

به نام خدا

صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی (اصل هشتادوپنجم قانون اساسی)

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۷.....	سابقه تاریخی موضوع
۱۲.....	بررسی تحلیلی موضوع
۱۳.....	۱. مقام تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری
۱۴.....	۲. بررسی حوزه صلاحیت نظارتی شورای نگهبان در این خصوص
۱۹.....	۳. مبنای تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی
۲۹.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۳۲.....	منابع و مآخذ

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۱۰۲۶

شهریورماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات حقوقی



صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی (اصل هشتادوپنجم قانون اساسی)

چکیده

اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به مجلس اجازه داده است که در موارد ضروری اختیار وضع بعضی از قوانین را به صورت آزمایشی به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در نتیجه، این تفویض نیازمند تشخیص ضرورت اعمال آن و همچنین آزمایشی بودن مصوبات ناشی از آن خواهد بود. بررسی موضوع نشان می‌دهد هرچند نهاد تشخیص‌دهنده ضرورت در این باب مجلس شورای اسلامی است، اما شورای نگهبان نیز به عنوان مقام ناظر بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و موازین شرعی، صلاحیت نظارت بر صحت تشخیص قید ضرورت را خواهد داشت.

از سوی دیگر با اذعان به قاطع بودن نظر شورای نگهبان از منظر قانونی، ایرادات اخیر شورای نگهبان را بر مصوبات اخیر آزمایشی مجلس شورای اسلامی می‌توان مورد نقد قرار داد، چراکه به نظر می‌رسد قید ضرورت در این نظرات مضیق‌تر از آنچه مقصود تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده و قابل برداشت از اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است تفسیر شده است. از سوی دیگر رویه مجلس شورای اسلامی نیز در استفاده از این اصل در مواردی قابل انتقاد بوده و بعضاً توجه چندانی در احراز

وجود ضرورت واقعی از یکسو و همچنین آزمایشی بودن واقعی این مصوبات و عدم تمديد مستمر و دائمی کردن عملی آنها از سوی دیگر وجود نداشته است. بدین لحاظ ایجاد هماهنگی‌های بیشتر میان نهادهای مقنن و ناظر و اجرای دقیق‌تر و کارشناسانه‌تر صلاحیت‌های هریک از این دو نهاد می‌تواند مانع از بروز مشکل در روند قانونگذاری شود.

مقدمه

به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم قانون اساسی به کمیسیون‌های زیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نودوششم قانون اساسی با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی



کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». براساس این اصل تنها مرجع قانونگذاری مجلس شورای اسلامی است که این صلاحیت نیز قائم به شخص بوده و امکان تفویض آن به دیگری وجود ندارد. البته در صورت عدم تصریح این اصل نیز از آنجایی که اصولاً در حقوق عمومی برخلاف حقوق خصوصی، تفویض «صلاحیت» ممنوع است مگر اینکه قانونگذار صراحتاً اجازه این تفویض را داده باشد،^۱ عدم امکان تفویض این صلاحیت روشن بود.

اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نیز در ادامه دو استثنا برای ممنوعیت تفویض قانونگذاری مقرر کرده است که عبارتند از:

۱. تفویض قانونگذاری در موارد ضروری به کمیسیون‌های داخلی به صورت آزمایشی و برای مدت معین و نیز تفویض مسئولیت تصویب دائمی اساسنامه نهادهای دولتی به کمیسیون‌های داخلی،

۲. تفویض مسئولیت تصویب دائمی اساسنامه نهادهای دولتی به دولت.

بنابراین مجلس شورای اسلامی در این دو مورد به صورت استثنایی می‌تواند صلاحیت قانونگذاری خود را واگذار کند.

بدین ترتیب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفویض قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی به کمیسیون‌های داخلی را به عنوان یک امر استثنایی و محدود به «موارد ضروری» کرده است که با تصریح به «آزمایشی بودن» و «موقت بودن» آن، تصویب نهایی آن را نیز به عهده خود مجلس شورای اسلامی دانسته است.

۱. منوچهر طباطبایی مومنی، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ دوم، ۱۳۷۴، ص ۴۳۴.

تصویب آزمایشی قوانین راهکاری برای موقعیت‌های استثنایی و ضروری بوده و شیوه‌ای است که از این طریق اشکالات قانون مصوب کمیسیون در دوره آزمایشی مشخص شده و در تصویب نهایی توسط مجلس شورای اسلامی می‌توان این ایرادات را مرتفع کرد. هرچند قانون اساسی این نوع واگذاری قانونگذاری را امری استثنایی و محدود به موارد ضروری دانسته است، لکن بررسی رویه عملی مجلس شورای اسلامی نشان‌دهنده این واقعیت است که مجلس شورای اسلامی به نحو دیگری از این اختیار قانونی استفاده کرده است. مجلس شورای اسلامی در هنگام مواجهه با قوانین جامع و مفصل، با توجه به اینکه تصویب چنین قوانینی شاید ماه‌ها وقت مجلس را به خود اختصاص دهد، ترجیح می‌دهد که تصویب قوانین مزبور را به استناد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در اغلب موارد نیز اینگونه قوانین ماهیت آزمایشی خود را از دست داده و به جای اینکه در پایان دوره آزمایشی مورد بررسی قرار گرفته و پس از رفع ایرادات به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی برسد، مجدداً توسط مجلس تمدید می‌گردد و یا اینکه با غفلت مجلس از تمدید آن قانون، خلأ قانونی در کشور به وجود می‌آید.

به عنوان نمونه اینگونه قوانین می‌توان از «قانون مجازات اسلامی» (مصوب ۱۳۷۰ کمیسیون قضایی مجلس شورای اسلامی) نام برد. این قانون در سال ۱۳۷۰ برای مدت پنج سال به صورت آزمایشی به تصویب این کمیسیون رسید. در سال ۱۳۷۵ نیز مجلس شورای اسلامی مجدداً این قانون را برای مدت ده سال دیگر تمدید کرد. پس از دوره‌ای ده ساله در سال‌های ۱۳۸۵، ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ نیز مجلس شورای اسلامی هر بار برای یک سال قانون فوق را مورد تمدید قرار داد. تا جایی که در حال



حاضر هم (۱۳۹۰) هنوز «قانون مجازات اسلامی» به صورت دائمی به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است و قانون جایگزین آن نیز در دستور کار کمیسیون امور قضایی و حقوقی برای تصویب مجدد آزمایشی آن قرار دارد.

نمونه دیگر «آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری» (مصوب ۱۳۷۸ کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی) است. این قانون در سال ۱۳۷۸ برای مدت سه سال به صورت آزمایشی به تصویب رسید. در سال ۱۳۸۲ برای دو سال دیگر تمدید گردید. سال ۱۳۸۴ نیز برای مدت دو سال تمدید شد. در سال ۱۳۸۶ مجلس مجدداً قانون فوق را برای مدت یک سال تمدید کرد. در سال ۱۳۸۷ نیز این قانون تا پایان سال ۱۳۸۸ تمدید شد. همچنین با عنایت به عدم تمدید این قانون در ابتدای سال ۱۳۸۹ توسط مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضائیه از رهبر معظم انقلاب تقاضای صدور حکم حکومتی برای تمدید قانون مزبور را کرد که ایشان نیز در این زمینه حکم حکومتی صادر کردند.^۱ نمونه دیگر «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶ کمیسیون مشترک) است که از جمله قوانین جامع و مادر در حوزه اداری و استخدامی کشور است و به دلیل طولانی بودن آن توسط یک کمیسیون مشترک برای مدت پنج سال به تصویب رسیده است.

نگاهی به موارد فوق نشان‌دهنده این امر است که مجلس شورای اسلامی ارجاع قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی را محدود به موارد آزمایشی نکرده و درخصوص برخی از قوانین عادی نیز چنین رویه‌ای را در پیش گرفته است. از نگاهی

۱. چراکه مطابق تبصره «۲» ماده (۱۶۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، پس از انقضای زمان آزمایشی، این‌گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهند داشت.

دیگر می‌توان گفت مجلس شورای اسلامی تصویب قوانین جامع و مفصل یا تخصصی را یکی از موارد ضروری دانسته است که به دلیل طولانی شدن فرایند بررسی و تصویب آن در صحن علنی مجلس، ارجاع آن به کمیسیون ضرورت پیدا می‌کند. این درحالی است که قانون اساسی چنین قوانینی را «آزمایشی» و «موقت» دانسته و تصویب نهایی آن را به عهده مجلس شورای اسلامی دانسته است. در هر حال مجلس شورای اسلامی در هنگام تصویب نهایی قانون مصوب کمیسیون باید همان وقت را صرف بررسی و تصویب نهایی قانون مزبور کند. بنابراین نمی‌توان پذیرفت که «موارد ضروری» مد نظر قانون اساسی تصویب قوانین جامع و مادر و مفصل بوده است. همچنین تمدید چندین باره این دست قوانین آنها را از حالت آزمایشی و موقتی بودن خارج نموده و مانند سایر قوانین دائمی کرده است.

از سوی دیگر توجه به ضرورت‌های قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی نیز باید به صورت واقع‌بینانه صورت گیرد. متأسفانه فرایند قانونگذاری در مجلس به گونه‌ای است که تصویب قوانین جامع و مطول ماه‌های زیادی را به خود اختصاص می‌دهد. به همین دلیل مجلس شورای اسلامی تصویب این‌گونه قوانین را به استناد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی واگذار کرده و ترجیح می‌دهد تا قوانین مختصر و موردی را در صحن علنی به تصویب برساند. از سوی دیگر برخی قوانین دارای ماهیتی بسیار تخصصی هستند تا اندازه‌ای که تصویب آنها در صحن علنی مجلس که دارای نمایندگانی با تخصص‌های مختلف است ممکن است اتقان و استحکام قوانین را دچار خدشه نماید. در این‌گونه موارد نیز کمیسیون‌های داخلی مجلس ترجیح می‌دهند مجوز تصویب قانون در کمیسیون را از مجلس گرفته و



خود اقدام به تصویب قانون نمایند. مجلس شورای اسلامی این‌گونه موارد را از جمله «موارد ضروری» می‌داند که مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی می‌توان تصویب آنها را به کمیسیون‌های داخلی واگذار کرد.

سابقه تاریخی موضوع

تاکنون قوانین زیادی با استناد به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به تصویب کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی رسیده است. برای ارائه لیست نسبتاً جامعی از این قوانین می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۷۵ (۱۳۸۷ - ۱۰ ماده - کمیسیون قضایی حقوقی).
۲. قانون اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث (۱۳۸۷ - ۳۰ ماده - کمیسیون اقتصادی).
۳. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷ - ۱۵ ماده - کمیسیون اجتماعی).
۴. قانون شوراهای حل اختلاف (۱۳۸۷ - ۵۱ ماده - کمیسیون قضایی).
۵. قانون مالیات بر ارزش افزوده (۱۳۸۷ - ۵۳ ماده - کمیسیون اقتصادی).
۶. قانون اصلاح قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی مصوب ۱۳۶۷/۳/۵ (۱۳۸۷ - ۴۱ ماده - کمیسیون آموزش و تحقیقات).
۷. قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی (۱۳۸۷ - ۱۴ ماده - کمیسیون صنایع و معادن).

۸. قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری (۱۳۸۶ - ۶۶ ماده - کمیسیون قضایی).
۹. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶ - ۱۲۸ ماده - مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی).
۱۰. قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۲ - ۲۱۳ ماده - کمیسیون مشترک اجتماعی و امنیت ملی و سیاست خارجی و برنامه و بودجه و محاسبات).
۱۱. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰ - ۱۱۴ ماده - کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات).
۱۲. قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور کیفری)، (۱۳۷۸ - ۳۰۸ ماده - کمیسیون قضایی).
۱۳. اساسنامه شرکت مخابرات استان‌ها (۱۳۷۴ - ۲۷ ماده - کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و امور پست و تلگراف).
۱۴. قانون مقررات استخدامی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴ - ۲۰۱ ماده - کمیسیون مشترک امور اداری و استخدامی و امور پست و تلگراف).
۱۵. قانون اصلاح بند «۲» و تبصره «۲» ماده (۵) قانون لزوم بازآموزی و نوآموزی جامعه پزشکی و ارتقای سطح دانش پزشکی آنها مصوب ۱۳۶۹ (۱۳۷۱ - ۱۳۷۱ - ماده واحده - کمیسیون اقتصادی).
۱۶. قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۱ - ۹۶ ماده - کمیسیون قضایی).



۱۷. قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۱ - ۳۲ ماده - کمیسیون امور اداری و استخدامی).
۱۸. قانون نظام مهندسی ساختمان (۱۳۷۱ - ۲۰ ماده - کمیسیون مسکن و شهرسازی و راه و ترابری).
۱۹. قانون اصلاح موادی از قانون خدمت پزشکان و پیراپزشکان مصوب ۱۳۶۷/۱/۳۰ و الحاق موادی به آن (۱۳۷۱ - ۱۴ ماده - کمیسیون بهداری و بهزیستی).
۲۰. قانون مجازات اسلامی (۱۳۷۰ - ۴۹۷ ماده - کمیسیون قضایی).
۲۱. قانون نحوه تشکیل پیام‌آوران بهداشت (۱۳۶۹ - ۹ ماده - کمیسیون بهداری و بهزیستی).
۲۲. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۶۹ - ۷۳ ماده - کمیسیون مشترک امور اقتصادی و دارایی و برنامه و بودجه).
۲۳. قانون لزوم بازآموزی و نوآموزی جامعه پزشکی کشور و ارتقای سطح دانش پزشکی آنها (۱۳۶۹ - ۷ ماده - کمیسیون بهداری و بهزیستی).
۲۴. قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹ - ۳۳ ماده - کمیسیون بهداری و بهزیستی).
۲۵. قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی (۱۳۶۹ - ۲۰ ماده - کمیسیون نهادهای انقلابی).
۲۶. قانون تشکیل دادگاه‌های کیفری ۱ و ۲ و شعب دیوان عالی کشور (۱۳۶۸ - ۴۳ ماده - کمیسیون قضایی).
۲۷. قانون نحوه رسیدگی به دعاوی مربوط به غنائم جنگی (۱۳۶۶ - ۶ ماده - کمیسیون قضایی).

۲۸. قانون اصلاح قانون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۶۵ - ۲۵ ماده - کمیسیون قضایی).
۲۹. قانون مجازات اسلامی (۱۳۶۲ - ۱۵۹ ماده - کمیسیون قضایی).
۳۰. قانون مجازات اسلامی (۱۳۶۱ - ۲۱۱ ماده - کمیسیون قضایی).
۳۱. قانون اصلاح موادی از قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۶۱ - ۳۰ ماده - کمیسیون قضایی).
۳۲. قانون حدود و قصاص و مقررات آن (۱۳۶۱ - ۲۱۸ ماده - کمیسیون قضایی).
۳۳. آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۰ - ۴۷ ماده - کمیسیون مشترک «امور اداری و استخدامی، دیوان محاسبات و بودجه»).
۳۴. قانون اصلاح لایحه قانون اساسنامه کمیته ملی المپیک ایران (۱۳۶۰ - ۴۷ ماده - کمیسیون سازمان‌های وابسته به نخست‌وزیری).
- با این وجود در هیچ‌یک از این موارد نیز شورای نگهبان مصوبه کمیسیون‌های داخلی را به دلیل «غیرضروری بودن» مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی ندانسته است. درحالی که اخیراً شورای نگهبان در مورد دو مصوبه مجلس که به استناد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به تصویب کمیسیون‌های داخلی رسیده است، آنها را خارج از «موارد ضروری» مذکور در اصل مزبور دانسته و به همین استناد آنها را رد کرده است.
- اولین مورد «لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» بود که در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۲۱ به تصویب کمیسیون قضایی و حقوقی رسیده و در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱ مجلس شورای اسلامی با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت



کرد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۸ درخصوص این مصوبه اعلام نظر کرده و اظهار داشت: «با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری دارای قانون دائمی مصوب مجلس شورای اسلامی است و امور این دیوان به‌طور طبیعی جریان دارد و خلأ قانونی که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به‌صورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست ... [این مصوبه] مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته شد. به فرض اینکه قانون موجود در برخی موارد نادر احتیاج به تغییر و اصلاح یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفا شود». در پی این ایراد کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی مجدداً مصوبه را بررسی کرده و با اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۳۰ تحت عنوان «لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» تصویب نمود. شورای نگهبان بار دیگر مصوبه را بررسی کرده و علاوه بر ایرادات دیگر، در چندین مورد ایراد قبلی خود را باقی دانست.

مصوبه دوم «لایحه امور گمرکی» بود. این لایحه در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۳ به تصویب کمیسیون اقتصادی مجلس رسیده و مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۳۱ با اجرای آزمایشی آن برای مدت پنج سال موافقت کرد. شورای نگهبان بار دیگر این تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی را خارج از موارد ضروری دانسته و اعلام نمود: «با توجه به اینکه امور گمرکی دارای قانون دائمی است و امور این سازمان به‌طور طبیعی و عادی جریان دارد و خلأ قانونی به نحو کلی برای اداره سازمان مذکور که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به‌صورت

آزمایشی و بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست ... مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تشخیص داده شد. به فرض اینکه قانون موجود در برخی موارد احتیاج به تغییر و اصلاح یا تکمیل داشته باشد باید به این نحو و به همان مقدار اکتفا شود».

بررسی تحلیلی موضوع

در این خصوص بررسی چند موضوع از منظر حقوقی ضروری به نظر می‌رسد:

۱. مرجع تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی چه نهادی است؟
 ۲. آیا شورای نگهبان صلاحیت تشخیص صحت یا عدم صحت چنین تفویضی را در اختیار دارد؟
 ۳. صرفنظر از موارد پیشین، اصولاً تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی بر چه مبنا و با چه اهدافی صورت گرفته و در نتیجه اصول تفسیری «ضرورت» برای نهادهای تشخیص‌دهنده و ناظر بر آن چه خواهد بود؟
- گزارش حاضر به‌منظور پاسخ‌دهی به سؤالات فوق‌الذکر و با مطالعه موردی ایراد متوجه لوایح آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و امور گمرکی از سوی شورای نگهبان تهیه شده است.



۱. مقام تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری

همان‌گونه که در مقدمه گزارش بیان شد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی هیچ‌گونه اشاره‌ای به مرجع تشخیص ضرورت نکرده و امکان تفویض را «در موارد ضروری» به صورت مطلق به مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. در نتیجه با عنایت به نص این اصل و همچنین مشروح مذاکرات مجالس بررسی نهایی و بازنگری در قانون اساسی^۱ می‌توان بیان داشت با عنایت به عدم پیش‌بینی مرجع مجزایی به منظور تشخیص ضرورت و صدور جواز تفویض قانونگذاری، این‌گونه از اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مستفاد می‌گردد که خود مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع رسمی قانونگذاری (مطابق اصل پنجاه‌هشتم قانون اساسی) نهاد تشخیص‌دهنده وجود یا عدم وجود ضرورت در ارجاع مصوبه به کمیسیون‌های داخلی خود است.

این نظر در ماده (۱۶۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز پذیرفته شده است. این ماده که به تأیید شورای نگهبان به‌عنوان نهاد مفسر قانون اساسی نیز رسیده است اشعار می‌دارد: «در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دائمی دارند به کمیسیون‌های خود ... تفویض می‌کند».

در نتیجه می‌توان بیان داشت چه به واسطه تفسیر حقوقی اصل هشتادوپنجم قانون اساسی و چه به واسطه تفسیر به واسطه قانونگذاری در خصوص این اصل که در منظر و با تأیید نهاد مفسر قانون اساسی به تصویب رسیده است، مرجع تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی، مجلس شورای اسلامی است.

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، جلد دوم، صص ۸۴۳-۸۴۴؛ مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، جلد دوم، صص ۱۱۰۷-۱۱۱۰.

۲. بررسی حوزه صلاحیت نظارتی شورای نگهبان در این خصوص

شورای نگهبان قانون اساسی مطابق اصول هفتادودوم و نودوچهارم قانون اساسی نظارت بر کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی را از منظر عدم مغایرت با قانون اساسی یا موازین شرعی برعهده دارد.

اما در هیچ‌کدام از این اصول یا سایر اصول قانون اساسی به جزئیات شیوه نظارت شورای نگهبان یا حوزه صلاحیت این نهاد اشاره چندانی نشده است، اما آنچه از تمامی این اصول و همچنین مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی برداشت می‌شود وسعت و اطلاق حوزه صلاحیتی این شورا در جهت اعمال صلاحیت خود به منظور تضمین پاسداری از قانون اساسی و شرع است.

از سوی دیگر شورای نگهبان مطابق اصل نودوهشتم قانون اساسی تفسیر قانون اساسی را نیز برعهده دارد. در نتیجه در موارد مختلفی که در خصوص حوزه صلاحیتی هریک از نهادهای منبعث از قانون اساسی و از جمله آنها شورای نگهبان اختلاف نظر وجود داشته باشد نظر تفسیری این شورا ملاک عمل و لازم‌الرعايه خواهد بود. براین اساس برداشت شورای نگهبان و نظرات این شورا در تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی حتی اگر در تحلیل حقوقی و به لحاظ محتوایی نیز دارای اشکال باشد، لکن لازم‌الرعايه بوده و به لحاظ شکلی نمی‌توان ایرادی بر آن وارد کرد چراکه مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی نیز خود شورای نگهبان است.

از جمله مواردی که شورای نگهبان در راستای انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی صلاحیت نظارت بر رعایت آنها را دارد قیود و شروطی است که در اصول قانون اساسی برای احکام مندرج در آنها ذکر شده است. به عبارت



دیگر بسیاری از احکام مندرج در قانون اساسی مقید به قیود و مشروط به شروطی گردیده است که طبقاً مجلس شورای اسلامی باید در قانونگذاری درخصوص آن موضوعات رعایت چارچوب مذکور در قانون اساسی را بنماید. طبقاً شورای نگهبان نیز می‌تواند بر رعایت قیود و شرایط مزبور در مصوبه مجلس نظارت نماید. ذکر چند مثال برای روشن شدن این ادعا مفید است.

به‌عنوان مثال مطابق اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی: «هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور، به شرط اینکه یک‌طرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد». در این اصل تغییر در خطوط مرزی را ممنوع کرده و در موارد استثنایی با رعایت شرایطی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی دانسته است. برخی از این شروط عبارتند از «جزئی بودن اصلاحات»، «رعایت مصالح کشور» و «عدم لطمه به استقلال و تمامیت ارضی کشور». با عنایت به اینکه تصویب تغییر خطوط مرزی به‌عهد مجلس شورای اسلامی است لذا تشخیص این قیود و شروط نیز به‌عهد مجلس است. لکن تشخیص این موارد توسط مجلس شورای اسلامی نافی صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر رعایت قیود مذکور در قانون اساسی نیست. شورای نگهبان می‌تواند تشخیص مجلس را رد کرده و مصوبه مجلس را به استناد عدم رعایت شروط فوق رد کند. چنانچه چنین صلاحیتی را برای شورای نگهبان قائل نشویم به این معناست که رعایت شروط و قیود مذکور در قانون اساسی دارای هیچ‌گونه ضمانت اجرا نبوده و هیچ مرجعی برای نظارت بر رعایت آنها وجود ندارد.

مثال دیگر اصل هفتاد و نهم قانون اساسی است که اشعار می‌دارد: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند». همان‌گونه که ملاحظه می‌شود مطابق این اصل مجلس شورای اسلامی در «شرایط اضطراری» می‌تواند موقتاً «محدودیت‌های ضروری» را به تصویب برساند. طبقاً مرجع تشخیص این «شرایط اضطراری» و «ضروری بودن محدودیت‌ها» مجلس شورای اسلامی است که در مقام قانونگذاری باید با رعایت این قیود محدودیت‌ها را به تصویب برساند. لکن شورای نگهبان نیز مرجع نظارت بر مصوبات مجلس و انطباق آنها با قانون اساسی است و در این مقام می‌تواند بگوید که در حال حاضر در کشور «شرایط اضطراری» وجود ندارد و یا اینکه محدودیت‌های اعمال شده در مصوبه مجلس فراتر از «محدودیت‌های ضروری» مصرح در قانون اساسی است. همان‌گونه که ذکر شد عدم شناسایی این صلاحیت برای شورای نگهبان بدین معنی است که این شروط و قیود دارای هیچ‌گونه ضمانت اجرایی نیست و به راحتی می‌تواند توسط مجلس شورای اسلامی نقض شود.

مشابه موارد فوق را با اندکی تفاوت می‌توان در اصل شصت و نهم قانون اساسی نیز مشاهده کرد. مطابق این اصل: «...در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس‌جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود...». مطابق این اصل تشکیل جلسه غیرعلنی



در مجلس شورای اسلامی تنها در شرایط اضطراری امکانپذیر است که تشخیص این شرایط اضطراری در این اصل به عهده «رئیس جمهور»، «یکی از وزرا» و یا «ده نفر از نمایندگان» قرار گرفته است. بنابراین به صرف درخواست یکی از سه مرجع مزبور، مجلس مکلف است جلسه غیرعلنی تشکیل دهد، اما به موجب نظریه تفسیری شماره ۹۵۹۰ مورخ ۱۳۶۲/۷/۱۴ شورای نگهبان «... پس از تشکیل جلسه غیرعلنی در صورتی که اکثریت مجلس شورای اسلامی دلایل تقاضاکننده را نسبت به وجود شرایط اضطراری کافی ندانست موضوع در جلسه علنی قابل طرح و رسیدگی خواهد بود». بنابراین اگرچه مطابق اصل شصت و نهم قانون اساسی مرجع تشخیص شرایط اضطراری یکی از سه مرجع مذکور در اصل دانسته شده است، لکن مجلس شورای اسلامی نیز حق نظارت و داوری در خصوص تشخیص آنها را داراست.

به موجب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نیز قانونگذاری تنها در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. در ادامه این اصل دو استثنا برای این ممنوعیت ذکر شده است که یکی از آنها واگذاری قانونگذاری در موارد ضروری به کمیسیون‌های داخلی مجلس است. تفویض قانونگذاری توسط مجلس به کمیسیون‌های داخلی مطابق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی اولاً یک حکم استثنایی است و لذا باید به صورت مضیق دیده شود و ثانیاً دارای یک قید است که در اصل ذکر شده و آن قید «در موارد ضروری» است.

همان‌گونه که ذکر گردید اگرچه مرجع تشخیص این موارد ضروری در مقام اجرا مجلس شورای اسلامی است، لکن شورای نگهبان می‌تواند به عنوان نهاد ناظر در خصوص

رعایت این قید در مصوبه مجلس اظهار نظر کرده و در صورت عدم رعایت آن، مصوبه را مغایر قانون اساسی اعلام کند. همانگونه که دولت نیز در مقام اجرای قوانین عادی بر اساس برداشتی که خود از قانون دارد عمل می‌کند، لکن چنانچه رئیس مجلس یا دیوان عدالت اداری که بر مصوبات دولت نظارت نموده و آنها را با قوانین مصوب مجلس انطباق می‌دهند بخشی از مقررات دولت را مغایر قانون اعلام کنند تشخیص آنان در این خصوص قطعی است. به عبارت دیگر نظارت رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی به معنای نفی صلاحیت دولت در تفسیر اجرایی قوانین و عمل کردن بر طبق تشخیص خود از قوانین نیست، لکن مراجع نظارتی بر این تشخیص و تفسیر اجرایی دولت نظارت نموده و نظر آنان در این خصوص قطعی است.

بنا به مراتب فوق اولاً شورای نگهبان مطابق قانون اساسی مرجع انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی بوده و همچنین مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی نیز می‌باشد، لذا چنانچه بر اساس تفسیری که از یکی از اصول قانون اساسی دارد مصوبات مجلس را مورد نظارت قرار داده و آن را مغایر اصلی از اصول قانون اساسی بداند در هر حال نظرش لازم‌الاتباع بوده و تشخیص شورای نگهبان در این خصوص تشخیص قطعی است. ثانیاً نظارت شورای نگهبان بر عدم نقض قانون اساسی در مصوبات مجلس به نحو مطلق در قانون اساسی ذکر شده است و لذا دایره صلاحیت شورای نگهبان در این خصوص وسیع بوده و چنانچه قیود و شروطی در احکام مندرج در قانون اساسی ذکر شده باشد شورای نگهبان نیز می‌تواند بر رعایت آن قیود و شروط در مصوبه مجلس نظارت نموده و در صورت عدم رعایت آنها در مصوبه مجلس آن را مغایر قانون اساسی اعلام کند.



۳. مبنای تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی

به منظور بررسی مبنای تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی، پس از مطالعه تطبیقی موضوع، به بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانونگذاری و در نهایت رویه و وضعیت قانونی جاری خواهیم پرداخت.

۳-۱. مطالعه تطبیقی تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی

مطالعه فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح براساس آیین‌نامه‌های داخلی و رویه‌های پارلمانی کشورهای مختلف بیانگر این است که پارلمان‌ها برحسب میزان اتکا به صحن علنی یا کمیسیون‌های تخصصی به دو قسمت کلی تقسیم می‌شوند:

الف) مجالس صحن‌محور

پارلمان‌هایی هستند که به دلیل ضعف ساختار کمیسیون و نهادینه نشدن آنها، مهمترین و اساسی‌ترین بخش فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن علنی انجام می‌شود. در این قبیل مجالس تغییرات و اصلاحات اساسی در طرح‌ها و لوایح طی شور و مذاکرات مطرح در صحن علنی رخ می‌دهد و تصمیم نهایی در خلال همین جلسات اتخاذ می‌شود. مذاکرات و اصلاحات کمیسیون‌های تخصصی باید براساس و در چارچوب مصوبات صحن علنی باشد.

چنین وضعیتی در پارلمان انگلستان به روشنی قابل مشاهده است. در این پارلمان رسیدگی به طرح‌ها و لوایح سه شوری است. شور اول، جنبه شکلی و تشریفاتی دارد به این معنا که تنها عنوان لایحه قرائت می‌شود و دستور چاپ آن صادر می‌شود. سپس صحن وارد شور دوم می‌شود. شور دوم شامل بحث بر روی کلیات است. در مجلس عوام در صورت تصویب کلیات، لایحه برای بحث بیشتر به

«کمیسیون‌های لوایح عمومی»^۱ جهت بحث در جزئیات ارسال می‌شود مگر اینکه مجلس تصمیم دیگری بگیرد. در موارد مهم که به قانون اساسی مربوط می‌شود، موارد اضطراری یا مواردی که نیازی به بحث در جزئیات احساس نمی‌شود به تشخیص مجلس، موضوع در صحن مورد شور و بررسی قرار می‌گیرد. در مجلس لردان اصل بر این است که پیشنهادات تقنینی در صحن مورد بحث و بررسی قرار گیرد مگر اینکه موضوع به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع داده شود.

نکته مهم این است که بررسی‌ها و اصلاحات کمیسیون‌ها در هر دو مجلس باید در چارچوب کلیات مصوب صحن باشد. «آنها نمی‌توانند در لوایح تغییراتی به وجود بیاورند که مغایر با کلیات مصوب در صحن مجلس باشد یا آنها را برخلاف نظر صحن به کلی رد کنند».^۲ پس از پایان مرحله کمیسیونی، گزارشی از اقدامات آنها به صحن مجلس ارائه می‌شود که صحن می‌تواند هر تغییراتی را که لازم می‌داند در آن اعمال کند. پس از اتمام این مرحله، شور سوم به منظور بحث‌ها و مذاکرات پایانی

۱. کمیسیون‌های لوایح عمومی (Public Bill Committees) از سال ۲۰۰۶ جایگزین کمیسیون‌های [موسوم] به دائمی (Standing Committees) شدند که وظیفه رسیدگی به پیشنهادات تقنینی را برعهده داشتند. کمیسیون‌های [موسوم] به دائمی برخلاف نامشان دائمی نبودند و هر بار برای رسیدگی به یک لایحه تأسیس و سپس منحل می‌شدند. این کمیسیون‌ها نه برحسب موضوع، بلکه براساس حروف الفبا شناخته می‌شدند و اعضای آن ثابت نبود. همچنین این کمیسیون‌ها اجازه استماع شهادت شهود اعم از شفاهی یا کتبی، جمع‌آوری و مطالبه اسناد و مدارک از مقامات رسمی و متخصصان خارج از پارلمان را نداشتند. در سال ۲۰۰۶ کمیسیون نوسازی پارلمان تغییراتی را در کمیسیون‌های [موسوم] به دائمی توصیه کرد. این توصیه‌ها منجر به افزایش صلاحیت‌ها و نقش کمیسیون‌های رسیدگی به لوایح پیشنهادی شد که مهمترین آنها افزایش صلاحیت آنها در موارد پیش‌گفته است هرچند موضوع دائمی نبودن و متغیر بودن اعضای آن همچنان به‌جای خود باقی است. برای مطالعه بیشتر در این باره رک به: <http://www.parliament.uk/documents/upload/L06.pdf>

2. Norton, P., United Kingdom, in Kurian, G. T. (ed), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II, London, Fitzroy Dearborn Publishers, 1989, p. 697.



آغاز می‌شود. مذاکرات شور سوم اغلب کوتاه و تشریفاتی است و گاه هیچ بحثی در خلال آن مطرح نمی‌شود.

ب) مجالس کمیسیون‌محور

برعکس دسته اول، در پارلمان‌های برخوردار از کمیسیون‌های تخصصی دائمی و سازمان‌یافته حساس‌ترین و مهمترین مراحل رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها رخ می‌دهد. در واقع صحن علنی در چنین مجالسی غالباً بر تصمیمات و نتایج به‌دست آمده در کمیسیون‌ها مهر تأیید می‌زند بدون اینکه تغییرات اساسی در آن به‌وجود بیاورد. به‌عنوان نمونه کنگره آمریکا در شمار این دسته از مجالس قانونگذاری قرار دارد.

رسیدگی به طرح‌ها و لوایح تقنینی در کنگره آمریکا سه شوری است به این ترتیب که ابتدا پیشنهادات تقنینی در نشست عمومی مجلس مطرح می‌شود و پس از تصویب نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی مربوطه ارسال می‌شود. کنگره آمریکا صاحب یکی از نهادینه‌ترین کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی پارلمانی است و این مرحله یکی از مهمترین مراحل رسیدگی به پیشنهادات تقنینی محسوب می‌شود. این کمیسیون‌ها صلاحیت جمع‌آوری اسناد و مدارک، تحقیق و تفحص، تهیه پیش‌نویس قانون از طرف رئیس‌جمهور را دارند و در عین حال وظیفه نظارت بر قوه مجریه را نیز برعهده دارند.^۱ حداقل یک ماه پیش از برگزاری جلسات کمیسیون پیشنهاد تقنینی در اختیار عموم گذاشته می‌شود تا مردم عادی، گروه‌های ذینفع و متخصصان امر

1. Campbell, C.C. and Davidson, R. H, US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops, in Longley, D. L. and Davidson, R. H., (eds) *The New Roles of Parliamentary Committees*, Oxon, Frank Cass and Company Limited, 1998, pp. 124-142.

درخصوص آن به اظهارنظر پردازند. در واقع بیشترین بررسی‌ها در خلال همین جلسات کمیسیونی انجام می‌شود. در کنگره آمریکا حدود دو هزار پرسنل پارلمانی اعم از کارشناسان و کارمندان اداری، کمیسیون‌ها را پشتیبانی می‌کنند و به آنها خدمات ارائه می‌کنند.^۱ پس از پایان این مرحله یعنی مرحله مشورت عمومی و ارزیابی لایحه در کمیسیون، پیشنهاد تقنینی ممکن است با اصلاحات یا بدون آن به صحن تقدیم شود. «اگر کمیسیون اصلاحات زیادی را برای لایحه یا طرح مربوطه لازم بداند، ممکن است اصلاً تصمیم بگیرد که طرح جدیدی را که مشتمل بر تمام آن اصلاحیه‌ها باشد گزارش کند، چنین گزارشی تحت عنوان «طرح جدید یا ابتدایی یا اولیه» شناخته شده است...^۲ کمیسیون‌های تخصصی کنگره آمریکا از این صلاحیت و قدرت برخوردارند که یک پیشنهاد تقنینی را از دستور خارج و آن را بایگانی کنند. تقریباً از هر ۱۰ مورد پیشنهاد تقنینی که مطرح و به کمیسیون ارجاع داده می‌شود ۹ مورد آن به وسیله کمیسیون متوقف و از فرایند رسیدگی خارج می‌شود.^۳

«امروزه از کمیسیون‌های مزبور انتقادات زیادی می‌شود چراکه در حقیقت سرنوشت یک طرح یا لایحه قانونی بسته به نظر این کمیسیون‌هاست، آنها می‌توانند لایحه یا طرح را با یک گزارش موافق یا مخالف به مجلس قانونگذاری تقدیم کنند لکن

1. Available online at: http://beijing.usembassy-china.org.cn/uploads/images/r8bx1A61-zMHIF76jit9Rw/committee_system.pdf

۱. محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۴۶۶.

3. Davidson, R. H., Oleszek, W. J. (1998), United States, in Kurian G. T. (ed) *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II, London, Fitzroy Dearborn Publishers, 1989, p. 717.



ساده‌تر از آن دارای این حق هستند که لایحه یا طرح را در بایگانی خود دفن کنند و از مطرح شدن آن جلوگیری نمایند، لذا همیشه چند تن از اعضای کنگره می‌توانند از تصویب قانونی که برایشان ناخوشایند است جلوگیری کنند...»^۱.

می‌توان گفت پارلمان‌ها از حیث صحن محوری یا کمیسیون محوری بر روی طیفی قرار دارند که در یک سوی آن پارلمان انگلستان و در سوی دیگر آن کنگره آمریکا قرار دارد. همان‌طور که نورتون خاطرنشان می‌سازد بسیاری از پارلمان‌هایی که با تقلید از پارلمان انگلستان و مطابق الگوی پارلمان‌های وست‌مینستری شکل گرفته‌اند مانند پارلمان کانادا، هندوستان و ایرلند واجد کمیسیون‌های ضعیف و متزلزل هستند،^۲ در حالی‌که پارلمان‌هایی که نزدیک به الگوی کنگره آمریکا هستند صاحب کمیسیون‌هایی مستقل از صحن و قدرتمند در فرایند قانونگذاری هستند.^۳

۲-۳. تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی در نظام داخلی

الف) جایگاه کمیسیون‌های داخلی در قانونگذاری

نگاهی به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی این مسئله را بدیهی می‌نماید که قانونگذاری در اصل متعلق به مجلس شورای اسلامی بوده و تفویض آن به کمیسیون‌های داخلی موردی استثنایی و محدود به موارد ضروری آن هم صرفاً به صورت آزمایشی خواهد بود. در نتیجه می‌توان مجلس شورای اسلامی را از این

۱. زارعی، همان، ص ۴۵۱.

2. Norton, Nascent Institutionalization: Committees in the British Parliament, in Longley, D. L. and Davidson, R. H., (eds) *The New Roles of Parliamentary Committees*, Oxon, Frank Cass and Company Limited, 1998.

۳. به نقل از حسن وکیلان، نقش نهادهای داخلی مجلس در فرآیند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)،

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۸۸، صص ۲-۶.

منظر مجلسی صحن‌محور معرفی کرد.

اما با این حال پیرو تجویز مشروط تفویض قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی نیز شیوه اعمال این اصل را در مبحث چهارم از فصل اول باب دوم خود مشخص نکرده است.

در این خصوص می‌توان مدعی شد تخصصی بودن موضوع کار کمیسیون‌ها یا ضرورت مدیریت صحیح زمان در صحن علنی مجلس شورای اسلامی با عنایت به اهمیت این نهاد و کثرت وظایف و اختیارات آن، موجب شده آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طی اصلاحات سال ۱۳۸۷ در عمل نوعی اولویت و امتیاز در فرایند رسیدگی برای کمیسیون‌های داخلی در نظر گیرد.

چراکه اولاً مطابق ماده (۱۴۲) اصلاحی «بررسی و تصویب کلیه طرح‌ها و لوایح عادی یک‌شوری خواهد بود بجز مواردی که در این آیین‌نامه نحوه رسیدگی مشخص شده و یا به تشخیص هیئت رئیسه بررسی آنها به صورت دوشوری ضرورت داشته باشد». این بدان معناست که کمیسیون‌ها در قدم اول هم به کلیات و هم جزئیات رسیدگی می‌کنند و شور اول یعنی دخالت صحن علنی در کلیات حذف شده است.

دوم، برخلاف رویه سابق مطابق مفهوم مخالف ماده (۱۴۶) اصلاحی سال ۱۳۸۷ کمیسیون می‌تواند طرح یا لایحه را رد یا آن را مسکوت گذارد و نهایتاً بایگانی کند بدون اینکه گزارش آن را تقدیم مجلس کند در حالی‌که مطابق رویه سابق اولاً گزینه مسکوت ماندن طرح یا لایحه توسط کمیسیون پیش‌بینی نشده بود، ثانیاً گزارش رد نیز باید ظرف مواعد تعیین شده برای رسیدگی به مجلس تقدیم می‌شد و کمیسیون خود رأساً قادر به قطع فرایند رسیدگی به طرح یا لایحه نبود.



در نتیجه اصلاح آیین‌نامه داخلی به کیفیت ذکر شده نشان می‌دهد که قانونگذار قصد دارد نقش کمیسیون‌ها را در فرایند رسیدگی افزایش دهد. شاید بتوان مدیریت زمان مجلس و همچنین امکان رسیدگی تخصصی‌تر به موضوعات و بهره‌گیری از نظرات کارشناسان و مدیران اجرایی را از مهمترین دلایل چنین رویه‌ای تلقی کرد. با این وجود باید توجه داشت عملکرد مجلس در این باب نباید به‌گونه‌ای باشد که عملاً اصل هشتادوپنجم قانون اساسی را قلب ماهیت کرده و موارد استثنای آن را به موارد اکثر تبدیل نموده و یا با تمدیدهای مکرر قوانین آزمایشی - همان‌گونه که در مقدمه نمونه‌هایی از آن ارائه شد - عملاً ماهیت دائمی به آنها دهد.

آنچه در این تفویض باید مورد توجه قرار گیرد تشخیص صحیح ضرورت در مرحله پیش از تفویض قانونگذاری به کمیسیون و خودداری از استمرار بیش از حد قوانین آزمایشی در مرحله پس از تصویب قانون آزمایشی خواهد بود. از آنجایی که گزارش حاضر درصدد پرداختن به مسئله لزوم آزمایشی بودن مصوبات کمیسیون‌ها نیست، صرفاً به بیان برخی نکات درخصوص موضوع ضرورت خواهیم پرداخت.

ب) در باب «ضرورت»

همان‌گونه که بیان شد قانون اساسی در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، تفویض قانونگذاری توسط مجلس به کمیسیون‌های داخلی را «در موارد ضروری» به رسمیت شناخته است. در اصل مزبور هیچ‌گونه اشاره‌ای به اینکه چه مواردی ضرورت به حساب می‌آیند نشده است. همان‌گونه که اشاره شد مجلس شورای اسلامی «طولانی بودن و مفصل بودن قوانین» و همچنین «تخصصی بودن برخی قوانین» را جزء موارد ضروری دانسته و در این‌گونه موارد تصویب قوانین را به

کمیسیون‌های داخلی واگذار می‌کند. همچنین ذکر شد که تاکنون قوانین متعددی به این شیوه به تصویب رسیده‌اند. در هیچ‌یک از این موارد نیز تفویض تصویب قوانین به کمیسیون‌های داخلی با ایراد شورای نگهبان مواجه نشده بود.

استدلال شورای نگهبان در مورد مغایرت مصوبات مجلس در این خصوص نیز قابل توجه است. شورای مزبور در دو نظر مطرح شده «وجود قانون دائمی» و «جریان عادی و طبیعی امور» و «عدم وجود خلأ قانونی به نحو کلی برای اداره سازمان که جبران آن ضروری باشد» را دلیلی بر عدم وجود ضرورت به حساب آورده است. به عبارت دیگر از ظاهر نظرات شورا این‌طور استنباط می‌گردد که موارد ضروری مذکور در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی محدود به مواردی است که به دلیل عدم وجود قانون دائمی، خلأ قانونی وجود داشته و یا به هر دلیل جریان امور از حالت طبیعی و عادی خارج شده و نیاز به قانونگذاری فوری داشته باشد.

اما به نظر می‌رسد این تفسیر محدود و مضیق شورای محترم نگهبان با آنچه از معنای ضرورت در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی برداشت می‌شود همخوانی نداشته باشد. برای این منظور می‌توان با نگاهی به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یا با تحلیل وضعیت بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی و میزان صرف وقت مجلس خصوصاً با توجه به اهمیت و کمبود وقت صحن علنی جنبه‌های دیگری از ضرورت را نیز روشن کرد.

در این باب باید توجه داشت صحن علنی، مجمعی است متشکل از کل نمایندگان شرکت‌کننده در هر یک از جلسات مجلس. در چنین جلساتی نمایندگان فارغ از هرگونه نظام سلسله‌مراتبی و براساس حق رأی مساوی، امکان و حق اظهارنظر و دادن رأی



درخصوص طرح‌ها و لوایح مختلف را دارند بدون اینکه ضرورتاً در باب موضوع مطروحه تخصص داشته باشند و یا مشاوره با متخصصان در باب موضوع مطروحه برای ایشان امکانپذیر باشد. علاوه بر این، زمان در اختیار صحن علنی با توجه به تعداد نمایندگان ناگزیر محدود و ناچیز است و امکان شور و بررسی کافی برای نمایندگان وجود ندارد. در مقابل در کمیسیون‌های تخصصی، نوعی تقسیم کار موضوعی برحسب تخصص، تجربه و علاقمندی وجود دارد ضمن اینکه تعداد محدود و معینی از نمایندگان در آنها عضویت دارند و طبعاً زمان بیشتری برای شور و بررسی وجود دارد. قابلیت تقسیم کار مجدد در قالب کمیته‌های فرعی خود بر تخصصی شدن و در نتیجه دقیق‌تر شدن فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح می‌افزاید؛ خصوصیتی که صحن علنی از آن بی‌بهره است. به‌علاوه امکان حضور کارشناسان، صاحبان تجربه، نمایندگان گروه‌های صنفی و حرفه‌ای و افراد ذینفع، استماع شهادت شهود و بحث و بررسی مفصل پیرامون موضوع مطروحه در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی مهیاتر است. کمیسیون‌ها امکان و قدرت جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز از مراجع مختلف به‌ویژه وزارتخانه‌های دولتی، احضار وزرا و مقام‌های رسمی و حتی شهروندان عادی را به کمیسیون‌ها در اختیار دارند.^۱ موضوعات مطرح در کمیسیون‌ها اغلب در حوزه تخصصی و حیطة تجربه و شناخت اعضای آنهاست و طبعاً امکان رسیدگی بهتر و دقیق‌تر برای اعضای کمیسیون وجود دارد.

در نتیجه پذیرفتنی است که در برخی موارد تخصصی که نیازمند تدقیق و

۱. برای دیدن بحث تفصیلی در این باره رک. کاره استروم، کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی، ترجمه حسن وکیلان، تهران، مجلس و پژوهش، ش ۵۱، بهار ۱۳۸۵.

بررسی جزئی‌تر موضوع و استفاده بیشتر از نظرات کارشناسان خبره موضوع و یا دارای مباحث سنگین و تخصصی که همگان قادر به فهم و تحلیل آن نیستند می‌باشد، یا در مواردی که مصوبه حجم عظیمی داشته و در نتیجه بررسی آن مستلزم صرف وقت طولانی و در نتیجه معطل ماندن مابقی وظایف مجلس یا طرح‌های دیگر خواهد شد، بتوان به ضروری بودن تفویض آنها به کمیسیون‌های داخلی استناد کرد.

نگاهی به مشروح مذاکرات قانون اساسی برای فهم مقصود قانونگذار از عبارت «موارد ضروری» نیز می‌تواند راهگشا باشد. نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در توضیح فلسفه این تفویض قانونگذاری بیان می‌کند: «کار جلسه عمومی مجلس نباید آنقدر سنگین شود که رسیدگی به لوایح و طرح‌ها ۶ ماه یا هشت ماه به عقب بیاقتد، این کار هم پر خسارت است و هم روی هم رفته امکان اینکه جلسه عمومی فرصت کافی برای رسیدگی به لوایح و طرح‌ها، عزل و نصب‌ها در سطح وزرا و مسائل مملکتی داشته باشد بیشتر به سود مملکت است تا اینکه یک طرح آزمایشی بدون تصویب مجلس اجرا شده باشد، به‌نظر گروه ما اینطور آمده است».^۱ این عبارت نشان می‌دهد حداقل یکی از ضرورت‌های مد نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی «عدم صرف زمان طولانی برای تصویب قوانین مفصل و طولانی» بوده است.

با این وجود همان‌گونه که قبلاً نیز بیان شد چنین استدلال‌هایی نباید موجب قلب هدف قانونگذار اساسی و تبدیل موارد استثنایی به موارد غالب یا دائمی نمودن عملی قوانین آزمایشی شود.

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد دوم، چاپ اول، ۱۳۶۴، ص ۸۴۴.



شورای نگهبان دارای صلاحیت اظهارنظر بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و انطباق آنها با قانون اساسی بوده و ازسوی دیگر مرجع رسمی تفسیر قانون اساسی است. لذا صلاحیت انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی طبق برداشت و تفسیر خود را داراست. این شورا همچنین می‌تواند بر رعایت قیود و شروط مطرح شده در اصول قانون اساسی نظارت کند. در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نیز واگذاری تصویب قوانین به کمیسیون‌های داخلی امری استثنایی بوده و مقید به «موارد ضروری» شده است. اگرچه تشخیص موارد ضروری در مقام اجرا با مجلس شورای اسلامی است لکن تأیید موارد ضروری در مقام نظارت به‌عهده شورای نگهبان است. لذا این صلاحیت برای شورای نگهبان به لحاظ حقوقی صحیح است.

با اذعان به‌وجود این صلاحیت برای شورای نگهبان باید اضافه کرد در دو مورد اخیر استدلال شورای نگهبان در عدم وجود ضرورت برای واگذاری قانونگذاری به کمیسیون‌های داخلی قابل تأمل است. با عنایت به مشروح مذاکرات قانون اساسی مشخص می‌شود که می‌توان یکی از ضرورت‌های مد نظر نویسندگان قانون اساسی را «عدم صرف وقت طولانی مجلس برای قوانین مفصل» دانست. ضرورتی که به ظاهر از دیدگاه شورای نگهبان مورد پذیرش قرار نگرفته است. لکن این نظرات شورای نگهبان نیز با وجود اشکال محتوایی خارج از حدود صلاحیت قانونی شورا نبوده و بالطبع لازم‌الاجرا هستند، همان‌گونه که مجلس شورای اسلامی نیز ممکن است قوانینی را تصویب کند که به لحاظ محتوایی محل اشکال باشد، لکن پس از نهایی شدن، همان قانون نیز دارای اعتبار بوده و برای دولت لازم‌الاجراست. برای رفع و یا

کاهش این دست مشکلات می‌توان برخی پیشنهادات را مطرح کرد:

۱. به‌نظر می‌رسد مشکلاتی از این دست در صورت وجود تعامل نهاد قانونگذار یعنی مجلس شورای اسلامی با نهاد ناظر یعنی شورای نگهبان تا حد زیادی کاهش خواهد یافت. چراکه اصولاً وجود تعامل لازمه نظارت نهادهای نظارتی است. چنان‌که هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین نیز برای نظارت بر مصوبات دولت و انطباق آنها با قوانین از حضور نماینده دولت و همچنین پاسخ مکتوب دولت در مرحله ایراد اولیه استفاده می‌کند. به‌عنوان مثال می‌توان پیشنهاد کرد که بررسی مصوبات مجلس در شورای نگهبان با حضور نماینده مطلع ازسوی مجلس شورای اسلامی صورت گیرد، تا برخی از ابهامات و اشکالات با توضیحات شفاهی وی برطرف گردد. در حال حاضر پس از اعلام ایراد شورای نگهبان، نماینده شورا در جلسه کمیسیون برای رفع ایرادات شرکت کرده و اقدام به تبیین ایرادات می‌کند که این کار اقدامی مفید و راهگشا در راستای تعامل مجلس و شورای نگهبان است، لکن این تعامل باید در مرحله بررسی مصوبه مجلس در شورای نگهبان صورت گیرد تا بدین ترتیب از برخی ایرادات پیشگیری شود.

۲. مجلس شورای اسلامی باید دقت بیشتری در موارد تفویض صلاحیت قانونگذاری خود به کمیسیون‌های داخلی مصروف داشته و در حد امکان این قبیل موارد را به‌گونه‌ای کاهش دهد که بتوان آن را مصداق استثنای مذکور در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی دانست. همچنین مجلس نباید در عمل با تمدید مستمر مدت اجرای آزمایشی این‌گونه مصوبات، جنبه دائمی به آنها داده و از این رهگذر عملاً مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی عمل کند.



۳. می‌توان به منظور ممانعت از دوباره‌کاری در روند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، راهکاری اندیشید تا مجلس شورای اسلامی پس از تصویب تفویض قانونگذاری در موضوعی به کمیسیون‌های داخلی خود، این مصوبه را به همراه دلایل تشخیص ضرورت و همچنین کلیات آنچه به کمیسیون ارجاع شده است در اختیار شورای نگهبان قرار دهد تا مرحله نظارتی شورای نگهبان بر صحت تشخیص قید ضرورت پیش از صرف زمان در کمیسیون مربوطه طی شده و در صورت مخالفت شورا با این مصوبه از صرف زمان و هزینه مضاعف به‌منظور بررسی و تصویب آزمایشی مصوبه‌ای که به دلیل تشخیص مغایرت آن با قانون اساسی از سوی شورای نگهبان رد خواهد شد، خودداری شود.

۴. شورای محترم نگهبان می‌تواند با برگزاری چند جلسه پیرامون موضوع و بهره‌گیری از نظرات سایر کارشناسان موضوع و همچنین نمایندگان مجلس، بررسی جامع‌تری نسبت به ابعاد قید «ضرورت» مذکور در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی انجام دهد تا از این رهگذر بتوان علاوه بر ایجاد نوعی وحدت در برداشت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان از این قید، برخی دیگر از مصادیق ضرورت را روشن کرد. شاید ارائه نظریه تفسیری در این خصوص بتواند موجب روشن‌تر شدن این‌گونه موارد و ایجاد وحدت رویه در این خصوص شود.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ ششم، زمستان ۱۳۸۶.
۲. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ دوم، بهمن‌ماه ۱۳۸۹.
۳. استروم، کاره. کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی، ترجمه حسن وکیلان، تهران، مجلس و پژوهش، ش ۵۱، بهار ۱۳۸۵.
۴. زارعی، محمدحسین. مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۵. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد دوم، چاپ اول، ۱۳۶۴.
۶. طباطبایی موتمنی، منوچهر. حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ دوم، ۱۳۷۴.
۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۹، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم، تیرماه ۱۳۸۹.
۸. مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد دوم.
۹. وکیلان، حسن. نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۸۸.
10. Campbell, C.C. and Davidson, R. H. US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops, in Longley, D. L. and Davidson, R. H., (eds) The New Roles of Parliamentary Committees, Oxon, Frank



Cass and Company Limited 1998.

11. Davidson, R. H., Oleszek, W. J. (1998) United States, in Kurian, G. T. (ed) (1989) World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Volume II, London, Fitzroy Dearborn Publishers.
12. Norton, P. Nascent Institutionalization: Committees in the British Parliament, in Longley, D. L. and Davidson, R. H., (eds) The New Roles of Parliamentary Committees, Oxon, Frank Cass and Company Limited 1998.
13. Norton, P., United Kingdom, in Kurian, G. T. (ed) World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, Volume II, London, Fitzroy Dearborn Publishers 1989.
14. http://beijing.usembassy-china.org.cn/uploads/images/r8bx1A61-zMHIF76jit9Rw/committee_system.pdf
15. <http://www.parliament.uk/documents/upload/L06.pdf>
16. <http://www.shora-gc.ir/>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۲۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض قانونگذاری
به کمیسیون‌های داخلی (اصل هشتادوپنجم قانون اساسی)

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی بهادری جهرمی، سید حجت‌الله علم‌الهدی

ناظر علمی: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. ضرورت

۲. قانونگذاری تفویضی

۳. کمیسیون

۴. آزمایشی

۵. نظارت

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۱۹