

# امکان و الزامات اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۷۰۳

کد موضوعی: ۲۴۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: امکان و الزامات اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوقی اساسی و اسناد بالادستی)

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

تهیه و تدوین کنندگان: روح‌اله مکارم، مصطفی قدسی (گروه حقوقی اساسی و اسناد بالادستی)

مدیران مطالعه: امین پژمان، محمد صالحی

ناظران علمی: جلیل محبی، احمد حکیم جوادی

صفحه‌آرا: نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. اعلام وصول اختیاری
۲. سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری
۳. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۴. اعلام وصول اجباری
۵. پیش‌نویس تقنینی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱/۱۵

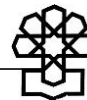
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۲/۱۷

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۱	بیان/ شرح مسئله
۲	نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی
۲	پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی
۲	۱. مقدمه
۳	۲. پیشینه
۳	۲-۱. سوابق تقنینی
۴	۳. پیش‌نویس‌نگاری و الگوهای ابتکار تقنینی در نظام حقوقی ایران
۴	۳-۱. شیوه‌های پیش‌نویس‌نگاری
۴	۳-۲. فرایند قانونی تهیه پیش‌نویس تقنینی در ایران
۵	۳-۳. ابتکار تقنینی در ایران
۶	۳-۴. فرایند کنونی اعلام وصول
۷	۴. دلایل موافقان امکان اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی
۸	۴-۱. تفسیر غیرمنشأگرا با هدف رفع مشکلات نظام حقوقی
۹	۴-۲. توجه به واژه «قانونی» در اصطلاح «طرح‌های قانونی» مذکور در اصل هفتاد و چهارم
۹	۴-۳. اصل هفتاد و چهارم در مقام بیان حکم
۹	۴-۴. شرط شکلی اصل هفتاد و چهارم؛ شرط لازم برای اعلام وصول و نه شرط کافی
۱۰	۴-۵. استناد به بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری
۱۰	۵. دلایل مخالفان امکان اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی
۱۱	۵-۱. قانونگذاری؛ از جمله حقوق نمایندگان
۱۱	۵-۲. توجه به تبعات سیاسی
۱۱	۶. سازوکار پیش‌بینی شرایطی برای اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی
۱۲	۷. جمع‌بندی و پیشنهادها
۱۴	منابع و مأخذ





## امکان و الزامات اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی

### چکیده

سالیانه طرح‌ها و لوایح زیادی برای تصویب در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. از آن جهت که قانونگذاری بر کیفیت اعمال حکومت تأثیرگذار بوده، نیازمند آن است تا با پشتوانه کارشناسی دقیق بیشترین بهره‌وری و اثرگذاری را در نظام حقوقی داشته باشد. انجام فعالیت‌های کارشناسی پیش از اعلام وصول و درج ضمانت اجرا برای عدم اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی، این سؤال را در ذهن ایجاد می‌کند که آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، امکان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ سازوکار تشخیص قابلیت طرح در مجلس شورای اسلامی چیست؟ این پژوهش مبتنی بر روش تحلیلی و توصیفی، در پاسخ به این سؤال به بیان نظرات موافقان و مخالفان نیز پرداخته و معتقد است، اگرچه با توجه به برداشت شورای نگهبان از اصل هفتاد و چهارم، در روبه موجود اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی اختیاری نیست؛ اما از منظر حقوقی امکان تعیین مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی در مجلس شورای اسلامی در چارچوب قانون اساسی وجود دارد. اما این امر از منظر اجرایی و سیاسی و برای تضمین حقوق نمایندگی ملاحظاتی دارد که می‌توان این ملاحظات را با احراز شکلی مؤلفه‌های شرط شده کمتر نمود.

### خلاصه مدیریتی

#### بیان / شرح مسئله

سالیانه طرح‌ها و لوایح زیادی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود که برخی از این پیش‌نویس‌های تقنینی به اندازه کافی پشتوانه کارشناسی نداشته یا مبتنی بر نیازسنجی تقنینی و توجه سوابق موضوع نیستند. این گونه قانونگذاری بدون آنکه مسئله‌ای را حل کند، سبب ایجاد پیچیدگی‌هایی در تقنین و اجرا می‌شود و ضمن اختصاص زمان و هزینه زیادی به خود، اثرگذاری مطلوبی ندارد. ضابطه‌مند کردن نحوه اعلام وصول این پیش‌نویس‌ها گامی است تا کیفیت قانونگذاری را در نظام حقوقی افزایش دهد. این مهم در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز به انحاء مختلف مورد تأکید قرار گرفته است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در نظام حقوقی ایران از حیث حقوقی امکان تعیین مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول اختیاری پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد، اما از حیث اجرایی و سیاسی با ملاحظات روبرو است. تأثیر این ملاحظات را می‌توان با احراز شرایط شکلی برای مؤلفه‌های شرط شده، کمتر نمود.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در تقویت پیش‌نویس‌های قانونی با اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول آن، پیشنهاد می‌شود در **گام اول** مشوق‌هایی برای طرح‌ها و لوایح دارای مؤلفه‌های مطلوب طبق این نوشتار، در نظر گرفته شود. این مشوق‌ها می‌تواند در اولویت‌دهی بررسی در کمیسیون یا صحن یا مانند آن ظهور پیدا کند. در **گام دوم** باید اعلام وصول آن منوط به احراز مؤلفه‌هایی مانند بررسی سوابق تقنینی و انجام ارزیابی پیشینی تأثیرات گردد. پس از طی گام اولیه، پیشنهاد می‌شود با ایجاد دو کارگروه بدوی و تجدیدنظر در مجلس شورای اسلامی، طرح‌ها و لوایح در نسبت با مؤلفه‌ها ارزیابی شوند. این مؤلفه‌ها حسب اهمیت می‌توانند در دو دسته مؤلفه‌های قابل اصرار و مؤلفه‌های غیرقابل اصرار جای گیرند.

لازم به ذکر است که به‌رغم امکان حقوقی اعلام وصول اختیاری، تحقق کامل و صحیح آن نیازمند توجه به موضوعات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بوده و اجرای سازوکارهای پیشنهادی منوط به بررسی تمامی جوانب است.

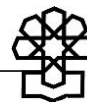
## ۱. مقدمه

در ادوار مختلف مجلس، طرح‌ها و لوایح زیادی تهیه و برای تصویب در مجلس شورای اسلامی مهیا می‌شوند. پیش‌نویس‌های تقنینی که ممکن است گاه بدون پشتوانه‌های کارشناسی و نیازسنجی‌های تقنینی، زمان و هزینه زیادی را به خود اختصاص دهد؛ اما اثرگذاری مطلوبی نداشته باشد. ضابطه‌مند کردن نحوه اعلام وصول این پیش‌نویس‌ها و وضع ضمانت اجرا برای رعایت نمودن آن گامی است تا کیفیت قانونگذاری در نظام حقوقی افزایش یابد.

بر همین اساس در سال ۱۳۸۹ طرح «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در مجلس تصویب شد که ماده (۴) این طرح بیان می‌داشت:<sup>۱</sup> نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم لایحه باید مواردی را از معاونت قوانین مجلس استعلام کنند. شورای نگهبان در نظر اعلامی خود به شماره ۳۷۷۵۸/۳۰/۸۸ مورخ

۱. ماده (۴) - نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی،  
 ۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین،  
 ۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده،  
 ۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی.  
 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 مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد، هیئت‌رئیس موظف است در موارد عادی قبل از اعلام وصول طرح یا لایحه و در موارد فوریتی بعد از تصویب فوریت از معاونت استعلام نماید.



۱۳۸۸/۱۲/۲۶، با استناد به اصول هفتاد و چهارم و یکصد و دوم بیان داشت منوط کردن اعلام وصول طرح‌ها و لوایح به استعلام از معاونت قوانین، حق ابتکار تقنینی این نهادها را محدود می‌کند و آن را مغایر قانون اساسی تشخیص داد. در توضیح اظهار نظر شورای نگهبان باید گفت که قانون اساسی در اصل هفتاد و چهارم دو مبتکر تقنین یعنی هیئت وزیران و حداقل پانزده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و در اصل یکصد و دوم و قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه، دو مبتکر شورای عالی استان‌ها و رئیس قوه قضائیه را نیز بر شمرده است. با بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این گونه فهم می‌شود که هنجاری صریح در زمینه اشتراط مؤلفه‌هایی برای پیش‌نویس‌های تقنینی وجود ندارد و قانون اساسی در این زمینه قابلیت تفسیر دارد. این پژوهش با بررسی تحلیلی حقوق اساسی ایران در پی پاسخ به دو پرسش زیر است:

۱. آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، امکان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد؟

۲. در صورت مثبت بودن پاسخ، سازوکار تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی چیست؟ بدین منظور، ابتدا الگوهای ابتکار تقنینی در نظام حقوقی ایران و الزامات قانونی پیش‌نویس‌های تقنینی بررسی می‌شود و سپس نظر موافقان و مخالفان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول بیان شده و در نهایت سازوکار اعلام وصول اختیاری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## ۲. پیشینه

### ۱-۲. سوابق تقنینی

#### جدول ۱. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۰۳/۲۵	ماده (۴)	در ماده (۴) قانون مذکور، معاونت قوانین قبل از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح نسبت به مؤلفه‌هایی همچون وجود قوانین متعارض، انطباق با قانون اساسی، لزوم قانونگذاری و ... به طراحان مشورت می‌دهد. اعمال ملاحظات معاونت قوانین در طرح‌ها و لوایح الزامی نیست.
۲	قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹/۱/۲۰	مواد (۱۲۷)، (۱۳۱)، (۱۳۶) و (۱۴۰)	طبق مواد مذکور، هر طرح با حداقل امضا ۱۵ نماینده و لوایح از طرف دولت به مجلس ارسال و اعلام وصول می‌شود. طرح‌ها و لوایح باید دارای موضوع و عنوان، دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن و مواد مرتبط با موضوع باشند.

### ۳. پیش‌نویس‌نگاری و الگوهای ابتکار تقنینی در نظام حقوقی ایران

صلاحیت ابتکار تقنینی یکی از موضوعات مهم در هر نظام حقوقی است و این موضوع می‌تواند یکی از معیارهای کیفیت تفکیک قوا باشد. در این قسمت ابتدا به «شیوه‌های پیش‌نویس‌نگاری» پرداخته و سپس «شیوه ابتکار تقنینی» مطرح خواهد شد. بعد از آن «فرایند قانونی تهیه پیش‌نویس تقنینی در ایران» و در نهایت «شیوه کنونی اعلام وصول» در مجلس شورای اسلامی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

#### ۳-۱. شیوه‌های پیش‌نویس‌نگاری

در ادبیات متعارف دانش حقوق در حوزه قانون‌نویسی، سه رویکرد متمرکز، اجماعی و تکثرگرا وجود دارد. در قانون‌نویسی متمرکز عموماً ابتکار تهیه پیش‌نویس در اختیار یک بخش از قدرت است. در این رویکرد یک مرجع واحد با ساختار و اعضای مشخص قانون را می‌نویسد، در حالی که این رویکرد پاسخ‌گویی کافی در کار ایجاد می‌کند و در زمان صرفه‌جویی می‌شود، اما در قانون حاصل از آن عمدتاً موضوعات گره خورده با دغدغه‌های گروه‌های حاضر در صحنه قدرت تجلی می‌یابد [۱].

دومین رویکرد قانون‌نویسی اجماعی یا مشترک است. در فرایندهای اجماع‌محور قوای مجریه و مقننه منابع انسانی لازم برای تبدیل سیاست‌های تقنینی به متن قانون دارند. در این شیوه پیش‌نویس قانون گاه پیش از ارسال برای تصویب در نهاد مقنن، در یک مرجع واحد هماهنگ می‌شود و گاه بی‌هیچ هماهنگی واحدهای مرتبط، در قوای مختلف آن را آماده و برای تصویب به مرجع صالح ارائه می‌دهند. این نحو از قانون‌نویسی به تولید نتایج سیاسی نسبتاً پایدار در طول اجرای آن منجر می‌شود و امکان بهره‌مندی از ظرفیت متخصصان دانشگاه‌ها یا جامعه را پایه‌ریزی می‌کند [۱].

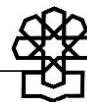
در سومین رویکرد، قانون‌نویسی تکثرگرا، تشکیل و جهت‌دهی به سیاست‌ها نه تنها در قوای مجریه و مقننه، بلکه در خارج از دستگاه حکومت مشخص می‌شود. پیش‌نویس‌نگاری در نظام حقوقی ایران نیز بدین نحو است.<sup>۱</sup> با توجه به اینکه در این شیوه گروه‌های سازمان‌یافته هم ممکن است حتی پیش‌نویس قانون را تهیه کنند و یا با قانونگذاران یا مقامات اجرایی برای حمایت لابی کنند، اگر الزامات این امر رعایت نشود، سبب می‌شود که قوانین متعارض، مناقشه‌برانگیز، غیرقابل پیش‌بینی و غیرپاسخ‌گو به نیازهای جامعه وضع شود [۱].

#### ۳-۲. فرایند قانونی تهیه پیش‌نویس تقنینی در ایران

پیش‌نویس طرح نمایندگان پس از تهیه و امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، وفق ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس،<sup>۲</sup> پس از اعلام وصول مستقیماً به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شود.

<sup>۱</sup> تصریح می‌گردد که نهادهای رسمی دارای ابتکار تقنینی در ایران محدود هستند؛ اما پیش‌نویس‌نگاری تقنینی منحصر در این نهادها نیست، بلکه سازمان‌های دولتی و خصوصی بسیاری پیش‌نویس تقنینی تهیه و به نهادهای مذکور ارسال می‌کنند. این نهادها حسب صلاحیت خود اقدام به ارسال این پیش‌نویس‌ها به مجلس می‌نمایند. گفتنی است که باید این پیش‌نویس‌ها از سوی مقامات و نهادهای صلاحیت‌دار در مجلس اعلام وصول شود؛ در غیر صورت امکان اعلام وصول شدن ندارد.

<sup>۲</sup> ماده (۱۲۷) - 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 قرأت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود؛ این طرح‌ها پس از ارجاع به



در مورد لوایح قانونی دولت، فرایند اجرایی تهیه پیش‌نویس بدین نحو است که ابتدا موضوع و پیش‌نویس اولیه در دستگاه مربوطه تهیه شده و توسط بالاترین مقام دستگاه، برای معاون اول رئیس‌جمهور ارسال می‌شود و به دبیر هیئت‌دولت ارجاع داده می‌شود [۳]. پس از ارجاع به دبیر هیئت‌دولت، کمیسیون مربوطه تعیین و برای بررسی به آن ارجاع می‌شود. کمیسیون نظرات دستگاه‌های مرتبط با موضوع درباره پیش‌نویس تهیه شده را اخذ می‌نماید [۴]. سپس با تشکیل جلسات در کمیته‌های تخصصی با حضور نمایندگان دستگاه‌ها، پیش‌نویس، بحث و بررسی می‌شود و نتیجه آن به کمیسیون‌های فرعی متشکل از معاونان وزرا و نمایندگان دستگاه‌ها، ارجاع و مورد بحث و بررسی واقع شده و پس از تأیید، برای بررسی و تأیید نهایی به کمیسیون متشکل از چند وزیر ارجاع می‌شود. پیش‌نویس نهایی در کمیسیون دولت تهیه و تأیید شده و برای تصویب به هیئت‌وزیران ارجاع می‌شود [۵]. بعد از تصویب در هیئت‌وزیران، لایحه قانونی دولت برای بررسی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. در طی این فرایند، وفق ماده (۲۱) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت، کمیسیون حقوقی مشاوره‌های تقنینی در خصوص لوایح را به کمیسیون‌های مربوطه ارائه می‌دهد.

### ۳-۳. ابتکار تقنینی در ایران

طبق اصل هفتادویکم، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. همچنین طبق اصل هفتادوچهارم می‌توان گفت که 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 بنماید [۶]. با این حال، به‌رغم صلاحیت عام مجلس، قانون اساسی برای این اختیار شرایطی وضع کرده است. به‌عنوان مثال، طبق اصل پنجاه‌ودوم<sup>۱</sup> پیش‌نویس قانون بودجه کل کشور باید از سوی دولت و به‌صورت لایحه تقدیم مجلس شود و مجلس صلاحیت ابتکار نگارش قانون بودجه را ندارد. افزون‌براین، طبق تفسیر شورای نگهبان از این اصل، متمم بودجه و بودجه‌های چنددوازدهم نیز همانند بودجه کل کشور است [۷]. اصل هفتادوپنجم<sup>۲</sup> هم در زمره شرایط ماهوی ارائه طرح است که طی آن مجلس نمی‌تواند طرح‌هایی با بار مالی بدون تعیین منبع آن، ارائه دهد.

طبق اصل هفتادوچهارم<sup>۳</sup> همانند مجلس، دولت نیز صلاحیت تقدیم پیش‌نویس قوانین را دارد. لوایح دولت باید به تصویب هیئت‌وزیران برسد. 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 [۸].

علاوه بر دولت و مجلس، شورای عالی استان‌ها و رئیس قوه قضائیه نیز می‌توانند مبتکر قوانین باشند. ابتکار قانونگذاری از سوی شورای عالی استان‌ها در اصل یکصدودوم پیش‌بینی شده است. به این ترتیب که «شورای عالی استان‌ها حق دارد

---

کمیسیون‌های مربوط 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 به وضوح درج شود و همچنین دارای مواد متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشند.

۱. اصل پنجاه‌ودوم: بودجه سالیانه کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

۲. اصل هفتادوپنجم: طرح‌های قانونی و پیشنهادهای 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.

۳. اصل هفتادوچهارم: لوایح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

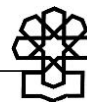
در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». این اختیار در راستای عملی کردن وظایف محوله در اصل یکصدویکم قانون اساسی است. ابتکار قانونگذاری از سوی رئیس قوه قضائیه که با عنوان لوایح قضایی از آن یاد می‌شود، در بند «۲» اصل (۱۵۸) به آن اشاره شده است. لوایح قضایی از طریق دولت در مجلس مطرح می‌شود. دولت موظف است ظرف سه ماه لوایح قضایی را که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و تحویل دولت می‌شود، تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید و در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند [۹].

#### ۴-۳. فرایند کنونی اعلام وصول

برای بررسی تشریفات تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها یا لوایح باید قوانین و رویه موجود مجلس شورای اسلامی را بررسی نمود. در واقع اگرچه در نگاه اولیه اطلاق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی این تصور را ایجاد می‌کند که به صرف اینکه ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس مفادی را پیشنهاد بدهند، این پیشنهاد قابلیت اعلام وصول در مجلس شورای اسلامی را دارد؛ با این حال، فرایند کنونی منطبق بر این تصور نیست و علاوه بر شرایط مذکور در قانون اساسی، تشریفات دیگری نیز برای تشخیص قابلیت اعلام وصول مدنظر قرار گرفته می‌شود. این تشریفات ناشی از استظهار عرفی ارائه طرح یا لایحه یا اقتضات اجرایی است. این تشریفات به شرح زیر است:

- **کتبی بودن:** تمامی طرح‌ها و لوایح باید به صورت مکتوب تقدیم دبیر هیئت‌رئیس مجلس بشوند. در واقع اگرچه نصوص قانونی (چه قانون اساسی و چه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس) اطلاق دارند و به نظر می‌رسد که به صورت انتزاعی امکان ارائه طرح یا لایحه چه به صورت کتبی و چه به صورت شفاهی وجود داشته باشد؛ اما رویه و عرف مجلس این است که به دلیل اقتضات عملی تمامی طرح‌ها و لوایح باید کتباً تقدیم رئیس جلسه گردد.
- **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 تمامی طرح‌ها دارای چهار قسمت باشد. بدین‌منظور به‌صورت نظام‌مند 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 مذکور، می‌توان دریافت که مهم‌ترین این تشریفات برای ارائه طرح‌ها و



لوايح، مقدمه توجیهي است؛ چراکه شرطی ماهوی محسوب شده و معمولاً دلایل ضرورت و اهداف قانونگذاری در آن ذکر می‌شود. در نظام مطلوب و کارآمد قانونگذاری، پیش‌نویس طرح‌ها و لوايح 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، به‌صورت یکپارچه و در ارتباط با محور اصلی موضوع بحث، جمع‌بندی شده و به‌صورت خروجی قابل بهره‌برداری برای نمایندگان ارائه شوند. با این حال، برخی از مقدمه‌های توجیهي چه در طرح‌ها و چه در لوايح، به‌صورت مختصر و بدون کیفیت لازم نگاشته می‌شود [۱۰].

بر اساس مطالب پیش‌گفته، شرط حمایت حداقل ۱۵ 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 لوايح لازم است مدنظر قرار بگیرد تکمیل هر چهار قسمت این کاربرد است. تأکید می‌گردد که لازمه قانونگذاری صحیح، پیش‌بینی چنین کاربرگ‌هایی است و نباید با برداشت لفظی از قانون اساسی، اقتضائات علمی، منطقی و اجرایی قانونگذاری نادیده گرفته شود.

• **عدم امکان اعلام وصول طرح یا لایحه با موضوعات متعدد به‌عنوان ماده‌واحد:** ماده (۱۳۸) آیین‌نامه داخلی بیان می‌دارد:

«نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به‌عنوان ماده‌واحد 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 این ماده را رعایت نماید. لایحه بودجه سالیانه کل کشور و متمم آن از این قاعده مستثناست».

در مقام تفسیر ماده فوق باید به چند نکته توجه کرد. ماده مذکور در ذیل مبحث اول (طرح‌ها و لوايح قانونی) از فصل اول (قانونگذاری) در آیین‌نامه داخلی آمده است. به‌عبارت‌دیگر به‌لحاظ جایگاه، این ماده در مقام بیان، ابتدای فرایند قانونگذاری و قبل از طی «مراحل بررسی و تصویب طرح‌ها و لوايح عادی» که عنوان مبحث دوم است، می‌باشد. بنابراین برای تفسیر این ماده باید در نظر داشت که جایگاه این ماده مبین تشریفات اعلام وصول است. همچنین با کنار هم گذاشتن صدر و ذیل این ماده این نتیجه حاصل می‌شود که اگر یک طرح یا لایحه بیش از یک موضوع داشته باشد؛ قابل ارائه به‌عنوان ماده‌واحد نیست و هیئت‌رئیس مسئول عدم اعلام وصول آن است.

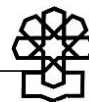
#### ۴. دلایل موافقان امکان اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی

با توجه به اصل (۷۴) در نگاه اول به‌نظر می‌رسد که اشتراط مؤلفه‌هایی غیر از «شرط امضای پانزده نماینده» برای تشخیص اعلام وصول طرح‌ها مغایر قانون اساسی است. اصل (۷۴) بیان می‌کند: «لوايح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای

اسلامی قابل طرح است». اما بررسی و تحلیل این اصل می‌تواند مخاطب را به امکان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی رهنمون سازد. برخی از دلایل که می‌تواند مؤید این امر باشد در ادامه بیان شده است.

#### ۱-۴. تفسیر غیرمنشأگرا با هدف رفع مشکلات نظام حقوقی

مکاتب و رویکردهای متعددی برای تفسیر قانون اساسی وجود دارد. منشأگرایی و غیرمنشأگرایی 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 لذا قانون اساسی باید همان‌گونه که در زمان تصویب ادراک شده است، تفسیر شود. از این رویکرد با عنوان نص‌گرایی نیز یاد می‌شود [۱۱]. در این رویکرد، تفسیر به‌مثابه شناخت و کشف معنای زبان‌شناختی یک متن معتبر حقوقی است و بر این اساس، تفسیر قانون اساسی تلاش برای یافتن معنای زبان‌شناختی اصول آن محسوب می‌شود. در مقابل، رویکردهای غیرمنشأگرا با عدم اکتفا به متن قانون و قصد قانونگذار، مؤلفه‌های دیگری را نیز در تفسیر دخیل می‌دانند. غایت‌گرایی، مصلحت‌گرایی و عمل‌گرایی در زمره این‌دست رویکردها هستند [۱۲]. در همین راستا، این گروه به قانون اساسی به‌عنوان یک درخت زنده می‌نگرند و به نقش عرف و چگونگی استعمال واژه در زمان تفسیر قائل هستند. در زمینه کیفیت تفسیر قانون اساسی باید گفت که 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 بهره‌گیری نماید. در بند دوم نظریه شماره ۹۷۵۱ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷ در خصوص اصل نودوهشتم بیان شده است: «در مواردی که تفسیر به‌عنوان 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». به‌عبارت‌دیگر، تفسیر قانون اساسی همانند تفسیر قانون عادی نیست. مجلس در تفسیر قانون عادی محدود به بیان مراد مقنن است؛ اما شورای نگهبان در صورت ضرورت می‌تواند اصول قانون اساسی را از باب الغای خصوصیت، توسعه یا تضییق تفسیر نماید. البته این تفسیر باید مبتنی بر اصول بنیادین قانون اساسی صورت پذیرد. این امر در برخی از کشورهای دنیا نیز مقبول واقع شده است. تجربه دادرسی اساسی در رویه دیوان عالی آمریکا نشان می‌دهد که ضمن آنکه ثبات و قوام قانون اساسی به‌عنوان منشور حکومتی باید تضمین شود و تحت تأثیر هیجانات زودگذر سیاسی قرار نگیرد، اما مرجع دادرسی اساسی باید با در نظر گرفتن مصالح ملی و به‌منظور پاسخ‌گویی به نیازهای اجتماعی و سیاسی، تفسیرهای منطقی مبتنی بر اصول و قواعد حاکم بر تفسیر متون حقوقی ارائه کرده و قانون اساسی را به سندی زنده و پویا تبدیل نماید [۱۳]. از این رو، حتی اگر اعلام وصول طرح‌ها منحصر در شرایط مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باشد، می‌توان قانون اساسی را حسب شرایط و ضرورت به‌گونه‌ای فهم کرد که با مقتضیات زمان هماهنگ باشد و کارآمدی لازم را داشته باشد. اقتضای پذیرش نظریه قانون اساسی زنده، این است که مخاطب متن قانون اساسی که در شرایط مختلف و زمان‌های متفاوت گوناگون است موضوعیت داشته و قانون اساسی باید در مواجهه با این زمینه‌های مختلف، از انعطاف لازم و کافی برخوردار باشد البته این انعطاف به‌گونه‌ای نباشد که موجب مرگ قانون اساسی یا اصلاح آن شود و قانونگذاری جدید تلقی گردد.



#### ۲-۴. توجه به واژه «قانونی» در اصطلاح «طرح‌های قانونی» مذکور در اصل هفتاد و چهارم

در اصل (۷۴) از عبارت «طرح قانونی» و «لایحه قانونی» استفاده شده است. در واقع نباید واژه قانون در این متن زائد باشد و منطقی است که اضافه شدن واژه «قانونی» به اصطلاح‌های طرح یا لایحه معنایی مضیق‌تر از معنای غیرمضاف این دو واژه را ایجاد کند.

این موضوع از رویه شورای نگهبان نیز قابل فهم است. شورای نگهبان ضمن بررسی طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مورخ ۸ اردیبهشت‌ماه ۱۳۷۸)، ابتدا ماده (۱۳۷) طرح مذکور مبنی بر «استرداد لوایح با تصویب هیئت‌وزیران» را به جهت توسعه آن به لوایح قضایی، مغایر قانون اساسی شناخت. به عبارت دیگر، در این اظهار نظر بیان شده است که لوایح قضایی را نمی‌توان صرفاً با تصویب هیئت وزیران استرداد نمود. در راستای رفع این مغایرت، مجلس شورای اسلامی قید «قانونی» به واژه «لوايح» اضافه نمود. با الحاق این واژه شورای نگهبان این ماده را واجد ایراد تشخیص نداد. مستفاد از این اظهار نظر می‌توان ادعا نمود که چارچوب معنایی عبارت «لوايح قانونی» مضیق‌تر از اصطلاح «لوايح» است. اصطلاح لوايح اعم از لوايح قانونی و لوايح قضایی است و لوايح قضایی مصداق اصطلاح «لوايح قانونی» نیستند. لذا ارتکاز مستور در این استدلال آن است که شورای نگهبان اضافه شدن واژه «قانونی» به «طرح» و «لایحه» در اصل (۷۴) را حاوی بار معنایی می‌داند و این مضاف‌الیه صرفاً از باب تأکید افزوده نشده است. به رغم اینکه این منطق در اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به موضوع دیگری است، اما می‌توان آن را به موضوع این سطور نیز تسری داد. به عبارت بهتر، براساس مفهوم این اصل، هر طرحی، طرح قانونی نیست و رعایت شرایط قانونی باعث اعتبار بخشی به آنها می‌شود؛ لذا با توجه به نص قانون اساسی می‌توان امکان پیش‌بینی شرایطی برای اعلام وصول را مطرح نمود.

#### ۳-۴. اصل هفتاد و چهارم در مقام بیان حکم

اصل هفتاد و چهارم 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؛ اما اصل مذکور توضیحی در معنای طرح و لایحه نمی‌دهد. توضیح بیشتر آنکه احراز حدود و ثغور مفهومی موضوع، مادامی‌که تعریفی مشخص و متعین از آن ارائه نشده است، امری به اصطلاح اجتهادی است و می‌توان در چارچوب قواعد زبانی، عرفی و تاریخی و ... حدود و ثغور موضوع را مشخص کرد. بر این اساس، چیزی که در اصل هفتاد و چهارم، مطمح نظر بوده بیان حکم مربوط به طرح‌ها و لوایح قانونی است؛ اما در مورد مفهوم طرح‌ها و لوایح قانونی 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 نماید. لذا با این استدلال نیز می‌توان امکان اشتراط مؤلفه‌هایی جهت اعلام وصول را تأیید نمود.

#### ۴-۴. شرط شکلی اصل هفتاد و چهارم؛ شرط لازم برای اعلام وصول و نه شرط کافی

با در کنار هم دیدن اصول (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. به عنوان مثال، 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 به‌عنوان پیش‌نویس تقنینی یاد کرد. از این‌رو، حتی اگر به‌جای ۱۵ نماینده مجلس، تمامی آنها از چنین متونی حمایت کنند؛ باز هم این محتواها صلاحیت تبدیل شدن به متن قانونی را ندارد؛ لذا با توجه به‌معنای اصطلاحی طرح و لایحه، پیش‌نویس تقنینی باید صلاحیت محتوایی و شکلی اولیه را برای تبدیل شدن به قانون داشته باشد.

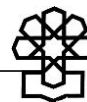
در پاسخ به این استدلال اشکال می‌شود که «تسری شرایط قانون به شرایط طرح یا لایحه نیازمند دلیل است و برعکس. در طرح، ممکن است شرایطی باشد که در قانون ضروری نباشد، مانند وجود امضا یا مقدمه توجیهی». در پاسخ به این اشکال باید گفت که شرایط شکلی و تشریفات «طرح و لایحه» با «قانون» متفاوت است؛ اما کلیت محتوای اصلی طرح با محتوای قانون تفاوت نمی‌کند؛ چراکه محتوای طرح پیش‌نویس قانون است و باید پیش‌نویس استعداد تصویب را داشته باشد. از این‌رو، درج ویژگی‌هایی برای طرح و لایحه مستند به ویژگی‌های قانون منطقی، است. به‌عبارت‌بهرتر، اصول ماهوی قانونگذاری در تمامی مراحل قانونگذاری لازم‌الرعايه هستند. این اصول از مرحله تنظیم پیش‌نویس تا مرحله وضع قوانین باید مدنظر باشند. در واقع با توجه به اصول قانونگذاری امکان تسری شرایط محتوایی قانون به شرایط طرح ممکن بوده [۱۴] و امکان پایش شکلی رعایت این اصول در مرحله اعلام وصول امکان‌پذیر است.

#### ۴-۵. استناد به بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری

«ابتنای قانون بر نظرات کارشناسی» مذکور در جزء ششم بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری اقتضای آن را دارد که از ابتدا، «نگارش پیش‌نویس» با نظرات کارشناسان صورت بگیرد. به‌عبارت‌دیگر، صرف اظهارنظر کارشناسی پس از اعلام وصول نمی‌تواند دلالت کاملی بر «ابتنای طرح بر نظرات کارشناسی» داشته باشد. با این ملاحظه «ابتنا» بر نظرات کارشناسی صرفاً شرط مصوبه مجلس نیست؛ بلکه می‌تواند یکی از شرایط طرح و لایحه نیز باشد. در واقع می‌توان گفت؛ به‌موجب سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، علاوه بر شرایط مذکور در اصل (۷۴) شرایط دیگری نیز برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی لازم است. این شرایط در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به‌خصوص در بند «۹» آن اشاره شده است؛ لذا قانونگذار لازم است در راستای اجرای این سیاست‌ها این شرایط را به‌صورت جزئی بیان کند. در نهایت باید گفت که برای تصویب قوانین کارآمدتر باید بخشی از مطالعات کارشناسی پیش از اعلام وصول انجام گیرد و شرایطی را برای اعلام وصول طرح‌ها قرار داد تا کیفیت پیشنهادهای تقنینی تا قبل از اعلام وصول افزایش یابد. در غیر این صورت هزینه‌های گزافی به بودجه عمومی و بیت‌المال تحمیل می‌شود.

#### ۵. دلایل مخالفان امکان اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی

در قسمت پیشین به بررسی ادله موافقان امکان اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول برای پیش‌نویس‌های تقنینی پرداخته شد. اما در مقابل، برخی معتقدند با اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول برای پیش‌نویس‌های تقنینی حق قانونگذاری



نمایندگان، تحدید می‌شود. همچنین بیان می‌کنند که در کنار ابعاد حقوقی موضوع اعلام وصول اختیاری، ملاحظات سیاسی نیز وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرد. در ادامه به توضیح این ادله پرداخته می‌شود.

#### ۱-۵. قانونگذاری؛ از جمله حقوق نمایندگان

مخالفان درباره اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول طرح یا لایحه معتقدند؛ از آنجایی که مردم با رأی خود، افرادی را در طی یک فرایند رقابتی به‌عنوان نمایندگان خود در قانونگذاری انتخاب کرده‌اند و قانونگذاری جزو حقوق نمایندگان مجلس شورای اسلامی است؛ اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول طرح‌ها، این حق نمایندگان را سلب یا محدود می‌کند. برای اعمال شرایط ماهوی در اعلام وصول طرح و لایحه، نظرات کارشناسی می‌تواند متفاوت باشد؛ لذا اجرای آن امکان‌پذیر نیست، اما در صورت وضع شرایط و تشریفات شکلی در این فرایند از حق قانونگذاری نمایندگان بهتر صیانت می‌شود. لذا اعمال چنین شرایطی به‌صورت شکلی و نه ماهوی، امکان‌پذیر است.

#### ۲-۵. توجه به تبعات سیاسی

مخالفان در استدلالی دیگر بیان می‌کنند؛ مسئله اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول، تنها یک مسئله حقوقی نیست و دارای ابعاد سیاسی نیز است. بدین نحو که نباید با استفاده از فنون حقوقی، شرایطی ایجاد شود تا در مجلس که محل تضارب آرا و رویکردهای مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... است، صدای گروه شنیده نشود و آنان نتوانند نظر خود را در معرض بحث و گفتگو بگذارند. زمانی که گروهی با رعایت قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس طرح خوبی در مجلس ارائه می‌کنند به صلاح نیست به جهت عدم رعایت مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی، امکان اعلام وصول آن وجود نداشته باشد. البته می‌توان شرایطی را برای اعلام وصول دشوارتر طرح‌های کم‌کیفیت در نظر گرفت، اما نمی‌توان به‌طور کلی اعلام وصول این طرح‌ها را امکان‌ناپذیر کرد و مانعی شد تا برخی طرح‌ها و لوایح وصول نشود. قانون به‌وسیله افراد اجرا می‌شود و ضمانت اجرایی وجود ندارد که افراد در اجرای قانون ملاحظات مختلف را در نظر نگیرند.

#### ۶. سازوکار پیش‌بینی شرایطی برای اعلام وصول پیش‌نویس تقنینی

با توجه به نظرات موافقان و مخالفان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی می‌توان بیان داشت که مؤلفه‌های تعیینی باید به نحوی باشد که حق قانونگذاری نمایندگان محدود یا سلب نشده و مؤلفه‌ها زمینه‌ساز مجادلات سیاسی نشود. ازسویی نمی‌توان هیچ چارچوبی برای پیش‌نویس‌های قانونی معین نکرد و ازسویی دیگر، این شرایط باید عینی و قابل سنجش باشند تا منجر به اعمال سلیقه نشود. بنابراین می‌توان برای اعلام وصول باین نحو سازوکار شکلی و چندمرحله‌ای را پیشنهاد داد. این هم بدین جهت است که امکان اشتراط مؤلفه‌هایی به‌صورت یک‌باره و دفعی وجود ندارد. ایجاد سازوکاری برای افزایش کیفیت پیش‌نویس‌های تقنینی باید تدریجی باشد؛ چراکه اشتراط مؤلفه‌هایی به طرح‌ها یا لوایح نیازمند بستری است که هم‌اکنون به‌صورت مطلوب وجود ندارد. از این رو، مشکلات اجرای کامل و یک‌باره آن می‌تواند به افزایش انتقادات بیفزاید و باعث عدم توفیق آن گردد. بنابراین پیشنهاد می‌شود

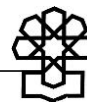
که در ابتدا رعایت مؤلفه‌ها حتی‌المقدور به صورت عینی باشد و در غیر این صورت در طرح‌ها و لوایح به صورت اختیاری باشد و عدم رعایت این تشریفات مانع از اعلام وصول نگردد. در نهایت پس از ایجاد بسترهای کافی برای این امر، مؤلفه‌ها برای تشخیص اعلام وصول طرح‌ها شرط گردد.

اولین گام تعیین مشوق‌هایی برای طرح‌ها و لوایح واجد شرایط 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 صرفاً منوط به مرحله تشخیص مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول نیست و به صورت مستقل نیز برای تقویت متن در تمامی مراکز و مؤسسات پژوهشی قابل ارائه است.

در گام بعدی پیشنهاد می‌شود که مؤلفه‌ها به دو دسته تقسیم شوند: «مؤلفه‌های قابل اصرار» و «مؤلفه‌های غیرقابل اصرار». مؤلفه‌های قابل اصرار مواردی هستند که طراحان می‌توانند به‌رغم نواقصی در تأمین مؤلفه‌ها، بر اعلام وصول طرح مدنظر خود 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 غیرقابل اصرار مواردی هستند که بدون تحقق آنها در هیچ شرایطی امکان اعلام وصول طرح یا لایحه وجود ندارد؛ لذا می‌توان ضمانت اجرای هریک از مؤلفه‌ها را سطح‌بندی کرد. به عنوان مثال برای عدم رعایت شروط بااهمیت، ضمانت اجرای عدم اعلام وصول در نظر گرفت. در مقابل برای عدم رعایت شروط کم‌اهمیت یا رعایت ناقص شروط مهم، می‌توان ضمانت اجرای اخطار رفع نقص یا قابلیت اصرار پیش‌بینی کرد. تأکید می‌گردد که در راستای حفظ حقوق نمایندگی، معیارهای اعلام وصول طرح‌ها لازم است حتی‌الامکان شکلی باشند و نه ماهوی. به‌عنوان مثال، اگر داشتن گزارش ارزیابی تأثیرات قانون شرط اعلام وصول باشد، صرف وجود این گزارش کفایت می‌کند و بررسی کیفیت محتوای این گزارش در مرحله اعلام وصول شرط نیست. یکی از انگیزه‌های مهم برای شناسایی معیارهایی برای اعلام وصول طرح‌ها و لوایح پیشگیری از هدررفت هزینه عمومی برای رسیدگی به آنهاست و منطقی نیست برای چنین هدفی انگیزه‌ای فرایندی زمان‌بر مثل احراز مؤلفه‌های ماهوی و کیفی طراحی شود. ثانیاً، بررسی ماهوی طرح‌ها و لوایح، معرکه آراست؛ چراکه کارشناسی به این صورت تابع دکتترین علمی در هر حوزه خواهد بود و حتی ممکن است که نظرات مختلف کارشناسی مستمسکی برای اعمال سلیق گوناگون گردد.

#### ۷. جمع‌بندی و پیشنهادها

قانونگذاری عملی است که در سایر اعمال حاکمیت اعم از اجرا و قضا اثرگذار است و کیفیت قوانین ارتباط مستقیمی با اثرگذاری آن دارد. متون قانونی از ماحصل مفاد پیش‌نویس‌ها ایجاد می‌شود و ضعف و خلل در پیش‌نویس‌ها و مراحل پیش از تصویب، یکی از عوامل مؤثر در سستی قوانین است. برای تقویت کیفیت قوانین، متناسب‌سازی با نیاز واقعی جامعه و استحکام آن در طول زمان، لازم است سازوکاری برای افزایش کیفیت پیش‌نویس‌های تقنینی پیش‌بینی شود که یکی از، ضمانت اجرایی که می‌توان برای عدم تخلف از آن در نظر گرفت، عدم اعلام وصول در صورت نداشتن شرایط



قانونی است عدم اعلام وصول را در نظر گرفت. امکان تأسیس این ضمانت اجرا در نظام حقوقی ایران با اختلاف نظرهایی همراه است.

موافقان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی، معتقدند که اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ظرفیت این برداشت را دارد. بدین استدلال که با تشریح معنای اصطلاحی طرح و لایحه قانونی و توجه به واژه «قانونی» در اصطلاح «طرح‌های قانونی» مذکور در اصل هفتادوچهارم می‌توان به این نتیجه دست یافت. افزون‌براین، بیان این استدلال که اصل هفتادوچهارم در مقام بیان حکم است و نه موضوع و همچنین با استناد به نظریه قانون اساسی زنده و تفسیر غیرمنشأگرای شورای نگهبان از اصل مذکور امکان ایجاد اعلام وصول فراهم می‌شود.

در طرف دیگر، مخالفان نیز با استناد به حق قانونگذاری نمایندگان، معتقدند که اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول نباید سبب شود تا نظرات کارشناسی جای نظرات نمایندگان را بگیرد و یا عدم اعلام وصول طرح‌های نمایندگان، سبب نادیده گرفتن نظرات طیف‌های مختلف در مجلس شود. همچنین این گروه بیان می‌کنند، بنابر اصل هفتادوپنجم و مقایسه بندهای «۹» و «۱۱» [سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری](#) این نتیجه حاصل می‌شود که صرفاً طرح‌های دارای بار مالی، امکان اعلام وصول ندارند.

از اشتراک نظرات موافقان و مخالفان می‌توان سازوکاری برای ایجاد چارچوب برای اعلام وصول پیشنهاد نمود. در مرحله اول امکان پیش‌بینی شریطی برای این سازوکار می‌توان مشوق‌هایی را برای پیش‌نویس‌های واجد شرایط در نظر گرفت. فارغ از پذیرش یا عدم پذیرش اعلام وصول، این سازوکار و این مرحله قابل اجراست. بدین معنا که اگر پیش‌نویس اعلام وصول شده دارای شرایط خاصی باشد، به این پیش‌نویس، مشوق‌هایی در فرایند رسیدگی اعطا می‌شود.

مرحله دوم یک گام جلوتر رفته و سخت‌گیری‌هایی در اعلام وصول پیش‌نویس‌های فاقد شرایط اعمال می‌شود. بدین‌منظور به عنوان مثال هیئتی منتخب از نمایندگان مجلس برای احراز شرایط تشکیل می‌شوند. در این مرحله باید مؤلفه‌ها به دو دسته قابل اصرار و غیرقابل اصرار تقسیم شده و احراز شرایط به‌نحو شکلی و نه ماهوی صورت پذیرد تا حقوق نمایندگی دستخوش اعمال سلیقه نشود. درنهایت، آرای این هیئت باید به‌عنوان مرحله بدوی احتساب و در صورت اصرار نمایندگان امضاکننده، اعلام وصول پیش‌نویس مشروط به تصویب صحن شود. تصویب مجلس می‌تواند مجوزی برای شروع رسیدگی به هر پیش‌نویس باشد. این نکته نیز قابل ذکر است که در این پیشنهاد، تصویب اعلام وصول می‌تواند به‌منزله تصویب کلیات هم تلقی شود.

مرحله سوم پیشنهادی، ممنوعیت اعلام وصول پیش‌نویس‌های فاقد شرایط است. اگر ادله موافقان امکان پیش‌بینی شرایی برای اعلام وصول پذیرفته شود، پیش‌نویس‌های فاقد شرایط شکلی قابلیت اعلام وصول ندارند.

## جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						تداوم*	اصلاح**	
			معاونت قوانین	شفافیت و دقت در اجرا و پرهیز از صواب‌اندیشی	اجرای دقیق محدودیت‌های اعلام وصول طرح‌ها مبتنی بر قانون آیین نامه داخلی فعلی	*		۱
			معاونت قوانین		تعیین یک واحد برای کمک به طراحان برای رفع ایرادات و تطابق با مؤلفه‌ها	*		۲
			مجلس شورای اسلامی	درج محدودیت‌ها در قانون	اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و درج محدودیت‌های جدید مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری	*		۳

\* تداوم یا تقویت آیت‌ها یا اقدامات.

\*\* اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

## منابع و مأخذ

- [۱] حبیب‌نژاد، سیداحمد، و عامری، زهرا (۱۳۹۹). قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی. فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۱۰۲، ۲۶۵-۲۴۱.
- [۲] ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳] ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت.
- [۴] ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت.
- [۵] ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت.
- [۶] شریف، محمد. (۱۳۸۴). «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۷، شماره ۱۶، صص ۲۴۹-۲۱۳.
- [۷] نظریه تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۰۳/۱۷ شورای نگهبان.
- [۸] ماده (۱۳۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
- [۹] ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- [۱۰] عبدالاحد، علی و دیگران. (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.
- [11] Boyce, Bret (1998), Originalism and the Fourteenth amendment, Wake Forest Law Review, Vol. 33, p. 910.
- [۱۲] پژوهش‌شده شورای نگهبان، (۱۴۰۰)، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: انتشارات پژوهش‌شده شورای نگهبان، چاپ اول.
- [۱۳] حبیب‌زاده، توکل. (۱۳۹۳)، «نظارت قضایی و رویکردهای دیوان عالی فدرال آمریکا در تفسیر قانون اساسی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی»، دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰، صص ۱۴۰-۱۱۳.
- [۱۴] انصاری، باقر. (۱۳۹۸). اصول و فنون قانونگذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول.

#### گزیده سیاستی

در چارچوب قانون اساسی امکان تعیین مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول پیشنویس‌های تقنینی در مجلس شورای اسلامی وجود دارد. بدین‌منظور به‌جهت تضمین حقوق نمایندگی باید این مؤلفه‌ها را به‌صورت شکلی احراز نمود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)