

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

روح‌الله مکارم<sup>۱\*</sup>، ابوالفضل درویشوند<sup>۲\*\*</sup>، علی جلیل‌زاده<sup>۳\*\*\*</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۴/۲۰

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2023.1709.1565

### چکیده

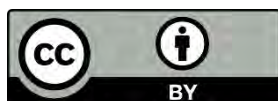
افزایش تعداد طرح‌های بدون پشتوانه کارشناسی، کاهش کیفیت قوانین، و عدم امکان اجرای قوانین از مشکلات نظام قانون‌گذاری ایران است. یکی از راهکارهای رفع این موضوع فعالیت‌های کارشناسی پیش از اعلام وصول و درج ضمانت اجرای عدم اعلام وصول برای پیش‌نویس‌های نیازمند اطلاعات و داده است. از این رو، این سؤال مطرح می‌شود که آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران امکان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد و در صورت مثبت بودن پاسخ سازکار تشخیص قابلیت طرح در مجلس شورای اسلامی چیست. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای در جهت پاسخ به این سؤال کوشیده است. حاصل آنکه اگرچه با توجه به برداشت شورای نگهبان از اصل ۷۴ در رویه موجود اعلام وصول طرح‌ها اختیاری نیست و هر طرحی به صرف داشتن امضای ۱۵ نماینده مجلس اعلام وصول می‌شود، در نظام حقوقی ایران، امکان تعیین مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول در مجلس شورای اسلامی در چارچوب قانون اساسی وجود دارد. این مؤلفه‌ها می‌تواند با استفاده از ظرفیت سیاست‌های

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (ره)، تهران، ایران  
(نویسنده مسئول)

\* Email: r.makarem1996@gmail.com

۲. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران  
\*\* Email: a.darvishvand@modares.ac.ir

۳. کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران  
\*\*\* Email: alijalilzadeh1174@gmail.com



کلی نظام قانون‌گذاری تعیین و به صورت تدریجی اجرایی شود. از مهم‌ترین این مؤلفه‌ها تهیه گزارش ارزیابی تأثیرات پیش‌نویس‌های تقنینی است. در نهایت، جهت تضمین حقوق نمایندگی، احراز آن‌ها باید به صورت شکلی باشد. در صورت نبود اطلاعات کافی یا پیچیدگی‌های فنی موضوع، مجلس می‌تواند با استفاده از قوانین توانمندساز اقدام به پیشبرد اهداف خود کند. طبیعی است که اعلام وصول چنین پیش‌نویس‌هایی نیازمند احراز مؤلفه‌های یادشده نیست.

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

#### مقدمه

در مباحث دانش تقنین فرایندهایی برای چگونگی تهیه پیش‌نویس‌های تقنینی پیش‌بینی شده است. نیازسنجی تقنینی و ارزیابی تأثیرات قانون<sup>۱</sup> از فرایندهای مهم پیش‌اقتانون‌گذاری است. چنین فرایندهایی کمک می‌کنند هنگامی که این پیش‌نویس‌ها در پارلمان اعلام وصول می‌شوند کیفیت لازم را داشته باشند. با توجه به کمی وقت پارلمان‌ها، پیچیده شدن روابط اجتماعی و عدم تخصص لازم نمایندگان برای بررسی پیش‌نویس‌ها در پارلمان گروه‌هایی برای پشتیبانی تخصصی پارلمان ایجاد شده‌اند. این گروه‌ها به صورت جمعی و با صرف زمان قابل توجه فرایندهای پیش‌اقتانون‌گذاری را انجام می‌دهند تا پیش‌نویس‌های اعلام وصول شده در پارلمان حداقل‌های کیفی لازم را داشته باشند. یکی از این مؤلفه‌ها اشتراط تهیه گزارش ارزیابی تأثیرات قانون است. تهیه چنین گزارشی از هر یک از مراکز صلاحیت‌دار می‌تواند زمینه‌ساز افزایش کیفیت قانون‌گذاری شود.

با بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این‌گونه فهم می‌شود که هنجاری صریح در این زمینه وجود ندارد و قانون اساسی در این زمینه قابلیت تفسیر دارد. این پژوهش با بررسی تحلیلی حقوق اساسی ایران در پی پاسخ به این پرسش است که آیا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران امکان اشتراط مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی وجود دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، سازکار تشخیص قابلیت اعلام وصول آن‌ها در مجلس چیست؟ این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای به این دو سؤال پاسخ خواهد داد. به صورت کلی دو دسته پاسخ برای پرسش فوق وجود دارد. ممکن است برداشت

برخی از منابع حقوق اساسی ایران عدم امکان مشروط کردن اعلام وصول طرح‌ها به طی فرایندهایی همچون ارزیابی تأثیرات قانون باشد. در مقابل ممکن است برخی دیگر این امر را محتمل بدانند (دهقان‌بنادکی، ۱۴۰۰: ۲ - ۳). اگرچه ظاهراً در رویه فعلی اعلام وصول طرح‌ها در مجلس شورای اسلامی پیش‌شرطی جز امضای پانزده نفر از نمایندگان ندارد، بازخوانی حقوق اساسی ایران در این زمینه به ارائه پاسخ کمک می‌کند.

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

### مبانی و کلیات ابتکار قانون‌گذاری

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

### نوع روابط بین قوا و ابتکار قانون‌گذاری

فرایند و شیوه ابتکار قانون در کشورهای گوناگون، با توجه به نوع رژیم سیاسی حاکم بر آن‌ها (پارلمانی یا ریاستی)، متفاوت است. در عموم نظام‌های ریاستی ابتکار قانون‌گذاری منحصراً در صلاحیت پارلمان است و قوه مجریه چنین حقی ندارد. از سوی دیگر، در نظام‌های پارلمانی و نیز در نظام‌های نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی، علاوه بر اعضای پارلمان، قوه مجریه نیز صلاحیت ابتکار قانون را دارد و حتی امروزه در بسیاری از کشورهای جهان عموم قوانین برآمده از لوایح قانونی‌اند (کوئن‌جی، ۱۳۸۷: ۷). نکته دیگر اینکه، هرچند ابتکار قانون اغلب امتیازی متعلق به نمایندگان پارلمان یا هیئت وزراست، در نمونه‌های خاصی این امتیاز برای مقامات دیگری غیر از موارد ذکرشده یا حتی ملت پیش‌بینی شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۱۰). مثلاً بر اساس اصل ۷۵ قانون اساسی بلژیک پادشاه صلاحیت ابتکار قانون یافته است. طبق ماده ۵۰ قانون اساسی ایتالیا<sup>۲</sup> و بند ۲ ماده ۸۹ قانون اساسی سوئیس<sup>۳</sup> نیز علاوه بر مراجع قانونی تعیین‌شده ابتکار قانون از طریق ابتکار عمومی ممکن دانسته شده است.

## انواع شیوه‌های ابتکار قانون‌گذاری در ایران و شرایط آن

طبق اصل ۷۱ مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. همچنین طبق اصل ۷۴ می‌توان گفت نمایندگان مجلس صلاحیت دارند در موضوعات مختلف طرح‌های خود را تقدیم کنند. غیر از قوه مؤسس، به موجب قانون اساسی، هیچ قدرت دیگری نمی‌تواند مجلس را موظف به قانون‌گذاری در موضوعی کند (شریف، ۱۳۸۴: ۲۱۹). به‌رغم صلاحیت عام مجلس، قانون اساسی برای این اختیار شرایطی وضع کرده است. طبق اصل ۵۲ پیش‌نویس قانون بودجه کل کشور باید از سوی دولت و به صورت لایحه تقدیم مجلس شود و مجلس صلاحیت ابتکار نگارش قانون بودجه را ندارد.<sup>۴</sup> از این منظر، طبق تفسیر شورای نگهبان، متمم بودجه و بودجه‌های چند دوازدهم نیز همانند بودجه کل کشور است. اصل ۵۷۵ هم در زمره شرایط ماهوی ارائه طرح است که طی آن مجلس نمی‌تواند طرح‌هایی با بار مالی بدون تعیین منبع آن ارائه دهد (البته حسب مورد با موافقت هیئت وزیران امکان ارائه طرح با بار مالی امکان‌پذیر است).

طبق اصل ۷۴، همانند مجلس، دولت نیز صلاحیت تقدیم پیش‌نویس قوانین را دارد. لوایح دولت باید به تصویب هیئت وزیران برسد. همه لوایح قانونی تقدیمی به مجلس باید به امضای رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرای مسئول رسیده باشد. در صورت نداشتن وزیر مسئول، امضای رئیس‌جمهور کافی است (ماده ۱۳۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس). در کنار مطالب اجماعی گفته‌شده، در زمینه امکان الزام دولت به ارائه لایحه توسط قانون اختلاف‌نظر وجود دارد. این اختلاف‌نظر در رویه شورای نگهبان ملاحظه می‌شود. در دوره‌های آغازین، شورای نگهبان این نظر را داشته است که مجلس می‌تواند دولت را به ارائه لایحه ملزم کند. از این رو به مصوبات مجلس در این زمینه ایرادی وارد نمی‌دانسته است. اما در رویکردهای اخیر شورای نگهبان الزام دولت به ارائه لایحه مغایر اصل ۷۴ دانسته شده است (ابریشمی‌راد و کدخدایی، ۱۳۹۵: ۷).

به لحاظ مرجع ابتدایی ابتکار پیشنهاد پیش‌نویس تقنینی می‌توان مراجع دیگری نیز به مجلس و دولت اضافه کرد. شورای عالی استان‌ها و رئیس قوه قضاییه نیز می‌توانند مبتکر قوانین باشند. ابتکار قانون‌گذاری از سوی شورای عالی استان‌ها در اصل ۱۰۲ پیش‌بینی شده است؛ به این ترتیب که «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس

مورد بررسی قرار گیرد». هدف این اختیار عملی کردن وظایف محوله در اصل ۱۰۱ قانون اساسی است.

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

### امکان تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها

همان‌طور که پیش‌تر مطرح شد، اشتراط مؤلفه‌هایی برای تشخیص قابلیت اعلام وصول با محدودیت‌هایی در قانون اساسی مواجه است. بدین صورت که در اصل ۷۴ صرفاً شرط شکلی (پیشنهاد ۱۵ نفر از نمایندگان یا تصویب هیئت وزیران) برای اعلام وصول طرح‌ها و لوایح مقرر شده است و همچنین اصل ۷۵ طرح‌های دارای بار مالی و بدون تأمین منبع آن را قابل اعلام وصول ندانسته است. در این بخش تلاش می‌شود ابتدا در قالب نظام حقوقی کنونی جمهوری اسلامی ایران رویکرد و تفسیری ارائه شود که امکان اشتراط برخی از مؤلفه‌ها برای تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها وجود داشته باشد. سپس مصادیقی از محدودیت‌های موجود اعلام وصول طرح‌ها، که به‌صراحت در قانون اساسی بیان نشده، به‌عنوان مؤید بیان شود.

### دلایل امکان تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها

با توجه به اصل ۷۴ در نگاه اول به نظر می‌رسد که اشتراط مؤلفه‌هایی غیر از «شرط ۱۵ امضای نماینده» برای تشخیص اعلام وصول طرح‌ها مغایر قانون اساسی است. اصل ۷۴ بیان می‌کند: «لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». اولاً مکاتب و رویکردهای متعددی برای تفسیر قانون اساسی وجود دارد. منشأگرایی و غیر منشأگرایی دو رویکرد عمده در این ارتباط هستند. رویکرد منشأگرایی مبتنی بر این باور شکل گرفته است که معنای قانون اساسی در زمان تصویب آن مقرر شده و بنابراین قانون

اساسی باید همان‌گونه که در زمان تصویب ادراک شده است تفسیر شود. از این رویکرد تحت عنوان نص‌گرایی<sup>۶</sup> نیز یاد می‌شود. در این رویکرد، تفسیر شناخت و کشف معنای زبان‌شناختی یک متن معتبر حقوقی است و بر این اساس تفسیر قانون اساسی تلاش برای یافتن معنای زبان‌شناختی اصول آن است. در مقابل، رویکردهای غیر منشأگرا با عدم اکتفا به متن قانون و قصد قانون‌گذار مؤلفه‌های دیگری را نیز در تفسیر دخیل می‌دانند. غایت‌گرایی، مصلحت‌گرایی، و عمل‌گرایی در زمره این دست رویکردها هستند (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۴۳). در همین زمینه، باورمندان به قانون اساسی به‌مثابه یک درخت زنده به نقش عرف و چگونگی استعمال واژه در زمان تفسیر محتوای معنایی آن قائل هستند.

شورای نگهبان در ارائه نظریه تفسیری از «قانون اساسی» محدود به ذکر مراد خبرگان قانون اساسی نیست و می‌تواند در ارائه نظریه تفسیری خود از انواع روش‌های تفسیری بهره بگیرد.<sup>۷</sup> در بند دوم نظریه شماره ۹۷۵۱ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷ در خصوص اصل ۹۸ بیان شده است: «۲. در مواردی که تفسیر به عنوان الغای خصوصیت و یا توسعه و تضییق موضوع مذکور در اصلی از اصول قانون اساسی باشد، در صورتی که احتیاج مبرم کشور به تفسیر احساس شود و شورای نگهبان این احتیاج را تشخیص داد، اصل مورد نظر را تفسیر خواهد نمود.» به عبارت دیگر تفسیر قانون اساسی همانند تفسیر قانون عادی نیست. مجلس در تفسیر قانون عادی محدود به بیان مراد مقنن است.<sup>۸</sup> اما شورای نگهبان در صورت ضرورت می‌تواند اصول قانون اساسی را، از باب الغای خصوصیت، توسعه یا تضییق تفسیر کند. البته این تفسیر باید مبتنی بر اصول بنیادین قانون اساسی صورت پذیرد تا منجر به مرگ قانون اساسی نشود.<sup>۹</sup> تجربه دادرسی اساسی در رویه دیوان عالی امریکا نشان می‌دهد، ضمن آنکه ثبات و قوام قانون اساسی به منزله منشور حکومتی باید تضمین شود و تحت تأثیر هیجانانگیز زودگذر سیاسی قرار نگیرد، مرجع دادرسی اساسی باید با در نظر گرفتن مصالح ملی و به منظور پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و سیاسی تفسیرهای منطقی مبتنی بر اصول و قواعد حاکم بر تفسیر متون حقوقی ارائه کند و قانون اساسی را به سندی زنده و پویا تبدیل سازد (حبیب‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۳۲). از این رو حتی اگر اعلام وصول طرح‌ها منحصر در شرایط مصرح در قانون اساسی ایران باشد، می‌توان قانون اساسی را حسب شرایط و ضرورت به گونه‌ای فهم کرد که با مقتضیات زمان هماهنگ باشد و کارآمدی لازم را داشته باشد.<sup>۱۰</sup> اقتضای قائل به نظریه قانون

اساسی زنده این است که مخاطب متن قانون اساسی، که در شرایط مختلف و زمان‌های متفاوت گوناگون است، موضوعیت داشته باشد و قانون اساسی در مواجهه با این زمینه‌های مختلف انعطاف لازم و کافی را داشته باشد. البته این انعطاف به گونه‌ای نیست و نباید باشد که موجب مرگ قانون اساسی یا اصلاح آن شود و به منزله قانون‌گذاری جدید باشد.

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

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

علاوه بر این، با در کنار هم دیدن اصل ۷۴ و ۷۱ این نتیجه حاصل می‌شود که طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده باید استعداد بالقوه برای تبدیل شدن به قانون را داشته باشند. به عبارت دیگر هر متنی به لحاظ محتوایی و شکلی این صلاحیت بالقوه را ندارد. مثلاً به لحاظ محتوایی یک حکم قضایی یا تصمیم اداری یا مقاله علمی جایگاه و شأن محتوایی و شکلی قانون را ندارد و نمی‌توان از آن به عنوان پیش‌نویس تقنینی یاد کرد. از این رو حتی اگر به جای ۱۵ نماینده مجلس همه آن‌ها از چنین متونی حمایت کنند باز هم این محتواها صلاحیت تبدیل شدن به متن

قانونی را ندارند. بنابراین، با توجه به معنای اصطلاحی طرح و لایحه، پیش‌نویس تقنینی باید صلاحیت محتوایی و شکلی اولیه را برای تبدیل شدن به قانون داشته باشد.

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

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

در دلایل قبلی سعی شد با استفاده از ظرفیت‌های قانون اساسی تشخیص قابلیت اعلام وصول طرح‌ها اثبات شود؛ اما، در پایان می‌توان گفت حتی اگر پذیرفته شود که متن قانون



اساسی تاب وضع شروطی برای استماع طرح‌ها را ندارد، در نظام حقوقی ایران، ظرفیت دیگری نیز وجود دارد که می‌توان با استناد به آن شروطی را به طور موقتی و دائرمدار منافع عمومی برای اعلام وصول طرح‌ها قرار داد.<sup>۱۱</sup> در واقع، علاوه بر پیشنهادهای یادشده، اگر نمایندگان مجلس شورای اسلامی بدین منظور قانونی را وضع کنند و شورای نگهبان آن را مغایر قانون اساسی اعلام کند، می‌توانند با در نظر گرفتن مصلحت نظام بر مصوبه خویش اصرار و آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کنند. در صورتی که مجمع تشخیص نظر مجلس را بپذیرد، این قانون معتبر خواهد بود. بنابراین، در این فرض از طریق ظرفیت اصل ۱۲۱۱۲ امکان وضع مؤلفه‌هایی برای تشخیص اعلام وصول وجود دارد.

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

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

مأخذ<sup>۱۳</sup>: مرکزالمیری، ۱۳۹۹: ۱۱

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

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

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

### مصادیق مؤلفه‌های تشخیص قابلیت اعلام وصول در قوانین موجود

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

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

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

**توجهی:** ذیل ماده ۱۲۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اعلام می‌دارد:

طرح‌های قانونی با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. این طرح‌ها پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌گردد. طرح‌ها نیز همانند لوایح باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به‌وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.

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

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

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

**واحد:** ماده ۱۳۸ آیین‌نامه داخلی بیان می‌دارد:

نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به عنوان ماده واحده 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 لوایح مفاد این ماده را رعایت نماید. لایحه بودجه سالیانه کل کشور و متمم آن از این قاعده مستثنی است.

در مقام تفسیر ماده ۱۳۸ باید چند نکته را مد نظر داشت. ماده یادشده ذیل مبحث اول (با عنوان «طرح‌ها و لوایح قانونی») از فصل اول (با عنوان «قانون‌گذاری») در آیین‌نامه داخلی آمده است. به عبارت دیگر، به لحاظ جایگاه، این ماده در مقام بیان ابتدای فرایند قانون‌گذاری و قبل از طی «مراحل بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح عادی» (عنوان مبحث دوم) است. 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 به عنوان ماده واحده نیست و هیئت‌رئیس مسئول عدم اعلام وصول آن است. در نتیجه، نباید حکم میانی این ماده<sup>۱۴</sup> رویکرد مفسر را تغییر دهد. اگرچه حکم میانی بیانگر روش رسیدگی طرح‌ها و لوایح دارای موضوع متعدد است، حکم صدر این ماده ممنوعیت اعلام وصول طرح‌ها و لوایح با موضوع متعدد در قالب ماده واحده است.<sup>۱۵</sup> در واقع این موضوع به ماهیت ماده واحده بازگشت دارد. این مورد نیز از دیگر محدودیت‌های ارائه طرح و لایحه است.

در مجموع باید گفت علاوه بر شرایط درج‌شده در اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی، در آیین‌نامه داخلی مجلس نیز در مواد متعدد «تشریفات» و «شرایط شکلی» برای اعلام وصول طرح‌ها و لوایح بیان شده است و این شرایط مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته است. در واقع اگرچه این شرایط و تشریفات ناشی از الزامات عرفی و علمی قانون‌گذاری است، به‌صراحت در قانون اساسی بیان نشده‌اند. بنابراین تصریح به مؤلفه‌هایی که لازمه علمی و عرفی قانون‌گذاری صحیح است مغایر قانون اساسی به نظر نمی‌رسد. البته دایره شمول این

مؤلفه‌ها بستگی به رویکردها دارد. در صورت اتخاذ رویکرد مضیق مؤلفه‌های بسیار محدودی لازمه قانون‌گذاری صحیح برشمرده می‌شود و طبعاً در رویکرد موسع محدوده این مؤلفه‌ها وسیع‌تر است.

### سازکار تشخیص قابلیت طرح در مجلس

با توجه به استدلال‌های یادشده، مؤلفه‌های ذکرشده در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری امکان اشتراط برای اعلام وصول را دارند. اگر هر یک از دلایل یادشده پذیرفته شود، این مؤلفه‌ها با توجه به ظرفیت‌های سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تعیین می‌شود. در حالی که سابقاً (قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری) پذیرش هر یک از استدلال‌های مطرح‌شده در قسمت قبل بعضاً به مؤلفه‌های متفاوتی منتج می‌شد. به هر حال بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مؤلفه‌های بسیاری را مطرح می‌کند که عبارت‌اند از: «ارزیابی تأثیرات قانون»، «تنقیح قوانین»، «شفافیت و عدم ابهام»<sup>۱۶</sup>، «قابلیت اجرا»، «معطوف بودن به نیازهای واقعی»، «استحکام در ادبیات»، «دارا بودن شناسه تخصصی»، «رعایت ضوابط قانون‌نویسی»، «عدالت‌محوری و عدم تبعیض ناروا»، «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی». برای تحقق بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، برخی از این موارد ذکرشده در این بند ناظر به اسناد پشتیبان است که باید در آن‌ها گنجانده شوند و برخی دیگر ناظر به متن طرح یا لایحه است. در اسناد پشتیبان، باید به مسئله، انواع راهکارهای حل آن، چرایی انتخاب یکی از راهکارها، نتایج و تأثیر آن بر سایر متغیرهای اجتماعی، و مانند آن پرداخته شود.

مسئله باید منبعث از واقعیت باشد. هرچه مطالعات انتزاعی‌تر باشد خطای فکری آن زیادت‌تر است. باید در تشخیص مشکل همه ذی‌نفعان<sup>۱۷</sup> مداخله داشته باشند. ذی‌نفعان کسانی هستند که تصمیمات مقامات دولتی بر آن‌ها اثرگذار است و بر این اساس باید در روند تصمیمات و قانون‌گذاری مشارکت داشته باشند. این مشارکت در انتخاب راه‌حل مسئله، که ممکن است طیفی از سازکارهای مختلف ناظر به آن باشد، ضروری است. پس از طی همه این مراحل، اسناد پشتیبان برای ارائه پیش‌نویس تقنینی آماده می‌شود و تهیه سند پشتیبان می‌تواند یکی از شروط اعلام وصول باشد.

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

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

در گام بعدی پیشنهاد می‌شود مؤلفه‌های شرط‌شده به دو دسته تقسیم شوند: «مؤلفه‌های قابل اصرار» و «مؤلفه‌های غیر قابل اصرار». مؤلفه‌های قابل اصرار مواردی هستند که طراحان می‌توانند به‌رغم نواقصی در تأمین مؤلفه‌ها بر اعلام وصول شدن طرحشان اصرار کنند. در این صورت، اعلام وصول آن منوط به تأیید «اکثریت مطلق نمایندگان حاضر در جلسه» یا «جلسه مشترک رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و هیئت‌رئیس مجلس» باشد. در مقابل مؤلفه‌های غیر قابل اصرار مواردی هستند که بدون تحقق آن‌ها در هیچ شرایطی امکان اعلام وصول طرح یا لایحه وجود ندارد. بنابراین، می‌توان ضمانت اجرای هر یک از مؤلفه‌ها را سطح‌بندی کرد؛ بدین شکل که برای عدم رعایت شروط بااهمیت ضمانت اجرای عدم اعلام وصول در نظر گرفت و در مقابل برای عدم رعایت شروط کم‌اهمیت یا رعایت ناقص شروط مهم ضمانت اجرای اخطار رفع نقص یا قابلیت اصرار پیش‌بینی کرد. تأکید می‌شود که جهت حفظ حقوق نمایندگی، در مرحله اعلام وصول، این مؤلفه‌ها به صورت شکلی احراز شوند و بررسی ماهوی به جهت کیفیت مطالب صورت نگیرد. به عبارت دیگر، معیارهای اعلام وصول طرح‌ها لازم است شکلی باشند نه ماهوی. مثلاً اگر داشتن گزارش ارزیابی تأثیرات قانون شرط اعلام وصول

باشد صرف وجود این گزارش از هر یک از پژوهشگاه‌ها یا مراکز علمی معتبر کفایت می‌کند<sup>۱۸</sup> و بررسی کیفیت محتوای این گزارش در مرحله اعلام وصول شرط نیست.<sup>۱۹</sup> تأکید می‌شود که این صلاحیت نباید در مرکز پژوهش‌های مجلس منحصر شود. چون، با توجه به کمبود امکانات جهت بررسی همه طرح‌ها، این انحصار باعث کاهش بسیار سرعت اعلام وصول می‌شود. با این حال می‌توان برای اعلام مخالفت این مرکز امتیاز خاص قائل شد.

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

اشکالی که ممکن است در این مجال طرح شود این است که شناسایی مؤلفه‌های شکلی برای اعلام وصول طرح‌ها خود می‌تواند موجب کثرت ارائه آن‌ها و نقض غرض شود. چون وقتی فرایند ارائه طرح در قالبی معین و کارشناسی محدود می‌شود ارائه‌کنندگان راحت‌تر می‌توانند به آن اعتماد کنند و گذر زمان نیز این امر را به مراتب سهل‌تر خواهد کرد. بنابراین ممکن است در درازمدت، با وضع مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول، تعداد طرح‌های تصویب‌شده افزایش یابد و لایحه محوری محقق نشود. در این زمینه باید گفت اولاً معمولاً توان کارشناسی و امکانات در بدنه قوه مجریه بیشتر از قوه مقننه است و از این رو اگر کیفیت پیش‌نویس‌های تقنینی مد نظر باشد تعداد لوایح طبیعتاً بیشتر خواهد بود. البته افزایش کیفیت قوانین هدف اصلی این پیشنهاد است و با لحاظ این هدف تصویب طرح‌های باکیفیت مانعی ندارد. ثانیاً تأکید بر وضع مؤلفه‌هایی برای اعلام وصول نافی سایر آسیب‌ها نیست. بنابراین افزایش کیفیت قانون‌گذاری نیازمند جمع شرایط مختلفی است که در این مقاله صرفاً در خصوص یک مورد ارائه بحث شد.

در نهایت گفتنی است که وضع مؤلفه‌های تشخیص اعلام وصول ماهیت تقنینی دارد. بنابراین نیازمند قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی از طریق اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس است و هیئت‌رئیس مجلس نمی‌تواند با وضع مقرره‌ای این مهم را اجرایی کند.

در کنار ایده یادشده، باید توجه کرد ابتکار تقنینی ابزار کنترل قدرت سیاسی است و اعطا یا محدود کردن هر یک از قوا در ابتکار تقنینی بر مختصات تفکیک قوای آن نظام سیاسی مؤثر است. بنابراین، به رغم ضرورت افزایش کیفیت پیش‌نویس‌های قانونی، نباید با محدود کردن مجلس در ابتکار تقنینی از قدرت سیاسی مجلس در اداره کشور و به خصوص نظارت بر قوه مجریه کاسته شود. در این زمینه، می‌توان پیش‌نویس‌های تقنینی را در دو دسته تقسیم کرد. دسته اول پیش‌نویس‌هایی هستند که به صورت جزئی در یک موضوع هنجارگذاری می‌کنند. در چنین حالتی مجلس اطلاعات کافی برای قانون‌گذاری در اختیار دارد. دسته دوم پیش‌نویس‌هایی هستند که ضوابط کلی را تعیین می‌کنند. در آن چارچوب، مشخص کردن جزئیات را به قوه مجریه وامی‌گذارند. قوانینی که حاصل پیش‌نویس‌های دسته دوم باشند قوانین توانمندساز<sup>۲۰</sup> یا قوانین پدر و مادر نامیده می‌شوند.

در واقع با تصویب قوانین توانمندساز مجلس، ضمن شروطی، تصمیم‌گیری در خصوص مسائل فنی را به قوه مجریه وامی‌گذارد و برای خود فرصت تصمیم‌گیری در خصوص مسائل مهم سیاستی و راهبردی ایجاد می‌کند<sup>۲۱</sup> (Lovelock & Evans, 2008: 422). مجالس قانون‌گذار به چند دلیل از الگوی دوم استفاده می‌کنند؛ از جمله:

- عدم تخصصی یا فقدان تجربه در اتخاذ تصمیم؛
- کندی در فرایند قانون‌گذاری: برخی تصمیمات قانونی ممکن است فوری باشند و این فوریت با فرایند پارلمان سازگار نیستند؛
- جلوگیری از دخالت‌های سیاسی در تصمیم‌گیری: محیط پارلمان آکنده از ملاحظات سیاسی و حزبی است و ورود به جزئیات هنجارگذاری در یک موضوع می‌تواند انگیزه‌های سیاسی و حزبی را فعال کند. بنابراین، واگذاری تصمیم‌گیری در جزئیات به یک نهاد تخصصی ضروری است؛
- فقدان ظرفیت برای رویارویی با تغییر و عدم قطعیت: پارلمان‌ها ممکن است از ناتوانی خود در پیش‌بینی همه موارد احتمالی آینده و واکنش سریع به تغییرات محیطی آگاه باشند. بنابراین ممکن است تصمیم‌گیری را به نهادهایی که به مشکلات خاص نزدیک‌ترند تفویض کنند (Zapatero Gomez, 2019: 156).<sup>۲۲</sup>



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

با توجه به مطالب پیش‌گفته، هنگامی که پارلمان اطلاعات کافی ندارد یا نمی‌تواند تأثیر تصمیم‌گیرهای خود را ارزیابی کند می‌تواند با تعیین اهداف یا ضوابط یا تعیین بازه زمانی ضمن یک قانون مشخص کردن جزئیات اجرایی را واگذار کند. به عبارت دیگر اگرچه به صورت متداول گفته می‌شود که باید ابتکار اکثر قوانین از طریق لایحه باشد، پارلمان‌ها نیز از طریق قوانین توانمندساز تأثیرگذاری عمیقی در حکمرانی دارند. در نهایت، باید گفت امروزه الگوی ابتکارات تقنینی مجلس و دولت متفاوت است و نباید مجلس را به دلایل گوناگون در ابتکارات تقنینی محدود کرد. گفتنی است در نظام حقوقی ایران نظر مشهور آن است که امکان قانون‌گذاری تفویض به صورت محدود در چارچوب اصل ۸۵ پذیرفته شده است. طبق این نظر صرفاً در برخی از حالات تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های مجلس یا دولت امکان‌پذیر است (امینی باغبادانی، ۱۳۹۰: ۱۰۷ و ۷۲). با این حال در رویکردهای اخیر شورای نگهبان امکان واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری همراه ذکر ضوابط آن به قوه مجریه پذیرفته شده است. مثلاً می‌توان به ایراد مرحله اول شورای نگهبان<sup>۳۳</sup> و اصلاحیه مجلس در ارتباط با ماده ۵ «لایحه بیمه اجباری خسارت واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه» اشاره کرد. این رویکرد گام اولیه در پذیرش تصویب قوانین توانمندساز در ایران است.

## نتیجه‌گیری

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

پژوهش با چندین استدلال امکان افزوده شدن به این شروط ممکن دانسته شد. این استدلال‌ها بدین شرح است:

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

## یادداشت‌ها

۱. ارزیابی تأثیرات قانون (RIA: Regulatory Impact Assessment) «تکنیکی برای ارتقای تصمیمات قانونی بر پایه تجربه از طریق سنجش نظام‌مند و دائمی تأثیرات بالقوه یا بالفعل ناشی از عملکرد دولت است تا آثار مثبت و منفی تقنین مشخص گردد.» (زرشکن عابد، ۱۳۸۷: ۲۹).
  ۲. ماده ۵۰. تمام افراد ملت می‌توانند تقاضاهای خود را برای درخواست تصویب قوانین یا بیان نیازهای عمومی به مجلسین ارسال کنند.
  ۳. ماده ۸۹ ... ۲. قوانین و مصوبات فدرال به صورت عام در صورت درخواست ۵۰۰۰۰ شهروند سوئسی دارای حق رأی یا هشت ایالت جهت تصویب یا رد به رأی مردم ارجاع خواهد شد.
  ۴. در موارد عدم اقدام دولت به ارائه لایحه بودجه چند دوازدهم، لزوم تقدیم لایحه از سوی دولت قابل تردید و تأمل است. با این حال تفصیل این موضوع از موضوع این مقاله خارج است.
  ۵. اصل ۷۵. طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.
  ۶. نص‌گرایی سه کاربرد و معنا دارد:
- الف) نص‌گرایی مقابل اجتهادگرایی. این کاربرد از نص‌گرایی در فضای فکری اسلامی رواج پیدا کرد و تاریخ ایجاد آن به قرن دوم هجری می‌رسد که در آن فرقی ظاهر شدند که نص دینی را تنها منبع معرفت دینی می‌انگاشتند و با اجتهاد در فقه و اعتقادات سخت مخالفت می‌کردند. تبلور این رویکرد در تحصیل معرفت اسلامی ظاهرگرایان یا همان اهل حدیث بودند که به ظواهر قرآن و احادیث اکتفا می‌کردند. در میان شیعیان نیز نحله‌ای پدید آمد که فقط به احادیث معصومان<sup>(ع)</sup> اعتنا می‌کردند و حتی تمسک به ظاهر قرآن را نیز مصداق تفسیر به رأی می‌دانستند و اجتهادات عقلی را، که در علوم چون کلام و فلسفه و اصول فقه متبلور شده‌اند، جایز نمی‌شمردند (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۴ - ۱۴۵).
- ب) نص‌گرایی در مقابل اصالت خواننده متن. نص‌گرایی در این کاربرد در برابر این ایده که مفسر می‌تواند در تفسیر و برداشت خود از متن آزادی عمل داشته باشد می‌ایستد و محوریت دادن به خواننده متن را با همه اشکال آن نفی می‌کند. این نوع نص‌گرایی خواننده را ملتزم به اطلاعاتی که از خود متن به دست می‌آید می‌کند و در عالم حقوق دست قضا و مجریان قانون را در فهم و تفسیر قوانین و مقررات گشوده نمی‌داند تا پیش‌فرض‌های سوژکتیو و ذهنی خودشان را، که مبتنی به تلقی‌های فلسفی و اخلاقی و مصلحت‌سنجی‌های فردی است، در فرایند فهم متن قانون اعمال کنند (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۶). این رویکرد با آنکه با اصالت خواننده در فهم و تفسیر متن مخالف است فهم و تفسیر متن را با محوریت مراد مقنن و ماتن برمی‌تابد و با آن سازگاری دارد.
- ج) نص‌گرایی در مقابل قصدمحوری تفسیری. در فلسفه حقوق این کاربرد از نص‌گرایی به متن‌گرایی موسوم است و در برابر رویکردهایی که تفسیر قانون را بر محور قصد قانون‌گذار تجویز می‌کنند می‌ایستد (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۶). در رویکرد سوم به فهم و تفسیر متن با آزادی عمل تفسیری قاضی مخالفت می‌شود و وظیفه اصلی مفسر قانون اکتفا به معنای متعارف و محتوای سمانتیکال متن قانون عنوان می‌شود. متن‌گرایی خود به دو نوع متن‌گرایی مثبت و متن‌گرایی منفی تقسیم می‌شود که در اولی تأکید بر عدم تأثیر دادن قصد تقنینی است و در



دومی افزون بر تأکید بر نفی قصد تقنینی در تقنین بر محور قرار دادن اصول و قواعد زبانی و معنای متعارف حاصل از کاربرد آن‌ها در فهم و تفسیر قانون تأکید می‌شود. از منظر متن‌گرایی تصرفات قصدگرایانه قضات در تفسیر متن قانونی به منزله قانون‌گذاری و ساختن قانون است. علاوه بر این، متن‌گرایان مخالف گشاده بودن دست قاضی در تفسیر قانون مطابق با عدالت و اخلاقیات هستند (واعظی، ۱۳۹۹: ۱۴۷ - ۱۴۸).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 17. stake holder

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

باید سوابق تقنینی مرتبط با موضوع مطرح شود. به‌رغم اهمیت توصیف استانداردهای این گزارش‌ها، این موضوع خارج از هدف اصلی این پژوهش است.

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

#### 20. Enabling Act/Empowering Act

۲۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ← زانتاکی، ۱۴۰۱، ۳۱۹ - ۳۲۰.

۲۲. برای مطالعه در این زمینه ← مؤذنی، ۱۳۹۳، ۱۱۰ - ۱۱۱.

۲۳. اظهارنظر شورای نگهبان به شماره ۹۴/۱۰۲/۵۸۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ در خصوص «لایحه بیمه اجباری خسارت واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه».



## منابع

۱. ابریشمی‌راد، محمدمبین و عباس‌علی کدخدایی (۱۳۹۵)، «رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون»، دانش حقوق عمومی، شماره ۱۳، ۱ - ۲۲.
۲. امینی باغبادرانی، مسعود (۱۳۹۰)، «مطالعه تطبیقی تفویض اختیار قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.
۳. انصاری، باقر (۱۳۹۸)، اصول و فنون قانون‌گذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین، تهران: دادگستر.
۴. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۴۰۰)، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ج ۲.
۵. حبیب‌زاده، توکل (۱۳۹۳)، «نظارت قضایی و رویکردهای دیوان عالی فدرال امریکا در تفسیر قانون اساسی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی»، دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰، ۱۱۳ - ۱۴۰.
۶. خلف‌رضایی، حسین (۱۳۹۳)، «رویکردهای تفسیر به قانون اساسی با نگاهی به نظرات شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، شماره ۷، ۷۳ - ۹۳.
۷. دهقان‌بنادکی، علی (۱۴۰۰)، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» (قسمت اول: فرایند تقنین)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۹۶۳.
۸. زانتاکی، هلن (۱۴۰۱)، قانون‌نویسی هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گیری، مترجم: حسن وکیلان، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی.
۹. زرشکن عابد، لیلا (۱۳۸۷)، ارزیابی تأثیرات قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. شریف، محمد (۱۳۸۴)، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۷، شماره ۱۶، ۲۱۳ - ۲۴۹.

۱۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی*، ج ۱۱، تهران: میزان.
۱۲. عبدالاحد، علی و همکاران (۱۳۹۸)، *آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران* (ویرایش دوم)، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.
۱۳. کوئن‌جی، مویل (۱۳۸۷). *ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان*، مترجم: حسن وکیلان، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۹۴۲۶.
۱۴. مؤذنی، روح‌الله (۱۳۹۳)، *حقوق عمومی اقتصادی: مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه*، تهران: مجد.
۱۵. واعظی، احمد (۱۳۹۹)، *هرمون‌تیک حقوقی*، قم: مؤسسه بوستان کتاب.
۱۶. یآوری، اسدالله و همکاران (۱۳۹۶)، *اصول و معیارهای تفسیر قضایی در حقوق عمومی*، تهران: انتشارات قوه قضاییه.

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

18. Garvey, Todd; Stiff, sean M. (2023), 'Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies', Congressional Research Service, Serial number: R45442.

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

## قوانین و اسناد

۱. اظهارنظر شورای نگهبان به شماره ۹۴/۱۰۲/۵۸۱۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ در خصوص «لایحه بیمه اجباری خسارت واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه».
۲. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۷۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۳. سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۹.
۴. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغیه مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۸.
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب سال ۱۳۵۸ با اصلاحیه سال ۱۳۶۸.
۶. قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه، مصوب سال ۱۳۷۸.

۷. نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۷۵۱، مورخ ۱۳۶۲/۰۷/۲۷ در خصوص اصل ۹۸.
۸. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۱۰ شورای نگهبان در خصوص اصل ۷۳.

## Refereces

### A. Books, articles and theses:

1. Abrishmi Rad, Mohammad Amin; Kodkhodaei, Abbas Ali. (2015). " The Procedure of the Guardian Council Regarding the Principles and Criteria Ruling on Legislative Initiative ", Quarterly Journal of Public Law Knowledge, No. 13, Spring 2015, pp. 1-22.
2. Amini Baghbadrani, Masoud. (2011), An Applied Study of the Delegation of Legislative Discretion in the Legal Systems of the Islamic Republic of Iran and France, Master's Thesis, Shiraz University. (In Persian)
3. Ansari, Baqir. (2018). Principles and Techniques of Legislation; Preparation of draft Plans and Bills, Revision and Compilation of Laws, Tehran: Justice Publishing House, first edition. (In Persian)
4. The Research Institute of the Guardian Council, (2021), Outline of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, second volume, Tehran: Publications of the Research Institute of the Guardian Council, first edition. (In Persian)
5. Habibzadeh, Tavakol. (2014), "Judicial review and American Supreme Court's approaches to interpretation of the Constitution in the light of the political and social evolutions", Quarterly Journal of Public Law Knowledge, No. 10, pp. 113-140.
6. Khalaf Rezaei, Hossein. (2014), "Approaches to Constitutional Interpretation; with Regard to the Guardian Council's Decisions", Knowledge Quarterly Journal of Public Law Knowledge, No. 7, pp. 73-93. (In Persian)
7. Dehghan Benadaki, Ali. (2021), expert opinion on: "Amendment plan for articles of the law of internal regulations of the parliament" (the first part of the legislative process), Research Center of the Islamic Council, serial number 17963. (In Persian)
8. Zantaki, Helen. (2022), Law writing art and technology of regulation rules, translated by Hassan Vakilian, Tehran: Samt and Majlis Islamic Shura Publications. (In Persian)
9. Zarshkan Abed, Leila. (2008). Evaluating the effects of the law, Tehran: Islamic Parliament Research Center, first edition. (In Persian)
10. Sharif, Mohammad. (2005). "Gas Wins Legal Hierarchy Pervasive



Cultural Revolution even Higher", Public Law Research Quarterly, Volume 7, Number 16, pp. 213-249 .

11 .Tabatabayi Mottamani, Manouchehr. 2007)). Fundamental Rights, Tehran: Mizan, 11th edition. (In Persian)

12 .Abdul Ahad, Ali and others. (2018), Pathology of the Legislative System of the Islamic Republic of Iran (2nd Edition), Expert Report of the Islamic Council Research Center, serial number 16080. (In Persian)

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

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

15 .Vaezi, Ahmed. (2019), legal hermeneutics, Qom: Bostan Kitab Institute. (In Persian)

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

17 .Zapatero Gomez, Virgilio. (2019). The Art of Legislation, Switzerland: Springer .

18 .Garvey, Todd; Stiff, Sean M. (2023), 'Congress's Authority to Influence and Control

Executive Branch Agencies Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies', Congressional Research Service, Serial number: R45442.

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

## **B. Laws and documents**

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

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

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

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

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

6 .The Law on the Duties and Powers of the Head of the Judiciary approved

---

in1999. (In Persian)

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

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

