراحت تمام نسخ‌ها را اعلام کند. قواعد تنقیحی که در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی کاربردی و لازمه‌الرعايه هستند باید به صورت «اصول و ضوابط تنقیح» تهیه شوند و در اختیار متولیان امر قرار گیرند. تهیه اصول و ضوابط تنقیح باعث ایجاد رویکرد یکسان مبتنی بر روش علمی در مراحل تنقیح و تدوین قوانین از طریق تعیین معیارهای تنقیح و تدوین می‌شود.

نتایج مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد تنقیح قوانین مستلزم شناسایی و اعمال اصول و فنون خاصی است که باید از سوی مراجع صلاحیت‌دار تصویب شوند. این اصول و فنون گاهی در قالب قانون تفسیر قوانین، گاهی در قالب قانون نسخ قوانین، و گاهی نیز در قالب راهنمای عمل تنقیح و تدوین شناسایی و اعلام شده‌اند (معاونت قوانین مجلس، ۱۳۹۷: اصول و ضوابط تنقیح قوانین، ۱۰). همان‌طور که با راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری طرح‌ها در این سامانه بارگذاری می‌شوند و در فرایند بررسی در صورت داشتن ایراد شکلی و انشایی و عدم رفع این ایرادها ضمانت خروج طرح از فرایند بررسی را در پی خواهد داشت، تنقیح حین وضع و نسبت‌سنجی دقیق قوانین مؤخر و مقدم در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی نیز باید الزام‌آور شود؛ طوری که عدم اعمال قواعد تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی با ضمانت اجرایی خروج از فرایند بررسی در سامانه قانون‌گذاری و عدم اعلام وصول در صحن علنی مجلس همراه باشد. از طرفی کار تنقیح قوانین کاری فنی و تخصصی است و اکثر نمایندگان مجلس در خصوص مسائل فنی و تخصصی تنقیح اطلاع کافی ندارند. لازم است:

۱. «دفتر تنقیح قوانین» با حضور کارشناسان متخصص و زیر نظر معاونت قوانین مجلس جهت بررسی و اعمال تنقیح حین وضع نسبت به پیش‌نویس‌های تقنینی تشکیل شود.
 ۲. به دلیل اهمیت تنقیح در تدوین قوانین و نظم نوین قانون‌گذاری کشور، تشکیل «کمیسیون تنقیح قوانین» به مثابه یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس تصویب شود.
- مطالعات میدانی نشان می‌دهد رعایت قواعد و معیارهای تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی ضمن ارتقای کیفیت قانون‌گذاری و ایجاد امنیت حقوقی و تسهیل دسترسی به قوانین باعث دستیابی قوانین به اهداف نهایی خود در اجرا می‌شود.

۲-۲. نقش تنقیح در تدوین قانون جامع

در طول تاریخ قانون‌گذاری حجم عظیمی از قوانین به وسیله قوانین بعدی مکرر مورد تغییر و اصلاح واقع شده‌اند؛ طوری که وضع بیش از ۱۲۵۱۳ عنوان قانون (سامانه ملی قوانین و مقررات کشور، داتیک)^{۱۵} که بعضاً متعارض و منسوخ و ... هستند دستیابی مطمئن و آسان به قوانین و احکام قانونی معتبر را برای مجریان و قضات و شهروندان بسیار دشوار و بعضاً ناممکن کرده است. راهکار برون‌رفت از وضعیت نابه‌سامان موجود تبدیل این قوانین پراکنده به یک «کد» قانون جامع است.

در این زمینه تدوین شکلی مهم‌ترین ابزار برای مدیریت انبوه قوانین و مقررات شناخته می‌شود. اما در ایران با آنکه سوابق طولانی در زمینه تدوین و تنقیح وجود دارد موفقیتی در این زمینه حاصل نشده است. منظور از تدوین شکلی گردآوری و تجمیع قوانین و مقررات مختلف

در یک متن یا ساختار جامع است، به نحوی که با تدوین و تصویب آن متن جدید به عنوان متن لازم‌الاجرا و رسمی انتشار پیدا کند و جایگزین متون قانونی قبلی شود. بدین ترتیب آنچه در تدوین شکلی مد نظر است مدیریت حجم بزرگ قوانین و مقررات از طریق تجمیع آن‌ها در یک متن واحد است. در این معنا تدوین شکلی امری فراتر از تنقیح است و علاوه بر آن تجمیع متون قانونی حول یک فهرست منظم و جامع نیز مد نظر نهاد تدوین‌کننده قرار می‌گیرد (آقای طوق، ۱۳۹۸: ۳).

تبدیل قوانین پراکنده در موضوعات مختلف به کد جامع در مرحله اول نیازمند تعیین عناوین موضوعی قوانین جامع در هر یک از موضوعات مختلف است و در مرحله دوم نیازمند عملیات تنقیح و تدوین است. در این زمینه با دو نوع قانون جامع مواجهیم: ۱. قانون جامع تنقیحی که در این نوع قانون جامع کارشناسان امر تنقیح بدون هر گونه تغییر ماهوی قانون از نظر شکلی هم در حدودی که تبدیل به کد بشود صرفاً اقدام به تعیین وضعیت‌های تنقیحی قوانین مربوط به یک موضوع می‌کنند. تهیه قانون جامع تنقیحی مربوط به مرحله بعد از وضع قانون است و شامل پیش‌نویس‌نگاری تقنینی نمی‌شود (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۹: بند ۷، ماده ۳)؛ ۲. قانون جامع تأسیسی (اصلاحی) که در این فرایند کارشناسان امر تنقیح ضمن تعیین وضعیت‌های تنقیحی قوانین مرتبط با یک موضوع اصلاحات لازم را نیز در متن قانون انجام می‌دهند که به صورت یک لایحه یا طرح جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. این مطالعه نشان می‌دهد تدوین قانون جامع اصلاحی با اعمال تنقیح در تهیه و تدوین آن، ضمن ساماندهی نظام حقوقی کشور، حرکت به سمت نظم نوین قانون‌گذاری است که همان نگاه مطلوب مد نظر است.

بنابراین سیاست‌گذاری بر پایه حکمرانی مطلوب ایجاب می‌کند با توجه به گسترش حجم قوانین و مقررات از یک سو و مشکلات دسترسی به قوانین معتبر از سوی دیگر، با حذف قوانین غیر معتبر یا تعیین قوانین معتبر از نامعتبر، مبتنی بر اصول و قواعد تنقیح، با هدف بهبود کیفیت قوانین و کاهش کمیت آن‌ها از طریق فرایند تنقیحی تشخیص قوانین و احکام قانونی معتبر در موضوعات واحد به سمت تدوین قانون جامع تأسیسی حرکت کرد؛ یعنی قوانین معتبر و لازم‌الاجرا در موضوعات مختلف یا کدهای موضوعی (تدوین یک کد؛ یعنی تجمیع قوانین معتبر در یک مجموعه با نظم و ترتیب خاص) به صورت مجموعه‌ای تحت عنوان قانون جامع تأسیسی گردآوری شوند.

گردآوری قوانین و مقررات هم‌موضوع در یک مجموعه دارای ساختار و نظم جدید را کد یا قانون جامع می‌گویند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: مدخل ۱۵۰۰). فرایند تدوین قانون جامع

تأسیسی شامل طبقه‌بندی (تهیه فهرست‌های موضوعی قوانین یا کدهای تنقیحی)، گردآوری قوانین مرتبط با هر موضوع، و سپس پالایش (اعتبارسنجی) قوانین مربوط به یک موضوع خاص با نظم منطقی به منظور تدوین قانون جامع و ارائه به مجلس جهت تصویب است. در نظم نوین قانون‌گذاری باید متناسب با عناوین موضوعات تنقیحی (کدهای تنقیحی) قوانین جامع در کشور تصویب شوند و همه قوانین پراکنده قبلی در هر موضوع گردآوری و اعتبارسنجی و بر اساس نظم منطقی و علمی به گونه‌ای هماهنگ و منسجم تدوین و به قانون جامع واحد تبدیل شوند؛ طوری که با تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون جامع در هر یک از موضوعات تعیینی همه قوانین پراکنده قبلی سریعاً منسوخ شوند. در این نظم نوین قانون‌گذاری، نظام حقوقی از طریق کنار گذاشتن قوانین منسوخ، تکراری، متغی با موضوع، متغی با اجرا، و متروک شفاف می‌شود و خلأهای موجود در یک موضوع خاص نیز آشکار می‌شود و مقدمات بهبود و اصلاح نظام حقوقی فراهم می‌شود و هر گونه اصلاح و تغییر یا الحاق و تصویب قوانین جدید باید در همین قانون دیده شود تا دوباره قوانین پراکنده در کنار قانون واحد موجب تشتت وضعیت قانون‌گذاری نشود. رفع ابهام وضعیت‌های تنقیحی قوانین متعارض و دسترسی سریع و نظام‌مند کاربران به قوانین معتبر و لازم‌الاجرا، ایجاد امنیت حقوقی، جلوگیری از فساد اداری، افزایش کیفیت و کاهش کمیت قوانین از جمله اهداف تنقیح است که با تدوین قانون جامع فراهم می‌آید و منجر به حکمرانی مطلوب در یک کشور می‌شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نقش و جایگاه تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی به دلیل آثاری که می‌تواند در افزایش کیفیت و کاهش کمیت قوانین از طریق ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور داشته باشد بر هیچ‌کس پوشیده نیست. تنقیح قوانین به منزله یکی از ارکان در حقوق قانون‌گذاری باعث ارتقای کیفیت قانون‌گذاری از طریق رفع ابهام، دسترسی آسان به قوانین، ایجاد امنیت حقوقی، جلوگیری از فساد اداری، کارایی و اثربخشی اجرایی در جهت ساماندهی نظام حقوقی کشور می‌شود که متعاقباً به حکمرانی مطلوب منجر خواهد شد.

رسیدن به اهداف وضع قانون از جمله در پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی شهروندان نیازمند تحولاتی در همه لایه‌های نظام قانون‌گذاری است و در این خصوص مرحله تنقیح و تدوین نقشی اساسی دارند. از این رو، اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در امر قانون‌گذاری بسیار مهم است و نباید فرصت‌ها را در این موضوع از دست داد.

به همین منظور پیشنهادهایی در سه لایه ساختاری، هنجاری، رفتاری با تأکید بر اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بدین شرح ارائه می‌شود:

آموزش کارگزاران تقنینی اعم از نمایندگان، دبیران کمیسیون‌ها، کارشناسان مرکز

پژوهش‌های مجلس و دیگر مراکز تحقیقاتی مرتبط با قانون در قوای دیگر در حوزه تنقیح بسیار اهمیت دارد. این آموزش حداقل باید جزئی از فرایند جذب همکاران علمی در این مراکز تحقیقاتی تقنینی باشد.

الزامی کردن اعمال تنقیح حین وضع در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی باید مورد توجه قرار گیرد؛ طوری که اعلام وصول هر گونه لایحه یا طرح مشتمل بر تغییر قوانین مقدم (از جمله نسخ، اصلاح، الحاق، تفسیر) یا قانون‌گذاری جدید منوط به تعیین وضعیت تنقیحی تعارضات قوانین مؤخر و مقدم باشد. همچنین عدم رعایت اصول و ضوابط تنقیح حین وضع در پیش‌نویس‌های تقنینی منجر به ضمانت اجرای عدم وصول در صحن علنی مجلس شورای اسلامی شود؛ همان‌طور که در حال حاضر در خصوص ایرادهای شکلی و انشایی نسبت به پیش‌نویس‌های تقنینی در سامانه قانون‌گذاری انجام می‌شود و نتایج خوبی به همراه داشته است. باید سند «اصول و ضوابط تنقیح قوانین» مبنی بر تهیه و تدوین قواعد کاربردی و لازم‌الرعایه تنقیحی در حوزه «تنقیح حین وضع»، «تنقیح پسینی»، و «تدوین قانون جامع» در جهت ایجاد رویکرد یکسان در سه قوه مبتنی بر روش‌های علمی در تنقیح و تدوین قوانین به منزله یک متن مبنا، جهت راهنمایی کارشناسان امر تنقیح، تهیه و تدوین شود.

تنقیح و تدوین قوانین بر اساس نظم نوین قانون‌گذاری باید منجر به تدوین قوانین جامع («تنقیحی» و «تأسیسی») در همه کدهای تنقیحی شود. سپس در هر یک از موضوعاتی که قانون جامع تصویب شده باشد اعلام وصول لایحه یا طرح توسط رئیس جلسه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی منوط به تعیین جایگاه و نسبت‌سنجی مواد لایحه یا طرح با قانون جامع باشد. تقویت و توسعه «بانک قوانین» در مجلس شورای اسلامی و استفاده از فناوری «هوش مصنوعی» جهت دسترسی هر چه بهتر به سوابق قانونی مرتبط و شناسایی قوانین متعارض و جلوگیری از تصویب قوانین تکراری و مشابه در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی، تنقیح حین وضع (تنقیح پیشینی)، یا نسبت‌سنجی دقیق قوانین به صورت نسخ صریح (نه ضمنی) باید در دستور کار قرار گیرد.

از نظر ساختاری نیز، به دلیل اهمیت تنقیح در ساماندهی قوانین و ایجاد نظم نوین قانون‌گذاری و با توجه به اینکه تنقیح قوانین یک عمل فنی و تخصصی است و اکثر نمایندگان مجلس در خصوص مسائل فنی و تخصصی تنقیح اطلاع کافی ندارند، لازم است «دفتر تنقیح قوانین» با حضور کارشناسان متخصص امر تنقیح قوانین زیر نظر معاونت قوانین مجلس جهت بررسی و اعمال تنقیح حین وضع تشکیل شود. در این زمینه تشکیل و تصویب «کمیسیون تنقیح قوانین» به عنوان یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس نیز پیشنهاد می‌شود.

یادداشت‌ها

1. transparency
2. accessibility
3. codification

۴. مصاحبه با ابوالفضل الموتیان، مدیرکل اداره اسناد و تنقیح قوانین.

5. Johan Stuart Mill

۶. مصاحبه با حسین رفسنجانی‌مقدم، مدیرکل تدوین قوانین.

7. intelligibility
8. efficiency
9. abrogate
10. reprint
11. Arthur J. Ryneerson
12. Dotic.ir

منابع

کتاب

- انصاری، ب. (۱۳۹۹). *اصول و فنون قانون‌گذاری تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح، و تدوین قوانین*. تهران: دادگستر.
- الموتیان، ا. (۱۳۸۹). *مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین «مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران»*. تهران: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جعفری لنگرودی، م. (۱۳۷۶). *ترمینولوژی حقوق*. تهران: گنج دانش.
- رینرسون آ.ج. (۱۳۹۹). *قانون‌نویسی گام‌به‌گام*. مترجم: آزاده عبدالله‌زاده شهربابکی. تهران: سمت.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*. مترجم: حسن وکیلان. تهران: سمت.
- کوئن‌جی، م. (۱۳۹۰). *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان)*. مترجم: حسن وکیلان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مقالات

- آقای‌طوق، م. (۱۳۹۸). «تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور». *حقوقی دادگستری*، ۱۳ (۱۰۶)، ۱ - ۱۹.
- پروین، خ. و فرامرزی، ر. و پاشایی‌امیری، ا. (۱۳۹۹). «تنقیح قوانین و مقررات گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی». *دانش حقوق عمومی*، ۹ (۳۰)، ۹۵ - ۱۱۶.
- حبیب‌نژاد، ا. و حق‌پناهان، ز. (۱۴۰۱). «فرایند ابتکار تقنینی و مؤلفه‌های مؤثر در آن با تأکید بر مخاطب قانون در پرتو مطالعات تطبیقی». *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ۱۳ (۲۷)، ۷۱ - ۱۰۰.
- حبیب‌نژاد، ا. و عامری، ز. (۱۳۹۹). «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی». *مجلس و راهبرد*، (۱۰۲)، ۲۴۱ - ۲۶۵.
- حبیب‌نژاد، ا. و سعید، ز. (۱۳۹۹). «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی در برنامه‌های توسعه». *دانش حقوق عمومی*، ۹ (۲۸)، ۹۳ - ۱۱۴.
- حبیب‌نژاد، ا. و تقی‌زاده، ا. (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته». *دانش حقوق عمومی*، ۲۶، ۲۵ - ۴۶.

سلطانی، س.ن. (۱۳۹۳). «علل نافرجامی تدوین و تنقیح در ایران». پژوهش حقوق عمومی، ۱۶ (۴۵)، ۱۳۱ - ۱۶۴.

صابری، ع. و طحان‌نظیف، ه. (۱۴۰۰). «مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون در مرحله تقنین». دانش حقوق عمومی، ۱۰ (۳۴)، ۱۱۳ - ۱۳۲.

طحان‌نظیف، ه. و هادی‌زاده، ع. (۱۳۹۷). «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران». دانش حقوق عمومی، ۷ (۲۱)، ۱۰۱ - ۱۲۴.

کریمی، ع. (۱۳۸۶). «اصول حاکم بر تنقیح قوانین». فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور، (۱۱)، ۷ - ۱۷.

اسناد و مدارک

بنی‌عامریان، ز. و اسلامی‌پناه، ع. (۱۳۹۴). «اصول و قواعد حاکم بر تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران». پایان‌نامه دانشجویی.

سامانه ملی قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۱/۰۷/۲۰). داتیک.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸).

شورای راهبردی تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۱). «تفاهم‌نامه قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور». اصول و ضوابط تنقیح قوانین (تنقیح پسینی).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸).

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹).

قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۳۸۹).

گروه تخصصی تدوین قانون جامع (۱۴۰۰). «تفاهم‌نامه قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور». دستورالعمل تدوین قانون جامع.

گزارش اداره کل تدوین (۱۴۰۲/۰۳/۰۷). «آمار طرح‌ها و لوایح یازده دوره مجلس شورای اسلامی، شماره ۳۸.

معاونت پژوهش‌های سیاسی-حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری ایران (ویرایش دوم). دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.

معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). شیوه‌نامه تنقیح قوانین (۱۰).

هیئت مشاورین تدوین، تنقیح، و تفسیر قوانین (۱۳۹۸/۱۲/۱۵). «گزارش عملکرد سالانه». کمیته تنقیح قوانین.

References

Books

- Alamutian, A. (2010). *Moghadameyi bar Osool va Qavaede Tanqih Qavanin, Asatid va Saheb-Nazaran*. Tehran: Research Deputy of Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Ansari, B. (2020). *Osool va Fonoon Qanungozari Tanzim Pishnevis Tarh'ha va Lavayeh, Tanqih va Tadvin Qavanin*. Tehran: Dadgostar. (in Persian)
- Jafari Langarudi, M. (1997). *Terminology Hoquq*. Tehran: Ganj Danesh. (in Persian)
- Koen-J, M (2011). *Goftarhayi dar Qanun va Qanungozari*, translated by Vakilian-Hassan. Tehran: Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Rynearson-A.J. (2020). *Qanungozari Gam-be-Gam, Legislative drafting: Step-by-Step, translated by Azadeh Abdulazadeh Shahrababaki*. Tehran: Samt. (in Persian)
- Xanthaki, H. (2022). *Qanun Nevisi: Honar va Fanavari Qavaed Tanzimgari, Drafting legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, translated by Vakilian-Hassan. Tehran: Samt. (in Persian)

Articles

- Aghaei-touq, M. (2018). Formal Codification; a missing link in the codification of laws and regulations in Iran. *The Judiciarys Law Journal*, 83 (106), 1-19.
- Habibnejad, A. and Ameri, Z. (2019). Law-making in the Iranian Legislative System in the Light of Legislative-Drafting Models. *Parliament and Strategy*, (102), 241-265.
- Habibnejad, A., Haghpanahan, Z. (2022). Comparative Study of The Process of the Legislative Initiative and its Effective Components with Emphasize on the Legislative Audience. *Studies in Contemporary Comparative Law*, 13(27), 71-100.
- Habibnejad, A., Saeid, Z. (2019). The Challenges of the Parliamentary Oversight on the Development Plans, *Scientific Research Quarterly of Knowledge of Public Law*, 9 (28), 93-114.
- Habibnejad, A., Taghizadeh, A. (2018). Legislative Needs Assessment; A Required Element in Competent Legislation. *Public Law Knowledge*, 26, 25-46.

- Karimi, A. (2007). Osoole Hakem bar Tanqihe Qavanin. *Legal Information Quarterly of the Deputy Legal and Affairs of the President's Parliament*, (11), 7-17. (in Persian)
- Parvin, Kh., Faramarizi, R. & Pashaei-Amiri, A. (2019). Expurgation of Laws and Regulations; a Step in Ensuring the Principle of Legal Certainty. *Public Law Knowledge*, 9(30), 95-116.
- Saberi, A., Tahannazeef, H. (2021). Islamic Consultative Assembly & the Necessity of Regulatory Impact Assessment in the Legislative Stage. *Public Law Knowledge*, 10 (34), 113-132.
- Soltani, S.N. (2013). Causes of Failures in Codification of Laws in Iran Legal System, *Public Law Research Quarterly*, 16 (45), 131-164.
- Tahannazeef, H., Hadizadeh, A. (2017). The Nature of the Development Plan Laws in the Legal System of Iran. *Public Law Knowledg*, 7(21), 101-124.

Documents

- Bani Amrian, Z., Eslamipannah, A. (2014). Osool va Qavaede Hakem bar Tanghih Ghavanin va Moghararat dar Nezame Hoquqi Iran, student Thesis. (in Persian)
- General policies of the legislative system (2018).
- National system of laws and regulations of the country (2022). Datik, October12.
- Report of the advisory board for drafting, revision and interpretation of laws (2018). revision committee of laws, annual performance report, March 5, 2020.
- Report of the General Directorate of Compilation (2023). statistics of plans and bills of the eleventh period of the Islamic Council, No. 38, May 28.
- The memorandum of understanding of the three powers in the field of revising the laws and regulations of the country (1400). guidelines for drafting a comprehensive law. specialized group for drafting a comprehensive law.
- The memorandum of understanding of the tripartite powers in the field of revision of laws and regulations of the country (2022). principles and rules of revision of laws (post revision). strategic council for revision of laws and regulations of the country.
- The Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979).
- The Law of Internal Regulations of the Islamic Council (2000).

The Law on Compilation and Revision of the Laws and Regulations of the Country (2010).

Vice President of Political-Legal Researches of the Parliament Research Center (2018). Pathology of the Legislative System of the Republic of Iran (2nd Edition). Legal Studies Office of the Islamic Council Research Center. serial number 16080.

فهرست محصولات انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان - آذرماه ۱۴۰۳

ردیف	عنوان	پدیدآور	سال نشر
۱	اصول حکمرانی در حکومت اسلامی	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۳
۲	اندیشه‌های حقوق عمومی	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۳
۳	تفسیر قانون اساسی	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۳
۴	قانون مادر؛ مجموعه اشعار کودکان	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۳
۵	حقوق اداری	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۳
۶	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۵	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۳
۷	مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری (۱۳۹۵-۱۳۹۷)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۳
۸	تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ جلد سوم (اصل نوزدهم تا بیست و نهم)	عباس کعبی	۱۴۰۲
۹	تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ جلد چهارم (اصول سی‌ام تا چهل و دوم)	عباس کعبی	۱۴۰۲
۱۰	تحلیل موضوعات روز از دیدگاه حقوق عمومی	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۲
۱۱	حقوق برنامه	هادی طحان نظیف علی هادی‌زاده	۱۴۰۲
۱۲	شرح قانون اساسی؛ فصل حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن اصول ۵۶، ۵۹، ۶۰	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۴۰۲
۱۳	شرح قانون اساسی؛ فصل اقتصاد و امور مالی (اصول ۴۴ و ۴۵)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۴۰۲
۱۴	شرح قانون اساسی؛ فصل قوه مقننه، جلد سوم (اصول ۷۶، ۸۴)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۴۰۲
۱۵	شرح قانون اساسی؛ فصل حقوق ملت، جلد دوم (اصول ۳۲، ۴۱ و ۴۲)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۴۰۲
۱۶	قانون دیوان عدالت اداری همراه با آخرین اصلاحات مصوب ۱۴۰۲	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۲
۱۷	مجموعه قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۲
۱۸	مشروح مذاکرات سال ۱۳۷۹ شورای نگهبان (بخش دوم - مهر تا اسفند)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۲
۱۹	مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۷۹ (بخش اول فروردین تا شهریور)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۲
۲۰	آشنایی با جایگاه و صلاحیت های شورای نگهبان (سه زبانه)	علی فتاحی زعفرندی	۱۴۰۲
۲۱	حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۲
۲۲	اسناد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۱
۲۳	سیاست‌های کلی قانون‌گذاری؛ تحلیل محتوا و سازوکارهای اجرا	محمد صادق فراهانی	۱۴۰۱
۲۴	شرح قانون اساسی؛ اصول کلی (اصول ۲ و ۸)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۴۰۱
۲۵	شرح قانون اساسی؛ فصل قوه مقننه (جلد دوم)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۴۰۱
۲۶	شرح قانون اساسی، فصل رهبری، جلد دوم (بندهای ۲ و ۳ و ۷ اصل ۱۱۰)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۴۰۱
۲۷	گفتارهایی در حقوق عمومی اسلامی	عباس کعبی	۱۴۰۱

۳۶۴ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

۲۸	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره دهم	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۱
۲۹	مشروح مذاکرات شورای نگهبان در خصوص آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۱
۳۰	مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۳ بخش دوم (مهر تا اسفند)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۱
۳۱	نظام حقوقی حاکم بر انتخابات جلد دوم: مدیریت انتخابات و نظارت بر آن	مصطفی منصوریان	۱۴۰۱
۳۲	آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان	علی فتاحی زفرقندی سید مهدی جوادی	۱۴۰۰
۳۳	بنیان صیانت؛ شورای نگهبان از مشروطه تا جمهوری اسلامی ایران	مهدی نورایی	۱۴۰۰
۳۴	چهل سال قانون اساسی	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۰
۳۵	حقوق بودجه	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۰
۳۶	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۰
۳۷	مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری ۸۳ تا ۹۲	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۰
۳۸	مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری ۹۲ تا ۹۶	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۰
۳۹	محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم اصول ۹۱ الی ۱۷۷)	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۰
۴۰	محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد اول اصول ۱ الی ۹۱)	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۰
۴۱	مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۵ بخش دوم (مهر تا اسفند)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۰
۴۲	مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۶ بخش دوم (مهر تا اسفند)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۴۰۰
۴۳	آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان، ویژه دانشجویان حقوق	علی فتاحی زفرقندی	۱۴۰۰
۴۴	شورای نگهبان در اندیشه قانون‌گذار اساسی از مشروطه تا جمهوری اسلامی ایران	مهدی نورایی	۱۴۰۰
۴۵	نشست‌های تحلیلی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۰
۴۶	نشست‌های تحلیلی بررسی ساختار و فرآیندهای انتخابات ریاست جمهوری در آمریکا	جمعی از نویسندگان	۱۴۰۰
۴۷	سلسله نشست‌های با موضوع قانون اساسی دستاوردها ظرفیت‌ها و چشم‌اندازها	جمعی از نویسندگان	۱۳۹۹
۴۸	شرح قانون اساسی؛ فصل حقوق ملت، جلد اول (اصول ۲۴ و ۲۶)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۹
۴۹	کتابشناسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	حمید فعلی	۱۳۹۹
۵۰	مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۵ بخش اول (فروردین تا شهریور)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۹
۵۱	مشروح مذاکرات شورای نگهبان ۱۳۹۶ بخش اول (فروردین تا شهریور)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۹
۵۲	قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ همراه با کتاب پنجم (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) در پرتو نظرات شورای نگهبان	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۹
۵۳	آشنایی با مفاهیم قانون اساسی؛ تحلیل برخی کلید واژگان قانون اساسی	جمعی از نویسندگان	۱۳۹۸
۵۴	تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ جلد دوم (اصول هشتم تا هجدهم)	عباس کعبی و همکاران	۱۳۹۸
۵۵	شرح قانون اساسی؛ فصل شوراها (جلد اول اصول ۱۰۱ و ۱۰۲)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۸

۵۶	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۸
۵۷	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جیبی)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۸
۵۸	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان (جیبی)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۸
۵۹	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۴	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۸
۶۰	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان (پالتویی)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۸
۶۱	آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی جلد دوم خ - ی	جمع‌ی از نویسندگان	۱۳۹۷
۶۲	آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛ جلد اول: الف - ح	جمع‌ی از نویسندگان	۱۳۹۷
۶۳	تفکیک تقنین و اجراء؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه	علی محمد فلاح زاده و همکاران	۱۳۹۷
۶۴	شرح قانون اساسی، اصول کلی (جلد اول؛ اصول ۵، ۹ و ۱۱)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۷
۶۵	شرح قانون اساسی، فصل بازنگری در قانون اساسی (اصل ۱۷۷)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۷
۶۶	شرح قانون اساسی؛ فصل قوه مجریه، ریاست جمهوری و وزرا (جلد اول اصول ۱۲۷، ۱۲۳، ۱۱۳)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۷
۶۷	مجموعه قوانین و مقررات انتخابات	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۷
۶۸	شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات، تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن	علی بهادری جهرمی علی فتاحی زفرقندی	۱۳۹۷
۶۹	قانونگذاری و اجراء؛ مجموعه نشست‌های تخصصی تحلیل روابط قوای مقننه و مجریه	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۷
۷۰	کتابشناسی شورای نگهبان	حمید فعلی	۱۳۹۷
۷۱	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۷
۷۲	مشروح مذاکرات شورای نگهبان دوره اول - سال ۱۳۵۹	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۷
۷۳	مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۳ - بخش اول - (فروردین تا شهریور)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۷
۷۴	نظرات شرعی فقهای شورای نگهبان بر اساس اصل (۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۹-۱۳۹۷	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۷
۷۵	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد اساسنامه‌های مصوب دولت از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۵	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۶
۷۶	شرح قانون اساسی؛ فصل شورای نگهبان (جلد اول)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۶
۷۷	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری، مشورتی شورای نگهبان	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۶
۷۸	مبانی آراء و نظرات شورای نگهبان؛ مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۶
۷۹	نظام حقوقی حاکم بر انتخابات؛ جلد نخست: نظام‌های انتخاباتی	مصطفی منصوریان	۱۳۹۶
۸۰	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین بودجه	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۵
۸۱	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۳	جمع‌ی از نویسندگان	۱۳۹۵
۸۲	حقوق اساسی کشورهای اسلامی	اسماعیل آجرلو	۱۳۹۵
۸۳	شرح قانون اساسی، فصل ششم قوه مقننه (جلد اول)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۵

۳۶۶ ■ قانون‌گذاری و قانون اساسی (۲)

۸۴	شرح قانون اساسی؛ فصل رهبری (جلد اول)	عباسعلی کدخدایی و همکاران	۱۳۹۵
۸۵	مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۵
۸۶	مشروح مذاکرات شورای نگهبان سال ۱۳۹۲ فروردین تا شهریور	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۵
۸۷	موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران	حسین خلف‌رضایی	۱۳۹۴
۸۸	اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان جلد چهارم	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۴
۸۹	اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان جلد دوم	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۴
۹۰	اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان جلد سوم	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۴
۹۱	اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان جلد اول ۱۳۵۹-۱۳۹۴	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۴
۹۲	تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ جلد ۱ (اصول اول تا هفتم)	عباس کعبی و همکاران	۱۳۹۴
۹۳	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۲	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۴
۹۴	مجموعه قوانین و مقررات انتخابات	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۴
۹۵	تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی	جمعی از نویسندگان	۱۳۹۳
۹۶	جایگاه و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران	میلاد قطبی	۱۳۹۳
۹۷	دادرسی اساسی تطبیقی؛ مطالعه‌ی مبانی، ساختارها و صلاحیت	اسماعیل آجرلو	۱۳۹۳
۹۸	قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۳
۹۹	قانون حمایت خانواده (مصوب ۱۳۹۱) و قانون حمایت از کودکان و نوجوانان بی‌سرپرست و بد سرپرست (مصوب ۱۳۹۲)	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۳
۱۰۰	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (مصوب ۱۳۹۲) در پرتو نظرات شورای نگهبان	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۳
۱۰۱	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۰	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۳
۱۰۲	مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات و استفساریه‌های سال ۱۳۹۱	پژوهشکده شورای نگهبان	۱۳۹۳
۱۰۳	مردم و حکومت اسلامی	علی فتاحی زفرقندی	۱۳۹۳
۱۰۴	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳	مرکز تحقیقات شورای نگهبان	۱۳۹۱
۱۰۵	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹	مرکز تحقیقات شورای نگهبان	۱۳۸۵
۱۰۶	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵	مرکز تحقیقات شورای نگهبان	۱۳۸۵
۱۰۷	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره سوم خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱	مرکز تحقیقات شورای نگهبان	۱۳۸۵
۱۰۸	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره اول خرداد ۱۳۵۹ تا خرداد ۱۳۶۳	مرکز تحقیقات شورای نگهبان	۱۳۸۵

۱۳۸۵	مرکز تحقیقات شورای نگهبان	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره دوم خرداد ۱۳۶۳ تا خرداد ۱۳۶۷	۱۰۹
۱۳۸۵	مرکز تحقیقات شورای نگهبان	مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هفتم خرداد ۱۳۸۳ تا خرداد ۱۳۸۷	۱۱۰



پژوهشکده شورای نگهبان

مجلس شورای اسلامی نماینده اراده مردم در چارچوب نظام اسلامی است و صلاحیت تقنینی و نظارتی گسترده‌ای دارد که شامل تدوین و تصویب قوانین عادی، تصویب بودجه سالانه کشور، بررسی برنامه‌های توسعه، و تأیید یا رد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی می‌شود. این قوه، قوانین را با در نظر گرفتن چارچوب‌های قانون اساسی و موازین شرعی و رعایت مصالح و منافع عمومی باید تصویب کند و از طریق طرح سؤال از وزرا، استیضاح، تحقیق و تفحص و نظارت بر اجرای قوانین، نقش نظارتی خود را اعمال می‌کند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی باید پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشند و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشند و از قانون اساسی دفاع کنند.

nashr-rc.ir
ccri.ac.ir

قیمت: ۱۵ هزار تومان

ISBN : 978-622-5068-31-5



9 786225 068315