Journal of Religion and Law

Online ISSN: 3092-6041

Journal Homepage: https://qjrl.ir/

A Study of the Sources of Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran: Reflections on the Amendment of Government Bills in the Islamic Consultative Assembly

Davoud Mohebbi [1], **Mehdi Soleimani** [2]

1. Assistant Professor of Public Law, Department of Public Law, University of Qom, Iran.
Email: D.mohebbi@qom.ac.ir
2. Master's Graduate in Public Law, Qom, Iran. (Corresponding Author) Email: m.solaymani199@gmail.com

Article Info

Article Type:

Research Article

Article history:

Received: 25 July 2025

Revised: 16 August 2025

Accepted: 13 September 2025

Published: 7 October 2025

Keywords:

government bills, guardian council, powers of the islamic consultative assembly, general policies of the legislative system, constitution.

ABSTRACT

Through reflection and close examination of the constitutional law of the Islamic Republic of Iran, including the review, analysis, and critique of the Constitution, the Rules of Procedure of the Islamic Consultative Assembly, and the views of the Assembly of Experts for the Constitution, the Guardian Council, and the Constitutional Revision Council, and by adopting a descriptive, analytical, and critical approach, this study seeks to answer the fundamental question of the extent to which the Islamic Consultative Assembly is authorized to amend government-proposed bills during the process of their consideration and enactment, and what criticisms may be levelled against the Assembly's current practice in this regard. Based on the findings of this study, and drawing upon an analysis of the Constitution, an examination of the views of the Assembly of Experts for the Constitution, and reflection on the General Policies of the Legislative System, it is concluded that an absolute conception of the competence and powers of the Islamic Consultative Assembly to amend government bills is incompatible with the philosophy and foundations of legislative initiative vested in the executive branch. Accordingly, through amendments to the Rules of Procedure of the Islamic Consultative Assembly, reconsideration of the Guardian Council's practice, and alignment of the Assembly's Rules of Procedure with Clauses Six and Seven of the General Policies of the Legislative System, the limits and criteria governing the Assembly's competence to revise and amend government bills can be regulated and organized in a more coherent manner.

Cite this article: Mohebbi, D. , Soleimani, M. (2025). A Study of the Sources of Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran: Reflections on the Amendment of Government Bills in the Islamic Consultative Assembly. *Journal of Religion and law,49*(13),1-19. https://doi.org/10.22034/l.2025.394.1069

© The author(s) retain the copyright.

DOI: https://doi.org/10.22034/qjrl.2025.394.1069

Publisher: Islamic Research Center of Parliament of I.R.IRAN.

Extended Abstract

The initiative to propose legislation (ibtikār-i qānūn) is widely regarded, both in Iranian constitutional doctrine and comparative legislative practice, as most appropriately and effectively vested in the executive branch, since executive agencies are directly exposed to the deficiencies and gaps that arise in implementing existing law and possess the specialized expertise necessary for drafting remedial legislation. This rationale similarly underlies the constitutional recognition, under Article 158(2) of Iran's Constitution, of the Head of the Judiciary's authority to propose judicial bills. Comparative evidence—for instance, that government-sponsored bills accounted for over 80 percent of enactments in the Brazilian Congress between 1995 and 1998, or that nearly 90 percent of legislation in the United Kingdom originates in cabinet bills—illustrates the centrality of executive legislative initiative in many political systems. Despite this rationale, Iran's Constitution, apart from the restriction in Article 75 (prohibiting bills that increase public expenditure without identifying a funding source) and the general restriction in Article 72 (prohibiting legislation contrary to the principles and ordinances of the official religion or the Constitution), imposes no explicit limitation on the Islamic Consultative Assembly's (Majlis) authority to amend government-proposed bills (lawāyih) during the legislative process.

The article's central research problem is to determine the extent to which the Majlis is constitutionally and legally authorized to alter government bills, and to identify the deficiencies in current Majlis practice in this regard. This question has acquired particular urgency and novelty, the authors argue, because the government—as the body constitutionally tasked with implementing enacted law—has a vested interest in seeing its bills adopted in a form consistent with its original policy objectives, while the Majlis, facing no explicit textual constraint, has in practice exercised broad discretion to reshape government bills, at times to the point of altering their fundamental character.

Employing a descriptive, analytical, and critical methodology, the study examines four principal bodies of source material: the constitutional text itself; the detailed deliberations (mashrūḥ-i muzākirāt) of the 1979 Assembly for Final Review of the Constitution (Majlis-i Barrasī-yi Nihāʾī-yi Qānūn-i Asāsī) and the 1989 Constitutional Revision Council; the opinions and precedents of the Guardian Council (Shurā-yi Nigahbān); and the Majlis's Internal Regulations (Āʾīn-nāmah-yi Dākhilī).

Regarding the constitutional text, the authors argue that the absence of any explicit limitation on the Majlis's amending authority—beyond Articles 72 and 75—reflects the constitution-makers' historically rooted distrust of the executive branch (stemming from experience of the previous regime), rather than a deliberate endorsement of unlimited legislative discretion. The authors contend that treating the Majlis's authority as absolute is incompatible with the underlying philosophy and rationale for constitutionally vesting legislative initiative in the executive (Article 74): if the Majlis could freely transform any bill regardless of its original objectives, the constitutional recognition of executive initiative would be rendered functionally meaningless.

Examining the deliberations of the 1979 Assembly and the 1989 Revision Council concerning Article 57 (which establishes the separation of powers), the authors find that these deliberations focused predominantly on the number and structure of the governing powers (quwā) and the mechanisms of inter-branch coordination, rather than on defining the substantive content or safeguards of "independence of powers" (istiqlāl-i quwā). Notably, no participant in either body directly addressed the Majlis's authority to amend government bills, which the authors interpret as either an implicit, undebated acceptance of broad Majlis discretion, or a significant oversight given the constitutional gravity of the separation-of-powers principle.

The article's most substantial critique targets the Guardian Council's approval of the

Majlis's Internal Regulations and its subsequent review practice. The authors argue that the Guardian Council, despite constitutional authority (rooted in Article 66) to review the Internal Regulations for conformity with the Constitution, failed to identify or object to the absence of any limitation on the Majlis's power to amend bills—a limitation the authors argue should have been assessed against Articles 57 and 74. The article further critiques the Guardian Council's repeated invocation, in specific advisory opinions (e.g., Opinion No. 786/102/95 of 1395 SH concerning the Natural Disasters Insurance Fund bill, and Opinion No. 48321/30/91 of 1391 SH concerning the Code of Criminal Procedure bill), of the standard that amendments must remain within "customary" (ʿurfī) limits, without ever articulating a definable criterion (żābitah) for what constitutes a customary versus a substantial (asāsī) amendment. The authors document several instances in which the Guardian Council found Majlis-adopted legislation to diverge so substantially from the original government bill—citing examples such as the bill amending Articles 20–23 of the Third Development Plan Law and the bill on certain provisions of development plans (where roughly 70 articles were added to an original approximately 50-article submission)—that it declared the enactment contrary to Article 74, yet without ever establishing a prospective standard to guide future practice.

Turning to the Internal Regulations themselves, the authors identify multiple provisions—including Articles 134, 137, 139, 141, 150, 151, 161, and 162—that grant Majlis committees and the plenary session essentially unconstrained authority to reject, table, substantially amend, or wholly restructure government bills at virtually every procedural stage, including in bills designated as urgent (one-, two-, or three-fold urgency). The authors particularly criticize the provision (Article 134, paragraph 2) restricting the government's ability to withdraw a bill once its general principles (kulliyāt) have been approved, arguing this leaves the government without recourse even where amendments fundamentally alter the bill's character, thereby potentially compelling the executive to implement legislation it neither desires nor is equipped to enforce—a situation the authors suggest may generate political friction, including grounds for parliamentary interpellation.

Drawing on the sixth and seventh clauses of the General Policies of the Legislative System (siyāsatʹhā-yi kullī-yi niẓām-i qānūnʹgudhārī), which respectively call for defining the limits of Majlis authority to amend bills while respecting the bill's objectives, and for amending the Internal Regulations accordingly, the authors conclude that these policies constitute a normative source—falling under the "limits prescribed by the Constitution" referenced in Article 71—obligating the Majlis to reform its Internal Regulations and the Guardian Council to assess conformity with these policies.

The article concludes that treating Majlis authority over government bills as absolute is incompatible with the constitutional rationale for executive legislative initiative, and recommends reforms to the Internal Regulations, reconsideration of Guardian Council review practice, and alignment of Majlis procedure with the sixth and seventh clauses of the General Policies of the Legislative System to establish coherent, principled limits on the Majlis's amending authority.

دین و قانون

شاپا الکترونیکی: ۳۰۹۲-۶۰۴۱
وبگاه مجله: https://qjrl.ir/

مطالعه منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ تأملی بر تغییر لوایح دولتی در مجلس شورای اسلامی

داود محبی[۱]، مهدی سلیمانی[۲]✉

۱. استادیار حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی دانشگاه قم؛ ایران رایانامه: D.mohebbi@qom.ac.ir
۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی؛ قم؛ ایران؛ رایانامه: (نویسنده مسئول) m.solaymani199@gmail.com

اطلاعات مقاله

نوع مقاله:
مقالهٔ پژوهشی

تاریخچه مقاله:
تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۰۳
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۵/۲۵
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۲۲
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۷/۱۵

کلیدواژه‌ها:
لوایح دولتی،
شورای نگهبان،
اختیارات مجلس،
سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری،
قانون اساسی.

چکیده

در این پژوهش با تأمل و تعمق در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران – از جمله بررسی، تحلیل و نقد قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، دیدگاه‌های مجلس خبرگان قانون اساسی، شورای نگهبان و شورای بازنگری قانون اساسی – و با رویکردی توصیفی، تحلیلی و انتقادی، تلاش شده است به این پرسش اساسی پاسخ داده شود که مجلس شورای اسلامی در فرایند بررسی و تصویب لوایح تا چه اندازه اختیار دارد لوایح پیشنهادی دولت را تغییر دهد، و چه نقدهایی بر رویه موجود مجلس در این زمینه وارد است؟ بر اساس یافته‌های این پژوهش، و با اتکا به تحلیل قانون اساسی، بررسی نظرهای مجلس خبرگان قانون اساسی و تأمل در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، نتیجه حاصل آن است که مطلق‌انگاری صلاحیت و اختیارات مجلس شورای اسلامی در تغییر لوایح دولت، با فلسفه و مبانی ابتکار قانون در قوه مجریه سازگار نیست. ازاین‌رو می‌توان گفت با اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، بازنگری در رویه شورای نگهبان و تطبیق آیین‌نامه داخلی مجلس با بندهای ششم و هفتم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، حدود و ضوابط صلاحیت مجلس در اصلاح و تغییر لوایح دولت قابل‌تنظیم و سامان‌دهی منسجم‌تری خواهد بود.

استناد: محبی، داود، سلیمانی، مهدی (۱۴۰۴). مطالعه منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ تأملی بر تغییر لوایح دولتی در مجلس شورای اسلامی. دین و قانون، ۴۹ (۱۳)، ۱-۱۹.
https://doi.org/10.22034/qjrl.2025.394.1069

ناشر: مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی.
© نویسندگان.
https://doi.org/10.22034/qjrl.2025.394.1069

مقدمه

شایستگی و توانایی در وضع قواعد پیرامون امور مختلف و متعدد کشور و قانونمندسازی و روابط اجتماعی را می‌توان صلاحیت وضع قانون تعبیر کرد (تیلا، ۱۳۸۷، ص ۶۸). قوه مجریه می‌تواند با ابتکار قانون یعنی تهیه لوایح قانونی و مشارکت در جلسات پارلمان و دفاع از خواسته‌های خود، استخوان‌بندی تصمیمات دستگاه قانون‌گذاری را تعیین کند. حتی در ریزه‌کاری‌های صورت‌بندی قانون نیز مشارکت و همکاری نماید (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۸، ص ۲۳۴)؛ زیرا با توجه به اینکه مجریان قوانین در فرایند اجرا مستقیماً با ضعف‌ها یا خلأهای اجرایی قوانین مرتبط هستند و نسبت به این موارد اشراف دارند، قوه مجریه را بهترین مرجع ابتکار تصویب قانون جدید یا اصلاح قوانین موجود دانسته‌اند (همان، ص ۴۳۳ـ۴۳۴). به همین جهت قانون‌گذاری اگرچه در صلاحیت قوه مقننه است؛ اما مستلزم همکاری قوای دیگر نیز است (مالمیری و عطار، ۱۳۹۷، ص ۲۱۶). به همین دلیل امروزه در بسیاری از کشورها، هم قوه مقننه و هم قوه مجریه در سراسر مراحل سیاست‌گذاری، تشریک‌مساعی می‌کنند (مزی، ۱۳۹۱، ص ۲۰۰). در برخی کشورها، حق ارائه پیشنهاد تقنینی در برخی حوزه‌ها صرفاً برای قوه مجریه محفوظ است؛ حوزه‌هایی که عموماً شامل حوزه‌های مالیات، هزینه‌های عمومی و بودجه است. در این حوزه‌های مهم و مؤثر، قوه مجریه نقشِ به‌اصطلاح «دربانی»[1] را ایفا می‌کند که به معنای سیطره عملی آن قوه با برخورداری از اختیارات لازم است (Fish & Kroenig , 2009, p 8) بنابراین اختیارات قانونی که به قوه مجریه اعطا شده، نه ذاتی است و نه اصلی و ابتدایی، بلکه تبعی بوده و مدام از یک مصوبه قانونی (قانون اساسی یا قانون موضوعه) سرچشمه می‌گیرند (Craig & Tomkins, 2006, p 225). ازآنجاکه قانون‌گذاری مبتنی بر لایحه در مقایسه با انواع دیگر قانون‌گذاری با واقعیات رابطه نزدیک‌تری دارد، بنابراین هرچه قانون به واقعیات تحت کنترل خود نزدیک‌تر باشد، احتمال کارآمدی آن بالاتر است (Schuck, 2000, p 422). امروزه در بسیاری از کشورهای دنیا عموم قوانین، برآمده از لوایح قانونی‌اند که قوای مجریه به پارلمان‌ها ارائه داده‌اند (کوئن جی، ۱۳۸۷ص ۴). برای مثال در بازه زمانی بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸م، منشأ بیش از ۸۰درصد مصوبات کنگره برزیل، لوایح دولت بوده است (Pereira & Bernardo, 2004, p 15). مشابه این دلایل در خصوص مبنای پیش‌بینی صلاحیت تهیه لوایح قضایی برای رئیس قوه قضاییه در بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی نیز مطرح شده است. نیاز به تخصص و توانایی خاص جهت تهیه لوایح قضایی (شعبانی، ۱۳۸۸، ص ۲۲۱)؛ لزوم پیش‌بینی این صلاحیت جهت اجرای کامل آن دسته از وظایف و مسئولیت‌های قوه قضائیه که محتاج قوانین هستند (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۳۶۱)؛ مشخص‌شدن نواقص قانون یا ضرورت وجود قوانین جدید در محاکم و دادگاه‌ها (نظری‌پور، ۱۳۹۳، ص ۱۸۷) مبانی پیش‌بینی صلاحیت ابتکار قانون برای رئیس قوه قضائیه هستند.

وضعیت‌های متفاوتی که سرنوشت طرح یا لایحه را تعیین می‌کند بنا به قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی پارلمان‌ها متفاوت است. برخی از وضعیت‌های طرح یا لوایح بر مبنای قانون تعریف شده است؛ مانند استرداد طرح یا لایحه؛ اما هدف از ارائه طرح یا لایحه، تصویب و اجرای قوانین است. گاهی نیز طرح یا لایحه در یکی از مراحل قانون‌گذاری، متوقف می‌ماند. این رویه که خارج از معمول قوانین و مقررات داخلی مجالس است در صورت تعدد و تکرار می‌تواند آسیبی برای قانون‌گذاری محسوب شود و موجب ایجاد طرح‌ها و لوایحی با سرنوشت‌های نامعلوم شود. به‌هرحال با بررسی فرایند قانون‌گذاری در یک نظام سیاسی خاص، شناسایی ویژگی‌های قانونی و آیین‌نامه‌های مجلس قانون‌گذاری و ارزیابی طرح‌ها و لوایح می‌توان ایستگاه‌های توقف طرح یا لایحه را یافت؛ ایستگاه‌های قانونی که می‌تواند محلی برای اصلاح مجدد طرح یا لایحه باشد یا آن را برای همیشه به رکود مبتلا کند. منظور از این ایستگاه‌های قانونی مراحلی هستند که یک طرح یا لایحه برای تبدیل‌شدن به قانون طی می‌کند. حال ممکن است در هرکدام از این ایستگاه‌های قانونی، طرح یا لایحه متوقف شود یا ادامه یابد تا به‌عنوان یک قانون مصوب به اجرا درآید (زمانی، ۱۳۹۷، ص ۹).

مبتنی بر مقدمات فوق، پیش‌بینی صلاحیت ابتکار قانون برای دولت یک امر لازم است؛ زیرا تمایل دولت‌ها به تصویب لوایح پیشنهادی‌شان با کمترین تغییرات، در مقابل حفظ تأثیر رسیدگی‌های پارلمانی باعث شده است تنظیم این موضوع همواره یکی از دغدغه‌ها در عرصه رویه‌های قانون‌گذاری باشد (Turpin, 2016, p 40)؛ بنابراین اساسی‌سازی از مهم‌ترین

1. Gatekeeping

و عمده‌ترین رهیافت‌های حقوقی است که از مجرای آن حقوق بنیادین، تمامی شهروندان صیانت و تضمین می‌شود؛ لذا این هنجارهای اساسی در نهایت به یک هنجار و دستور درمی‌آیند که نهادها هنگام سیاست‌گذاری، در جهت توجه به این ارزش‌ها و حق‌ها در قالب هنجار اساسی تمهیدات لازم و شایسته را اتخاذ می‌نمایند (دبیرنیا و جلیلی، ۱۳۹۹، ص ۱۰۱). به همین دلیل مقنن اساسی بر طبق فلسفه و مبنایی خاص ابتکار قانون توسط قوه مجریه را اساسی‌سازی کرده است.

باوجود مبانی ذکرشده، بر اساس ظاهر و تصریحات قانون اساسی و همچنین قوانین عادی که در ادامه تفصیلاً بدان پرداخته خواهد شد، مجلس در جریان بررسی و تصویب لوایح قانونی محدودیت خاصی، غیر از آنچه در اصل ۷۵ قانون اساسی (بار مالی) بدان تصریح شده است، ندارد؛ بنابراین در شرایط موجود اینکه در جریان تصویب لوایح قانونی، این لوایح از اهداف و مبانی خودشان که بدان منظور تهیه شده‌اند فاصله بگیرند و به‌طورکلی برنامه‌ها و سیاست‌های مبتکرین این لوایح دچار اختلال یا آشفتگی شود امری محتمل می‌نماید و با کارآمدی قوانین به‌عنوان یکی از ویژگی‌های قانون در تعارض است (پارکر و کرکپاتریک، ۱۳۸۸، ص ۱۰۸)؛ موضوعی که اتفاقاً در مواردی به بروز اختلاف بین دولت و مجلس منجر شده و در نتیجه با عدم تمایل دولت به اجرای صحیح و کامل آن قانون روبرو شده است.

۱. اهمیت پرداختن به موضوع پژوهش

ازآنجاکه حدود اختیارات مجلس در تغییر لوایح پیشنهادی دولت به یکی از مهم‌ترین، چالشی‌ترین و جدیدترین مسائل تبدیل شده، برای هر دو طرف آن یعنی دولت و مجلس از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ زیرا از یک‌سو بخش عمده‌ای از لوایح قانونی توسط دولت تقدیم مجلس می‌شود و چون دولت این لوایح را برای انجام وظایف و تداوم فعالیت لازم می‌داند خواهان این است که این لوایح مطابق با نظرِ او به تصویب برسد که از این طریق بتواند به برنامه‌ها و سیاست‌های مدنظرش دست یابد. از طرف دیگر نیز مجلس با توجه به قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی، خود را موظف می‌داند که به بررسی این لوایح بپردازد و ازآنجاکه در این قوانین محدودیتی برای مجلس در بررسی لوایح در نظر گرفته نشده است، به همین دلیل مجلس در مواردی لوایح پیشنهادی را مطابق با نظر خود دگرگون می‌سازد. براین‌اساس، لازم می‌نماید در مباحث جداگانه به تحلیل و بررسی اصول مرتبط قانون اساسی با این موضوع، بررسی مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بپردازیم و آنها را توصیف و تحلیل کنیم.

۱-۱. قانون اساسی و تغییر لوایح در مجلس

نقدی که به نظر می‌رسد دربارهٔ حدود صلاحیت و اختیارات مجلس به قانون اساسی وارد باشد این است که برای صلاحیت و اختیارات مجلس غیر از محدودیت مصرّح در اصل ۷۲ (عدم وضع قانون مخالف با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی) و اصل ۷۵ (بار مالی)، قانون اساسی - به‌دلیل بدبینی نسبت به قوه مجریه - محدودیت دیگری ذکر نکرده است که این نیز باعث اختیارات فراوان مجلس در مواجههٔ با لوایح دولت و به‌تبع آن ایجاد تغییرات دلخواه در لوایح پیشنهادی خواهد شد. پس بهتر است برای مسئولیت‌هایی که بر عهده دولت (قوه مجریه) قرار داده شده، اختیارات دولت تا حدی با مسئولیت‌هایش برای رسیدن به اهدافی که در لوایح خود گنجانده است متناسب گردد؛ زیرا اگر صلاحیت مجلس در تغییر و اصلاح لوایح را نامحدود بدانیم، فلسفه و مبنای ابتکار قانون برای قوهٔ مجریه نادیده گرفته خواهد شد. با عنایت به مطالب ذکرشده می‌توان تا حدودی این تناسب‌سازی مسئولیت‌ها با اختیارات دولت در زمینهٔ محقق شدن اهداف و سیاست‌هایش را اساسی‌سازی کرد (سلیمانی، ۱۴۰۲، ص ۸۳). با این تفاسیر به نظر می‌رسد قانون اساسی موجود در زمینهٔ حدود صلاحیت مجلس در اصلاح و تغییر لوایح پیشنهادی دولت پاسخ‌گوی چالش به‌وجودآمده نیست.

بنابراین، می‌توان استنباط نمود همان‌گونه که محدودیت بار مالی و عدم وضع قانون مخالف با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی، اساسی‌سازی شده است، اگر حدود صلاحیت مجلس در تغییر لوایح دولت نیز اساسی‌سازی می‌شد، چالش‌های کنونی نظام حقوقی تا حدودی مرتفع می‌گردید.

۲-۱. تأملی بر مشروح مذاکرات مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸ و شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸

اصل ۵۷ قانون اساسی ابتدا در قالب پیش‌نویس به مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ارائه شد. به‌موجب اصل ۱۶ پیش‌نویس: «قوای ناشی از اعمال حق حاکمیت ملی عبارت‌اند از قوهٔ مقننه، قوهٔ قضاییه و قوهٔ مجریه که باید همیشه مستقل از یکدیگر باشند و ارتباط میان آنها بر طبق این قانون به‌وسیلهٔ رئیس‌جمهور برقرار می‌گردد.» همان‌طور که ملاحظه می‌شود بحث استقلال قوا برای اولین بار در این اصل مورد اشاره قرار گرفت.۱ پس از بررسی این اصل در گروه بررسی اصول (گروه دوم)، این اصل با عنوان اصل ۱۵ گروه بررسی اصول، به ترتیب زیر درآمد: «قوای حاکمِ در کشور جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: ۱. قوهٔ مستقیم ملت؛ ۲. قوهٔ مقننه؛ ۳. قوهٔ مجریه؛ ۴. قوهٔ قضاییه؛ ۵. قوهٔ رهبری و ارتباط میان آنها به‌وسیلهٔ قوهٔ اخیر برقرار می‌گردد.» براین‌اساس، بحث استقلال قوا در کارگروه بررسی اصول حذف گردید. با وجود این، در هنگام بررسی این اصل برای تصویب نهایی، دوباره مسئلهٔ استقلال قوا مورد تأکید قرار گرفت و به‌صورت ذیل، تحت عنوان اصل ۵۷، مورد تصویب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوهٔ مقننه، قوهٔ مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت، بر طبق اصول آیندهٔ این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به‌وسیلهٔ رئیس‌جمهور برقرار می‌گردد.»

همان‌طور که مشاهده می‌شود، مقنن بر مسئلهٔ استقلال قوا از یکدیگر تأکید دارد؛ اما دقت در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، نشان می‌دهد که باوجود این تأکید، دغدغه و توجه مقنن اساسی، بیشتر معطوف به تعداد قوا و نحوهٔ همکاری میان قوا بوده است تا بحث استقلال قوا و مشخص‌کردن لوازم و شاخصه‌های آن. حتی با غور بیشتر در این مذاکرات مشخص می‌شود که برخی اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، گاه استقلال قوا را به استقلال آنها از ملت تعبیر می‌کرده‌اند (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج۱، ص۵۳۷). در ادامه به بعضی از استدلال‌های بیان‌شده اعضا اشاره می‌کنیم: «اگر قوا به طور کامل از هم مستقل باشند، اینها دمار از روزگار ملت درمی‌آورند.»، «هیچ قوه‌ای در جهان نمی‌تواند بالاستقلال کار کند. قوا ابزار ملت و مستقل از ملت نیستند.» و «در قانون اساسی صریحاً می‌نویسیم دولت استقلال ندارد، از طریق ملت انتخاب‌شده و ملت هم از طریق همه‌پرسی می‌تواند ساقطش کند.»

در سال ۱۳۶۸ و هم‌زمان با آغاز بحث‌ها برای بازنگری در قانون اساسی، یکی از محورهای بازنگری، مسئلهٔ تمرکز در مدیریت قوهٔ مجریه تعیین شد و یکی از اصولی که براین‌اساس باید مورد بازنگری قرار می‌گرفت، اصل ۵۷ قانون اساسی بود. با حذف پست نخست‌وزیری در سال ۱۳۶۸ و افزایش اختیارات رئیس‌جمهور در بازنگری قانون اساسی، اصل ۵۷ قانون اساسی بدین نحو اصلاح شد: «قوای حاکم در جمهور اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوهٔ مقننه، قوهٔ مجریه و قوهٔ قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقهٔ امر و امامت امت بر طبق اصول آیندهٔ این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.» در مذاکرات بازنگری قانون اساسی هم با توجه به تغییراتی که قرار بوده در قوهٔ مجریه اتفاق بیفتد، بحث بیشتر بر سر این بوده است که ارتباط بین قوا پس از این اصلاحات - به‌خصوص با افزایش اختیارات رئیس‌جمهور - چگونه برقرار می‌شود و چه مرجعی عهده‌دار این کار خواهد بود (شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج۲، ص۹۳۹ـ۹۴۸). «استقلال قوا را برای این گفته‌اند که دنبالش هماهنگی بین قوا باشد. تفکیک قوا موجب می‌شود که ارتباط بین قوا ازهم‌گسیخته بشود... وقتی شما می‌گویید قوا مستقل از یکدیگرند باید مشخص کنید هماهنگ‌کنندهٔ اینها کیست...» همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی هم بیشترِ توجهات معطوف به ارتباط بین قوا، نحوهٔ همکاری و هماهنگی آنها و همچنین مرجع هماهنگ‌کنندهٔ قوا بوده است که با توجه به تغییرات در ساختار قوهٔ مجریه توجهی به بحث استقلال این قوه نشد (آقایی طوق و دیگران، ۱۳۸۹، ص ۴۴ـ۴۵).

---

۱. در قانون اساسی مشروطه اشاره‌ای به بحث تفکیک و استقلال قوا نشده بود، اما در متمم قانون اساسی مشروطه گنجانده شد. به‌موجب اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطه، قوای مملکت به سه شعبه مجزا تجزیه می‌شد که عبارت بودند از قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه اجراییه. همچنین براساس اصل ۲۸، «قوای ثلاثه مزبوره همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بود.»

با توجه به مطالب بیان‌شده نقدهایی که به نظر می‌رسد هم به مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی و هم شورای بازنگری وارد است این است که هر دو مجلس در مذاکراتی که داشته‌اند با حدود صلاحیت و اختیاراتی که مجلس شورای اسلامی دارد مخالفتی نداشته‌اند؛ چراکه در این مذاکرات هیچ‌کدام از اعضا متعرض صلاحیت مجلس در تغییر لوایح دولت نشده‌اند؛ زیرا اختناق‌ها و ظلم‌های دولت در رژیم گذشته باعث شده که یک نوع بدبینی نسبت به قوه مجریه وجود داشته باشد. با این اوصاف به نظر می‌رسد که پذیرفتن حدود اختیارات و صلاحیت‌ها برای مجلس آگاهانه بوده است که این خود مؤید اختیارات و صلاحیت‌های مجلس در تغییر لوایح است. نکتهٔ دارای اهمیت دیگری که قابل‌ذکر است و می‌تواند دارای دو وجه باشد این است که: نخست این مجلس، دربارهٔ اصل ۵۷ قانون اساسی - استقلال قوا - بیشتر بر این نکته تأکید دارد که تعداد قوای حاکم در جمهوری اسلامی چه تعداد باشد؛ (قوهٔ مستقیم ملت، قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضاییه و قوه رهبری) بنابراین با توجه به مشروح مذاکرات راجع‌به اصل ۵۷ قانون اساسی بحث استقلال قوا در درجهٔ دوم اهمیت قرار داشته است؛ چراکه باید علاوه بر تأکید بر تعداد قوای حاکم در جمهوری اسلامی به استقلال قوا که یک مسئلهٔ مسلّم حقوق اساسی و به‌عبارت‌دیگر یک مسئله بسیار حیاتی است نیز تأکید می‌کردند و مورد بحث‌وبررسی قرار می‌دادند که متأسفانه به این مهم توجه نشده است. دوم اینکه مسئلهٔ استقلال قوا در نظر نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یک امر مسلّم و پذیرفته‌شده بوده است. انتقادی که به نظر می‌رسد وارد باشد به این دلیل است که در مشروح مذاکرات به بحث‌وبررسی راجع‌به استقلال قوا اشاره‌ای نشده است؛ زیرا اگر بحث استقلال قوا نادیده گرفته شود، مجلس با تغییراتی که در لوایح پیشنهادی ایجاد می‌کند می‌تواند صلاحیت ابتکار قانون را که بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی به قوه مجریه داده شده است نادیده گیرد.

۳-۱. مداقه‌ای بر نظرات شورای نگهبان در بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس، تحلیل آیین‌نامه داخلی مجلس

در این بند ابتدا نظرات شورای نگهبان در خصوص بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس و سپس در ادامه خودِ آیین‌نامه داخلی مجلس را مورد تحلیل و بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۳-۱. نظرات شورای نگهبان؛ حدود اصلاح و تغییر لوایح

اصل ۶۶ قانون اساسی تکلیف چند امر را بر عهدهٔ آیین‌نامه داخلی مجلس گذاشته است. اما توجه به چند نکته لازم است: اول آنکه شمارش این امور با نام، دلیل بر حصر است؛ یعنی فقط تکلیف همین کارها را با آیین‌نامه داخلی می‌توان معیّن کرد؛ اما امور دیگر مثل امور مالی یا اداری مجلس و زمان ابلاغ مصوبات به دولت و غیره باید طبق قانون باشد. دوم آنکه آیین‌نامه داخلی گرچه نام آیین‌نامه دارد اما چون مرتبط با اصل ۶۶ قانون اساسی است، قانون است و تمام آثار قوانین را دارد. مثلاً شورای نگهبان باید آن را کنترل نموده و نظر خود را درباره مخالف شرع و قانون اساسی نبودنش را اعلام کند؛ به‌خصوص که مجلس برای تصویب آن دوسوم رأی را لازم دانسته که طبعاً قانون معتبری است (یزدی، ۱۳۷۵، ص ۴۳۲).

به نظر می‌رسد یکی از موانعی که باعث شده است لوایح دولت در مجلس دچار تغییرات فراوانی شوند، آیین‌نامه داخلی مجلس است. ازآنجاکه آیین‌نامه داخلی مجلس به شورای نگهبان نیز ارسال شده و شورا آن را تأیید کرده است، به نظر می‌رسد که شورای مزبور در زمان بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس دقت کافی و لازم را مبذول نداشته است؛ زیرا در این آیین‌نامه، مجلس دارای هیچ محدودیتی در رسیدگی و تصویب لوایح پیشنهادی نیست، پس شایسته بود که شورا هنگام بررسی، مغایرت این آیین‌نامه را با اصول متعدد قانون اساسی ازجمله اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی اعلام می‌نمود و توجه لازم را مبذول می‌داشت؛ چراکه در نظام استقلال قوا چنین اختیارات و صلاحیت‌هایی موجّه نمی‌نماید. از طرفی دیگر اگر پذیرفتن اقتدار و صلاحیت‌های مجلس توسط شورای نگهبان را آگاهانه بدانیم، پس اگر مصوبهٔ مجلس به‌دلیل تغییرات اساسی، تغییرات فاحش با لوایح دولت یا عدم ایجاد تغییرات خلاف عرف و غیرمعمولی در لایحهٔ دولت با ایراد اصل ۷۴ قانون اساسی در شورا روبه‌رو شود؛ بنابراین به نظر می‌رسد که خود شورا نیز باعث به وجود آمدن چالش‌هایی در زمینهٔ

تغییرات لوایح بین دولت و مجلس شده است. آیا به‌نوعی این عمل شورا نقض غرض نیست؟!

از دیگر نقدهایی که به نظر می‌رسد به شورای نگهبان وارد است عبارت است از: اولاً شورا پذیرفته است که سرنوشت کامل لوایح دولت توسط مجلس تعیین می‌شود. ثانیاً چون اصل ۷۴ قانون اساسی از اصولی است که سرمنشأ قوانین کشور است – پیشنهاد لایحه و طرح – شایسته بود که شورا برای چالش‌هایی که همواره بین دولت و مجلس در این زمینه به وجود می‌آید نظر تفسیری خود را راجع‌به این اصل اعلام می‌کرد که تا حدودی چالش‌های به‌وجودآمده را در این باره کم می‌نمود و قدری راهِ تعامل دولت و مجلس را هموار می‌ساخت.

از طرف دیگر شورا در نظراتی مانند نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۷۸۶ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ درباره لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی و همچنین نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۳۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۳ در مورد لایحه آیین دادرسی کیفری به اصلاح عرفی اشاره داشته است؛ اما زمانی که به عرف مراجعه می‌شود، عرف خط‌کش یا قاعده یا ضابطه‌ای را در اختیار ما قرار نمی‌دهد که چه چیزی اصلاح عرفی هست و چه چیزی را نمی‌توانیم اصلاح عرفی تلقی کنیم (راجی، ۱۴۰۰، ص ۱). بر اساس این نظرات، شورا می‌توانست ضابطه‌ای را عرف ملاک قرار دهد که مجلس طبق همان معیار و ملاک عرفی در لوایح دولت تغییر ایجاد کند؛ زیرا اگر ملاک عرفی بودن مشخص و معیّن نباشد، مجلس نیز در لوایح پیشنهادی بعدی همان تغییرات و اصلاحات مدنظر خود را بدون هیچ ملاک و ضابطه‌ای اعمال خواهد کرد. با عنایت به این توضیحات به نظر می‌رسد این انتقاد به شورا از آن جهت که در نظرات خود بیان می‌دارد تغییرات و اصلاح لوایح توسط مجلس باید در حد عرفی و معمولی باشد نیز وارد است؛ چراکه شورا به اعمال تغییرات عرفی اشاره می‌نماید اما ضابطه‌ای برای عرف وجود ندارد؛ پس شایسته است که برای جلوگیری از ارسال موارد این‌چنینی از طرف مجلس به شورا راهکاری اندیشیده شود؛ بنابراین بر اساس مطالب بیان‌شده می‌توان استنباط نمود با اینکه شورا در نظرات خود به تغییرات بر اساس عرف اشاره نموده، اما هیچگاه ضابطه و معیاری برای عرف مشخص ننموده است.

با توجه به اینکه ارجاع مصوبات مجلس به شورای نگهبان به‌نوعی به سیستم گهواره‌ای شباهت دارد و هدف از این سیستم گهواره‌ای بین مجلس و شورا این است که موضوع با تعامل مجلس و شورا حل‌وفصل گردد، آیا نمی‌توان سیستم گهواره‌ای را نیز برای ایجاد تغییرات نرمالِ مجلس در لوایح پیشنهادی دولت پیش‌بینی کرد؟ یعنی وقتی که اقدام مجلس لوایح پیشنهادی دولت را با تغییرات عمده و خلاف عرف مواجه کرد و دولت نیز با این تغییرات عمدهٔ مجلس اهداف و سیاست‌های خود را محقق‌شده نمی‌بیند، این لوایح توسط مجلس و با رأی‌گیری دو سوم نمایندگان حاضر یا دو سوم مجموع نمایندگان لایحه را به دولت جهت اصلاح موارد اختلافی ارجاع دهند – این مورد بعد از اتمام زمان استرداد لایحه توسط دولت مدخلیت دارد – و دولت نیز تا جایی که امکان دارد با مجلس همکاری نماید و این همکاری به‌گونه‌ای باشد که هم دولت اهداف و سیاست‌هایش محقق شود و هم چالش‌ها، اختلافات و معضلاتی را که از این طریق بین دولت و مجلس – ازجمله نادیده‌گرفتن اهداف دولت در لایحه توسط مجلس و پیش‌کشیدن مسئولیت سیاسی دولت توسط مجلس – که ممکن بود به وجود آید رفع نمایند. گرچه اصلاح لایحه بودجه توسط دولت انجام می‌گیرد، شایسته می‌نمود که دولت متناسب با مسئولیت‌هایی که برعهده‌اش نهاده شده اختیار اصلاح لوایح قانونیِ پیشنهادی غیربودجه‌ای را نیز دارا می‌بود.

نکته دیگر دربارهٔ تغییر چارچوب پیشنهاد دولت توسط مجلس اینکه برخی بر این باورند که چون استنادات شورا درباره تغییرات مجلس در لوایح پیشنهادی دولت نسبی است پس شورا نباید ضابطه و معیاری برای مواردی که بعداً به وجود می‌آید در نظر گیرد (ابریشمی راد و نظریان، ۱۳۹۸، ص ۷۴). قابل‌توجیه نیست که ضابطه و معیار را به دلیل اینکه نسبی است، مشخص و تعریف نکنیم؛ چراکه اگر به نسبی بودن تکیه کنیم در کمتر مواردی پیش می‌آید که لوایح دارای محتوا و اهداف یکسانی باشند. براین‌اساس، به نظر نمی‌رسد که نسبی بودن دلیل موجهی برای عدم روشمند نمودن و ضابطه‌مند کردن باشد. از طرفی دیگر لوایحی که با استدلال‌های تغییر اساسی، کلی و دارای اختلاف فاحش با ماهیت لایحهٔ دولت مورد ایراد شورا واقع شده‌اند اندک نیستند که به تعدادی از آنها اشاره خواهیم کرد: لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی با این استدلال مورد ایراد شورا قرار گرفته است: «مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت ماهیتاً اختلاف بیّن دارد و از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شود... و تغییرات معمول، اصلاح عرفی در لایحه محسوب

نمی‌گردد.» یا لایحه اصلاح مواد ۲۰ تا ۲۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با این استدلال که در مصوبه مجلس شورای اسلامی، تغییرات اساسی نسبت به لایحه ارسالی دولت صورت گرفته است، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد. همچنین لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور با ایرادی بدین شرح مواجه شد: «علی‌رغم اشکالات و ابهامات متعددی که بر این مصوبه وارد است، نظر به اینکه علاوه بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحهٔ تقدیمی دولت توسط مجلس به‌عمل‌آمده کلاً در ۵۰ ماده به تصویب رسیده است با عنایت به اینکه قریب به ۷۰ ماده به‌عنوان مواد الحاقی به آن افزوده شده است، ازآنجاکه لایحهٔ دولت با مصوبهٔ مجلس ماهیتاً اختلاف فاحش پیدا کرده و موارد اضافه‌شده به‌خصوص مواد الحاقی از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و... این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد.» مبتنی بر واقعیت بیان‌شده و مواردی ازاین‌قبیل به نظر می‌رسد می‌توان گفت که در موارد این‌چنینی باید ضابطه و معیار مشخص و معیّنی وجود داشته باشد؛ بنابراین اگر نوع تغییر چارچوب لوایح پیشنهادی دولت، توسط شورا تعریف شود دارای حداقل دو مزیت است: نخست اینکه در هزینه و زمان شورای نگهبان و مجلس صرفه‌جویی می‌شود، دوم اینکه مجلس دیگر صلاحیت خود را مطلق نمی‌داند. به عبارت دیگر مجلس خود را دارای ضابطه و معیاری می‌داند که باید طبق همان عمل نماید.

۲-۳-۱. آیین‌نامه داخلی مجلس؛ محدوده صلاحیت و تغییر لوایح

یکی از دلایل مطلق دانستن اختیارات مجلس در تغییر و اصلاح لوایح دولت این است که در لوایح یک‌فوریتی، دوفوریتی و حتی سه فوریتی مجلس امکان اصلاح و تغییر را برای خود مسلّم و مبرهن می‌داند و هیچ‌گونه محدودیتی برای خود حتی در مورد لوایح پیشنهادیِ دارای فوریت‌های مختلف قائل نشده است. به نظر نمی‌رسد این‌چنین اختیاراتی برای ایجاد تغییرات گسترده و اساَسی مجلس در لوایح پیشنهادی توسط مقننِ اساسی مدنظر بوده باشد. برای مثال در کشور انگلستان، کابینه با توجه به داشتن اکثریت یکپارچه و منضبط در پارلمان تقریباً از اقتدار کامل در پیشنهاد قانون به مجلس برخوردار است و دربارهٔ همهٔ امور و شئون کشور به طور گسترده‌ای از این حق بهره می‌برد. در این کشور، نزدیک به ۹۰درصد قوانین به پیشنهاد کابینه از راه لوایح تصویب می‌شوند (عباسی، ۱۳۹۷، ص ۵۸) و این یعنی نه دهم قوانین مصوب در مجلس عوام از دولت سرچشمه می‌گیرند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵، ص ۵۳). به همین دلیل می‌توان گفت که دامنه پیشنهادهای نمایندگان یا سایر طرق ابتکار قانون بسیار محدود است. دراین‌خصوص، مجلس عوام نقشی جز تأیید لوایح ندارد؛ بنابراین، قوه مجریه در موضوعات مختلف، ازجمله تصویب لوایح، از حمایت اکثریت پارلمان برخوردار است و این عامل سبب شده است در فرایند رسیدگی به لوایح در کمیسیون‌ها، باوجودآنکه هریک از اعضای کمیسیون می‌تواند انجام اصلاحاتی را خواستار شود، اما این اصلاحات به جهت اکثریت حزبی حامی دولت به‌ندرت به تصویب کمیسیون می‌رسند (Leyland, 2012, p 430).

براین‌اساس، به نظر می‌رسید تنها جایی که دولت می‌توانست لوایح خود را بدون دغدغه و به طور کامل به تصویب مجلس برساند در زمان ارائه لوایح فوری بود که متأسفانه حتی در این موارد نیز مجلس امکان اعمال پیشنهاد و تغییر در لوایح را دارد که ذیلاً مورد بررسی قرار می‌گیرد:

امکان اعمال پیشنهادهای اصلاحی، طبق ماده ۱۴۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، در لوایح یک‌فوریتی مشابه لوایح عادی انجام می‌گیرد.

در خصوص لوایح دوفوریتی نیز طبق بند ۲ ماده ۱۶۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، بازهم امکان پیشنهاد وجود دارد. از این ماده استنباط می‌شود که این پیشنهادها می‌تواند در جهت تغییر و اصلاح لوایح باشند. در نتیجه می‌توانیم بیان کنیم که مجلس در این مورد نیز خود را حاکم مطلق لوایح می‌داند. به عبارت بهتر سرنوشت لوایح در این مرحله نیز توسط مجلس تعیین می‌شود.

در لوایح سه فوریتی نیز طبق ماده ۱۶۲ آیین‌نامه داخلی مجلس که مقرر می‌دارد پیشنهاد نمایندگان قبل از ورود به ماده

واحده یا هریک از مواد پذیرفته می‌شود که این خود بیانگر این مهم است که بازهم در این لوایح با توجه به اینکه دارای قید سه فوریت هستند، مجلس اختیار اصلاح و تغییر لایحه را دارد.

نتیجه کلی که از قیود فوری در لوایح پیشنهادی دولت می‌توان استنباط کرد این است که مجلس به‌هیچ‌وجه محدودیتی برای خود حتی در لوایح فوری قائل نیست. به عبارت دیگر سرنوشت قطعی و نهایی لوایح را مجلس تعیین می‌کند نه دولت؛ چراکه اگر دولت این اختیار را داشت که لوایح خود را در هر مرحله‌ای که به دلیل تغییرات نامتعارف توسط مجلس باز پس گیرد، به نظر می‌رسید تا حدودی تکلیف مالایطاق به دولت بار نمی‌شد. پس ازاین‌جهت نیز آیین‌نامه داخلی مجلس قابل‌انتقاد به نظر می‌رسد.

در این راستا، می‌توان بیان کرد که اگرچه آیین‌نامه داخلی مجلس از استرداد سخن گفته است، اما دست دولت را در تمام مراحل تصویب لایحه برای بازپس‌گیری بسته است؛ یعنی با تصویب کلیات لایحه در مجلس، این مجلس است که حاکم بر سرنوشت لایحه است و نه دولت؛ درحالی‌که قرار است لایحه‌ای که به قانون تبدیل می‌شود را دولت اجرا کند و نه مجلس که به تعبیر رهبری معظم «دولت آن عنصر وسط میدان است» (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۴/۳) ؛ به‌عبارت‌دیگر این دولت است که باید مجری قانون باشد و نه مجلس؛ براین‌اساس بند ۲ ماده ۱۳۴ آیین‌نامه داخلی مجلس. بیان می‌دارد:

درصورتی‌که استرداد پس از تصویب کلیات لایحه و در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد، وزیر مربوط یا یکی از معاونین رئیس‌جمهور به‌تناسب موضوع ضمن ارائه درخواست رئیس‌جمهور می‌تواند با ذکر دلیل در جلسه علنی مجلس و صحبت یک نفر موافق و یک مخالف هریک به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس آن را مسترد نماید.

از بند اخیر ماده ۱۳۷ استنباط می‌شود زمانی که لایحه تقدیم می‌شود مجلس خود را حاکم مطلق لایحه می‌داند و حتی دولت در استرداد لایحه در این بند اختیار ندارد که بخواهد لایحهٔ تقدیمی خود را با دلایلی که ارائه می‌کند مسترد نماید. یکی دیگر از مفاهیم بند این است که اگر مجلس تصویب نکند که لایحهٔ دولت مسترد شود، مجلس پس از طی تشریفاتی لایحه‌ای را که دولت موافق استرداد آن بوده است به قانون تبدیل می‌کند که این کار مجلس خود چالش‌آفرین است؛ زیرا زمانی که دولت موافق استرداد لایحه بوده مجلس مخالفت خود را با استرداد ابراز داشته و همان لایحه به قانونی تبدیل شده است که دولت تمایلی برای اجرای آن ندارد؛ چراکه دولت با دلایلی که داشته خواهان استرداد لایحهٔ پیشنهادی خود بوده است و اکنون لایحهٔ پیشنهادی به قانونی تبدیل شده که دولت:

۱. نه توان اجرای آن را دارد.

۲. نه تمایلی برای اجرای این قانون مصوب دارد.

بنابراین، با این کارِ مجلس چالش‌هایی بین دو قوه به وجود می‌آید که باعث می‌شود مجلس ابزارهای نظارتی خود را (سؤال و استیضاح) به کار گیرد و مسئولیت سیاسی رئیس‌جمهور و وزرا را مطرح کند. این یکی دیگر از نقدهایی است که به نظر می‌رسد به آیین‌نامه داخلی مجلس وارد است.

تبصره ماده ۱۳۹ آیین‌نامه داخلی مجلس بیان می‌دارد: «چنانچه نظر کمیسیون مبنی بر رد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه موضوع این ماده باشد و در جلسه علنی، کلیات آن طرح یا لایحه به تصویب برسد، این‌گونه طرح‌ها و لوایح به کمیسیون برای رسیدگی شور دوم ارجاع می‌شود.»

از این تبصره چنین برداشت می‌شود با توجه به اختیاراتی که در این تبصره برای کمیسیون‌های مجلس در نظر گرفته شده است، آنها این اختیار دارند که لوایح را رد یا مسکوت بگذارند و تنها راه‌حلی که برای ادامهٔ بحث‌وبررسی در این تبصره پیش‌بینی شده این است که کلیات لایحه در جلسه علنی به تصویب برسد آن موقع لایحه به کمیسیون برای شور دوم ارجاع می‌شود. براین‌اساس مجلس اختیار رد و مسکوت گذاشتن لوایح دولت را به طور کامل دارد. به عبارت دیگر مجلس حدود اختیارات خود را در اصلاح لوایح، تغییر لوایح، مسکوت گذاشتن و حتی رد لوایح، مقید و محدود نمی‌داند. بر اساس این حدودِ اختیارات، عملاً دولت راهی جز اجرای این قوانین ندارد.

همچنین ماده ۱۵۱ آیین‌نامه داخلی مجلس بیان می‌کند: «چنانچه در شور دوم، کمیسیون بعضی از مواد طرح یا لایحه را حذف و یا تغییر کلی داده باشد، هریک از نمایندگان می‌توانند همان ماده را پیشنهاد نمایند و پس از صحبت یک مخالف و

یک موافق و سخنگو کمیسیون و نماینده دولت نسبت به ماده رأی‌گیری می‌شود. چنانچه اصل ماده تصویب شد، پیشنهادهای اصلاحی که قبلاً به کمیسیون داد شده، قابل‌طرح و بحث و رأی‌گیری خواهد بود.»

استنباطی که از این ماده می‌توان نمود این است که مجلس حذف و تغییر کلی در تمامی مواد یا ماده‌واحده لایحه را حقی مسلّم برای خود پنداشته است. برای نمونه «لایحه اصلاح مواد ۲۰ تا ۲۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» که دولت آن را در قالب ماده واحده تقدیم کرده بود، اما در مجلس به مواد و تبصره‌هایی تغییر پیدا کرد که البته شورا آن را به‌دلیل ایجاد تغییرات اساسی در لایحه مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد. ماده مزبور ازاین‌جهت نیز قابل‌انتقاد به نظر می‌رسد که درصورتی‌که تغییر کلی در مواد لایحه ایجاد شود، این نوع تغییرات مغایر با اسناد بالادستی ازجمله بندهای ششم و هفتم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است؛ زیرا در این سیاست‌ها بر رعایت اهداف لایحه دولت تأکید شده است و اگر این تغییرات ناشی از آیین‌نامه داخلی مجلس باشد، طبق بند هفتم این سیاست‌ها باید آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاح گردد. بنابراین می‌توان این استنتاج را داشت که مجلس هنگام تغییر لوایح باید از تغییر کلی که ماهیت لایحهٔ دولت را قلب کند به طور جد اجتناب ورزد؛ زیرا در غیر این صورت شورا می‌تواند با استناد به سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مصوبهٔ مجلس را رد نماید. پس بهتر است که تغییرات مجلس به‌گونه‌ای نباشد که لوایح را قلب ماهیت کند.

نکته حائز اهمیت دیگر اینکه در آیین‌نامه داخلی مجلس علاوه بر اصلاحات کمیسیون اصلی در لایحه پیشنهادی دولت در مجلس نیز امکان اصلاحات دیگر وجود دارد. این مادهٔ آیین‌نامه داخلی مجلس از این نظر قابل‌انتقاد است که در آیین‌نامه داخلی، مجلس می‌توانست قید کند که اصلاحات و تغییرات یا در کمیسیون مربوطه ایجاد شود یا در صحن علنی مجلس؛ اما با این آیین‌نامه امکان اعمال تغییرات، هم در صحن و هم در کمیسیون به طور کامل وجود دارد؛ بنابراین به نظر می‌رسد به موارد این‌چنینی یا توجه نشده یا مجلس این اختیار را آگاهانه برای خود در نظر گرفته است؛ زیرا اگر مجلس در این زمینه به‌نوعی یک خودمحدودیتی برای خود ایجاد می‌کرد، دیگر اختیارات خود را در زمینهٔ تغییر لوایح مطلق نمی‌دانست. ایرادی که ممکن است به این نظر وارد شود این است که در قانون اساسی به هیچ محدودیتی برای ایجاد تغییرات در لوایح دولت توسط مجلس اشاره نشده است، اما با توجه به روح حاکم بر اصل ۷۴ قانون اساسی می‌توان به این مهم پی برد که اگر قرار بود مجلس به طور مطلق و بدون هیچ‌گونه محدودیتی لوایح پیشنهادی دولت را تغییر دهد، اصولاً آیا مبنا و فلسفه‌ای برای اساسی‌سازی ابتکار قانون توسط دولت وجود داشت؟ آیا مقنن اساسی نمی‌توانست عنوان کند که قوانین کشور باید طرح‌بنیان باشند؟ بنابراین می‌توانست پیشنهاد ابتکار قانون توسط قوه مجریه را مطرح نکند. باوجود این آیا نمی‌توان بیان کرد که مبنا و فلسفه این ابتکار توسط مقنن اساسی این بوده است که دولت، هم بیشتر در جریان ضعف و قوّت قوانین قرار دارد و هم دارای کارشناسان و متخصصین امر است؟ به این دلایل نمی‌توان اختیارات مجلس در تغییر لوایح دولت را مطلق دانست.

در جایی دیگر از آیین‌نامه داخلی مجلس (ماده ۱۵۰) آمده است: «در شور دوم درباره اصل مواد مذاکره به عمل نمی‌آید مگر آنکه در گزارش کمیسیون مواد جدیدی اضافه شده باشد یا به تشخیص هیئت‌رئیسه در بعضی مواد تغییرات اساسی داده شده باشد. در این صورت اول یک مخالف و موافق هریک به‌مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و در صورت لزوم سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت نیز صحبت می‌کنند و آنگاه نسبت به ماده یا مواد مورد نظر رأی‌گیری می‌شود.» با توجه به این قسمت از آیین‌نامه داخلی مجلس، می‌توان به طور مثال به موارد مشابه در کشوری مثل انگلیس اشاره کرد که در آیین‌نامه داخلی‌شان بیان شده پس از آنکه مجلس عوام طرح یا لایحه را به طور اصولی پذیرفت، برای کمیسیون‌ها کار چندانی نمی‌ماند و کار آنها حول پرداختن به جزئیات و بررسی اصلاحات محدود می‌شود که برای انجام آن، کمیسیون‌های لایحه‌ای موردی و موقت کافی هستند. کمیسیون‌ها می‌توانند طرح یا لایحه را اصلاح کنند، ولی نمی‌توانند آن را رد کرده یا تغییراتی اساسی، خلاف آنچه مجلس تأیید و تصویب کرده است در آنها صورت دهند (زارعی، ۱۳۸۴، ص ۱۰۰).

بنابراین، ازآنجاکه هدف از قانون حفظ نظم است (هایک، ۱۳۸۰، ص ۵ـ۶) اگر قرار باشد مجلس لوایح پیشنهادی دولت را با تغییرات اساسی مواجه کند و اهداف دولت را در لایحه نادیده بگیرد، می‌توان اذعان کرد که مجلس باید با قانون‌گذاری نظم را در جامعه گسترش دهد اما با تغییرات گسترده در لایحهٔ دولت خود باعث ایجاد نوعی بی‌نظمی و نابسامانی می‌شود.

نابسامانی به این دلیل که دولت قانونی را برای رسیدن به اهداف و سیاست‌های خود لازم می‌داند و درعین‌حال جامعه نیز به این قانون نیازمند است، اما مجلس با تغییرات خلاف عرفی که در لایحه ایجاد کرده است باعث این آشفتگی و نابسامانی می‌شود.

یکی دیگر از نقدهای وارده به مجلس در اصلاح و تغییر لوایح پیشنهادی این است که رویهٔ مجلس ثابت کرده است که مجلس در دوره‌هایی می‌توانست با دلایل متقن و کافی از ابزارهای نظارتی بهتر استفاده کند و موجبات استیضاح هیئت دولت و رئیس هیئت دولت را فراهم کند؛ اما از این ابزار قانونی (نظارت) آن‌چنان‌که شایسته بود استفاده نکرده است؛ بنابراین هم می‌توان ادعا کرد این رفتار مجلس آگاهانه بوده و به دلایل سیاسی که در مجلس اتفاق افتاده از این ابزار استفاده نشده است و هم می‌توان گفت که مجلس این موضوع را (عدم استفاده از ابزار نظارتی جهت استیضاح رئیس دولت) به‌عنوان رویه پذیرفته است که اگر هیئت دولت و رئیس آن، حتی اگر کفایت لازم را نداشت (مستنبط از اصل ۸۹ قانون اساسی) نباید از این ابزار نظارتی استفاده کرد. با توجه به این توضیحات اگر مجلس آگاهانه یا از سر عدم آگاهی یا به هر دلیل دیگری از این ابزار نظارتی خود که در مواقعی که شرایط و دلایل کافی و لازم جهت استفاده از آن را داشته، ولی استفاده نکرده است، به نظر می‌رسد که این موضوع را به قانون‌گذاری و اصلاح و تغییرات لوایح پیشنهادی دولت نیز تعمیم داده است؛ یعنی به همان دلایل عدم استفاده از ابزارهای نظارتی می‌تواند در لوایح پیشنهادی دولت حداقل تغییرات یا اصلاحات را اعمال نماید و از طرف دیگر ابزار نظارتی را که آن‌چنان بایسته و شایسته بود به کار نگرفته است. پس از این، ابزارهای نظارتی خود را فعال‌تر کند و مسائل و مشکلاتی را که از طریق ایجاد تغییرات در لوایح به وجود می‌آید به حداقل ممکن برساند. البته به استناد بندهای ششم و هفتم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مجلس مکلف به اصلاح آیین‌نامه داخلی و همچنین تعیین حدود در تغییرات و اصلاح لوایح شده است؛ بنابراین برای حل چالش‌های موجود، مجلس باید ابزارهای نظارتی خود را بیشتر به کار ببندد و در قانون‌گذاری دست دولت را برای تبدیل لوایح پیشنهادی به قانون باز گذارد.

در ادامه ذکر این نکته نیز لازم می‌نماید که ممکن است با توجه به اصل ۱۱۳ قانون اساسی این سؤال پیش بیاید که آیا می‌توان گفت که رئیس‌جمهور در صورت ایجاد تغییرات گسترده در لوایح دولت حق تذکر به مجلس را دارد؟ با توجه به مشروح مذاکرات خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی و نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ شورا که اعلام می‌دارد: «مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است» می‌توان گفت که حق تذکر رئیس‌جمهور نسبت به مواردی است که تحت فرمان و زیرمجموعه قوه مجریه محسوب می‌شود.

با عنایت به مطالب بیان‌شده این‌گونه به نظر می‌رسد که تغییرات اساسی در مجلس به‌عنوان اصلی مسلّم پذیرفته شده و آیین‌نامه داخلی نیز محدودیتی ازاین‌جهت در نظر نگرفته است. از طرف دیگر، گویا نمایندگان نیز تمایلی به عدم ایجاد تغییرات اساسی در لوایح ندارند. پس اگر خواهان حل چالش‌های موجود بین دولت و مجلس در این زمینه هستیم بهتر است در موادی که تغییرات کلی و اساسی از آن استنباط می‌شود لفظ تغییرات اساسی و کلی بدین شرح اصلاح شود:

۱. تغییرات و اصلاحات ایجادشده در لایحه متناسب و عرفی باشد.

۲. تغییرات و اصلاحات ایجادشده در لایحه، اهداف دولت در لایحه را نادیده نگیرد.

۳. تغییرات و اصلاحات با موضوع و هدف لایحهٔ دولت تناسب و همخوانی داشته باشد.

براین‌اساس اگر مجلس پیشنهادهای این‌چنین را در آیین‌نامه داخلی خود بگنجاند، مقدمات همکاری بیش از پیش مجلس و دولت می‌تواند فراهم شود که در این صورت دولت به دلیل اجرانکردن یا ناقص اجراکردن لایحه‌ای که مدنظرش بوده هیچ دستاویز و بهانه‌ای نمی‌تواند داشته باشد و این خود باعث مسئولیت سیاسی دولت در برابر مجلس می‌شود. همچنین دیوان عالی کشور نسبت به فعل‌ها یا ترک فعل‌های مسئولان دولتی، می‌تواند فعال‌تر شود و حکم مقتضی را صادر کند. مزیتی احتمالی این اقدام این است که دولت در آنجایی که می‌داند لایحهٔ دلخواه او به قانون تبدیل شده است تمام

تلاش و توان خود را برای اجرای این قانون به کار می‌گیرد؛ چراکه اگر سهل‌انگاری کند یا قصور ورزد بحث مسئولیتش (اعم از سیاسی یا قضایی) مطرح خواهد شد.

در صورت عدم انعطاف و همکاری مجلس، در این باره می‌توان این برداشت را نمود که مجلس علاوه بر نظارت پیشینی بر لوایح، نظارت پسینی بر قانون مصوب نیز دارد. پس اگر این ادعا را داشته باشیم که دولت با توجه به مسئولیت‌های گسترده‌اش که طبق اصل ۷۴ قانون اساسی حق ابتکار قانون را دارد؛ اما این حق فقط در حد ابتکار باقی می‌ماند و این مجلس است که می‌تواند به این ابتکارِ دولت جامهٔ قانون بپوشاند ادعای گزافی نخواهد بود؛ زیرا مجلس خواهان این نیست که صلاحیت و اختیارات خود را در اصلاح و تغییرات در لوایح پیشنهادی دولت محدود سازد.

نهایتاً برای اینکه دولت به حداقل توانمندی برسد شایسته است که مجلس لوایح پیشنهادی دولت را با تغییرات نرمال به تصویب برساند که تا حدودی بار مسئولیت‌های دولت حداقل در عرصهٔ نیاز به قوانین موردنظر و متناسب با اهداف و سیاست‌هایش همگون و هماهنگ گردد.

۲. الگوی مطلوب سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در اصلاح لوایح پیشنهادی

در مجموع سیاست‌گذاری کلی در ایران مقوله‌ای مدیریتی – حقوقی محسوب می‌شود. البته تأکید بر این مسئله در مورد ماهیت سیاست‌های کلی نظام همچنان ضروری است که این سیاست‌ها در مقایسه با قوانین، اصول و استانداردها، از شمول وسیع‌تر و عام‌تری برخوردارند و به‌عنوان تعیین‌کننده چارچوب و ناظر بر مجموعه‌ای از رفتارها، تصمیم‌ها و اقدامات تلقی شده و از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در رتبه‌ای پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی و مقررات عمومی قرار دارند (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۳۳۰). در نتیجه همهٔ تصمیمات مجریان و قوانین باید در چارچوب و محدوده سیاست‌های کلی نظام باشد؛ بنابراین همه مکلف به اطاعت از سیاست‌های کلی نظام هستند تا با سیاست‌های تعیین‌شده همسو باشند؛ ازجمله قوه مقننه باید در محدوده همین سیاست‌ها قانون‌گذاری کند. پس اگر فراتر از دستورها و سیاست‌های رهبری قانونی تصویب شود، فاقد اعتبار است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۸، ص ۸۷)، در واقع سیاست‌های کلی نظام از مصادیق «حدود مقرر در قانون اساسی» مندرج در اصل ۷۱ قانون اساسی محسوب می‌شود؛ لذا مجلس مکلف است در چارچوب سیاست‌های کلی نظام به قانون‌گذاری بپردازد (موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ص ۱۷۴). نویسنده معتقد است با توجه به بند ششم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری که بیان می‌دارد «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه» یا بند هفتم همین سیاست‌ها که به «تعیین محدوده اختیار مجلس و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس» اشاره دارد، این نتیجه به دست می‌آید که مجلس در اصلاح لوایح نباید اهداف لایحهٔ مدنظر دولت را نادیده گیرد. گرچه قانون اساسی غیر از محدودیت اصل ۷۵ (بسار مالی) محدودیتی برای مجلس قائل نشده است اما با توجه به این سیاست‌ها می‌توان حدود صلاحیت و اختیارات مجلس را در اصلاح لوایح پیشنهادی دولت محدود و مقید دانست.

با توجه به همین سیاست‌ها یکی از موانعی که به نظر می‌رسد باعث ایجاد تغییرات گسترده در لوایح پیشنهادی دولت می‌شود آیین‌نامه داخلی مجلس است؛ زیرا در این آیین‌نامه، مجلس هیچ‌گونه محدودیتی در اصلاح و تغییر لوایح پیشنهادی دولت برای خود قائل نیست که به نظر می‌رسد هدف از اصلاح آیین‌نامه داخلی این باشد که بتوان تا حدودی چالش‌هایی که از طریق این آیین‌نامه گریبان نظام حقوقی را می‌گیرد کاسته شود. با این تفاسیر نه‌تنها مجلس موظف به اصلاح آیین‌نامه داخلی خود است، بلکه موظف است در بررسی لوایح پیشنهادی دولت اهداف مدنظر دولت در لوایح را نیز رعایت نماید.

بنابراین، با توجه به بند چهارم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و همچنین با عنایت به بندهای ششم و هفتم این سیاست‌ها۱ به نظر می‌رسد که اگر مجلس در لوایح پیشنهادی دولت به‌گونه‌ای تغییرات ایجاد کند که باعث شود اهداف

---

۱. بند ۴: نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام، با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام.

بند ۶: تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه.

بند ۷: تعیین محدوده اختیارات مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها،

دولت در لایحه رعایت نشود، در این صورت، مجلس اهداف لایحه را نادیده گرفته که دارای مغایرت آشکار با این سیاست‌ها است و شورای نگهبان موظف است با استناد به این سیاست‌ها مغایرت مصوبه را اعلام نماید. پس برای عدم ایجاد تغییرات گسترده در لایحه و اصلاح این رویهٔ مجلس، بهتر است در آیین‌نامه داخلی اصلاحاتی در این زمینه انجام شود.

نتیجه

اشاره شد که قانون اساسی صراحتاً غیر از محدودیت‌های اصل ۷۲ در وضع قانون محدودیتی برای مجلس قائل نشده؛ بنابراین همان‌گونه که محدودیت بار مالی و عدم وضع قانون مخالف با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی، اساسی‌سازی شده است، اگر به حدود صلاحیت مجلس در تغییر لوایح دولت نیز اشاره می‌شد، چالش‌های کنونی نظام حقوقی تا حدودی مرتفع می‌گردید.

همچنین نقدهایی به مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری درباره حدود اختیارات مجلس در تغییر لوایح وارد شد که هر دو مجلس در مذاکراتی که داشته‌اند در خصوص حدود صلاحیت و اختیارات مجلس مخالفتی نداشته‌اند. بحث استقلال قوا در جمهوری اسلامی نیز مورد بررسی قرار گرفت. از طرفی آیین‌نامه داخلی مجلس نیز باعث شده که مجلس حدود اختیارات خود را در تغییر لوایح پیشنهادی دولت مطلق بداند. در این راستا نیز نظر شورا در خصوص تأیید آیین‌نامه داخلی مجلس در بوته بررسی و نقد قرار گرفت. مبتنی بر تأمل و تعمقی که با توجه به حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و تحلیل و نقدی که با تأکید بر عدم قلب ماهیتِ لوایح پیشنهادی دولت، عدم ایجاد تغییر اساسی در آنها و همچنین عدم تبدیل آن به طرح مدنظر نمایندگان که صورت گرفت، این نتیجه به دست آمد که می‌توان محدودیت‌هایی را برای حدود صلاحیت و اختیارات مجلس در تغییر و اصلاح لوایح پیشنهادی با توجه به نظرات ابرازی شورای نگهبان در رویه، فلسفهٔ ابتکار قانون برای قوه مجریه و اساسی‌سازی آن توسط مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی و همچنین با توجه به سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در نظر گرفت. البته به استناد بندهای ششم و هفتم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مجلس مکلف به اصلاح آیین‌نامه داخلی و همچنین تعیین حدود در تغییرات و اصلاح لوایح شده؛ بنابراین یکی از راهکارهای حل چالش بین مجلس و دولت در زمینه تصویب لوایح، توجه و اهتمام جدی مجلس به سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در جهت نادیده‌نگرفتن اهداف لوایح دولت و قانون‌گذاری بر این مبناست.

موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس.

منابع

آقایی طوق، مسلم و عرفان شمس و مسعود فریادی و علی مشهدی، (۱۳۸۹)، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.

ابریشمی راد، محمدامین و حمید نظریان، (بهار ۱۳۹۸)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال ۸، ش ۲۳، ص۶۳ـ۸۶.

اداره کل امور فرهنگی و روابط‌عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۴)، ج۱ـ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

پارکر، دیوید و کالین کرک پاتریک، (۱۳۸۸)، «ارزیابی مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ۶، ش ۱۷ و ۱۸، ص۱۰۷ـ۱۳۶.

دبیرنیا، علیرضا و آیت‌الله جلیلی، (۱۳۹۹)، «مطالعه تطبیقی نظریه اساسی‌سازی حقوق اداری در نظام‌های حقوقی ایران و فرانسه»، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال ۷، ش ۳، ص۹۷ـ۱۲۰.

تیلا، پروانه، (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، تهران: خرسندی.

راجی، سید محمدهادی، (۱۴۰۰/۵/۲۰)، مصاحبه و گفتگوی مهدی سلیمانی در خصوص حدود اختیارات مجلس در تغییر لوایح پیشنهادی دولت.

زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۳)، «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام»، مجله راهبرد، ش ۴۳، ص۳۲۰ـ۳۳۳.

زارعی، محمدحسین، (زمستان ۱۳۸۴)، مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

زمانی، سمیه، (۱۳۹۷/۶/۷)، گزارش پژوهشی، وضعیت طرح‌ها و لوایح سیاسی ۹ دوره مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۲۱.

سلیمانی، مهدی، (۱۴۰۲)، حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح قانونی، قم: آبات.

شعبانی، قاسم، (۱۳۸۸)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، چاپ سی‌وهفتم، تهران: اطلاعات.

عباسی، بیژن، (۱۳۹۷)، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ دوم ، تهران: دادگستر.

قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، (بهار ۱۳۸۸)، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی‌وسوم، تهران: میزان.

قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان.

کوئن، جی. موئل، (۱۳۸۷/۱۰/۲۳)، گزارش «ارتقای کارآمدی و رویه‌های تقنینی پارلمان»، ترجمه حسن وکیلیان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)، شماره مسلسل ۹۴۲۶.

مدنی، سید جلال‌الدین، (۱۳۸۹)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ پانزدهم، تهران: پایدار.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۸/۷/۹)، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی مقام معظّم رهبری (مد ظله العالی)، شماره ابلاغیه ۹۰۰۰/۹۳۷۹۳/۱۰۰.

مرکز مالمیری، احمد و سعید عطار، (زمستان ۱۳۹۷)، «آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانون‌گذاری»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، دوره ۲۵، ش ۹۶، ص۲۱۳ـ۲۳۶.

مزی، مایکل، (بهار و تابستان ۱۳۸۵)، «روابط میان قوای مقننه و مجریه» ترجمه حسن وکیلیان، فصل‌نامه مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش ۵۲، ص۱۹۹ـ۲۱۶.

موسی‌زاده، ابراهیم، (تابستان ۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، شماره ۱۷، ص۱۵۱ـ۱۷۸.

نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی، (۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ هشتم، تهران: فردافر، انتشارات بین‌المللی الهدی.
نظری‌پور، مهدی، (۱۳۹۰)، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی، چاپ سیزدهم ، قم: دفتر نشر معارف.
هایک، فردریش فون، (۱۳۸۰)، قانون، قانون‌گذاری و آزادی، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران: طرح نو.
هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، (۱۳۹۵)، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ پنجم ، تبریز: آیدین.
یزدی، محمد، (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، چاپ اول ، تهران: انتشارات امیرکبیر.
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات و تغییرات سال ۱۳۶۸.
قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۵ با متمم ۱۲۸۶.
قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات بعدی.
پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ نشر و آثار حضرت آیت‌الله سید علی خامنه‌ای:
http://farsi. Khamenei.ir
سامانه جامع نظرات شورای نگهبان:
http://nazarat.shora-tc.ir

References

Abbasi, Bijan. (2018). Comparative Constitutional Law (2nd ed.). Tehran: Dadgostar. (in Persian)

Abrishami-Rad, Mohammad-Amin, & Nazarian, Hamid. (2019). The scope of the authority of the Islamic Consultative Assembly in amending government bills. Dānesh-e Ḥuqūq-e ʿUmūmī, 8(23), 63–86. (in Persian)

Aghaei Touq, Moslem, Shams, Erfan, Faryadi, Masoud, & Mashhadi, Ali. (2010). The Boundaries between Legislation and Implementation in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Deputy for Research, Education, and Citizenship Rights. (in Persian)

Cohen, G. Moel. (2009, January 12). Report: Improving Parliamentary Efficiency and Legislative Procedures (H. Vakilian, Trans.). Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center, Office of Legal Studies (Public and International Law Group), Serial No. 9426. (in Persian)

Comprehensive Database of the Opinions of the Guardian Council. Guardian Council Opinions Database (in Persian)

Constitution of the Constitutional Monarchy of Iran, adopted in 1906, with the Supplement of 1907. (in Persian)

Constitution of the Islamic Republic of Iran, adopted in 1979, as amended in 1989. (in Persian)

Craig, P., & Tomkins, A. (Eds.). (2006). The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199285594.001.0001

Dabirnia, Alireza, & Āyatollāh Jalīlī. (2020). A comparative study of the theory of the constitutionalization of administrative law in the legal systems of Iran and France. Faṣlnāmeh-ye Pajūhesh-e Taṭbīqī-ye Ḥuqūq-e Islām va Gharb, 7(3), 97–120. (in Persian)

Fish, M. S., & Kroenig, M. (2009). The Handbook of National Legislatures: A Global Survey. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511575655

General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. (1985). Detailed Proceedings of the Deliberations of the Assembly for the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (Vols. 1–3). Tehran: General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. (in Persian)

Harisi-Nejad, Kamal al-Din. (2016). Comparative Constitutional Law (5th ed.). Tabriz: Aydin. (in Persian)

Hayek, Friedrich von. (2001). Law, Legislation and Liberty (Mahshid Moeiri & Musa Ghaninejad, Trans.). Tehran: Tarh-e Now. (in Persian)

Horne, A., & Le Sueur, A.. (Eds.). (2016). Parliament: Legislation and Accountability. Oxford: Hart Publishing.

Internal Regulations of the Islamic Consultative Assembly, adopted in 2000, as subsequently amended. (in Persian)

Islamic Consultative Assembly Research Center. (2019, September 30). General Policies of the Legislative System, promulgated by the Supreme Leader, Notification No. 100/93793/9000. (in Persian)

Leyland, P. (2012). The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis (2nd ed.). Oxford: Hart Publishing.

Madani, Seyyed Jalal al-Din. (2010). Constitutional Law and Political Institutions of the Islamic

Republic of Iran (15th ed.). Tehran: Paydar. (in Persian)

Markaz Malmiri, Ahmad, & Attar, Saeed. (2018). Pathology of legislation in Iran from the perspective of the legislative initiative procedure. Majlis va Rahbord, 25(96), 213–236. (in Persian)

Mezi, Michael. (2006). Relations between the legislative and executive branches (H. Vakilian, Trans.). Majlis va Pajūhesh, 13(52), 199–216. (in Persian)

Musazadeh, Ebrahim. (2008). Reflections on the concept, nature, and legal status of the general policies of the state. Fiqh va Ḥuqūq, 17, 151–178. (in Persian)

Najafi Esfad, Morteza, & Mohseni, Farid. (2009). Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran (8th ed.). Tehran: Ferdafar; International Al-Hoda Publications. (in Persian)

Nazari-Pour, Mehdi. (2011). An Introduction to the Constitution of the Islamic Republic of Iran (13th ed.). Qom: Maʿāref Publishing Office. (in Persian)

Office for the Preservation and Publication of the Works of Ayatollah Sayyed Ali Khamenei. Khamenei.ir (in Persian)

Parker, David, & Kirkpatrick, Colin. (2009). Evaluation of regulation in developing countries (M. Faryadi, Trans.). Iṭṭilāʿrasānī-ye Ḥuqūqī, 6(17–18), 107–136. (in Persian)

Pereira, C., & Mueller, Bernardo. (2004). A theory of executive dominance of congressional politics: The committee system in the Brazilian Chamber of Deputies. The Journal of Legislative Studies, 10(1). https://doi.org/10.1080/1357233042000318864

Qazi Shariat-Panahi, Seyyed Abolfazl. (2004). Constitutional Law and Political Institutions. Tehran: Mizan. (in Persian)

Qazi Shariat-Panahi, Seyyed Abolfazl. (2009). Requirements of Constitutional Law (33rd ed.). Tehran: Mizan. (in Persian)

Raji, Seyyed Mohammad-Hadi. (2021, August 11). Interview and Conversation by Mehdi Soleimani Concerning the Scope of Parliament's Powers in Amending Government Bills. (in Persian)

Schuck, P. H. (2000). The Limits of Law: Essays on Democratic Governance. Boulder, CO: Westview Press.

Shaʿbani, Qasem. (2009). Constitutional Law and the Governmental Structure of the Islamic Republic of Iran (37th ed.). Tehran: Ettela'at. (in Persian)

Soleimani, Mehdi. (2023). The Scope of Parliament's Powers in Amending Government Bills. Qom: Abat. (in Persian)

Tila, Parvaneh. (2008). Comparative Principles of Rulemaking and the Delimitation of the Boundaries between Statutes and Regulations. Tehran: Khorsandi. (in Persian)

Yazdi, Mohammad. (1996). The Constitution for Everyone (1st ed.). Tehran: Amir Kabir Publications. (in Persian)

Zamani, Somayeh. (2018, August 29). Research Report: The Status of Political Bills and Proposals during Nine Terms of the Islamic Consultative Assembly. Office of Political Studies (Domestic Politics Group), Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center, Serial No. 16021. (in Persian)

Zarei, Mohammad-Hossein. (2004). The Iranian legislative system and the position of the Expediency Discernment Council. Rahbord, 43, 320–333. (in Persian)

Zarei, Mohammad-Hossein. (2005). A Comparative Study of Legislative Assemblies. Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center. (in Persian)