

معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس

محمد برزگر خسروی*

دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

پدیرش: ۱۳۹۵/۳/۲۵

دریافت: ۱۳۹۵/۱/۱۶

چکیده

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

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

* E-mail: mbarzegarkhosravi@gmail.com

مقدمه

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

امروزه ابتکار تهیه و تصویب نظامنامه‌ی داخلی مجالس بر عهده‌ی خود آنان است و برای حفظ استقلال پارلمان و نمایندگان، موضوعی اساسی محسوب می‌شود (Carroll, ۲۰۰۷: ۲۰۸). البته به منظور پیشگیری از خودسری پارلمان، محدودیت‌هایی در این زمینه وجود دارد؛ بر همین اساس در جمهوری پنجم فرانسه، دو محدودیت در وضع آیین‌نامه‌ی داخلی پارلمان فرانسه ایجاد شد: اول، درج بسیاری از موضوعات مربوط به سازماندهی عملکرد پارلمان در قانون اساسی یا قوانین ارگانیک؛ دوم، کسب نظر شورای قانون اساسی در مورد انطباق نظامنامه‌ی داخلی پارلمان بر قانون اساسی موضوع ماده‌ی ۶۱ قانون اساسی فرانسه (قاضی، ۱۳۸۳: ۴۱۷؛ زارعی، ۱۳۸۴: ۱۷۶؛ قاضی، ۱۳۸۰: ۲۲۸؛ ۱۱۸، ۵۹: ۲۰۰۴). (Ardant, ۲۰۰۴)

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

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

نظر به اینکه در خصوص پرسش مذکور تحقیق تحلیلی صورت نگرفته و فقط به صورت کلی به موضوع آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس پرداخته شده است، در ضرورت اجرای این تحقیق تردیدی به نظر نمی‌رسد. در این مقاله از روش تحلیلی - انتقادی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای بهره می‌بریم و نظرهای شورای نگهبان را بررسی موردی کرده و مفاد قانون آیین‌نامه‌ی داخلی

مجلس را براساس معیارهای ماهوی بایسته‌محور احکام آیین‌نامه‌ای تحلیل و نقد می‌کنیم. برای تبیین و تحلیل و پاسخ به پرسش اصلی این مقاله، مقاله را در قسمت‌های زیر پی می‌گیریم:

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

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

واژه‌ی «آیین‌نامه‌ی داخلی» از دو واژه تشکیل شده است؛ از این رو تعریف آن به تبیین این واژگان نیاز دارد. «آیین‌نامه» در فرهنگ‌نامه‌های حقوقی به معنای مقرراتی است که مقامات باصلاحیت مانند وزیر یا شهردار آن را وضع می‌کنند و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد، خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. در همین معنا، لفظ نظامنامه هم استعمال شده است. گاه مجلس نیز نظامنامه وضع می‌کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱). آیین‌نامه مقرراتی است که مقام صلاحیت‌دار به‌جز پارلمان وضع می‌کند. این واژه در مقابل واژه‌ی قانون به معنای خاص آن استعمال می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۵۷). آیین‌نامه، قواعد کلی لازم‌الاجرائی است که مقامات باصلاحیت اداری در حدود صلاحیت خود وضع می‌کنند. بنابراین، آیین‌نامه مثل قانون برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند. فرق بین قانون و آیین‌نامه فقط از لحاظ مرجع وضع است؛ یعنی قانون عملی است که توسط قانونگذار وضع می‌شود؛ ولی آیین‌نامه توسط یک مقام اداری و اجرایی وضع می‌شود (رضایی‌زاده، ۱۳۸۵: ۶۴). همان‌طور که ملاحظه می‌شود، لفظ «آیین‌نامه» بر خلاف معنای عام آن که به معنای مصوبه‌ی مرجع ذی‌صلاح است، به‌تنهایی و در معنای خاص، ذهن را منصرف به مصوبات غیر قوه‌ی مقننه می‌کند. البته آنچه از لفظ مزبور در ترکیب «آیین‌نامه‌ی داخلی» به ذهن حقوقدان متبادر می‌شود، قواعد تبیین‌کننده‌ی نحوه‌ی عملکرد، روش‌ها و ترتیبات اعمال صلاحیت و اختیارات توسط یک ارگان، نهاد، شرکت، سازمان یا هیأت و نیز ساختار درونی آن ارگان است؛ آیین‌نامه به این معنا، مترادف با اساسنامه است که نسبت به مصوبات داخلی آن نهادها اعتبار بیشتری دارد و به قوانین ارگانیک یا سازمان‌دهنده تعبیر می‌شود. البته واژه‌ی اساسنامه بیشتر در طرز کار یک نهاد خصوصی ظهور دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳۳؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۲۹۶). به‌صورت مختصر، آیین‌نامه‌ی داخلی پارلمان، مقررکننده‌ی سازماندهی و کارکردهای پارلمان است (Ardant, ۲۰۰۴: ۱۱۸). بنابراین فلسفه و مبنای وضع آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، دو موضوع «آیین و نحوه‌ی اعمال صلاحیت مجلس» و «ساختار درونی و سازماندهی داخلی مجلس»

است.

هر نهادی به منظور تعیین طرز اعمال صلاحیت‌های قانونی خود به آیین‌نامه‌ی داخلی نیاز دارد. آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس خبرگان رهبری (موضوع اصل ۱۰۸ قانون اساسی)، آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی (موضوع اصول ۶۵ و ۶۶)، آیین‌نامه‌ی داخلی هیأت وزیران، آیین‌نامه‌ی داخلی شورای نگهبان و ... از این قبیل‌اند. براساس اصل ۶۵ قانون اساسی، تصویب و اصلاح قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس به رأی دوسوم حاضران در جلسه‌ی رسمی نیاز دارد و جلسات مجلس با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد.

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

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

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

به‌منظور پاسخ به این پرسش‌ها، از روش تعریف مفهومی^(۵) و قسم تعریف به مؤلفه‌ها استفاده

شده است (خندان، ۱۳۷۹: ۷۴-۷۸). براساس این روش، مؤلفه‌ها و موضوعات ماهوی‌ای تعیین می‌شوند که فقط باید در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس بیابند. برای شناخت مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باید از چستی یا کارکردهای آن سؤال کرد. تعیین مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیازمند برداشت صحیح از قانون اساسی به‌عنوان قانون حاکم و نقد و تحلیل سایر قوانین و مقررات است. چنین برداشتی، بدون شناخت مبنا، موضوع و هدف قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس امکان‌پذیر نیست. برخی پژوهشگران، این امر را تحت عنوان «تأثیر اصول و سیاست‌ها در تفسیر قانون و حل مسائل حقوقی» مطرح کرده‌اند. بر این اساس در پرونده‌های دشوار^(۶) که قوانین نوشته و قواعد مصرح، پاسخگو نیستند، باید با بهره‌گیری از اصول و سیاست‌ها تفسیری خلاقانه و سازنده^(۷) ارائه کرد (ریدی، ۱۳۹۲: ۸۷-۹۴؛ وکس، ۱۳۸۹: ۵۴-۵۸؛ هارت، ۱۳۹۰: ۳۸۷ و ۳۸۱-۳۸۲). در موازین اسلامی ردپایی از این نوع نگرش تفسیری دیده می‌شود؛ در فقه اسلامی ذیل بحث «التعزیر بما یراه الحاکم» مقرر شده است که «بما یراه» غیرمشروط نیست و از حیث درونی و بیرونی کنترل می‌شود. از حیث کنترل درونی، حاکم باید شرایط فقاقت و عدالت را داشته باشد و از حیث بیرونی، ضابطه‌ی «بما یراه»، مصلحت شرعی است (الهام، ۱۳۹۱: ۲۵-۴۲). در اصل ۱۳۸ قانون اساسی بر «روح قانون» تصریح و تأکید شده است که مصوبات دولت نه تنها با متن، بلکه نباید با روح قوانین مغایر باشند. همچنین در اصل ۱۶۶ قانون اساسی تکلیف شده که آرای دادگاه‌ها، باید «مستند به مواد قانون و اصولی» باشد که براساس آن حکم صادر شده است؛ تأکید این اصل بر اینکه مستند صدور آراء، فقط قانون نیست و می‌تواند اصول دیگری نیز باشد، کاملاً با نظر یاد شده هماهنگ است (نجفی‌خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۳۷).

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

۲. ماهیت احکام آیین‌نامه‌ای با تعیین مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس

به‌منظور تشخیص ماهیت احکام آیین‌نامه‌ای از طریق تعیین مؤلفه‌های آن، نخست باید

قانون اساسی و سپس براساس آن، نظرهای شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی و قوانین عادی را نقد و تحلیل کرد.

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

اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی به‌طور ایجابی، عناصر و مؤلفه‌های ذاتی - ماهوی «آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس» را تعیین کرده‌اند. براساس اصل ۶۵ قانون اساسی، «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد و تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه‌ی مصوب داخلی انجام می‌گیرد، مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد. برای تصویب آیین‌نامه‌ی داخلی موافقت دوسوم حاضران لازم است». در این اصل «تصویب طرح‌ها و لوایح» به عنوان مهم‌ترین کارکرد مجلس، منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی شده است. از این اصل این نکته قابل برداشت که «تصویب» مزبور اطلاق دارد و شامل مراحل رسیدگی، ترتیبات و فرایند تصویب نیز می‌شود و نظر به اینکه این تصویب منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی شده است و در آیین‌نامه به سبب مفهوم اصطلاحی آن، صرفاً آیین (ترتیبات) می‌آید؛ از این رو تصویب مزبور منصرف به نحوه و ترتیب تصویب است. مهم‌ترین کارکرد مجلس یعنی تصویب طرح‌ها و لوایح منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی است؛ حال چگونه صلاحیت دیگر مجلس که اعمال نظارت است^(۸)، منوط به رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی نباشد. بهتر بود در اصل ۶۵ تصریح می‌شد که نحوه و آیین اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باید با رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس باشد. در نتیجه، تعیین طریق و آیین اعمال صلاحیت که ماهیت اساسی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است، نمی‌تواند حاوی احکامی ناظر بر تعیین حقوق و تکالیف برای مردم یا حتی نمایندگان مجلس باشد.

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

براساس متن اصل ۶۵ و روح حاکم بر آن، نه تنها نحوه‌ی تصویب طرح‌ها و لوایح، بلکه

نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باید با رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس انجام گیرد و برخی موضوعات به دلیل اهمیت، با وجود داشتن ماهیت آیین‌نامه‌ای، در قانون اساسی حکم خاصی دارند. پیش‌فرض این امر این است که باید آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مشتمل بر احکامی در خصوص نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باشد. بر همین اساس، اصل ۶۶ قانون اساسی مقرر کرده است که «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آن‌ها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد». نکته‌ی شایان توجه در این اصل این است که علاوه بر تصریح بر موارد مهم، نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس مانند امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس، بر موضوع «ساختار درونی یا سازماندهی داخلی مجلس» مانند تعداد و ترکیب کمیسیون‌های داخلی، دوره‌ی تصدی رئیس و هیأت رئیسه‌ی مجلس و اعضای کمیسیون‌های داخلی نیز تصریح شده است. هرچند در بادی امر^(۹)، اصل بر این است که مقنن اساسی موارد مصرح در اصل ۶۶ را به صورت حصری نام برده باشد، با توجه به مبنای وضع قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس که در قسمت اول بند ۱ آمد، و با توجه به عملکرد و رویه‌ی موجود نهادهای اساسی مانند شورای نگهبان در تأیید قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، موارد مصرح مزبور جنبه‌ی تمثیلی دارند. در قانون آیین‌نامه‌ی داخلی موجود لازم‌الاجرا، عنوان «تشکیلات اداری و پشتیبانی مجلس» موضوع ماده‌ی ۷۳ قانون مزبور است که این امر در اصل ۶۶ جزء موارد مصرحه نیست و این ماده پس از تصویب در مجلس، به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

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

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

از بین موضوعات مذکور به عنوان مؤلفه‌های ذاتی- ماهوی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، حقوقدانان به برخی از آن‌ها اشاره کرده‌اند. آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس با لحاظ وظایف کلی مجلس، کمیسیون‌های مختلفی را ترتیب داده است (ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۸۸: ۲۸۳). مجلس برای اداره‌ی امور داخلی خود و تعیین نحوه‌ی اعمال اختیارات خود به آیین‌نامه نیاز

دارد. این آیین‌نامه در مورد مسائلی چون انتخاب رئیس، تشکیل کمیسیون‌ها، حد نصاب تشکیل جلسات، تکالیف و حقوق نمایندگان، نحوه‌ی اداره‌ی جلسات، چگونگی برگزاری جلسات رأی اعتماد و استیضاح و تشریفات سؤال و تذکر است (پروین، ۱۳۹۲: ۱۷۰). در بین امور مذکور به نظر می‌رسد که تکالیف و حقوق نمایندگان، ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارد.

با رویکرد تعریف سلبی از آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نیز می‌توان از قانون اساسی استفاده کرد. براساس اصل ۱۰۸ قانون اساسی، «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه‌ی داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید توسط فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است». با توجه به اینکه در صدر این اصل، آیین‌نامه‌ی داخلی در کنار موضوعات «تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها» آمده، می‌توان با توجه به اینکه استفاده از دو عبارت هم‌معنا در کنار هم توسط مقنن اساسی مغایر اصل حکیم بودن مقنن و لغو است، استنباط کرد که «تعیین تعداد نمایندگان مجلس، تعیین شرایط کاندیداهای مجلس و کیفیت و نحوه‌ی انتخاب نمایندگان مجلس» از نظر ماهوی در شمار موضوعات مربوط به آیین‌نامه‌ی داخلی نیستند.

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

شاید بتوان عبارت‌پردازی صدر اصل ۵۲ را هم قرینه‌ی دیگری دانست. براساس این اصل، «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد». اینکه در این اصل گفته نشده است که «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به‌ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه

و در مجلس شورای اسلامی رسیدگی و تصویب می‌گردد»، بیانگر این است که قانون موضوع صدر این اصل، صرفاً ناظر بر ترتیب تهیه بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور است و ناظر بر ترتیب رسیدگی و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور در مجلس نیست؛ زیرا یکی از صلاحیت‌های مجلس رسیدگی و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور است که ترتیب این رسیدگی و تصویب در شمار موضوعات داخل در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است.

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

شورای نگهبان

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

۲-۲-۱. شورای نگهبان در بند ۲۶ نظر شماره‌ی ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ در مورد طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۸۷/۷/۲۱ اشعار می‌داشت که «ماده (۳۲) موضوع ماده الحاقی (۴) و تبصره آن، نظر به اینکه اطلاق آن شامل امور مربوط به آیین‌نامه نیز می‌شود، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی شناخته شد». ماده‌ی ۳۲ مزبور اشعار می‌داشت که «ماده ذیل به آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود: ماده الحاقی ۴- تغییر شرح وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها توسط هیئت رئیسه مجلس یا هر یک از کمیسیون‌ها و یا حداقل پنجاه نفر از نمایندگان پیشنهاد می‌شود و پس از تصویب در جلسه مشترک هیئت رئیسه مجلس، اعضای کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی اجرا می‌شود. تبصره- جلسه مشترک فوق‌الذکر به ریاست رئیس یا یکی از نواب رئیس مجلس و با حضور حداقل دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی حداقل دوسوم اعضای حاضر معتبر خواهد بود و مصوبات به اطلاع نمایندگان خواهد رسید». مصوبه‌ی اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان اشعار داشت که «سطر اول ماده الحاقی (۴) به شرح زیر اصلاح شد: ماده الحاقی ۴- تغییر شرح وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها با رعایت کلیت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی توسط هیئت رئیسه ...». با وجود این اصلاح، شورای نگهبان در نظر شماره‌ی ۸۷/۳۰/۲۹۳۱۸ مورخ ۱۳۸۷/۹/۲ خود ایراد سابقش را به قوت خود باقی دانست. مصوبه‌ی اصلاحی مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۸ مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان مقرر داشت که «در ماده الحاقی (۴)، کلمه «تغییر» حذف و عبارت «تعیین

مصادیق و تهیه « جایگزین شود» (فتحی، ۱۳۹۴: ۲-۳). به نظر می‌رسد که اطلاق مصوبه‌ی اخیر مجلس نیز شامل امور مربوط به آیین‌نامه که ماهیت تقنینی نیز دارد می‌شود؛ از این رو مغایر اصول ۶۵ و ۸۵ است و مجلس مجاز نیست به استناد اصل ۸۵ چنین موضوعی را به کمیسیون‌های داخلی خود واگذار کند. ردپایی از این برداشت را می‌توان در استدلال برخی از اعضای شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۰ مجلس یافت (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۲: ۴۶ و ۶۱).

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

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

بند ۱۳ نظر شماره‌ی ۸۸/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ شورای نگهبان در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس مقرر می‌داشت که «تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۴) مغایر اصول ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد». تبصره‌های ۱ و ۲ ماده‌ی ۴ طرح مزبور اشعار می‌داشتند که «تبصره ۱- چنانچه نظر معاونت در طرح‌ها و لوایح لحاظ نشود، پاسخ استعلامات فوق به‌همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند. تبصره ۲- چنانچه در موضوعات فوق استعلام نشده باشد، هیئت رئیسه موظف است در موارد عادی قبل از اعلام وصول طرح یا

لایحه و در موارد فوریتی بعد از تصویب فوریت از معاونت استعلام نماید». مصوبه‌ی اصلاحی (نهایی) مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان اشعار داشت که «- در انتهای پاراگراف اول ماده (۴) جمله زیر اضافه شد: این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد. - تبصره (۲) ماده (۴) با رأی مثبت بیش از دوسوم نمایندگان حاضر عیناً به تصویب رسید». به‌نظر می‌رسد با وجود اصلاح تبصره‌ی ۱ توسط مجلس، همچنان حکم تبصره‌ی ۱ ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد؛ از این رو باید براساس اصل ۶۵، اولاً در قانونی با این عنوان به تصویب برسد و ثانیاً چنین حکمی باید به تصویب دوسوم نمایندگان حاضر می‌رسید. همچنین با وجود اصلاح تبصره‌ی ۲ توسط مجلس، باید چنین حکمی که ماهیت آیین‌نامه‌ای دارد، در قانونی با این عنوان به تصویب برسد.

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

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

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

داخلی مجلس (و بلکه درج آن در قانونی با عنوان دیگر) نیز ایراد می‌گرفت.

۲-۴. شورای نگهبان در بند ۲ نظر شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۶۴۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۲/۳ خود در مورد طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۹۱/۱/۲۰ مجلس اشعار داشت که «قسمت اخیر تبصره (۳) ماده الحاقی موضوع ماده (۳۱)، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی شناخته شد». تبصره‌ی ۳ مزبور مقرر کرده بود که «در صورت عدم تصویب بودجه سالانه کل کشور تا پانزدهم اسفندماه، رسیدگی به چنددوازدهم بودجه حداکثر طی پانزده روز انجام می‌شود و نحوه رسیدگی به آن را هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی تعیین می‌نماید». مجلس در مصوبه‌ی مورخ ۱۳۹۱/۲/۳۰ خود با حذف تبصره‌ی مذکور ایراد شورای نگهبان را سالبه به انتفای موضوع کرد. در مستند ایراد مذکور شورای نگهبان بیان شده است که «این تبصره به جهت تحدید وظایف تقنینی مجلس و تجاوز هیئت رئیسه به این طیف اختیارات، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. برای اصلاح تبصره، مجلس باید تمام ترتیبات بودجه چنددوازدهم را در آیین‌نامه داخلی به تفصیل بیان کند» (فاتحی‌زاده، ۱۳۹۲: ۶۰).

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

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

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

۲-۳-۱. قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و نقد آن

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

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

باب اول سه فصل دارد؛ فصل اول با عنوان «تشکیل مجلس و افتتاح آن»، به «افتتاحیه و استقرار مجلس» (مبحث اول)، «تشکیلات قانونگذاری مجلس» (مبحث دوم) مشتمل بر

هیأت‌های رئیسه‌ی مجلس، شعب و کمیسیون‌ها، «تشکیلات اداری و پشتیبانی مجلس» (مبحث سوم) اختصاص یافته است.

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

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

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

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

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

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

تقدیمی دولت است. هرچند چنین حکمی ماهیت تقنینی دارد، باید در قانونی غیر از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس بیاید.

ایراد مذکور در خصوص مواد ۱۳۶، ۱۳۹ و ۱۷۳ و صدر مواد ۱۳۷، ۱۴۰ و ۱۷۸ قانون مزبور وجود دارد. براساس ماده‌ی ۱۳۶، «کلیه لوایح قانونی تقدیمی به مجلس باید به امضای رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرای مسئول رسیده باشد. در صورت نداشتن وزیر مسئول، امضای رئیس‌جمهور کافی است». براساس صدر ماده‌ی ۱۳۷ نیز «لویح قانونی باید در جلسه علنی مجلس توسط وزیر مربوط و یا نماینده دولت تقدیم گردد». براساس ماده‌ی ۱۳۹، «یک نسخه از کلیه طرح‌ها و لوایحی که تقدیم مجلس می‌شود پس از اعلام وصول، از طریق رسانه‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد». صدر ماده‌ی ۱۴۰ اشعار می‌دارد که «طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها که باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب باشد...». براساس ماده‌ی ۱۷۳، «در تقدیم لوایح قانونی که در آن‌ها دولت تقاضای تصویب عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد و یا موافقت‌نامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد، متن کامل آن‌ها باید جهت بررسی ضمیمه لوایح تقدیمی مذکور باشد». صدر ماده‌ی ۱۷۸ حکم کرده است: «در لایحه تقدیمی مربوط به اصلاح جزئی در خطوط مرزی، متن کامل عهدنامه بین‌المللی آن که براساس اصل هفتادو هشتم (۷۸) قانون اساسی تنظیم شده باشد، جهت بررسی باید ضمیمه گردد».

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

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

۲-۳-۲. سایر قوانین عادی

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

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

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

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

نتیجه‌گیری

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

براساس متن اصل ۶۵ و روح حاکم بر آن، نه تنها نحوه‌ی تصویب طرح‌ها و لوایح، بلکه آیین و نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باید با رعایت آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس انجام گیرد و پیش‌فرض این امر آن است که آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مشتمل بر احکامی در خصوص آیین و نحوه‌ی اعمال تمامی صلاحیت‌های مجلس باشد. این برداشت با نظر به متن اصل ۶۶ تقویت می‌شود. اصل ۶۶ قانون اساسی موضوعات مهمی را که ذاتاً (از حیث مفهومی) جزء مؤلفه‌های آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس است، به‌طور تمثیلی برشمرده است که علاوه‌بر نحوه‌ی اعمال صلاحیت مجلس، ناظر بر ساختار مجلس نیز است. باید احکامی که ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند، در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس آورده شود (جنبه‌ی ایجابی). قوانین عادی به‌جز قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نباید حاوی احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای باشند (جنبه‌ی سلبی). احکام با ماهیت آیین‌نامه‌ای باید با رعایت «نصاب دوسوم» تصویب شوند (جنبه‌ی شکلی).

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

یادداشت‌ها

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

۵. Intentional definition.

۶. Hard cases.

۷. Constructive interpretation.

۸. هنگامی که قوه‌ی مقننه قانونگذاری می‌کند، عملکرد قوه‌ی مجریه را کنترل می‌کند. در نتیجه، نباید بین قانونگذاری و نظارت قوه‌ی مقننه تضاد قائل شد. نظارت تقنینی، روش دیگری برای کنترل قوه‌ی مجریه از طریق قوه‌ی مقننه است (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۲۷۹). البته نظارت مبتنی بر وجود قانون است و بدون تقنین، فرض نظارت ناشدنی است.
۹. شورای نگهبان براساس اصل اولی، موارد مذکور در اصول قانون اساسی را دارای جنبه‌ی حصری می‌داند. برای مثال، بند ۱ نظر شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۱۹۷۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۲۵ شورای نگهبان در خصوص طرح رسیدگی به دارایی مقامات و مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۶/۴/۵ اعلام می‌دارد که «۱- اصل طرح مبنی بر تسری شمول آن به مقاماتی که در اصل ۱۴۲ قانون اساسی ذکر نشده، خلاف حصر مستفاد از اصل مذکور تلقی و مخالف آن شناخته شد».
۱۰. مجموعه‌های روزنامه‌ی رسمی، سال ۱۳۵۸، قابل رویت در:

<http://www.dastour.ir/brows/?lid=۱۰۰۳۵۰>

۱۱. ذیل ماده‌ی ۱۸۲: «در صورتی که پس از انقضای این مدت ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند».
۱۲. ماده‌ی ۱۸۳: «براساس اصول هشتماد (۸۰)، هشتادودوم (۸۲)، هشتادوسوم (۸۳) و یکصدوسی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد: ۱- گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی ۲- استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضروری ۳- فروش بناها و اموال دولتی و نقایس ملی به استثنای نقایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود. ۴- صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن

- به داوری که طرف دعوی خارجی باشد و همچنین در موارد مهم داخلی. در تمام موارد مذکور، دولت موظف است متن تفصیلی آن‌ها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید...»
۱۳. ماده‌ی ۱۸۶: «دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید.»
۱۴. ماده‌ی ۱۸۸: «چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چنددوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید.»
۱۵. ماده‌ی ۲۱۷: «مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و کلیه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیئت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیئت می‌باشند و در صورت عدم همکاری، مسئولان دستگاه ذی‌ربط متخلف و مجرم محسوب می‌گردند.»
۱۶. ماده‌ی ۲۲۵: «وزیر یا هیئت وزیران موظفند ظرف ده روز پس از طرح استیضاح در مجلس حاضر شوند و توضیحات لازم را بدهند.»
۱۷. طبق اصل ۹۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد، مگر در خصوص تصویب اعتبارنامه‌ی نمایندگان و انتخاب شش حقوقدان اعضای شورای نگهبان؛ بنابراین، می‌توان قوه‌ی مقننه در ایران را دو رکنی دانست که رکن اول، مجلس با کارکرد قانونگذاری و نظارت است و رکن دوم، شورای نگهبان است که به منظور صیانت از قانون اساسی و موازین اسلام، کلیه‌ی مصوبات مجلس را بررسی می‌کند (اصل ۹۴ قانون اساسی). گزینه‌ی دیگر برای رکن بودن شورای نگهبان در قوه‌ی مقننه، درج این نهاد در فصل قوه‌ی مقننه در قانون اساسی است. با وجود این، نمی‌توان لفظ «مجلس» در اصل ۶۶ را به شورای نگهبان نیز توسعه داد؛ زیرا در اصل ۶۵ بر لفظ «مجلس شورای اسلامی» تصریح شده است. ثانیاً، تصویب ساختار و ترتیب اعمال صلاحیت شورای نگهبان توسط مجلس شورای اسلامی معقول نیست. ثالثاً، براساس نظر تفسیری شماره‌ی ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان، «تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، بر عهده خود این شورا» است. رابعاً، رویه‌ی عملی مجلس و شورای نگهبان در تصویب آیین‌نامه‌ی داخلی خود مؤید این امر است.
۱۸. ذیل ماده‌ی ۲۰۰: «شورای نگهبان، در صورت رد مصوبات مجلس، موظف است علت رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید.»
۱۹. تبصره‌ی ۲: «شورای نگهبان نمی‌تواند پس از گذشت مهلت‌های مقرر و رفع ایراد در نوبت اول، مجدداً مغایرت موارد دیگری را که مربوط به اصلاحیه نمی‌باشد بعد از گذشت مدت قانونی به مجلس اعلام نماید مگر در رابطه با انطباق با موازین شرعی.»
۲۰. صدر ماده‌ی ۲ که مورد نظر اشعار می‌دارد: «علاوه بر اختیارات مصرحه در ماده‌ی واحده مصوب

- ۵۹/۱۱/۱ و تبصره الحاقی آن مصوب ۶۴/۲/۵، این کمیسیون می‌تواند جهت کسب اطلاعات کافی از مسئولین مذکور در آن ماده دعوت یا مستقیماً با آنها مکاتبه نمایند.»
۲۱. «تبصره ۱- هر بخش می‌تواند با موافقت رئیس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتکی‌عنه برای ادای توضیحات و روشن شدن چگونگی موضوع دعوت به عمل آورد.»
۲۲. «ماده ۳- چنانچه شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد، کمیسیون می‌تواند بازرس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب هیئت رئیسه کمیسیون اعزام نماید.»
۲۳. «تبصره- کمیسیون پس از بررسی لازم و احراز تخلف از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی قضایی خارج از نوبت را می‌نماید.»
۲۴. ذیل ماده واحده که ماهیت آیین‌نامه‌ای ندارد: «و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند.»

منابع و مأخذ

الف) فارسی

اداره‌ی کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم) (۱۳۸۶)، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، چ ششم.

الهام، غلامحسین (۱۳۹۱)، «اعتماد به قاضی (تحلیل ماده‌ی ۷۲۸ قانون مجازات اسلامی بر مبنای نظریات فقهی شورای نگهبان)»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۵۷، صص ۲۵-۴۲. امینی‌زاده، محمد (تدوین) (۱۳۹۲)، «نظرات استدلالی شورای نگهبان: طرح نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان»، ناظر علمی: کاظم کوهی، گزارش پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، به شماره‌ی مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۹۷، تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۱۹.

پروین، خیرالله (۱۳۹۲)، الزامات و آموزه‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ اول. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، چ دهم.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، چاپ سوم، ج ۱.

رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۵)، حقوق اداری ۱، تهران: میزان، چ اول.

ریدی، دیوید ای (۱۳۹۲)، فلسفه‌ی حقوق، ترجمه‌ی حسن خسروی، تهران: مجد، چ اول. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، مطالعه‌ی تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.

فاتحی‌زاده، حسین (۱۳۹۲)، «نظرات استدلالی شورای نگهبان: قانون اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی»، ناظر علمی: سلمان عمرانی، گزارش پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، به شماره‌ی مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۵، ۱۳۹۲/۵/۲۸.

فتحی، محمد (تدوین) (۱۳۹۴)، «اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان: اصل شصت و پنجم»، ناظر علمی: کاظم کوهی، گزارش پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، به شماره‌ی مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۵۰، ۱۳۹۴/۳/۳۰.

قاسمی، محمد و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۴)، «معیارهایی برای تشخیص و درج احکام در بودجه‌های سنواتی»، مجلس و راهبرد، دوره‌ی ۲۲، ش ۸۴، صص ۳۰-۵. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۰)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: دادگستر.

قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان، چ دوازدهم.

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

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

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

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

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

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

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

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

ب) لاتین

Ardant, Philippe (۲۰۰۴), *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, L.G.D.J, ۱۶th edition.

Carroll, Alex (۲۰۰۷), *Constitutional and administrative law*, pearson, longman, ۴th edition.