

تأملی بر صلاحیت تدوین و ارائه‌ی لوایح قضایی به مجلس: نقد رویه‌ها و رویکردها

علی محمد فلاح‌زاده^{۱*}، یحیی مزروعی ابیانه^{۲**}

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۳۰

دریافت: ۱۳۹۵/۴/۱۸

چکیده

بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی به صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در تهیه‌ی لوایح قضایی اشاره کرده است، با این حال مفاد اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ مبنی بر عدم تصویب اصل ۱۴۴ پیش‌نویس قانون اساسی حاکی از عدم صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در ارائه‌ی لایحه به‌طور مستقیم به مجلس شورای اسلامی است. این نوشتار درصدد پاسخ به این پرسش است که حدود صلاحیت‌های قوای مجریه و قضاییه در تهیه و ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به مجلس و راهکارهای حل چالش‌های بین دو قوه چیست. لزوم اصل همگرایی بین قوا و رعایت ملاحظات هر قوه به‌طور خاص در تهیه و ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به مجلس، ایجاب می‌کند هر دو قوه به‌صورت توافقی، لایحه‌ی مشترکی ارائه کنند و در صورت اختلاف دیدگاه، نظرهای هر کدام به‌طور مستقل برای تصمیم‌گیری به مجلس ارائه شود. رسیدن به این هدف، مستلزم توجه به این موضوع در سیاست‌های کلی قانونگذاری است.

واژگان کلیدی: دولت، رئیس قوه‌ی قضاییه، لوایح قانونی، لوایح قضایی.

* E-mail: Amfallahzadeh@atu.ac.ir

E-mail: Yahiamazroei@gmail.com

** (نویسنده مسئول)

مقدمه

بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی یکی از وظایف رئیس قوه قضاییه را تهیهی لوایح قضایی بیان است. بر همین اساس در مادهی ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه مصوب ۱۳۷۸، دولت موظف شد لوایح قضایی را ظرف سه ماه تقدیم مجلس کند.

شورای نگهبان در سال ۱۳۷۹ در جواب به استفساریه رئیس قوه قضاییه اعلام کرد:

«۱- فرق لوایح قضایی و غیرقضایی مربوط به محتوای آن است و محتوایی لوایح قضایی را فصل یازدهم قانون اساسی به ویژه اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ و ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آنها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی معین می کند.

۲- دولت نمی تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم و آن را به مجلس جهت تصویب ارسال کند.

۳- لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضاییه تهیه و به دولت ارسال می شود، به مجلس تقدیم می گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضایی در این گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضاییه مجاز می باشد» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۱۹۰).

طرح الحاق یک تبصره به مادهی ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه در سال ۱۳۹۱ توسط نمایندگان مجلس ارائه شد، با این توجیه که یکی از مهم ترین وظایف رئیس قوه قضاییه که در بند ۲ اصل ۱۵۸ تصریح شده، تهیهی لوایح قضایی است و با توجه به اینکه انجام تکالیف و اختیارات رئیس قوه قضاییه که در اصول قانون اساسی، سیاست های کلی نظام، رهنمودهای رهبری، احکام برنامه های پنج ساله و قوانین بودجه تصریح شده، مستلزم تصویب قانون است، از این رو اگر در تهیهی لوایح قضایی و تصویب آن در مجلس وقفه حاصل شود، انجام وظایف اساسی آن قوه مختل خواهد شد.

متن قانون مصوب سال ۱۳۹۲ به شرح زیر است:

«... در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضاییه می تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند.»

این مقررات و نیز نظرهای شورای نگهبان در خصوص این موضوع، بیانگر آن است که اولاً نقش دولت، تشریفاتی است و ثانیاً دولت ملزم به پذیرش نظرهای قوه قضاییه است. به موجب مادهی ۱۴۴ قانون آیین نامه ی داخلی مجلس، رئیس جلسه مکلف است وصول لوایح عادی را با رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی اعلام کند. همان گونه که می بینیم صرفاً به رعایت اصل ۷۵ اشاره شده و به سایر اصول قانون اساسی از جمله اصل ۷۴ و بند ۲ اصل ۱۵۸ تصریح نشده که از این حیث، حکم قانون محل ایراد است. در مورد سابقه نیز تاکنون دو مصداق وجود داشته

است. در مورد لایحه‌ی پلیس قضایی، مجلس لایحه‌ی قوه‌ی قضاییه را قبول کرد، زیرا دولت در مهلت قانونی اقدامی نکرد و با لایحه‌ی قوه‌ی قضاییه مخالفت کرد، لذا براساس تبصره‌ی ماده‌ی ۳ قانون، قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌ی قضاییه عمل شد. در خصوص لایحه‌ی وکالت، دو لایحه‌ی جداگانه توسط قوای مجریه و قضاییه به مجلس ارائه شد. لایحه‌ی قوه‌ی قضاییه ارسالی به دولت توسط هیأت وزیران بدون جلب رضایت رئیس قوه‌ی قضاییه اصلاح و به مجلس ارائه شد و پس از آن قوه‌ی قضاییه لایحه‌ی خود را به مجلس ارائه کرد که در نهایت لایحه‌ی هیأت وزیران براساس رأی هیأت حل اختلاف قوا اعلام وصول شد.

در این نوشتار درصدد پاسخ به این پرسش هستیم که آیا نقش دولت به‌عنوان یک نهاد کارشناسی و تخصصی، تشریقاتی و در حد یک رابط است یا اینکه رعایت همگرایی بین قوا و ضرورت ارائه‌ی لایحه‌ای جامع و تأمین نظرهای کارشناسی همه‌ی اجزای نظام، ایجاب می‌کند دو قوه با همفکری و نزدیک کردن دیدگاه‌های خود به تفاهم برسند.

با توجه به چالش‌های ایجادشده بین دو قوه در خصوص ماهیت لوایح قضایی به‌ویژه لوایح جامع وکالت و پلیس قضایی، در این نوشتار سعی کردیم با تبیین دیدگاه‌های موجود و دلایل توجیهی طرفین، راهکارهایی برای رفع این چالش ارائه کنیم.

۱. دیدگاه صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در ارائه‌ی مستقیم لایحه به مجلس

طرفداران این دیدگاه معتقدند رئیس قوه‌ی قضاییه می‌تواند مستقیماً لایحه‌ی قضایی به مجلس ارائه کند. مهم‌ترین دلایل توجیهی این دیدگاه به این شرح است:

الف) خاص بودن لایحه‌ی قضایی و رعایت اصل تفکیک قوا لازمه‌ی چنین صلاحیتی است، «زیرا اگر لوایح تنظیمی قوه‌ی قضاییه توسط قوه‌ی مجریه مورد تغییر قرار گیرد، در واقع قوه‌ی مجریه در تصمیم و اقدامات قوه‌ی قضاییه مداخله نموده و حتی با تغییر و اصلاح به‌نوعی تفوق و برتری یافته که این امر با اصل ۵۷^(۱) مغایر است» (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۴: ۱۷۹-۱۸۰). این قوه براساس اصول ۵۷ و ۱۵۷^(۲)، قوه‌ای مستقل است، ازاین‌رو در ارائه‌ی لایحه به مجلس استقلال عمل دارد. «موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی با موضوع بند ۲ اصل ۱۵۸ متفاوت است. اصل ۷۴^(۳) ناظر به لوایح قانونی مربوط به حوزه‌ی وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه است که توسط هیأت وزیران به مجلس ارائه می‌شود و بند ۲ اصل ۱۵۸ مربوط به لوایح قضایی است که موضوع آن در فصل یازدهم قانون اساسی و سایر اصول مرتبط با این فصل ذکر شده است» (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۳: ۸).

ب) «عبارت تهیه‌ی لوایح قضایی در بند ۲ اصل ۱۵۸ به معنای آماده نمودن و تصویب

لایحه‌ی قضایی توسط رئیس قوه‌ی قضاییه است؛ قرینه و شاهد این ادعا اصل ۱۰۲ است که بیان می‌دارد شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً به مجلس پیشنهاد کند که منظور از عبارت «تهیه‌ی طرح» در این اصل، آماده کردن و تصویب طرح است که شورای عالی استان‌ها حق دارد بدون آنکه طرح را به دولت ارسال نماید مستقیماً به مجلس ارسال نماید» (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۳: ۸).

ج) «صلاحیت هیأت وزیران در خصوص تصویب لایحه، یک حکم تکلیفی است نه وضعی. به عبارت دیگر، شرط اینکه لایحه‌ی قضایی، لایحه‌ی قانونی گردد و مطابق اصل ۷۴ قابل ارسال به مجلس باشد، ارسال آن توسط شخص رئیس قوه‌ی قضاییه است نه تصویب آن در هیأت دولت. بنابراین هیأت وزیران نه تنها وظیفه‌ی ارسال لایحه به مجلس را دارد، بلکه حق تغییر لایحه را نیز ندارد، لذا در صورت نفرستادن لایحه به مجلس، به تکلیف خود عمل ننموده است و رئیس قوه‌ی قضاییه می‌تواند مستقلاً لایحه را به مجلس ارسال نماید» (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۳: ۸). «در واقع می‌توان بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی را نوعی منحصص برای اصل ۷۴ همان قانون محسوب کرد» (مرادی برلیان، ۱۳۹۴: ۵۴).

د) «از آن‌جا که در صدر اصل ۷۴ عبارت تقدیم می‌شود آمده است و نه تقدیم می‌کند، این اصل طریقه‌ی ارسال لوایح به مجلس را معین ننموده است و لوایح قانونی از طرق دیگری به جز هیأت وزیران نیز می‌تواند به مجلس ارسال گردد و با توجه به اینکه در بند ۲ اصل ۱۵۸، تهیه‌ی لوایح قضایی بر عهده‌ی رئیس قوه‌ی قضاییه گذارده شده است، اگر هیأت دولت لایحه‌ی قضایی را به مجلس ارسال ننمود، ایشان می‌تواند خود نسبت به ارسال آن اقدام نماید» (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۳: ۹).

ه) شورای نگهبان در موارد متعددی از جمله لایحه‌ی توقف اجرای احکام و دستورهای اجرایی دادگاه‌های صالحه و مراجع ثبتی در مورد اسناد اجاره‌ی محل‌های مسکونی مصوب ۱۳۶۰ (مهرپور، ۱۳۷۱: ۸۸)، لایحه‌ی تعزیرات مصوب ۱۳۶۲ (مهرپور، ۱۳۷۱: ۴۰۵)، لایحه‌ی تعیین تکلیف اموال فراریان از کشور و مقیمان در خارج مصوب ۱۳۶۱ (مهرپور، ۱۳۷۱: ۲۸۹)؛ بند «و» ماده‌ی ۱۰۱ لایحه‌ی برنامه‌ی چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: ۷۶۵)، مواد ۱۳۵ و ۱۳۷ طرح آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۸ (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۹۲۴)، لایحه‌ی مبارزه با تأمین مالی تروریسم مصوب ۱۳۹۰ (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۹۵۲)، لایحه‌ی مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۰ (توکل پور و مسعودیان، ۱۳۹۳: ۶۲ - ۶۳)، ماده‌ی ۲۰ طرح نحوه‌ی فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۴ (سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان در پرتال الکترونیکی شورای

نگهبان)، این صلاحیت را تأیید کرده است؛ چراکه به دلیل عدم اخذ نظر رئیس قوه‌ی قضاییه در تهیه‌ی لایحه و تدوین و تهیه‌ی مقدماتی لایحه‌ی قضایی توسط دولت (حتی با همکاری قوه‌ی قضاییه)^(۴) و نیز تجویز تنظیم لایحه‌ی قضایی به دولت، شورا آن را مغایر بند ۲ اصل ۱۵۸ تلقی کرده است. بنابراین شورای نگهبان در تمام موارد اخذ نکردن نظر رئیس قوه‌ی قضاییه یا عدم رعایت تشریفات موضوع بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی را مغایر قانون اساسی تلقی کرده است. نکته‌ی دیگر آنکه شورای نگهبان در نظری، لوایح قضایی را از لوایح قانونی تفکیک و آن را دارای ماهیتی مستقل از لایحه قانونی می‌داند و معتقد است باید احکام خاصی از قبیل امضا و نحوه‌ی استرداد آن توسط رئیس قوه‌ی قضاییه در آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس پیش‌بینی شود (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۹۲۴).

۲. دیدگاه صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به مجلس در صورت تأخیر دولت

براساس این نظر در صورتی که دولت به وظیفه‌ی خود در مهلت قانونی اقدام نکند، رئیس قوه‌ی قضاییه می‌تواند لایحه‌ی مورد نظر خود را مطابق با دلایل زیر به مجلس ارائه کند:

الف) اصل ۷۴ بیانگر انحصار طریق ارسال لوایح قانونی توسط دولت به مجلس نیست، «بلکه تنها وظیفه‌ای است که در مقام بیان یکپارچگی و یکنواخت شدن لوایح ارسالی به مجلس می‌باشد. بنابراین اگر دولت به وظیفه‌ی خود در ارسال لایحه‌ی قضایی به مجلس عمل ننمود، دیگر مانعی وجود ندارد که لایحه مستقیماً توسط رئیس قوه‌ی قضاییه به مجلس فرستاده شود» (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۳: ۸).

ب) اصل تداوم خدمات عمومی و اداری و تعطیل نشدن آن ایجاب می‌کند رئیس قوه‌ی قضاییه در صورت انجام ندادن وظیفه‌ی قانونی توسط دولت، بتواند مستقیماً لایحه‌ی مربوط را به مجلس ارائه کند. «یکی از اصول مسلم حقوق اساسی و حقوق اداری این است که خدمات عمومی هیچ‌گاه نباید تعطیل گردد؛ به‌عنوان مثال، مطابق اصل ۱۳۱، در صورت فوت یا عزل رئیس‌جمهور، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد. یکی از این خدمات عمومی، خدمات قضایی می‌باشد. بر این اساس هیچ‌گاه نباید به‌واسطه‌ی عدم ارسال لایحه‌ی قضایی توسط دولت به مجلس، خدمت قضایی معطل بماند. از طرف دیگر، طبق اصل ۱۵۶، قوه‌ی قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی است و از آن‌جا که قوه‌ی قضاییه باید بتواند به وظایف قضایی و قانونی خود عمل نماید، رئیس قوه‌ی قضاییه می‌تواند در صورت اتمام مهلت قانونی و عدم تصویب لایحه‌ی

قضایی توسط دولت، آن را به مجلس ارسال نماید» (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۳: ۹).

۳. دیدگاه عدم صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در ارائه‌ی مستقیم لایحه‌ی قضایی به مجلس

طرفداران این دیدگاه معتقدند رئیس قوه‌ی قضاییه صلاحیت ارائه‌ی مستقیم لایحه‌ی قضایی به مجلس را ندارد و این امر ناگزیر باید از طریق دولت صورت پذیرد. مهم‌ترین دلایل این گروه عبارت است از:

الف) برخلاف نظر برخی حقوقدانان که معتقدند «در مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی پیرامون آن [لایحه‌ی قضایی]، مطلبی گفته نشده است» (کاشانی، ۱۳۹۵: ۱۱) این موضوع مورد عنایت مقنن اساسی بود. عدم تصویب اصل ۱۴۴ پیش‌نویس قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ که تصریح می‌نمود «دادگستری در امور مالی و اداری و قضایی استقلال دارد. لوایح آن مستقیماً و بودجه‌ی آن مستقلاً برای بررسی و تصویب به مجلس شورای ملی فرستاده می‌شود» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۵۹۷) دلالت بر این دارد که مقنن اساسی، ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به صورت مستقل را نپذیرفته است، لذا نظر شورای نگهبان و مصوبات مجلس منطبق با نظر مقنن اساسی نیست. یکی از منابع مهم برای شناخت نظر مقنن اساسی مراجعه به مذاکرات خبرگان قانون اساسی است که می‌تواند ما را در درک عمیق از نظر مقنن اساسی راهنمایی کند. عدم تصویب اصل ۱۴۴ پیشنهادی، گزینه‌ی مهم و اماره‌ای روشن در تأیید این دیدگاه است که قوه‌ی قضاییه مستقیماً حق ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی ندارد و باید مسیر تصویب از طریق دولت را طی کند.

پیش‌نویس اصل ۷۴ چنین بود:

«لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. طرح‌های قانونی نیز به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس شورای ملی قابل طرح است.»

پس از توضیحات شهید بهشتی در خصوص این اصل، آقای طاهری خرم‌آبادی می‌گوید: «در گروه شش راجع به قوه‌ی قضاییه این‌طور تصویب شد که ما وزیر دادگستری نداشته باشیم و نماینده‌ی قوه‌ی قضاییه مستقلاً لوایحی را که تنظیم می‌کند تقدیم مجلس کند. بنابراین اگر این‌طور تصویب شود برای آن مسأله در این‌جا پیش‌بینی نشده است» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۱).

شهید بهشتی پاسخ می‌دهد:

«به هر حال باید در رابطه با مجلس، مسیرهای مشخصی پیش‌بینی شود. زیرا ممکن است

در آینده گفته شود لایحه را قوه‌ی قضاییه تهیه می‌کند ولی از طریق دولت یا از طریق کمیسیون دادگستری به مجلس می‌دهد که در این صورت مسأله تمام است» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۱).

پس از آن طاهری خرم‌آبادی می‌گوید:

«در آن‌جا این‌طور پیش‌بینی شده است که نماینده‌ای از طرف شورای عالی قضایی مستقیماً با مجلس در ارتباط باشد» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۱) که شهید بهشتی پاسخ می‌دهد: «چون این اصول با یکدیگر مرتبط هستند، چه فرق می‌کند از این طرف چیزی اضافه شود و بعد ناچار شوید کم کنید. بنابراین اگر چیزی کم بود بعداً می‌توان اضافه کرد. این است که بهتر است کارمان پیش برود و این اصلاحات در پایان انجام گیرد» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۸۴۱). این نظرها بیانگر آن است که نقش دولت در خصوص لوایح قضایی طریقت دارد و دولت مسیر خاصی برای ارائه‌ی لوایح است و نمی‌تواند نقش ماهوی داشته باشد، ولی مذاکرات بعدی چنین نظری را نفی می‌کند.

در جلسه‌ی ۵۸، اصل ۱۴۴ به شرح زیر قرائت شد:

«دادگستری در امور مالی و اداری و قضایی استقلال دارد. لوایح قضایی آن مستقیماً و بودجه‌ی آن مستقلاً مورد بررسی و تصویب مجلس شورای ملی قرار گیرد.»

در این جلسه آقای سید محمد خامنه‌ای و آقای گلزاده غفوری (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۵۹۳-۱۵۹۷) بر لزوم استقلال قوه‌ی قضاییه و پذیرش لوازم آن یعنی بودجه‌ی مستقل بدون دخل و تصرف قوه‌ی مجریه و ارائه‌ی لایحه به شکل مستقیم تأکید کردند و معتقد بودند دادگستری مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است و انجام این وظیفه مستلزم در اختیار گذاشتن لوازم آن از جمله ارائه‌ی لایحه به‌طور مستقیم است، ولی آقای موسوی اردبیلی (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۱۵۹۷) در پاسخ گفت این عمل در تنظیم بودجه، کار مملکت را مختل می‌کند و این نظرها شعاری است و با واقعیت فاصله دارد و تصویب آن ایجاد اشکال می‌کند. در نهایت اصل مذکور رأی‌گیری و رد شد.

براساس اصل ۷۴، لوایح قانونی پس از تصویب دولت به مجلس تقدیم می‌شود. با توجه به اطلاق لوایح قانونی که شامل لوایح قضایی نیز می‌شود و اینکه در زمان تصویب اصل ۷۴ پیشنهاد ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به‌طور مستقل توسط قوه‌ی قضاییه قابلیت طرح نیافت و این موضوع به جلسات بعدی موکول شد و در جلسه‌ی ۵۸ نیز این پیشنهاد رد شد، لذا لایحه‌ی

قضایی مصداقی از لایحه‌ی قانونی است و رئیس قوه‌ی قضاییه حق ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به‌طور مستقیم را ندارد.

ب) براساس اصول قانون اساسی، ابتکار قانونگذاری به‌طور انحصاری از سه طریق مندرج در اصول ۷۴ و ۱۰۲ صورت می‌گیرد و خارج از آن، راه دیگری پیش‌بینی نشده و اگر هر طریق دیگری در قانون عادی نیز ذکر شود، مغایر قانون اساسی است، لذا نباید از سکوت مقنن اساسی در بند ۲ اصل ۱۵۸ استفاده کرد و در قانون عادی صلاحیت ارائه‌ی لایحه به‌طور مستقیم را به قوه‌ی قضاییه اعطا کرد.

ج) در جریان بررسی اصل ۱۰۲ در سال ۱۳۵۸، آقای فوزی و سید محمدخامنه ای (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۹۹۶) ایراد کردند که از طریق دولت یعنی واسطه آوردن چه معنایی دارد و این تشریفات را زیاد می‌کند و وقتی از طریق دولت این طرح‌ها به مجلس ارائه می‌شود، امکان دخل و تصرف در آن‌ها زیاد است. در پاسخ می‌توان گفت یکی از وجوه تمایز طرح‌هایی که مستقیماً به مجلس ارائه می‌شود و طرح‌هایی که از طریق دولت به مجلس ارائه می‌شود، موضوع تأمین بار مالی آن‌هاست. شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رئیس مجلس در خصوص شمول اصل ۷۵^۵ به طرح شورای عالی استان‌ها اعلام کرده است:

«اصل ۷۵ شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارائه گردد و بار مالی داشته باشد می‌شود» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۱۱۷).

نکته‌ی دیگر آنکه اگر این طرح‌ها متضمن موضوعات قضایی باشد، براساس وحدت ملاک از نظرهای شورای نگهبان، باید نظر قوه‌ی قضاییه نیز اخذ شود. البته می‌توان فلسفه‌ی دیگری برای این طرح‌ها که توسط دولت به مجلس ارائه می‌شود، قائل شد؛ بدین شرح که باید از ظرفیت کارشناسی دولت استفاده شود. بدیهی است این طرح‌ها از جایگاه برتری نسبت به طرح‌هایی که مستقیماً توسط شورای مذکور به مجلس ارائه می‌شود، برخوردار است و مجلس می‌داند این طرح‌ها پشتوانه‌ی کارشناسی دولت را دارد و لازین‌رو تصویب آن آسان‌تر است. بر این اساس به‌دلیل تأمین بار مالی لوایح قضایی توسط دولت و لزوم استفاده از نظرهای کارشناسی دولت ضروری است هماهنگی لازم با دولت صورت گیرد. «البته این بررسی‌های کارشناسی نیز قابل توجیه و بلکه ضروری به‌نظر می‌رسد چراکه اولاً در لوایح تقدیمی قوه قضائیه، معمولاً امور غیرقضایی وجود دارد که اقتضای بررسی کارشناسی در دولت را دارد، از قبیل امور بودجه‌ای و مالی که جهت هماهنگی با امور بودجه‌ی کل کشور لازم است توسط دولت بررسی شود» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲: ۱).

د) در خصوص ابتکار قانونگذاری علاوه بر اصول ۷۴ و ۱۰۲، مقنن اساسی در اصل ۵۲^(۶) بر صلاحیت دولت در تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه تصریح کرده است. این تصریح مبین آن است که قانونگذار اساسی در مقام بیان بوده و صلاحیت انحصاری برای دولت در زمینه‌ی تهیه و ارائه‌ی لایحه‌ی بودجه قائل شده است. در این زمینه شورای نگهبان به‌عنوان نظر تفسیری اعلام کرده است: «بودجه‌ی سالانه‌ی کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط در غیرمورد تغییر در ارقام بودجه می‌بایست به‌صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۱۹۲).

اینکه مقنن در اصل ۵۲ بر صلاحیت دولت در تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه صحه می‌گذارد، به این دلیل است که این امر، تخصصی و فنی است و انجام مطلوب آن فقط از عهده‌ی دولت برمی‌آید، لذا باید به‌لوازم آن نیز ملتزم شد، یعنی سایر نهادها حق ابتکار قانونگذاری ندارند. این امر در خصوص تهیه‌ی لوایح قضایی نیز مصداق دارد و قوه‌ی قضاییه از صلاحیت انحصاری در این زمینه برخوردار است، ولی لوایح قضایی ابعاد دیگری نیز دارد که مرتبط با مسئولیت‌ها و وظایف قوه‌ی مجریه است. سیاق عبارات به‌کاررفته در اصل ۵۲ حاکی از آن است که دولت لایحه‌ی بودجه را تهیه و به مجلس ارائه می‌کند و فعال مایشاء در این زمینه است، ولی در بند ۲ اصل ۱۵۸ قوه‌ی قضاییه متکفل تهیه‌ی ابتدایی لایحه است و بعد از آن باید مسیر مندرج در اصل ۷۴ طی شود.

از دیدگاه شورای نگهبان هیچ نهادی غیر از قوه‌ی قضاییه صلاحیت تهیه‌ی لایحه‌ی قضایی را ندارد و دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه‌ی قضایی تنظیم و به مجلس ارسال کند. از این رو مرجع انحصاری تهیه‌ی لایحه‌ی قضایی، قوه‌ی قضاییه است، ولی مقنن اساسی صرفاً به بحث تهیه اشاره کرده، یعنی مقدمات تدوین متن، در صلاحیت قوه‌ی قضاییه است، ولی به‌دلیل ارتباط موضوعات قضایی با امور فرهنگی، مالی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی لازم است ملاحظات دولت نیز در نظر گرفته شود.

ه) یکی از دلایل عدم صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در ارسال مستقیم لایحه‌ی قضایی به مجلس شورای اسلامی اصل عدم صلاحیت است. در حقوق عمومی، اصل بر این است که صلاحیت نهادهای حکومتی باید صریحاً در قانون تعیین شده باشد و هر جا که شک وجود دارد، باید به اصل یعنی عدم صلاحیت رجوع کرد. در خصوص موضوع مذکور، نص صریحی در قانون اساسی وجود ندارد و این نص تنها در مورد شورای عالی استان‌ها و دولت و نمایندگان مجلس مصداق دارد و اگر مقنن اساسی قصد اعطای چنین صلاحیتی را داشت، باید در کنار واژه‌ی «تهیه» مندرج در بند ۲ اصل ۱۵۸ به عبارت «و ارائه به‌طور مستقیم» همانند اصل ۱۰۲ اشاره می‌کرد.

۴. قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه در بوته‌ی نقد و بررسی

به موجب ماده‌ی ۳ قانون مذکور دولت موظف است لوایح قضایی را که توسط رئیس قوه قضاییه تهیه و تحویل دولت می‌شود، حداکثر ظرف سه ماه تقدیم مجلس کند، این در حالی است که در اصل ۷۴ قانون اساسی نه مهلت زمانی خاصی برای ارائه‌ی لایحه تعیین شده است و نه دولت الزامی به تهیه و ارائه‌ی لایحه به مجلس دارد، لذا از این حیث مغایر قانون اساسی است. هدف از وضع این حکم، تعیین ضمانت اجرا برای معطل نماندن لوایح قضایی در دولت است، اگرچه این دغدغه قابل درک است، ولی این ماده نتوانست اختلاف بین دو قوه را حل کند، چون ضمانت اجرایی نداشت، از این رو در سال ۱۳۹۲ تبصره‌ای به ماده‌ی ۳ به شرح زیر الحاق شد:

«در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضاییه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارائه کند.»

تبصره‌ی ماده‌ی ۳ به نوعی ضمانت اجرا برای عدم ارسال به موقع لوایح قضایی توسط دولت به مجلس محسوب می‌شود، ولی این ضمانت اجرا، صلاحیتی فراتر از قانون اساسی را به رئیس قوه قضاییه می‌دهد. علاوه بر آن بسیاری از لوایح قضایی بار مالی دارند که بدون تأمین نظر دولت قابل اجرا نیستند. «هدف از وحدت مسئولیت در تقدیم لوایح دولت چیست؟ اجرای قوانین خصوصاً در بعد تشکیلات و وظایف نهادها و دستگاه‌ها الزاماً نیازمند تأمین منابع مالی و بودجه است. بدیهی است که اگر دولت لایحه‌ای را تقدیم مجلس می‌نماید قطعاً طریقه‌ی تأمین منابع مالی آن را پیش‌بینی می‌نماید و به همین دلیل است که اصل ۱۲۶ رئیس‌جمهور را مسئول امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور قرار داده است. بر همین اساس دولت در زمان تقدیم لوایح قطعاً طرق تأمین منابع را برای اجرای قانون پیش‌بینی می‌کند. این نکته مهمی است که معلوم می‌سازد به چه دلیل قانون اساسی طرق تقدیم لوایح و یا اختیار تقدیم طرح‌ها را بسیار محدود فرض نموده است» (پورسید، سایت الف، ۱۳۹۲/۹/۵). البته در عمل تفوق قوه مجریه از این لحاظ (موضوعات دارای بار مالی) بر قوه قضاییه، به استقلال قوه قضاییه لطمه می‌زند.

نکته‌ی دیگر آنکه مفاد اصل ۷۵ صرفاً ناظر به طرح‌های قانونی است و قابل تسری به لوایح قضایی نیست و معلوم نیست چگونه می‌توان این ابهام و شبهه را برطرف کرد، زیرا لایحه‌ی قضایی ارائه شده توسط رئیس قوه قضاییه لایحه‌ی موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شود و از سوی دیگر، مشمول طرح قانونی موضوع اصل یادشده نیز نیست و منظور از

لویح قانونی مندرج در اصل ۷۵ همان لوایح قانونی موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی است. علاوه بر آن عبارت «تصویب و ارسال» مندرج در این تبصره دلالت بر این دارد که دولت موظف است با وجود نظر کارشناسی خود، بار مالی این‌گونه لوایح را تأمین کند که این اجبار با هیچ منطقی سازگار نیست، زیرا براساس اصل ۷۵ قانون اساسی، صرفاً مجلس می‌تواند با تأمین منابع مالی و پیش‌بینی آن در قانون چنین الزامی را برای دولت مقرر کند نه قوه قضاییه. حتی در اصل ۱۰۲ نیز دولت الزامی به پذیرش طرح شورای عالی استان‌ها ندارد و بر همین مبنا مقنن اساسی پیش‌بینی کرده در صورت لزوم، شورای مذکور، طرح خود را مستقیماً به مجلس ارائه کند، ولی در هیچ اصلی از قانون اساسی حکمی دلالت بر این ندارد که دولت موظف است پیشنهاد شورای مذکور را بپذیرد. همین منطبق در خصوص لوایح قضایی نیز حکمفرماست.

اصل تداوم خدمات عمومی و تعطیل نشدن امور نیز نمی‌تواند توجیه‌کننده‌ی تبصره‌ی ماده‌ی ۳ باشد، زیرا نباید به بهانه‌ی تداوم خدمات عمومی، قانون اساسی را زیر پا گذاشت. اگرچه معطل نشدن لوایح قضایی در دولت منطقی است، راه آن تخطی از قانون اساسی نیست. اگر دولت در این زمینه کم‌کاری کند، باید براساس بند ۷ اصل ۱۱۰^(۷) و سایر ابزارهای نظارتی مجلس اقدام شود. لذا نباید بدون توجه به مبانی حقوقی، صلاحیتی فراتر از قانون اساسی برای نهادهای حکومتی وضع کرد. در خصوص تأیید این تبصره توسط شورای نگهبان باید گفت با توجه به استرداد سؤال رئیس قوه‌ی قضاییه از شورای نگهبان در مورد امکان ارسال مستقیم لایحه‌ی قضایی به مجلس (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۲۲ - ۲۲۳) با این توضیح که امکان رد سؤال از سوی شورای نگهبان وجود داشت (ابریشم‌کش و الهام، ۱۳۹۳: ۶۹) و تأیید مفاد تبصره توسط شورا، شاهد تغییر رویکرد شورای نگهبان هستیم که با توجه به مطالب یادشده محل تأمل و ایراد است.

تبصره‌ی ماده‌ی ۳ از لحاظ تطبیق با آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و نحوه‌ی اجرای آن نیز واجد ابهام است، زیرا براساس اصول ۶۵ و ۶۶، تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه‌ی داخلی انجام می‌گیرد، درحالی‌که در قانون مذکور، بحثی در خصوص نحوه‌ی رسیدگی به لوایح قضایی نشده و صرفاً پیرامون لوایح قانونی، احکام لازم تدوین شده است.

۵. بایدهای نقش دولت در فرایند تهیه و ارائه‌ی لوایح قضایی

می‌توان ادعا کرد نقش دولت در فرایند ارائه‌ی لوایح قضایی نه تشریفاتی و نه از باب تکلیف است. مدیریت و تمشیت امور اجرایی کشور در حوزه‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی

و اجتماعی توسط دولت صورت می‌گیرد. بدیهی است هر لایحه‌ی قضایی تأثیراتی بر حوزه‌های مذکور خواهد گذاشت و مدیریت اجرایی کشور را متأثر می‌کند، از این رو دولت باید در خصوص لوایح قضایی بررسی کارشناسی و ارزیابی فنی کند تا مشخص شود که این تأثیرات را چگونه می‌توان مدیریت کرد.

نقش دولت در فرایند لوایح قضایی تشریفاتی نیست و به‌عنوان رابط تلقی نمی‌شود، زیرا به استناد اصل ۷۴ دولت از صلاحیت تصویب برخوردار است و بدیهی است تصویب، تشریفاتی قلمداد نمی‌شود و ملازمه با بررسی و کار کارشناسی دارد. این در حالی است که ماده‌ی ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌ی قضاییه، نقش دولت را در حد یک رابط تنزل داده است. در این ماده، معلوم نیست منظور از تقدیم لوایح قضایی به مجلس چیست. با این حال به‌نظر می‌رسد چون در این ماده از واژه‌ی «تحویل» استفاده شده، این نقش صرفاً تشریفاتی است و اگر چنین باشد، چه لزومی به پیش‌بینی چنین حکمی است که مستلزم بوروکراسی و هزینه‌های زائد و اتلاف وقت است. در واقع مقنن نقش عبث و زائد برای دولت در نظر گرفته که خلاف منطقی و دور از حکمت است.

در این خصوص می‌توان به نظام حقوقی فرانسه اشاره کرد. «مطابق حکمی که در سال ۱۹۹۸ توسط نخست‌وزیر صادر شده است، لوایح باید سندی تحت عنوان بررسی آثار طرح‌ها و لوایح همراه داشته باشند که شامل تحلیلی از فواید مورد انتظار لایحه و پیامدهای مطالعه اجتماعی، اقتصادی، مالی، حقوقی و اداری آن است» (زارعی، ۱۳۸۴: ۲۲۵). در واقع دولت آثار و تبعات گوناگون یک موضوع را بررسی و آن را به قوه‌ی مقننه ارائه می‌کند. «یکی از موازین و معیارهای نوظهور در خصوص ارتقای کیفیت نظام مقررات‌گذاری عبارت است از ارزیابی و بررسی دقیق آثار مقررات‌گذاری که به موجب آن هیچ تصمیمی نباید بدون ارزیابی دقیق انواع آثار اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی آن بر جامعه و گروه‌های مختلف، تصویب و اجرا شود» (فریادی، ۱۳۸۹: ۱۱).

لذا هر موضوعی که در سیر تقنین قرار می‌گیرد، واجد آثار گوناگون در حوزه‌های مختلف است که پیامدهای آن باید توسط نهادهای تخصصی بررسی شده باشد و لوایح قضایی نیز از این حکم مستثنا نیست. «صلاحیت قوه‌ی قضاییه در تهیه‌ی لوایح قضایی، لزوماً به معنای حقوقی و قضایی بودن تمامی ابعاد این لوایح نیست. حسب مورد و متناسب با موضوع، باید بررسی‌های فراحقوقی و فراقضایی نیز انجام شود. موضوع تعداد مراحل رسیدگی به دعاوی تجاری، دارای ابعاد قضایی (امکان ایجاد دادگاه‌های تجدیدنظر با توجه به لزوم در اختیار داشتن قضات با تخصص لازم در این زمینه)، حقوقی (تعارض یا عدم تعارض کاستن از

مراحل رسیدگی با حق بر تجدیدنظرخواهی و سایر موازین حقوقی مربوط)، اقتصادی (تأثیر افزایش مراحل رسیدگی و در نتیجه طولانی شدن فرایند صدور و اجرای حکم بر انجام فعالیت‌های اقتصادی صاحبان کسب‌وکار و نقش آن بر وضعیت نماگرهای مختلف در این زمینه) و... است» (تنگستانی، ۱۳۹۴: ۵۱). این دیدگاه در خصوص امور مرتبط با جنبه‌های زیست‌محیطی و فرهنگی، در ماده‌ی ۲^(۸) و بند «الف» ماده‌ی ۱۹۲^(۹) قانون برنامه‌ی پنجم توسعه مورد تصریح قرار گرفته است.

پیچیدگی‌های جامعه‌ی امروزی ایجاب می‌کند هیچ موضوعی بدون توجه به ملاحظات جنبی و آثار پیرامونی آن در سیر تقنین و اجرا قرار نگیرد. در این زمینه لازم است به مفاد اصل ۳ قانون اساسی توجه شود که مجموعه‌ای از موضوعات گوناگون را احصا کرده که براساس آن دولت به معنای کل حاکمیت موظف است همه‌ی امکانات خود را برای نیل به اهداف مذکور در اصل ۲ به‌کار برد و این مهم امکان‌پذیر نیست مگر آنکه سه قوه با رعایت اصل تفکیک قوا نهایت همگرایی و مشارکت را داشته باشند. بی‌شک واژه‌ی دولت در این اصل ناظر به سه قوه است و هر قوه‌ای در محدوده‌ی صلاحیت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی، دارای نقش و تأثیر خاص خود است. برای مثال در خصوص بند ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی، علاوه بر قوه‌ی قضاییه، قوه‌ی مجریه نیز ذی‌مدخل است و نمی‌توان آن را صرفاً به‌عنوان یک قوه دارای نقش تشریفاتی قلمداد کرد که لایحه‌ی تهیه‌شده توسط قوه‌ی قضاییه را بدون بحث و رسیدگی به مجلس ارسال کند. بنابراین اطلاق واژه‌ی دولت در اصل ۳ بیانگر آن است که دولت در جهت اجرای مفاد آن باید موضوعات مربوط را مورد بررسی کارشناسی قرار دهد و نظرهای خود را به قوه‌ی قضاییه منعکس کند تا در یک فضای فنی، موضوعات تحلیل و نظر مشترک به مجلس ارائه شود.

مستند به بند ۳ نظر تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۷۹ (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۱۹۰) دولت تنها یک رابط نیست و اینکه می‌تواند در لایحه‌ی قضایی اصلاحاتی انجام دهد، بیانگر آن است که دولت کارشناس است و باید موضوع لایحه‌ی قضایی را در حوزه‌های مربوط به قوه‌ی مجریه بررسی و در مورد آن اعلام نظر کند، از این رو دولت، صاحب نقش و اثر است و اصلاح لوایح قضایی توسط دولت مجاز است و اگر این صلاحیت را برای دولت می‌پذیریم، باید به لوازم آن نیز ملتزم شویم و یکی از لوازم آن این است که قوه‌ی قضاییه نمی‌تواند بدون نظر مثبت دولت، لایحه‌ی قضایی را به مجلس ارائه کند. اگر دولت موظف باشد از نظر قوه‌ی قضاییه تبعیت کند و نظر قوه‌ی قضاییه موضوعیت دارد، چه لزومی به ارسال لایحه‌ی قضایی از سوی قوه‌ی قضاییه به دولت است، درحالی‌که منطقی آن است که جهت حذف بوروکراسی و تشریفات زائد، قوه قضائیه بتواند مستقیماً لایحه را به

مجلس ارائه کند. اگرچه نقش تأثیرگذار دولت در تدوین و تصویب لایحه قضایی انکارناپذیر است، دولت نیز نباید از این صلاحیت سوءاستفاده کند و لوایح قضایی را به دلایل سیاسی و غیرکارشناسی معطل بگذارد یا بدون توجه به مبانی توجیهی تدوین‌کنندگان لایحه در قوه قضاییه، شاکله اصلی لایحه را تغییر دهد. بنابراین اگرچه صلاحیت دولت مندرج در اصل ۷۴ گزینشی است (گرچی، ۱۳۹۲، سایت خبر آنلاین، ۱۳۹۲/۴/۱۹)، در مورد لوایح قضایی این صلاحیت مطلق نیست و مقید به تفاهم با قوه قضاییه است. «جهت حفظ یکپارچگی و انسجام لوایح و جلوگیری از اعمال تغییرات کارشناسی، در مراحل بررسی لایحه در دولت و مجلس سیستم خاصی در قوانین و مقررات پیش‌بینی نشده است» (معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه زیر نظر علیرضا جمشیدی، ۱۳۸۸: ۲۵) و همین امر حلقه مفقوده هماهنگی بین قواست که می‌توان برای رفع مشکل از سازوکار مندرج در ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولان نظارتی هر قوه به انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هر یک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، در بحث تدوین قوانین نیز استفاده کرد.

نکته دیگر آنکه لوایح قضایی ممکن است متضمن امور اجرایی مربوط به صلاحیت‌های دولت باشد و دولت باید حسب مسئولیت‌های قانونی خود، نسبت به آن‌ها اعمال نظر کند و نمی‌تواند بدون توجه به ملاحظات فنی از کنار آن بگذرد با این توجیه که صرفاً یک رابط است. مثال‌های زیر می‌تواند تصویر مطلوبی را از نقش دولت روشن کند:

الف) مواد ۲۴ (تعیین الزامات بهداشتی و پزشکی قبل از ازدواج توسط وزارت بهداشت)، ۲۵ (اخذ مالیات از مهریه‌های نامتعارف توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی) و ۴۱ (تسلیم اموال از سوی دولت به قیم محجور) لایحه حمایت خانواده در حوزه مسئولیت‌های قوه مجریه بود.

ب) در خصوص مفاد لایحه قضایی موارد اختلافی فرضی دیگری نیز قابل طرح است. فرضاً قوه قضاییه برای جلوگیری از افزایش اختلافات خانوادگی و طلاق و سعی در ایجاد صلح و سازش، وجود مراکز مشاوره خانواده در کنار دادگاه‌های خانواده را ضروری تشخیص دهد و معتقد باشد نحوه گزینش، آموزش و رسیدگی به تخلفات اعضای این مراکز و شیوه انجام وظایف و تعداد آن‌ها و تعرفه خدمات مشاوره‌ای و نحوه پرداخت آن باید به موجب آیین‌نامه‌ی مصوب رئیس قوه قضاییه باشد. در مقابل دولت معتقد باشد این ظرفیت در مراکز مشاوره خانواده وابسته به سازمان بهزیستی موجود است و نیازی به تشکیل نهاد موازی و متداخل نیست.

ج) به موجب بند «د» ماده‌ی ۱۳۰ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه، قوه‌ی قضاییه موظف شد لایحه‌ی حمایت از بزه‌دیدگان اجتماعی را تهیه کند و به تصویب مراجع ذی‌صلاح برساند. در سال ۱۳۸۷، لایحه‌ی مذکور از طریق قوه‌ی قضاییه به دولت ارسال شد. این لایحه متضمن امور زیر بود:

۱. تشکیل صندوق حمایت از بزه‌دیدگان به منظور جبران خسارت از طریق پرداخت هزینه‌ی درمان، مشاوره‌ی حقوقی و روان‌شناسی، بیکاری و خسارت معنوی و اعطای وام؛

۲. تصویب آیین‌نامه‌ی مربوط به شرح وظایف و شیوه‌ی انتخاب ارکان صندوق، چگونگی انجام امور مالی، میزان و شرایط و موانع پرداخت، ساختار و تشکیلات مرکزی و واحدهای استانی توسط رئیس قوه‌ی قضاییه؛

۳. تعیین منابع مالی و بودجه‌ی صندوق شامل ردیف‌های بودجه‌ی سالانه، پنجاه درصد درآمدهایی که سالانه توسط قوه‌ی قضاییه و سازمان‌های تابع به خزانه واریز می‌شود.

اگرچه این لایحه ماهیت قضایی دارد، موضوعات آن، مربوط به امور اجرایی، اداری، استخدامی، مالی و بودجه‌ای نیز است که براساس اصول ۵۲ و ۱۲۶ مربوط به دولت است و نمی‌توان بدون تأمین نظر دولت لایحه را به مجلس ارائه کرد. دولت باید براساس اصل ۵۲ بار مالی ناشی از تأسیس این صندوق را در بودجه‌ی سالانه پیش‌بینی کند و بسنجد که آیا توازن درآمد و هزینه به هم می‌خورد یا نه. از سوی دیگر، به دلیل اینکه ماهیت وظایف صندوق اجرایی است، باید زیر نظر دولت باشد نه قوه‌ی قضاییه و به موجب اصل ۸۵^(۱۰)، اساسنامه‌ی آن باید به تصویب دولت برسد نه قوه‌ی قضاییه.

اگر دولت صرفاً یک رابط محسوب شود، باید این لایحه را بدون توجه به ملاحظات مذکور به مجلس ارائه کند، درحالی‌که مقنن اساسی به دولت صلاحیت‌هایی داده است که باید به آن توجه کند و حق ندارد از خود سلب صلاحیت کند، زیرا در برابر رهبر، ملت و مجلس مسئولیت دارد.

د) به موجب تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قوه‌ی قضاییه مکلف شد لایحه‌ی رسیدگی به تخلفات و جرایم موضوع این قانون را از طریق دولت تقدیم مجلس کند. موضوع این قانون واگذاری سهام دولت در بنگاه‌های اقتصادی و چگونگی قلمرو فعالیت‌های بخش‌های دولتی، تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی، تسهیل رقابت و منع انحصار در فعالیت‌های اقتصادی است که تمامی آن‌ها در حوزه‌ی فعالیت‌های دولت است، لذا لایحه‌ای که قوه‌ی قضاییه تهیه می‌کند، بدون در نظر گرفتن ملاحظات دولت قابل ارائه به مجلس نیست.

ه) براساس مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص معضل ماده‌ی ۲۱۵

لایحه‌ی برنامه‌ی چهارم توسعه، دولت موظف شد لایحه‌ای به منظور حل مشکل بودجه‌ی قوه‌ی قضاییه با توجه به نیاز واقعی تقدیم مجلس کند. دولت در تدوین لایحه‌ی بودجه براساس اصل ۵۲ باید دارای اختیار تام باشد تا بتواند بودجه‌ی متوازی را به مجلس ارائه کند، از این رو هر لایحه‌ای که متضمن امور مالی و بودجه‌ای است، اعم از آنکه مربوط به قوه‌ی قضاییه باشد یا نباشد، به دلیل پیش‌بینی و تأمین بار مالی آن باید در دولت تصمیم‌گیری شود.

اصولاً فرایند قانونگذاری بدون توجه به ملاحظات فنی دولت امکان‌پذیر نیست، لذا این امر در مواد ۱۳۰، ۱۴۰، ۱۴۸، ۱۵۲، ۱۵۳، ۱۵۴، ۱۷۵ و ۱۷۸ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس تصریح شده است.

رویه‌ی مجلس در خصوص تهیه و ارسال لوایح قضایی از طریق دولت مانند تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (موضوع لایحه‌ی رسیدگی به تخلفات و جرایم این قانون)، قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۸۶، ماده‌ی ۴۸ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ (موضوع لایحه‌ی آیین دادرسی دیوان) و ماده‌ی ۱۳۰ قانون برنامه‌ی چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ (موضوع لوایح جرم‌زدایی از قوانین کیفری، جایگزین‌های مجازات حبس، حمایت از حقوق شهود و متهمان، حمایت از بزه‌دیدگان اجتماعی، حفظ و ارتقای حقوق شهروندی و حمایت از حریم خصوصی، تعریف جرم سیاسی و تفکیک آن از سایر جرایم) نیز بیانگر نقش تأثیرگذار دولت است و اگر دولت صرفاً رابط تلقی شود، این امر با حکمت قانونگذاری ناسازگار است و امری زائد و موجب اتلاف وقت و مستلزم صرف هزینه‌های غیرضرور است که از این حیث نیز مغایر بند ۱۰ اصل ۱۱۳^(۱) قانون اساسی و بند ۱۶ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی^(۲) است.

صلاحیت دولت در تصویب و ارسال لوایح قضایی به مجلس از باب تکلیف نیست و نمی‌توان آن را با صلاحیت رئیس‌جمهور در بحث امضا و ابلاغ قانون مقایسه و آن‌ها را از یک سنخ تلقی کرد، زیرا در هیچ جایی از قانون اساسی چنین تکلیفی برای دولت نیست که ملزم باشد عین لوایح قضایی را تأیید و به مجلس ارسال کند، درحالی‌که در اصل ۱۲۳ رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد. در مذاکرات مربوط به این اصل ذکر شده است که صلاحیت رئیس‌جمهور از باب تکلیف است و از مقوله‌ی تخییر نیست؛ از این رو در این خصوص هم نص صریح وجود دارد و هم مذاکرات دلالت بر این دارد که نقش رئیس‌جمهور تشریفاتی است، ولی در مورد نقش دولت در فرایند لایحه‌ی قضایی نه نص صریحی بر تشریفاتی بودن است و نه قرینه‌ای وجود دارد و لذا این نظر که دولت ملزم به تأیید نظر رئیس قوه‌ی قضاییه است، محل اشکال و تأمل است.

نتیجه‌گیری

مقنن اساسی اگرچه با عدم تصویب صلاحیت قوه‌ی قضاییه در ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به شکل مستقیم به مجلس و تصویب اصل ۷۴ و بند ۲ اصل ۱۵۸ مرز صلاحیتی قوای مجریه و قضاییه را تعیین کرده، نحوه‌ی تعامل این دو قوه را در صورت تفاهم نداشتن بر سر لوایح قضایی مشخص نکرده است و به‌نوعی تفوق قوه‌ی مجریه را بر مبنای اصل ۷۴ قانون اساسی پذیرفته که با توجه به نظرهای شورای نگهبان این رویکرد تعدیل شده است. رویه‌ی مجلس در خصوص تهیه و تصویب لوایح قضایی بیانگر آن است که مجلس، ارسال لایحه‌ی قضایی را صرفاً از طریق سازوکار دولت تعیین کرده است. اگر نقش دولت رابط باشد، طراحی چنین سازوکاری عبث و غیرمنطقی است، زیرا می‌توان با حذف نقش صوری دولت، از همان ابتدا به قوه‌ی قضاییه صلاحیت داد تا خودش لایحه‌ی قضایی را به مجلس ارائه کند.

ماده‌ی ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌ی قضاییه مغایر موازین حقوقی است، زیرا براساس اصل ۷۴، لوایح قانونی پس از تصویب دولت به مجلس تقدیم می‌شود و واژه‌ی تصویب دارای مفهوم است و مرجع مصوب، حق اصلاح را دارد، با این حال نباید به صلاحیت مطلق و بدون قید و شرط دولت نیز حکم و ادعا کرد که نقش قوه‌ی قضاییه صرفاً تهیه و تدوین و نقش دولت نیز رد یا پذیرش آن است، بلکه باید برای هر دو قوه صلاحیت قائل شد و نمی‌توان بدون دلیل، قوه‌ای را به قوه‌ی دیگر ترجیح داد و اگر اختلافی نیز پدید آید، چون هیچ‌کدام مرجع تصویب نهایی قانون نیستند، بلکه نقش تهیه‌کنندگی و آماده‌سازی را دارند، از این رو نظر هر دو قوه باید در یک متن واحد به مجلس ارائه شود. بنابراین در خصوص لوایح قضایی نقش دولت در تصویب مطلق نیست، بلکه مقید به تفاهم با قوه‌ی قضاییه است و در عین حال نقش قوه‌ی قضاییه نیز مطلق نیست و بدون توجه به ملاحظات و نظرهای قوه‌ی مجریه، حق ارائه‌ی لایحه به مجلس ندارد و نمی‌توان از واژه‌ی تهیه‌ی مندرج در بند ۲ اصل ۱۵۸ افاده‌ی صلاحیت ارائه‌ی لایحه به مجلس کرد.

اگرچه موضوع استقلال قوا در اصل ۵۷ به رسمیت شناخته شده، در سایر اصول، نحوه‌ی مداخله و حدود تأثیر قوا بر یکدیگر نیز بیان شده و از این رو باید به قدر متیقن اکتفا و از توسعه‌ی بی‌دلیل صلاحیت‌ها پرهیز کرد. موضوع صلاحیت رئیس قوه‌ی قضاییه در ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی بدون توجه به تأثیر و نقش دولت، مغایر قانون اساسی و نظر مقنن اساسی است. با عنایت به لزوم اصل همگرایی بین قوا و رعایت ملاحظات هر قوه به‌طور خاص در بحث تهیه و ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی، باید هر دو قوه را مکلف کرد در راستای رسیدن به اجماع، لایحه‌ی مشترکی را به مجلس ارائه کنند و در صورت اختلاف، نظر هر کدام به‌طور مستقل در متن واحد به مجلس

ارائه شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود «همگرایی و مشارکت حداکثری بین قوای مجریه و قضاییه در تهیه و تدوین لوایح قضایی و توجه به نقش سازنده و مؤثر هر دو قوه با همکاری و هماهنگی یکدیگر و در صورت بروز اختلاف ارائه‌ی نظر هر دو قوه در متن لایحه» به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی قانونگذاری در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این به منظور تسریع در تصویب لوایح قضایی، مسئولیت کمیسیون لوایح دولت به عهده‌ی وزیر دادگستری گذاشته شود تا با توجه به اشراف بر روند تنظیم لایحه در قوه‌ی قضاییه و مسئولیتی که به‌عنوان رابط قوه‌ی قضاییه با قوه‌ی مجریه طبق اصل ۱۶۰ دارد، روند بررسی را تسریع کند. همچنین براساس بند «الف» ماده‌ی ۲ قانون نحوه‌ی اجرای قسمتی از اصل ۱۶۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۴ وی مسئولیت ارائه‌ی لوایح قضایی تهیه‌شده توسط رئیس قوه‌ی قضاییه به دولت و پیگیری تصویب آنها را بر عهده دارد، بنابراین بهتر است هر دو قوه از ظرفیت وزیر دادگستری که آگاه و آشنا به مسائل قوای مذکور است، به‌نحو احسن استفاده کنند.

در خصوص مواردی که بین قوای مجریه و قضاییه برای ارائه‌ی لایحه‌ی قضایی به مجلس اختلاف ایجاد می‌شود، باید متذکر شد براساس بند ۷ اصل ۱۱۰، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه جزء صلاحیت‌های رهبری است. در این زمینه رهبر معظم انقلاب، طی حکمی در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۳ هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را به‌منظور بررسی و ارائه‌ی نظرهای مشورتی تشکیل دادند. در این حکم تصریح شده مسئولان عالی نظام خود در تعامل با یکدیگر، روابط قوا را به‌نحو مطلوب تنظیم و اختلاف احتمالی را رفع کنند. از این‌رو در مرحله‌ی اول، اصل بر همکاری و تعامل قوا با یکدیگر است و در مرحله‌ی بعد باید از این راهکار استفاده کرد. علاوه بر آن، همان‌گونه که در مورد نهادهای نظارتی و ایجاد هماهنگی بین آنها، مقنن در ماده‌ی ۲۲۱ قانون برنامه‌ی پنجم توسعه، راهکار لازم را طراحی و پیش‌بینی کرده است، می‌توان در خصوص تقنین و هماهنگی و همکاری بین قوا نیز شبیه همین حکم را تصویب کرد.

براساس اصول ۷۴ و ۱۰۲ طرح‌ها و لوایح قانونی توسط دولت، شورای عالی استان‌ها و پانزده نفر از نمایندگان به مجلس ارائه می‌شود، بنابراین سازوکارهای مندرج در این اصول راه‌های ابتکار قانونگذاری است و آنچه موضوعیت دارد، صلاحیت مجلس در تقنین است، از این‌رو این نهادها نمی‌توانند اراده‌ی خود را به مجلس تحمیل کنند و نقش آنها صرفاً آماده‌سازی متن اولیه برای تصویب نهایی مجلس است، همان‌گونه که در خصوص مصوبات هیأت وزیران، نقش کمیسیون‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی در فرایند تصویب مقررات، صرفاً تهیه و تدوین متن اولیه و ارائه‌ی نظرهای کارشناسی است و این دولت است که در

مرحله‌ی نهایی، با تشخیص مصلحت تصمیم نهایی را اتخاذ می‌کند که بعضاً ممکن است مخالف متن اولیه نیز باشد، زیرا مسئولیت و صلاحیت با هیأت وزیران است. همین فرایند در مورد لوایح و طرح‌های قانونی نیز وجود دارد و نباید نظر یک قوه را به قوه‌ی دیگر بدون دلیل ترجیح داد و بر این اساس در مرحله‌ی اول باید نظر مشترک هر دو قوه به مجلس ارائه شود و در صورت اختلاف، نظر مستقل هر یک به مجلس ارائه شود تا مجلس براساس مصلحت‌سنجی، تصمیم نهایی را اتخاذ کند.

Archive of SID

یادداشت‌ها

۱. اصل ۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوهی مقننه، قوهی مجریه و قوهی قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت بر طبق اصول آینده‌ی این قانون اعمال می‌شوند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»
۲. اصل ۱۵۷: «به منظور انجام مسئولیت‌های قوهی قضاییه در کلیه‌ی امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوهی قضاییه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوهی قضاییه است.»
۳. اصل ۷۴: «لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»
۴. ماده‌ی ۲۰ طرح نحوه‌ی فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی: «دولت می‌تواند با همکاری قوهی قضاییه لایحه‌ی تشکیل هیأت منصفه‌ی محاکم دادگستری موضوع اصل ۱۶۸ قانون اساسی را تهیه و به مجلس تقدیم کند.»
۵. اصل ۷۵: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»
۶. اصل ۵۲: «بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.»
۷. اصل ۱۱۰: «وظایف و اختیارات رهبر: ۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه.»
۸. دولت موظف است براساس نقشه‌ی مهندسی فرهنگی کشور و نظامنامه‌ی پیوست فرهنگی که تا پایان سال اول برنامه به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد، نسبت به تهیه‌ی پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم و جدید اقدام نماید.
۹. طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی خود را پیش از اجرا و در مرحله‌ی انجام مطالعات امکان‌سنجی و مکان‌یابی براساس ضوابط مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست مورد ارزیابی اثرات زیست‌محیطی قرار دهند. رعایت نتیجه‌ی ارزیابی‌ها توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌ها الزامی است.
۱۰. اصل ۸۵: «مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه‌ی سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه‌ی تصویب آن‌ها را به دولت بدهد.»
۱۱. اصل ۳: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل ۲، همه‌ی امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:
 - ۱۰- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.»
۱۲. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه‌ی دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.

منابع

۱. ابریشم‌کش، محمدامین و غلامحسین الهام (۱۳۹۳)، «نقد نظر شورای نگهبان در خصوص امکان ارسال لوایح قضایی به مجلس»، پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی، سال پانزدهم، ش ۲.
۲. اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی انتشارات و تبلیغات مجلس شورای اسلامی.
۳. پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (۱۳۹۳/۴/۲۱)، «نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح الحاق یک تبصره به ماده‌ی (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌ی قضاییه»، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
۴. _____ (۱۳۹۲)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی هشتم خرداد ۱۳۸۷ تا خرداد ۱۳۹۱، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
۵. پورسید، سید بهزاد (۱۳۹۲/۹/۵)، بررسی و نقد مصوبه، سایت الف به نشانی <http://alef.ir>، تاریخ مراجعه ۱۳۹۵/۸/۱۴.
۶. تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۴)، حقوق و خط‌مشی (سیاست) در تهیه‌ی لوایح قضایی، پژوهشگاه قوه‌ی قضاییه.
۷. توکل‌پور، محمدهادی و مصطفی مسعودیان (۱۳۹۳)، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان به انضمام نظرات شورای نگهبان پیرامون این قانون، پژوهشکده‌ی شورای نگهبان.
۸. دفتر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲/۲/۱۷)، «اظهار نظر کارشناسی درباره‌ی طرح الحاق یک تبصره به ماده‌ی (۳) قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه‌ی قضاییه»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، مطالعه‌ی تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. سامانه‌ی جامع نظرات شورای نگهبان [Http://nazarat.shora-rc.ir](http://nazarat.shora-rc.ir)
۱۱. فریادی، مسعود (۱۳۸۹)، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور.
۱۲. کاشانی، جواد (۱۳۹۵)، «مفهوم لایحه‌ی قضایی»، فصلنامه‌ی پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، ش ۵۳.

۱۳. گرجی، علی اکبر (۱۳۹۲/۴/۱۹)، سایت خبر آنلاین به نشانی <http://www.khabaronline.ir> تاریخ مراجعه ۱۳۹۵/۸/۱۴.
۱۴. مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۴)، گزارش «مفهوم لوایح قضایی و آثار حقوقی آن»، پژوهشگاه قوهی قضاییه.
۱۵. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰)، *دادرسی اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان)*، معاونت حقوقی رئیس جمهور.
۱۶. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، *مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای نگهبان دوره پنجم خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹*، تهران: دادگستر.
۱۷. _____ (۱۳۸۹)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ دوم.
۱۸. معاونت حقوقی رئیس جمهور (۱۳۹۱)، *مجموعه‌ی اساسی*، معاونت حقوقی رئیس جمهور.
۱۹. معاونت حقوقی و توسعه‌ی قضایی قوهی قضاییه زیر نظر علیرضا جمشیدی (۱۳۸۸)، *تدوین لوایح در پرتو برنامه‌های توسعه‌ی قضایی*، روزنامه‌ی رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۲۰. مهرپور، حسین (۱۳۷۱)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان دوره اول از تیرماه ۱۳۵۹ تا تیرماه ۱۳۶۵*، تهران انتشارات کیهان.
۲۱. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی.

Reflection on the Competence of Drafting and Presenting Judicial Bills to the Assembly; Analyzing Precedents and Approaches

Ali Mohammad Fallahzade¹ & Yahia Mazrooei Abyane^{2*}

1- Assistant professor, Allameh Tabatabaei University
2- Ph.D student of public law, Allameh Tabatabaei University

Abstract

The Competence of the head of the judiciary for drafting judicial bills has been mentioned in paragraph 2 of the Article 158 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Nevertheless, the content of the Articles 74 and 102 of the Constitution, as well as the detailed negotiations of the Assembly for Final Review of the Constitution in 1979, indicate that the head of the judiciary has no jurisdiction to provide and directly send judicial bills to the Islamic Consultative Assembly. Thus, this paper seeks to answer this question: What is the scope of the competence of the executive and judiciary powers in preparing and presenting judicial bills to the Assembly, and what are the solutions regarding the challenges between the two branches of government?. The necessity of the principle of convergence among the governmental powers and their special considerations in providing and sending judicial bills to the Assembly demands both branches provide an adaptive joint bill, and in case of disagreement, the opinions of each branch would be sent to the Assembly independently. Reaching this goal requires attention in the General Policies of Legislation.

Key words

Government, Head of the Judiciary, Legal Bills, Judicial Bills.

*E-mail: Yahiamazroei@gmail.com