

حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوائح قانونی

محمدامین ابریشمی راد^{۱*}، حمید نظریان^{۲**}

۱. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۱/۱۵ تاریخ پذیرش: ۹۸/۳/۲۵

چکیده

مبتنی بر ظاهر اصول قانون اساسی و قوانین عادی مرتبط با فرآیند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران، به غیر از محدودیت مصرح در اصل ۷۵ قانون اساسی (بار مالی)، مجلس شورای اسلامی هیچ‌گونه محدودیتی در اصلاح لوائح ندارد. این نکته این سؤال را در ذهن ایجاد می‌کند که مجلس شورای اسلامی در جریان بررسی و تصویب لوائح قانونی تا چه حد می‌تواند لوائح را اصلاح کند.

مبتنی بر بررسی‌هایی که به روش توصیفی - تحلیلی صورت گرفت، این نتیجه به دست آمد که شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی نظراتی داده است که در آنها، با استناد به اصل ۷۴ قانون اساسی و با تأکید بر ضرورت عدم تغییر ماهیت لایحه به واسطه‌ی اصلاحات اساسی در متن پیشنهادی دولت و عدم تبدیل آن به طرحی جدید، صلاحیت مجلس را در اصلاح لوائح محدود به ملاک‌های مشخصی همچون «محدود بودن به چارچوب پیشنهاد دولت»، «محدود بودن به موضوع لایحه دولت» و «محدود بودن به عدم ایجاد تغییرات گسترده در لایحه دولت» دانسته است. بنابراین با تنقیح مناط و الغای خصوصیت از ملاک‌های مذکور، می‌توان صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوائح قانونی را در چارچوب این ملاک‌ها محدود دانست.

واژگان کلیدی: مجلس شورای اسلامی، لوائح قانونی، اصلاح لوائح، فرآیند قانونگذاری، نظرات شورای نگهبان.

* Email: dr.abrishmirad@gmail.com

** Email: Hamid.nazarian@ut.ac.ir

مقدمه

به طور کلی، قانون برای اجرای آن دسته از سیاست‌های دولت‌ها که نیازمند اصلاحات قانونی است، یک ضرورت به شمار می‌رود (Turpin, 2007, 434). از سوی دیگر، با توجه به اینکه مجریان قوانین در فرآیند اجرا مستقیماً با ضعف‌ها یا خلأهای اجرایی قوانین مرتبط هستند و نسبت به این موارد اشراف دارند، قوه مجریه را بهترین مرجع ابتکار تصویب قانون جدید یا اصلاح قوانین موجود دانسته‌اند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳، ۴۳۳-۴۳۴).

مبتنی بر مقدمات فوق، می‌توان پیش‌بینی صلاحیت ابتکار قانون برای دولت را یک ضرورت دانست؛ موضوعی که در جریان تصویب قانون اساسی مورد توجه تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده است و آنان در اصل ۷۴ قانون اساسی^۱ بر صلاحیت هیئت وزیران جهت ابتکار قانون تصریح کرده‌اند. مشابه این دلایل در خصوص مبنای پیش‌بینی صلاحیت تهیه لوایح قضایی برای رئیس قوه قضائیه در بند ۲ اصل ۱۵۸ نیز مطرح شده است؛ نیاز به تخصص و توانایی خاص جهت تهیه لوایح قضایی (شعبانی، ۱۳۸۸، ۲۲۱)، لزوم پیش‌بینی این صلاحیت جهت اجرای کامل آن دسته از وظایف و مسئولیت‌های قوه قضائیه که محتاج قوانین هستند (مدنی، ۱۳۸۹، ۳۶۱) و مشخص شدن نواقص قانون یا ضرورت وجود قوانین جدید در محاکم و دادگاه‌ها (نظری‌پور، ۱۳۹۰، ۱۸۷) مبنای پیش‌بینی صلاحیت ابتکار قانون برای رئیس قوه قضائیه هستند.

با وجود مبانی ذکر شده، مطابق ظاهر و تصریحات قانون اساسی و همچنین قوانین عادی که در ادامه تفصیلاً بدان پرداخته خواهد شد، مجلس شورای اسلامی در جریان بررسی و تصویب لوایح قانونی^۲ هیچ‌گونه محدودیت خاصی، غیر از آنچه در اصل ۷۵ قانون اساسی بدان تصریح شده (عدم تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی)، ندارد. بنابراین در شرایط موجود اینکه در جریان تصویب لوایح قانونی، این لوایح از اهداف و مبانی خودشان که بدان منظور تهیه شده‌اند فاصله بگیرند و به طور کلی برنامه‌ها و سیاست‌های مبتکرین این لوایح دچار اختلال یا آشفتگی بشود امری محتمل می‌نماید و با کارآمدی قوانین به عنوان یکی از ویژگی‌های قانون (راسخ، ۱۳۸۴، ۱۵۶؛ پارکر و کرکپاتریک، ۱۳۸۸، ۱۰۸) در تعارض است؛ موضوعی که اتفاقاً در مواردی به بروز اختلاف بین دولت و مجلس منجر شده و نتیجه آن عدم تمایل دولت به اجرای صحیح و کامل آن قانون بوده است.^۳

بنا بر مطالب فوق، بررسی اینکه نمایندگان مجلس در فرآیند بررسی و تصویب لوایح قانونی تا چه میزان می‌توانند این لوایح را تغییر دهند، یکی از موضوعات نیازمند تأمل و بررسی است که فارغ از دستاوردهای فنی آن برای نظام سیاسی و حقوقی کشور، می‌تواند در جهت کاهش اصطکاک‌های سیاسی و حقوقی موجود در این زمینه مفید واقع شود.

این پژوهش در قالبی توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که مجلس شورای اسلامی تا چه حد می‌تواند در جریان بررسی و تصویب، لوایح قانونی را اصلاح کند؟ و اینکه آیا می‌توان مبتنی بر اسناد و منابع حقوقی موجود، محدودیت خاصی برای مجلس در این زمینه در نظر گرفت؟

فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که مطلق انگاشتن صلاحیت مجلس در اصلاح و تغییر لوایح قانونی در فرآیند تصویب آنها، با مبانی پیش‌بینی صلاحیت ابتکار قانون برای مجریان قانون در تعارض است و استمرار این رویه، فرآیند اجرایی امور را مختل می‌کند. مبتنی بر بررسی‌های انجام شده، تاکنون در آثار حقوقی به بررسی ابعاد حقوقی این موضوع پرداخته نشده و از این جهت این مقاله بدیع است.

برای پاسخ به سؤالات این تحقیق، ابتدا نحوه طرح و رسیدگی به لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی توصیف می‌شود. سپس، تلاش خواهد شد تا از منظر مطالعات تطبیقی حدود صلاحیت مجالس قانونگذاری در اصلاح لوایح قانونی تبیین شود. در نهایت نیز تلاش خواهد شد تا محدودیت‌های حقوقی قابل اعمال بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلام ایران شناسایی و تحلیل شوند.

۱. نحوه طرح و رسیدگی به لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی

مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن، لوایح قانونی پس از آنکه با ویژگی‌های مقرر در ماده ۴۳۱^۴ تهیه شدند و بر طبق ماده ۱۳۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۵ به امضای رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرای مسئول رسیدند، مبتنی بر ماده ۱۳۳ این قانون^۶ باید در جلسه علنی مجلس توسط وزیر مربوط یا نماینده دولت تقدیم هیئت رئیسه مجلس شوند. البته در این خصوص، طبق ماده ۳۱ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، معمولاً لوایح از طریق «معاون امور مجلس رئیس‌جمهور» به مجلس تقدیم می‌شوند.

پس از تقدیم لوایح به مجلس شورای اسلامی، به استناد ماده ۱۴۰، رئیس مجلس مکلف است در همان جلسه یا حداکثر دو جلسه بعد، رسماً آنها را اعلام وصول کرده، همزمان لوایح را به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع بدهد. در گام بعدی، طبق ماده ۱۴۱، کمیسیون‌های فرعی پانزده روز برای ارسال پیشنهادهای خود به کمیسیون اصلی فرصت دارند. سپس کمیسیون اصلی حداکثر سه ماه فرصت دارد تا به کلیات و جزئیات طرح یا لایحه رسیدگی کند و گزارش خود را به هیئت رئیسه تحویل دهد تا موضوع در نوبت رسیدگی قرار گیرد. بنابراین، این مرحله اولین موضعی است که امکان اصلاح لایحه دولت توسط کمیسیون فراهم می‌شود؛ حال آنکه در مواد مربوطه هیچ‌گونه قید یا محدودیتی نسبت به اصلاحات کمیسیون پیش‌بینی نشده است. البته نکته

مهم در این زمینه آن است که به موجب مواد مختلف، از جمله ماده ۱۴۶ این قانون، کمیسیون‌ها موظف شده‌اند تا «در موقع رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، از وزرا و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط دعوت به عمل آورند» و از این طریق تلاش شده است تا به نقطه نظرات دستگاه‌های ذی‌ربط نسبت به لایحه پیشنهادی و اصلاحات کمیسیون‌ها نسبت به آن توجه شود.

پس از آنکه یک لایحه (با اصلاحات اعمال شده در کمیسیون) در دستور کار مجلس قرار گرفت و نوبت به بررسی آن رسید، با تصویب کلیات آن لایحه، رسیدگی به جزئیات آن شروع می‌شود. طبق جزء ۱ بند ب ماده ۱۴۹ آیین‌نامه داخلی مجلس، اول «ماده‌واحد یا هریک از مواد یا اجزاء» توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه قرائت می‌شود. سپس، در صورت وجود پیشنهاد درباره آن ماده یا جزء، «پیشنهاد‌های چاپ شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان به ترتیب برای بازگشت به لایحه یا طرح، حذف کل یا جزء و پیشنهاد اصلاحی به شرح فوق» مطرح می‌شود و رأی‌گیری در خصوص آنها به عمل می‌آید. همچنین، طبق جزء ۲ بند مزبور، اگر پیشنهاد چاپ شده‌ای وجود نداشته باشد، مصوبه کمیسیون اصلی در خصوص ماده‌واحد، هریک از مواد یا اجزاء به رأی گذاشته می‌شود. البته، چنانچه ماده یا جزء به تصویب نرسد، طبق جزء ۴ بند مزبور، در این مرحله نیز امکان طرح پیشنهاد‌های جدید وجود دارد. مبتنی بر مراحل ذکر شده، روشن است که علاوه بر اصلاحاتی که کمیسیون اصلی در لایحه دولت ممکن است ایجاد کرده باشد، در فرآیند تصویب لایحه در مجلس نیز ممکن است اصلاحات دیگری در لایحه دولت صورت بگیرد.

طبق جزء ۶ بند مزبور نیز، اگر لایحه دولت نتواند علی‌رغم طی مراحل ذکر شده به تصویب برسد، به کمیسیون مربوطه مجدداً ارجاع می‌شود. در این مرحله نیز مجدداً هریک از نمایندگان می‌توانند در مهلت مقرر با حضور در کمیسیون، پیشنهاد‌های خود را مطرح کنند یا پس از چاپ و توزیع گزارش کمیسیون جهت طرح در شور دوم، تا دوازده ساعت پس از توزیع گزارش، پیشنهاد‌های خود را جهت طرح در جلسه رسمی مجلس به هیئت رئیسه مجلس ارائه دهند. بنا بر مراتب ذکر شده، در این مرحله نیز احتمال اعمال اصلاحات اساسی در لایحه دولت وجود دارد؛ چنان‌که طبق ماده ۱۵۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس: «در شور دوم درباره اصل مواد مذاکره به عمل نمی‌آید مگر آنکه در گزارش کمیسیون مواد جدیدی اضافه شده باشد یا به تشخیص هیئت رئیسه در بعضی مواد تغییرات اساسی داده شده باشد». نکته مهم‌تر آنکه طبق ماده ۱۵۱، در صورتی که اصل مواد پیشنهادی کمیسیون در شور دوم مجلس به تصویب برسد، نوبت به طرح پیشنهاد‌های اصلاحی ناظر بر آن می‌شود و از این طریق امکان اعمال اصلاحات مکرر در متن پیشنهادی در لایحه اولیه دولت فراهم شده است.

علاوه بر آنچه تا بدین جا گفته شد، در خصوص آن دسته از لوایح قانونی که رسیدگی به آنها به صورت فوری مطرح می‌شود نیز امکان ارائه پیشنهادهای اصلاحی از سوی نمایندگان فراهم است. در این زمینه، طبق ماده ۱۴۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، امکان اعمال پیشنهادهای نمایندگان مجلس در لوایح یک فوریتی تقریباً مشابه با لوایح عادی است و نمایندگان مجلس پس از ارجاع لایحه به کمیسیون، می‌توانند ظرف مدت پنج روز از تاریخ توزیع لایحه، پیشنهادهای خود را به کمیسیون‌های اصلی و فرعی ارائه دهند. در فرآیند رسیدگی به لایحه یک فوریتی در صحن مجلس نیز امکان طرح پیشنهاد توسط نمایندگان - مشابه لوایح عادی - وجود دارد.

در خصوص لوایح دو فوریتی نیز علاوه بر اینکه کمیسیون امکان اصلاح لایحه را دارد، طبق بند ۲ ماده ۱۶۱ قانون، «حداکثر بیست ساعت پس از تصویب فوریت، پیشنهاد نمایندگان به کمیسیون مربوط تسلیم می‌شود». همچنین، طبق بند ۴ ماده مزبور، حداقل یک ساعت قبل از شروع مذاکرات، پیشنهادهای نمایندگان نیز چاپ و توزیع می‌شود. حتی در خصوص لوایح سه فوریتی که پس از تصویب فوریت بلافاصله کلیات و سپس در همان جلسه نسبت به ماده‌واحد یا هریک از موارد، مذاکره و رأی‌گیری می‌شود نیز عبارت ذیل ماده ۱۶۲ آیین‌نامه داخلی مجلس بر این مطلب تصریح کرده است که: «پیشنهاد نمایندگان قبل از ورود به ماده واحد یا هریک از مواد پذیرفته می‌شود و نسبت به آنها پس از اظهارات یک مخالف و یک موافق و نماینده دولت اخذ رأی به عمل می‌آید».

بنا بر آنچه در این بند از فرآیند تصویب لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی گفته شد، این نتیجه به دست می‌آید که در آیین‌نامه داخلی مجلس به طرق مختلف و با پیش‌بینی امکان طرح پیشنهادهای نمایندگان در مراحل مختلف رسیدگی به لوایح، تلاش شده است تا حد امکان نظرات نمایندگان مجلس در فرآیند تصویب قانون مدنظر قرار گیرد. حال آنکه در زمینه اهتمام و پایبندی مجلس شورای اسلامی به لایحه دولت تقریباً می‌توان ادعا کرد که به‌جز پیش‌بینی استماع نظرات نماینده دولت در کمیسیون‌ها و در مواردی در صحن علنی مجلس، هیچ‌گونه اهمیتی وجود نداشته است. نکته مهم‌تر اینکه، در آیین‌نامه داخلی مجلس هیچ ضابطه و معیاری برای محدودسازی محتوای پیشنهادهای اصلاحی کمیسیون‌ها و نمایندگان پیش‌بینی نشده است؛ در مقابل، بنا بر قرائنی همچون آنچه در ماده ۱۵۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۷ آمده، این‌گونه به نظر می‌رسد که اتفاقاً امکان تغییرات کلی و عمده در مفاد لوایح قانونی نیز برای کمیسیون‌های مجلس وجود دارد.

از این جهت، طبیعی است که نمایندگان مجلس هنگام رسیدگی به لوایح قانونی خودشان را

جهت انجام هرگونه اصلاحات جزئی یا کلی بر روی لوایح قانونی واجد صلاحیت بدانند و در این زمینه محدودیتی برای خودشان قائل نباشند. این در حالی است که نمایندگان مجلس با پیش‌بینی موادی همچون ماده ۱۳۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۸ در واقع این پیش‌فرض را که لوایح قانونی ابزار دولت جهت پیشبرد و نیل به اهداف و سیاست‌هایش است، پذیرفته است. در این زمینه به موجب عبارت ذیل ماده مزبور مقرر شده است که «در صورت تغییر دولت، چنانچه دولت جدید رسماً استرداد لویحی را اعلام کرده باشد، آن لویح از جریان خارج خواهد شد» و نکته لازم به ذکر آن است که در این فرض، علی‌الاصول استرداد لایحه متوقف به ترتیبات مقرر در ماده ۱۳۴ آیین‌نامه داخلی مجلس نیست.^۹

۲. بررسی حدود صلاحیت مجالس قانون‌گذاری در اصلاح لوایح قانونی در سایر کشورها

تمایل دولت‌ها به تصویب لوایح پیشنهادی‌شان با کمترین تغییرات، در مقابل حفظ تأثیر رسیدگی‌های پارلمانی باعث شده است تا تنظیم این موضوع همواره یکی از دغدغه‌ها در عرصه رویه‌های قانون‌گذاری باشد (Turpin, 2007, 440). مبتنی بر دغدغه فوق، طبق شاخص «میزان سهولت تصویب لوایح» (تقدیمی از سوی دولت) پارلمان‌های جهان بر طیفی از قوای مقننه فرمان‌بردار یا مطیع و قوای مقننه آزاد تقسیم‌بندی شده‌اند (Blondel, 1970, 79-80). در این زمینه دسته‌بندی دیگری نیز وجود دارد که بر اساس آن پارلمان‌ها به سه دسته تقسیم شده‌اند: (۱) پارلمان‌های قدرتمند و فعال که قادرند پیشنهادهای دولت برای قانون‌گذاری را تغییرات اساسی بدهند یا حتی به طور کلی از آن چشم‌پوشند و به جای آن طرح‌ها یا سیاست‌های تازه‌ای را به تصویب برسانند. (۲) پارلمان‌های متوسط که غالباً مکان مناسبی برای مذاکره پیرامون سیاست‌های قوه مجریه‌اند. در این مجالس بدون رد کلی لوایح، معمولاً به جرح و تعدیل آنها اکتفا می‌گردد. (۳) پارلمان‌های ضعیف که در رابطه با قوه مجریه کاملاً تابع و فرمان‌بردارند و در فرآیند قانون‌گذاری قدرت جرح و تعدیل و رد لوایح را ندارند (زارعی، ۱۳۸۹، ۳۸-۴۰).

فارغ از تقسیم‌بندی‌های فوق، به طور کلی مؤلفه‌های ذیل همواره بر تصویب لوایح مدنظر دولت‌ها اثرگذار هستند: (۱) ظرفیت احزاب: زمانی که حزب دولت اکثریت پارلمانی را در اختیار دارد؛^{۱۰} (۲) رویه‌های قانون‌گذاری: زمانی که دولت برای رسیدن به اهداف خود از یک مزیت سازمانی برخوردار است؛^{۱۱} (۳) موقعیت سیاسی دولت: زمانی که دولت با استفاده از موقعیت خود در فضای سیاسی نظر مجلس را به برنامه خودش جلب کند (erik rasch, 2013, 270). در ادامه تلاش خواهد شد تا با مطالعه و بهره‌گیری از فرآیندهای قانون‌گذاری در سه کشور

انگلستان، فرانسه و کانادا، محدودیت‌های پارلمان در این کشورها هنگام تصویب لوایح دولت شناسایی شود.

در کشور انگلستان، علی‌رغم تنوع طرق ابتکار قانون،^{۱۱} بسیاری از پیشنهادها قانون‌گذاری از دولت نشئت گرفته و دامنه پیشنهادها نمایندگان یا سایر طرق ابتکار قانون بسیار محدود است (Faragher, 2012, 81). به گونه‌ای که امروزه نزدیک به نهمین قوانین مصوب در مجلس عوام از دولت سرچشمه می‌گیرند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۵۳). در این شرایط، دولت با بهره‌گیری از دو مزیت حزبی و سازمانی، معمولاً می‌تواند لوایح خود را با کمترین اصلاحات به تصویب مجلس برساند. از منظر مزیت حزبی، در این کشور به دلیل انضباط حزبی قدرتمند، دولت می‌تواند مجلس را به طور عادی کنترل کند؛ چراکه مطابق یک قاعده نانوشته در انگلستان، نخست‌وزیر الزاماً رهبر حزب اکثریت در مجلس عوام است (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۶۵). بنابراین، قوه مجریه در موضوعات مختلف، از جمله تصویب لوایح، از حمایت اکثریت پارلمان برخوردار است؛ برای نمونه، این عامل سبب شده است که در فرآیند رسیدگی به لوایح در کمیسیون‌های مجلس انگلستان، با وجود آنکه هریک از اعضای کمیسیون می‌تواند انجام اصلاحاتی را خواستار شود، اما این اصلاحات به جهت اکثریت حزبی حامی دولت به ندرت به تصویب کمیسیون می‌رسند (Le Sueur, 2013, 430).

علاوه بر این، برخی از فرآیندهای قانونگذاری در انگلستان موجب می‌شود که لوایح دولت بدون تغییرات اساسی به تصویب برسند؛ برای نمونه، در مرحله تهیه لوایح، «کمیته قانون‌گذاری آتی و بیانات ملکه» که از رهبران احزاب دو مجلس و هماهنگ‌کننده‌های اصلی احزاب دو مجلس تشکیل شده است، یکی از ارائه‌دهندگان پیش‌نویس‌های لوایح و برنامه‌های قانون‌گذاری دولت است (زارعی، ۱۳۸۴، ۸۷-۸۸). لذا، طبیعی است که لوایح برآمده از ایده‌های این کمیته، دور از انتظارات اعضای پارلمان و علایق سیاسی و اجتماعی آنان نباشد. همچنین در سال‌های اخیر در انگلستان رویه جدیدی به نام «بررسی پیش از قانونگذاری (PLS)»^{۱۲} شکل گرفته است که در آن پیش‌نویس لوایح دولتی پیش از ارائه به پارلمان، به صورت عمومی منتشر می‌شود و از این طریق اصلاحات لازم جهت درج در متن لایحه‌ی تقدیمی به پارلمان اعلام می‌شود (Turpin, 2016, 40-42). با اجرای این روش، نمایندگان مجلس می‌توانند در فرآیند تهیه لایحه مشارکت کنند. در عمل نیز این‌گونه لوایح شرایط راحت‌تری برای تصویب در پارلمان خواهند داشت (Smookler, 2006, Vol 59:534).

در فرآیند تصویب لوایح، برخی از فرآیندها به تصویب لوایح دولت با کمترین اصلاحات کمک می‌کنند؛ برای نمونه، در جریان طرح لوایح در صحن مجلس عوام، نقش سخنگو

به‌عنوان تنظیم‌گر محتوای اصلاحات پیشنهادی بسیار مؤثر است. او از میان بندها و اصلاحات جدیدی که ارائه می‌شود، صرفاً برخی را جهت بررسی در صحن علنی مجلس انتخاب می‌کند (زارعی، ۱۳۸۴، ۹۷). علاوه بر این، سازوکارهایی وجود دارد که جریان قانونگذاری را تسهیل می‌کند. برخی از این سازوکارها عبارت‌اند از: «کفایت مذاکرات»^{۱۳} که بحث‌های پارلمانی را با یک رأی‌گیری برای پایان مذاکرات کوتاه می‌کند؛ «گیوتین»^{۱۴} که جدول زمانی سختگیرانه‌ای برای مذاکره پیرامون هر بخش از لایحه اعمال می‌کند. در این فرآیند ممکن است بخشی‌هایی از لایحه مذاکره نشوند؛ «کانگورو»^{۱۵} که در مرحله‌ی قرائت گزارش کمیسیون، صرفاً اجازه طرح بخش‌های معینی از لایحه را برای بحث در صحن علنی می‌دهد (Leyland, 2012, 139).

در فرانسه نیز علی‌رغم تفاوت‌های بارزی که نظام حزبی این کشور با کشور انگلستان دارد، به واسطه‌ی حمایت اکثریت مجلس از برنامه‌ی دولت (چه حزب وابسته به دولت در مجلس اکثریت باشد و چه سایر احزاب اکثریت باشند)، اصطلاحاً نخست‌وزیر فرانسه را رهبر اکثریت پارلمانی معرفی می‌کنند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۱۹۲)، اصطلاحاً نخست‌وزیر فرانسه را رهبر اکثریت پارلمانی معرفی می‌کنند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۱۹۲) و یکی از آثار این رهبری را این مطلب می‌دانند که نخست‌وزیر می‌تواند اکثریت پارلمان را «حول لوایح پیشنهادی دولت مجتمع نماید» (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵، ۱۹۲).

علاوه بر تأثیر حمایت حزبی بر فرآیند قانونگذاری در فرانسه، اتکا به ابزارهای سازمانی نیز بر تصویب لوایح پیشنهادی دولت در مجلس اثرگذار است (erik rasch, 2013, 271). توضیح آنکه، بر خلاف جمهوری اسلامی ایران، لوایح در جلسه عمومی مجلس نمایندگان بر اساس متن لایحه دولت مذاکره می‌شوند و کمیسیون پس از بررسی لایحه، فقط می‌تواند نظرات خود را به صورت اصلاحیه به مجلس ارائه کند و حق ندارد مستقیماً تغییراتی در متن لایحه ایجاد کند (زارعی، ۱۳۸۴، ۲۳۸).

از سوی دیگر، علی‌رغم اینکه مطابق بند ۱ ماده ۴۴ قانون اساسی فرانسه حق اصلاح لوایح یا حق ایجاد تغییرات در منطوق لوایح برای اعضای پارلمان آن کشور به رسمیت شناخته شده است، مطابق بند ۵ ماده ۹۸ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان، ضروری است که اصلاحیه‌ها با متن اصلی لایحه، هرچند به صورت غیرمستقیم، مرتبط باشند. این موضوع از سوی شورای قانون اساسی نیز به رسمیت شناخته شده است (زارعی، ۱۳۸۴، ۲۳۰).

کانادا یکی از کشورهایی است که در رویه قانونگذاری خود با شفافیت و صراحت بیشتری به تبیین حدود صلاحیت پارلمان در اصلاح لوایح دولت پرداخته است. از این جهت می‌تواند الگوی سایر کشورها، از جمله جمهوری اسلامی ایران، قرار گیرد. پارلمان این کشور برای

جلوگیری از اعمال تغییرات عمده در لوایح تقدیمی دولت، در رویه‌های قانونگذاری خود که بر روی تارنمای رسمی این پارلمان قابل مشاهده است، ضوابط و الزاماتی را پیش‌بینی کرده است؛ برای نمونه، در فرآیند قانونگذاری این کشور اصلاح لایحه در مرحله بررسی‌های کمیسیونی یا صحن علنی مجلس با محدودیت‌هایی همراه است، از جمله: الف) پیشنهادهای اصلاحی نباید با اصول لایحه^{۱۶} و سازوکارها و تمهیداتی که برای رسیدن به هدف لایحه طراحی شده است^{۱۷} مخالف باشد. ب) اصلاحیه‌ها باید با موضوع کلی لایحه یا بخشی از آن مرتبط باشد. ج) حذف یا اضافه نمودن بخش‌های جدید به لایحه نیز با محدودیت‌هایی همراه است.^{۱۸}

با توجه به شناسایی برخی از این محدودیت‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در ادامه و در مقام بررسی این قبیل محدودیت‌ها در نظام حقوقی ایران، با تفصیل بیشتری به این قبیل محدودیت‌ها و ضوابط پرداخته خواهد شد.

۳. محدودیت‌های مجلس جهت اصلاح لوایح قانونی، مستنبط از نظرات شورای نگهبان

علی‌رغم اینکه مجلس شورای اسلامی مبتنی بر ظواهر قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس به‌جز در زمینه بار مالی (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی)، تاکنون خود را در اصلاح لوایح قانونی محدود ندانسته، با بررسی نظرات شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی (موضوع اصل ۹۴) با نظراتی مواجه می‌شویم که با تنقیح مناظ و الغای خصوصیت^{۱۹} از آنها، می‌توان ادعا کرد که در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز صلاحیت مجلس در اصلاح لوایح قانونی مطلق نیست و اصلاحات مجلس نسبت به لوایح قانونی باید در چارچوب ضوابط و ملاک‌های مشخصی باشد.

با این مقدمه، در ادامه تلاش خواهد شد تا مبتنی بر ضوابط و ملاک‌های قابل استنباط از نظرات شورای نگهبان، به تبیین حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی جهت اصلاح لوایح قانونی پرداخته شود.

۳-۱. محدود بودن اصلاحات مجلس به چارچوب پیشنهاد دولت

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، نهادهای مجری قانون به دلیل مواجهه نزدیک با امور اجرایی کشور، توانایی بالایی در شناسایی ضعف‌ها و خلأهای قوانین داشته و در بسیاری از موارد، در راستای اجرای سیاست‌های خود، به اصلاح این ضعف‌ها و خلأهای قانونی نیاز دارند. از سوی دیگر، با توجه به بهره‌مندی دستگاه‌های اجرایی از کارشناسان آشنا با امور، پیشنهادهای آنها با اقتضانات اجرایی همخوانی بیشتری دارد و از این جهت امکان عملیاتی شدن آنها

بیشتر است (مزی، ۱۳۸۵، ۲۰۷).

مبتنی بر واقعیت فوق، قانون اساسی ایران علاوه بر اینکه صلاحیت ابتکار قانون را برای نمایندگان مجلس در نظر گرفته، این صلاحیت را برای مراجع دیگری همچون هیئت وزیران (اصل ۷۴) و رئیس قوه قضائیه (بند ۲ اصل ۱۵۸) نیز در نظر گرفته است. لذا این مراجع مبتنی بر این صلاحیت می‌توانند سازوکارهای اجرایی لازم را در قالب لایحه قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند و از این طریق، در انتظار ایجاد زیرساخت‌های حقوقی لازم برای تأمین اهداف مدنظر خود باشند. با این پیش‌فرض، ایجاد تغییرات عمده در لایحه، به‌طوری که چارچوب پیشنهاد نهاد مجری را دگرگون سازد و سازوکار یا ابزارهای قانونی مورد انتظار آن را که در لایحه طرح شده، به کلی تغییر دهد، باعث می‌شود که نهاد مجری، دیگر تحقق اهداف مدنظر خود را از طریق لایحه اصلاحی امکان‌پذیر نداند و مصوبه نهایی مجلس را در راستای سیاست‌های مطلوب خود محسوب نکند. بنابراین، در عمل نیز مصوبه مجلس با عدم تمایل دولت به اجرا روبه‌رو خواهد شد.

این موضوع در سایر کشورها نیز مورد توجه بوده است و برخی از کشورها قواعد ویژه‌ای را جهت کنترل این پدیده وضع کرده‌اند؛ برای نمونه، همچنان‌که پیش‌تر اشاره شد، در کانادا پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان نباید با سازوکارها و تمهیداتی که برای رسیدن به هدف لایحه طراحی شده، مخالف باشد. نظارت لازم برای اعمال این محدودیت، هنگامی که لایحه در کمیسیون در حال بررسی است، بر عهده رئیس کمیسیون (McInnes, 2005, 93-94) و هنگام بررسی لایحه در صحن علنی، بر عهده رئیس مجلس است.^{۲۰}

این در حالی است که بررسی رویه قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ایران گویای آن است که به دلیل عدم وجود محدودیت صریح در قانون اساسی یا سایر قوانین مربوطه، مجلس در هنگام بررسی لوایح، خود را به چارچوب پیشنهاد دولت مقید نمی‌داند و گاهی چارچوب پیشنهاد لایحه دولت را به کلی دگرگون کرده است؛ برای مثال، در جریان تصویب «لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی»، مجلس به کلی چارچوب پیشنهاد دولت و ابزارهای قانونی مندرج در لایحه دولت را دگرگون کرد. توضیح آنکه دولت به منظور ارائه سازوکاری برای جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی نظیر سیل و زلزله و کمک مالی به آسیب‌دیدگان از این حوادث، لایحه مذکور را در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. دولت برای تأمین اهداف مدنظر خویش تأسیس صندوقی با ماهیت حقوقی یک مؤسسه عمومی غیردولتی به‌عنوان نهاد مجری سازوکار جبران خسارت پیشنهاد داد و در ادامه ضوابطی را برای فعالیت این صندوق تعیین کرد. همچنین در ماده ۱ این لایحه، پس از پیشنهاد

تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی، به‌عنوان ضمانت اجرای قانونی مفاد لایحه، بیمه مذکور را برای کلیه واحدهای مسکونی اجباری اعلام کرد؛ اما در جریان تصویب لایحه مذکور، نمایندگان مجلس با اعمال اصلاحات گسترده، به جای تأسیس یک صندوق با ماهیت مؤسسه عمومی غیردولتی، وظایف مربوطه را بر عهده شرکت دولتی بیمه ایران قرار دادند و تأسیس صندوق فوق را نیز به کلی منتفی کردند.

علاوه بر آن، در مصوبه مجلس، ضمانت اجرای پیشنهادی لایحه نیز به کلی تغییر کرد؛ به طوری که مقرر شد حق بیمه واحدهای مسکونی از طریق قبوض برق آن واحدها دریافت شود. اجرای این کار نیز بر عهده وزارت نیرو و شرکت‌های توزیع برق قرار گرفت. همچنین، برخلاف لایحه که منابع درآمدی صندوق را منحصر در حق بیمه دریافتی، درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری منابع صندوق و کمک‌ها و هدایای دریافتی می‌دانست و نقش مالی دولت را صرفاً در اختصاص مبلغی به‌عنوان سرمایه اولیه صندوق در ابتدای تأسیس آن و همچنین اختصاص کمک‌هایی از بودجه عمومی در صورت کسری منابع صندوق می‌دانست، مصوبه مجلس دولت را موظف کرد تا علاوه بر پرداخت‌های پیش‌گفته، تا ده سال در پرداخت حق بیمه نیز مشارکت داشته باشد.

در پی این اصلاحات گسترده، شورای نگهبان در مقام اعمال صلاحیت قانونی خود، با این استدلال که «مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت ماهیتاً اختلاف بین دارد و از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شود... و تغییرات معموله، اصلاح عرفی در لایحه محسوب نمی‌گردد» این مصوبه را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد.^{۲۱} در مقام تحلیل این نظر شورای نگهبان اشاره به این نکته لازم است که مطابق اصل ۷۴ قانون اساسی، ابتکار قانون از دو طریق صورت می‌گیرد؛ ۱) ارائه لایحه قانونی از سوی هیئت وزیران، ۲) ارائه طرح از سوی حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس. در خصوص لایحه مزبور، از آنجا که مجلس در فرآیند تصویب لایحه، چارچوب پیشنهاد دولت و ابزارهای قانونی لایحه را به کلی تغییر داده و ترتیبات جدیدی را جایگزین آن کرده بود، مصوبه مجلس ماهیتی متفاوت از لایحه دولت پیدا کرد و گویا مجلس در قامت اصلاحات، طرح جدیدی را در آن زمینه ارائه و تصویب کرد. در همین راستا، یکی از اعضای شورای نگهبان در جلسه بررسی این مصوبه^{۲۲} در شورای نگهبان چنین اظهار کرد:

«منطق صندوق با منطق بیمه‌ای، دو تا روش کاملاً متفاوت است؛ دو تا منطق اقتصادی متفاوت در این دو روش وجود دارد. در صندوق‌های بیمه، قسمت اعظم بودجه صندوق از بودجه‌ی دولتی تأمین می‌شود و ممکن است یک عوارضی هم از مردم بگیرند؛ این یک ابتکار است، اما اینکه بیمه‌ای [در قالب یک شرکت بیمه باشد و] با

قرارداد خصوصی باشد، این کاملاً یک ابتکار دیگر است. الآن مجلس [با تغییر ماهوی در روش بیمه] آمده است و به مناسبت بررسی یک لایحه، یک طرحی را تصویب کرده است.»^{۲۳}

در ادامه نیز یکی دیگر از اعضا با این عبارات سخن قبل را تأیید می‌کنند:

«این مصوبه یک چیزی است که به کلی لایحه‌ی دولت را عوض کرده است. ایشان درست می‌گویند؛ ... ما به مجلس، در ایرادمان بگوییم که آنچه که دولت داده است، این مصوبه نیست.»^{۲۴}

از مباحث اعضای شورای نگهبان درباره این مصوبه این موضوع قابل استنباط است که با توجه به مشخص بودن طرق ابتکار قانون در اصل ۷۴، از منظر شورای نگهبان مصوبه مزبور نه استمرار لایحه دولت بوده است که به تصویب هیئت وزیران رسیده باشد، نه طرحی مستقل بوده است که از سوی حداقل ۱۵ نماینده مجلس پیشنهاد شده باشد.

بنابراین، نظر شورای نگهبان در خصوص این مصوبه را می‌توان مؤیدی بر این ادعا دانست که هرچند در قانون اساسی یا سایر قوانین مربوطه، صراحتاً صلاحیت مجلس در اصلاح لوایح قانونی محدود نشده، اما شورای نگهبان مبتنی بر درک مبنا و فلسفه پیش‌بینی اصل ۷۴ قانون اساسی و تمایز قائل شدن بین طرق مختلف ابتکار قانون، به‌درستی تغییر اساسی چارچوب پیشنهاد دولت در لایحه‌اش را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرده است.

با توجه به خلأ صراحت قانونی در تبیین حدود صلاحیت مجلس در اصلاح لوایح قانونی، محدود دانستن مجلس به چارچوب پیشنهاد دولت که برگرفته از نظر شورای نگهبان نسبت به «لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» به دست آمد و تقیح مناط و الغای خصوصیت از آن، می‌تواند تا حدود زیادی خلأ قانونی در این زمینه را پوشش دهد. البته، توجه به این نکته ضروری است که تنوع حوزه‌های کارکردی دولت و قوه قضائیه و به تبع آن تنوع در لوایح پیشنهادی دولت و رئیس قوه قضائیه موجب خواهد شد تا حد و مرز مفهوم «تغییر چارچوب پیشنهاد دولت» در اصلاحات مجلس را نتوان به روشنی تبیین و ضابطه‌مند کرد. بنابراین، طبیعی است که صدق این عنوان بر یک مصوبه مجلس متناسب با مفاد لایحه مربوطه، نسبی باشد و نتوان به دقت آن را نظام‌مند کرد. لیکن آنچه در این زمینه اهمیت دارد این است که اعضای شورای نگهبان باید همواره این ملاک را در بررسی‌های خودشان به‌عنوان یک قاعده مدنظر قرار دهند و اگر آنها تشخیص دهند که مجلس در اصلاح یک لایحه، روش مدنظر یا ابزارهای مورد انتظار دولت برای رسیدن به هدفش را تغییر داده، آن مصوبه را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کنند.

۲-۳. محدود بودن اصلاحات مجلس به موضوع لایحه دولت

طبق این محدودیت، اصلاح لایحه دولت توسط مجلس باید در چارچوب موضوع لایحه ارسالی دولت صورت بگیرد و اعمال اصلاحات در لایحه فقط در فرضی ممکن است که مواد یا مفاد اصلاحی به صورت صریح یا ضمنی منجر به اصلاح موضوع آن لایحه نشده باشد. این ملاک و ضابطه به حدی مهم است که در هر سه کشور موضوع مطالعات تطبیقی این مقاله می‌توان مشابه آن را یافت.

در کانادا ضروری است که پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان با موضوع کلی لایحه یا آن بخش از لایحه که برای اصلاح آن پیشنهاد شده، مرتبط باشند. نظارت بر این محدودیت بر عهده رؤسای کمیسیون‌ها و همچنین رئیس مجلس آن کشور است.^{۲۵} در فرانسه نیز ضروری است که اصلاحیه‌ها با متن اصلی لایحه مرتبط باشند. تشخیص این ارتباط در وهله اول بر عهده رئیس مجلس است (زارعی، ۱۳۸۴، ۲۳۰). نکته مهم‌تر آنکه، شورای قانون اساسی فرانسه در یکی از تصمیمات خود با تمایز قائل شدن بین حق اصلاح از حق ابتکار قانون، که در بند ۱ اصل ۳۹ پیش‌بینی شده، این‌گونه نتیجه گرفته است که اصلاحیه‌ها نباید بی‌ارتباط با متن اصلی باشند یا حدود منطقی یک لایحه را نادیده بگیرند. بر اساس این، شورای قانون اساسی فرانسه قانون مصوب مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده است (زارعی، ۱۳۸۴، ۲۳۰). در انگلستان نیز می‌توان این محدودیت را مشاهده کرد. در انگلستان ضروری است که اصلاحات پیشنهادی با موضوع و مفاد لایحه مرتبط باشند. کنترل این محدودیت در این کشور بر عهده رئیس کمیسیون است (زارعی، ۱۳۸۴، ۹۵-۹۷).

در ایران نیز علی‌رغم عدم تصریح این موضوع در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس، شورای نگهبان وجود ارتباط میان پیشنهادهای اصلاحی و متن لایحه را یکی از محدودیت‌های قابل اعمال بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی در رویه خود دانسته است.

برای استنباط این محدودیت از نظرات شورای نگهبان می‌توان نظر آن شورا را درباره «لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» مطرح کرد. مجلس شورای اسلامی بنا به جهات مختلفی که در مشروح مذاکرات این مصوبه قابل ملاحظه است،^{۲۶} تغییرات گسترده‌ای در لایحه تقدیمی دولت ایجاد کرد و در قالب یک ماده‌واحد و ۳۰ بند، مصوبه مزبور را با هدف دائمی کردن این قانون به تصویب رساند. با تصویب این مصوبه، شورای نگهبان در مقام تطبیق آن با قانون اساسی به موجب نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۳۲ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۶ مقرر داشت:

«نظر به اینکه لایحه دولت به‌عنوان «لایحه تمدید قانون اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» تقدیم مجلس گردیده، نه دائمی شدن آن، بعلاوه بر اساس مصوبه تعدادی از مواد قانون مذکور اصلاح و مواد دیگری هم به آن الحاق شده است و ظاهراً از طرف نمایندگان طرحی نیز در خصوص مورد تسلیم نگردیده است، لذا تصویب مصوبه بدین نحو، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.»

با بررسی لایحه دولت، مصوبه مجلس و نظر شورای نگهبان در این زمینه، این نتیجه به دست می‌آید که تغییر موضوع لایحه دولت از «تمدید مهلت اجرای یک قانون آزمایشی» به «دائمی نمودن یک قانون آزمایشی» یکی از محورهای اصلی ایراد شورای نگهبان بوده است. بنابراین، می‌توان تغییر موضوع لایحه دولت از سوی مجلس را یکی از محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی از منظر شورای نگهبان معرفی کرد.

گفتنی است که این نظر در رویه شورای نگهبان مسبوق به سابقه بوده است و نمونه‌هایی از آن را می‌توان با صراحت بیشتری در سایر نظرات شورا یافت؛ برای نمونه، شورای نگهبان در اظهارنظر خود درباره «لایحه حوزه‌های انتخاباتی و اصلاح ماده ۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۱۱/۲۸» بیان داشته:

با توجه به اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی پیشنهادها [و] اصلاحات نمایندگان باید مربوط به موضوع ماده یا اصل موضوع لایحه باشد. ماده ۱ مصوبه نظر به اینکه مربوط به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی است و لایحه دولت مربوط به محدوده حوزه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی موضوع تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۸ فروردین ماه سال ۱۳۶۴ شمسی است مغایر با قانون اساسی است.^{۲۷}

در خصوص این نظر شورای نگهبان اشاره به این نکته لازم است که ظاهراً توجه شورای نگهبان در مقام بیان این استدلال به عبارت «پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند» در صدر اصل ۷۵ قانون اساسی بوده است و از عبارت مزبور این‌گونه نتیجه گرفته شده است که پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان باید مربوط به موضوع لایحه قانونی باشد و در قالب اصلاح لایحه دولت، نمایندگان مجلس نمی‌توانند طرح‌های قانونی خودشان را بدون طی تشریفات قانونی به تصویب برسانند.

با اثبات این مطلب که محدود بودن اصلاحات مجلس به موضوع لایحه دولت را می‌توان یکی از ملاک‌های نظارت شورای نگهبان به شمار آورد، توجه به این نکته لازم است که شورای نگهبان گاهی از اتخاذ چنین موضعی عدول کرده است؛ برای نمونه، در خصوص «قانون دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۹۷/۱۲/۲۶» که با عنوان «لایحه اصلاح و

دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود و علاوه بر دائمی کردن قانون آزمایشی، در لایحه دولت اصلاحات گسترده‌ای نیز پیش‌بینی شده بود.^{۲۸} مجلس شورای اسلامی بدون بررسی اصلاحات پیشنهادی در لایحه دولت، فقط به دائمی نمودن قانون آزمایشی اکتفا کرد و پیشنهادهای اصلاحی دولت در متن لایحه را بررسی نکرد. با این حال، شورای نگهبان از اعلام نظر در خصوص این مصوبه خودداری کرد تا این مصوبه بدون اعلام نظر آن شورا، به قانون تبدیل شود. نکته مهم در این خصوص آنکه، حتی در نظر مشورتی پژوهشکده شورای نگهبان، به استناد رویه آن شورا و با توجه به اعمال اصلاحات گسترده در متن و عنوان لایحه دولت، مغایرت این مصوبه با قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته بود.^{۲۹}

با مشخص شدن محدودیت اصلاحات مجلس به «موضوع لایحه دولت» و اعمال منظم این ایراد از طرف شورای نگهبان، می‌توان انتظار داشت که تا حد زیادی از بی‌نظمی در فرآیند تقنین که منجر به تغییرات نامحدود در لوایح می‌شود، جلوگیری شود. بنابراین، نمایندگان مجلس به جای آنکه با اصلاح لوایح دولت در صدد نیل به اهداف خودشان باشند، مجبور خواهند شد تا از ظرفیت ابتکار قانون توسط حداقل ۱۵ نماینده استفاده نمایند.

۳-۳. محدود بودن اصلاحات مجلس به عدم ایجاد تغییرات گسترده در لایحه دولت

محدودیت دیگری که می‌توان مبتنی بر نظرات شورای نگهبان برای اصلاحات مجلس در نظر گرفت، مربوط به عدم ایجاد تغییرات گسترده در لایحه دولت است. به این معنا که ممکن است اصلاحات نمایندگان به چارچوب پیشنهاد دولت لطمه وارد نکند و کاملاً در راستای موضوع لایحه دولت باشد، اما حجم و گستره اصلاحات نمایندگان به گونه‌ای باشد که بین لایحه دولت و مصوبه مجلس تفاوت‌های چشم‌گیری مشاهده شود؛ به گونه‌ای که گویا نمایندگان مجلس همه طرح‌های مدنظر خودشان را ذیل لایحه دولت محقق کرده‌اند.

در این موارد، گاهی توسعه‌ی دامنه شمول لایحه دولت موجب شده است تا شورای نگهبان نسبت به اصلاحات مجلس ایراد بگیرد، گاهی نیز حجم بالای مواد یا بندهای الحاقی به لایحه دولت منجر به اشکال گرفتن شورای نگهبان شده است؛ برای نمونه، در جریان رسیدگی به «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۹۷/۶/۱۱»، مجلس شورای اسلامی اقدام به اعمال تغییرات گسترده‌ای در لایحه دولت کرد و موضوع لایحه دولت را به صورت چشم‌گیری توسعه داد. در جریان بررسی این لایحه، علاوه بر ایجاد ۸ منطقه آزاد که از سوی

دولت پیشنهاد شده بود، چهار منطقه آزاد دیگر نیز موضوع توسعه‌ی سرزمینی قرار گرفتند و بر مساحت آنها افزوده شد. مهم‌تر آنکه، دولت در لایحه پیشنهادی، ایجاد ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی را مطرح کرده بود که در مصوبه مجلس، این تعداد به ۱۰۳ مورد افزایش پیدا کرد. لذا با توجه به تغییرات گسترده‌ای که در جریان تصویب این لایحه در دامنه شمول آن صورت گرفت، شورای نگهبان این مصوبه مجلس را به‌درستی مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد. شورای نگهبان با این کار علاوه بر اینکه روند نامشخص اصلاحات گسترده در لوایح قانونی را تا حدودی سروسامان داد، در جهت تفکیک نقش نمایندگان مجلس در مقام تصویب لوایح قانونی و نقش آنها در ارائه طرح قانونی در مواردی که نیاز به قانون‌گذاری در حوزه‌ای را لازم می‌دانند، گام مهمی برداشت.

علاوه بر مصداق ذکر شده که به جهت توسعه گسترده مصادیق مناطق آزاد و ویژه مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت، شورای نگهبان در جریان بررسی برخی از مصوبات مجلس، همچون «لایحه آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۱۹»، به جهت اصلاحات گسترده‌ای که در این لایحه قانونی صورت گرفته بود، آن را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد. در خصوص این مصوبه باید توجه کرد که کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در جریان رسیدگی، موضوعات متعدد و جدیدی را در قالب بخش‌های ششم و هشتم و با عنوان «آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح» و «آیین دادرسی جرائم رایانه‌ای و تشکیلات، زیرساخت‌ها و دادرسی الکترونیکی» به این لایحه افزود. این بخش‌های جدید اگرچه از نظر محتوا با هدف و موضوع اصلی لایحه مغایرتی نداشتند، اما حجم و گستره اصلاحات نمایندگان به گونه‌ای بود که سبب گسترش چشم‌گیر دامنه شمول موضوعات لایحه شد. در حالی که، در لایحه واصله، هیچ حکمی درباره موضوعات آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و جرائم رایانه‌ای و دادرسی الکترونیکی پیش‌بینی نشده بود. بر اساس این، شورای نگهبان این مصوبه مجلس را به‌درستی مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد.

شاید بتوان مهم‌ترین ثمره اعمال منظم این ایراد شورای نگهبان در موارد مشابه را ایجاد انضباط در نظام قانون‌گذاری کشور دانست. این انضباط، علاوه بر آثار متعددی که بر صیانت از نقش هریک از مراجع مبتکر قانون در فرآیند قانونگذاری دارد، اثر مستقیمی در نظارت‌پذیری طرح‌ها و لوایح قانونی از جهت رعایت مفاد اصل ۷۵ قانون اساسی دارد و موجب خواهد شد تا شورای نگهبان بتواند با دقت و سرعت بیشتری بر عدم تحمیل بار مالی به دولت به واسطه پیشنهاد نمایندگان اطمینان حاصل کند.

علاوه بر این، اعمال منظم چنین ضابطه و ملاکی نسبت به آن دسته از حوزه‌هایی که طبق

قانون اساسی یا قانون عادی ابتکار قانون در آن خصوص بر عهده دولت قرار گرفته، از اهمیت بیشتری برخوردار است چراکه در برخی از موضوعات مانند بودجه سالانه کل کشور، بنا بر تصریح اصل ۵۲ قانون اساسی، ابتکار قانون بر عهده دولت است. در این زمینه، نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۳۰/۱۳۷۸/۵/۲۴ و نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۲ مورخ ۳۱/۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان نیز اظهار داشته‌اند که امکان اصلاح قوانین بودجه به نحوی که در کل بودجه اثر بگذارد یا شاکله بودجه را تغییر دهد، از طریق طرح نمایندگان مجلس، ممکن نیست. همچنین، با توجه به اینکه تهیه برنامه‌های توسعه امری تخصصی است و اجرای صحیح آن به دانش فنی، امکانات کافی و دسترسی به اطلاعات دقیق از سراسر کشور وابسته است (عمید زنجانی، ۱۳۹۱، ج ۱: ۱۳۴) و به دلیل بهره‌مندی قوه مجریه از این امکانات و دانش‌ها، این قوه از طریق قانون عادی^{۳۲} نهاد صالح برای تهیه لایحه برنامه تعیین شده است (نظریان، ۱۳۹۷، ۷۳). لذا، در این موارد، با توجه به محدودیت نمایندگان مجلس در ابتکار قانون در این حوزه‌ها، علی‌الاصول تنها طریق ممکن برای اعمال نظر نمایندگان مجلس، اصلاح لوایح دولت حین تصویب آنها است. این در حالی است که اعمال تغییرات گسترده در این‌گونه لوایح از سوی مجلس عملاً منجر به تبدیل آنها به طرح پیشنهادی از سوی نمایندگان می‌شود و در این صورت می‌توان ادعا کرد که علت اصلی پیش‌بینی صلاحیت ابتکار قانون در این حوزه‌ها برای دولت نادیده گرفته خواهد شد.

با وجود مقدمات ذکر شده، شورای نگهبان تنها یک مرتبه لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور را مغایر با ملاک ذکر شده دانسته و از اعمال منظم این ملاک نسبت به قوانین بودجه سالانه کل کشور و همچنین قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه خودداری کرده است. در خصوص مصداق ذکر شده، اشاره به این نکته لازم است که مجلس شورای اسلامی در جریان رسیدگی به «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۸»، تغییرات گسترده‌ای را در لایحه ۵۰ ماده‌ای دولت اعمال و با افزودن حدود ۷۰ ماده دیگر به آن، عملاً لایحه دولت را به طرح قانونی تبدیل کرد. اعمال این اصلاحات در لایحه مزبور اگرچه به تغییر موضوع یا سازوکارهای پیشنهادی دولت (چارچوب پیشنهاد دولت) منجر نشد، اما به دلیل حجم بالای مفاد الحاقی، ماهیت لایحه دولت را به کلی دگرگون کرد و در عمل لایحه پیشنهادی دولت را به طرح نمایندگان مبدل ساخت. بر این اساس، شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۹ با این استدلال زیر مصوبه را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی اعلام کرد:

«علاوه بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحه تقدیمی دولت توسط مجلس به عمل آمده [که] کلاً در ۵۰ ماده به تصویب رسیده است، با عنایت به اینکه قریب به ۷۰ ماده به عنوان مواد الحاقی به آن افزوده شده است، از آنجا که لایحه دولت با مصوبه مجلس ماهیتاً اختلاف فاحش پیدا کرده و موارد اضافه شده بخصوص مواد الحاقی از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند... و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد.»^{۳۳}

مبتنی بر ملاک ذکر شده در نظر شورای نگهبان می‌توان نتیجه گرفت که هرچند نفی صلاحیت مطلق مجلس جهت اعمال هرگونه اصلاحات در لایحه دولت می‌تواند موجب بروز اشکالات مختلفی در اداره صحیح امور شود، اما پذیرش صلاحیت نامحدود نمایندگان مجلس جهت اعمال اصلاحات در لایحه قانونی نیز می‌تواند مبنای پیش‌بینی صلاحیت ابتکار قانون برای دولت را به کلی نقض کند. بنابراین، نظارت منظم شورای نگهبان بر رعایت این ملاک، به‌ویژه در مواردی که ابتکار قانون در آن حوزه برای دولت در نظر گرفته شده، یک ضرورت است.

نتیجه گیری

مبتنی بر بررسی‌های صورت گرفته در این مقاله، این موضوع اثبات شد که هرچند در تصریحات قانون اساسی و قوانین عادی جمهوری اسلامی ایران، به غیر از محدودیت مقرر در اصل ۷۵ قانون اساسی (بار مالی)، مجلس شورای اسلامی محدودیت خاصی در راستای اصلاح لوایح دولت در فرآیند تصویب آنها ندارد، اما از نظرات شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و تنقیح مناط آنها می‌توان محدودیت‌هایی را بر صلاحیت مجلس بار کرد. «محدود بودن اصلاحات مجلس به چارچوب پیشنهاد دولت»، «محدود بودن اصلاحات مجلس به موضوع لایحه دولت» و «محدود بودن اصلاحات مجلس به عدم ایجاد تغییرات گسترده در لایحه دولت» ملاک‌های قابل استنباط از نظرات شورای نگهبان هستند که مجلس شورای اسلامی در جریان تصویب لوایح قانونی باید به این محدودیت‌ها توجه داشته باشد.

نکته واجد اهمیت این است که مبتنی بر مطالعات تطبیقی انجام شده، پیش‌بینی چنین محدودیت‌هایی برای صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی یک ضرورت به شمار می‌آید و مشابه چنین محدودیت‌هایی در قوانین و فرآیندهای قانونگذاری کشورهای نظیر انگلستان، فرانسه و کانادا به روشنی قابل شناسایی است.

در راستای بهبود عملکرد قانونگذاری در ایران و رفع اشکالات ذکر شده در این پژوهش عواملی می‌تواند مفید فایده باشد که در ادامه به اهم آنها اشاره خواهد شد:

(۱) همسو بودن دولت و مجلس از نظر سیاسی یکی از عوامل مهمی است که پدیده اصلاح

اساسی لوایح دولت را تا حد زیادی قابل کنترل می‌کند. از این رو، توسعه نظام حزبی در کشور از یکسو و هم‌زمان شدن انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس شورای اسلامی، از جمله عواملی هستند که به همسویی دولت و مجلس و تأمین هرچه بهتر هماهنگی میان این دو نهاد کمک خواهد کرد. در نتیجه، قابل انتظار است که در این شرایط، اصلاح اساسی لوایح به امری قابل کنترل تبدیل شود.

۲) با پیش‌بینی سازوکارهای مشارکت پیشینی، همچون ایجاد کمیته پیشنهاددهنده پیش‌نویس لوایح با حضور رؤسای فراکسیون‌های مجلس و نمایندگان از دولت و نیز انتشار پیش‌نویس لوایح از سوی دولت، می‌توان انتظار داشت تا پیش از ارائه لایحه به مجلس، مشارکت لازم از سوی نمایندگان و فراکسیون‌ها در تنظیم لوایح قانونی صورت پذیرد و اجماع لازم در خصوص لوایح دولت ایجاد شود.

۳) با توجه به بررسی‌های تطبیقی صورت گرفته در خصوص فرآیند اصلاح لوایح در مجلس، به‌ویژه وضعیت این موضوع در کشور کانادا، پیشنهاد می‌گردد که آیین‌نامه داخلی مجلس به نحوی اصلاح شود که محدودیت مجلس در تصویب لوایح به‌صراحت و همراه با شاخصه‌های عینی و ملموس در آن ذکر گردد. رجوع به رویه شورای نگهبان و استفاده از ملاک‌هایی که از رویه آن نهاد استخراج می‌شود، نظیر مواردی که در این پژوهش به آنها اشاره شد، معیارهای مناسبی جهت اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس و تعیین حدود صلاحیت مجلس است.

همچنین، پیشنهاد می‌گردد در این زمینه، تکالیف معینی برای رؤسای کمیسیون‌ها و هیات رئیسه مجلس جهت کنترل پیشنهادات اصلاحی نمایندگان و کمیسیون‌ها و عدم مغایرت آنها با ملاک‌های مذکور در بند قبل در نظر گرفته شود.

۴) شورای نگهبان بایستی به صورت مستمر و فعال بر مصوبات مجلس و تغییراتی که در متن لوایح دولت اعمال می‌گردد نظارت نماید و از این طریق ملاک‌های قابل استنباط از نظرات آن شورا را تثبیت نماید. همچنین شورا می‌تواند با ارائه نظریه تفسیری نسبت به اصل ۷۴ تصریح نماید که اصلاح لایحه با ابتکار قانون در قالب ارائه طرح متفاوت است. بنابراین در اعمال صلاحیت مجلس شورای اسلامی برای اصلاح لوایح، هر گونه اصلاحی که منجر به تغییر اهداف لایحه گردد از جمله تغییر کلیت سازوکار پیشنهادی دولت یا تغییر موضوع لایحه یا ایجاد تغییرات گسترده در لایحه، اصلاح لایحه محسوب نشده و تصویب آن از حدود صلاحیت مجلس خارج است.

یادداشت‌ها

۱. «اصل ۷۴- 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».
۲. گفتنی است که نویسندگان این تحقیق، اصطلاح «لویح قانونی» در اصل ۷۴ قانون اساسی را به‌عنوان مقسم دو اصطلاح «لویح قضایی» و «لویح اجرایی» می‌دانند که البته تفصیل و اثبات این گزاره، خارج از موضوع این مقاله است (جهت مطالعه در این خصوص رک: ابریشمی‌راد، ۱۳۹۳، ۶۱ - ۶۴).
۳. برای نمونه می‌توان به اختلاف نظر دولت یازدهم و مجلس وقت در زمینه تصویب لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی اشاره کرد. برای مطالعه تفصیلی این اختلاف رک: <http://yon.ir/60bWy>
۴. «ماده ۱۳۱- لوایح 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 به‌وضوح درج شود. ۳- دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.»
۵. «ماده ۱۳۲- طبق اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی 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».
۶. «ماده ۱۳۳- لوایح قانونی باید در جلسه علنی مجلس توسط وزیر مربوط و یا نماینده دولت تقدیم گردد و در موقع طرح آن نیز باید وزیر مربوط یا یکی از وزرا به‌تناسب موضوع حاضر باشد».
۷. «ماده ۱۵۱- چنانچه در شور دوم، کمیسیون بعضی از مواد طرح یا لایحه را حذف و یا تغییر کلی داده باشد، هریک از نمایندگان می‌توانند همان ماده را پیشنهاد نمایند و پس از صحبت یک مخالف و یک موافق و سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت نسبت به ماده رأی‌گیری می‌شود. چنانچه اصل ماده تصویب شد پیشنهادهای اصلاحی که قبلاً به کمیسیون داده شده، قابل طرح و بحث و رأی‌گیری خواهد بود».
۸. این ماده امکان استرداد لوایح را در صورت تغییر دولت فراهم کرده تا دولت‌ها بتوانند از تصویب آن دسته از لوایحی که در راستای اهداف و سیاست‌هایشان نیست جلوگیری کنند.
۹. این موضوع در آیین‌نامه داخلی هیئت دولت نیز مورد توجه بوده است و به موجب ماده ۴۲ این آیین‌نامه مقرر شده است تا «در صورت تغییر یا تعیین دولت جدید فهرستی از لوایح دولت قبل که به مرحله تقدیم به مجلس نرسیده و نیز لوایحی که تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است توسط معاون امور مجلس رئیس‌جمهور تنظیم و جهت تصمیم‌گیری نهائی در دولت جدید مطرح خواهد شد».
۱۰. در این زمینه، گفته شده است که «در نظام‌های اروپای غربی، دولت‌ها به دلیل انضباط حزبی قدرتمند، می‌توانند مجلس را به‌طور عادی کنترل نمایند. در نتیجه، آنها می‌توانند کاری کنند که قوانین طبق خواسته آنها تصویب شوند» (جهت مشاهده این مطلب رک: بلاندل، ۱۳۹۶، ص ۳۷۶). این در حالی است که فقدان نظام حزبی در ایران به‌عنوان یکی از عوامل کاهش سطح همکاری‌های میان‌قوای مجریه و مقننه دانسته می‌شود (مرکز مالگیری، عطار، ۱۳۹۷، ۲۲۵).
۱۱. جهت مطالعه بیشتر رک:

<https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/>

12. Pre- legislation scrutiny
13. The Closure motion.
14. The guillotine.
15. The kangaroo.
16. Principle of the bill.

17. Scope of the bill.

۱۸. جهت مشاهده این معیارها و ضوابط به تارنمای پارلمان کانادا به نشانی ذیل مراجعه شود:

https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=E&Mode=1&sbdid=DA2AC62F-BB39-4E5F-9F7D-90BA3496D0A6&sbpid=9315B6D6-6BEE-4823-9723-425A74F9E290#_ftn200

۱۹. تنقیح مناط یعنی منقح کردن و پیرایش جزئیات از ملاک و علت حکم، سپس تعمیم دادن آن؛ به دیگر سخن تنقیح مناط یعنی تعیین علت حکم (ولائی، ۱۳۹۳، ۱۵۷). تعریف دیگر از این اصطلاح، دستیابی به علت از طریق پیرایش موضوع از خصوصیات و اوصاف زائد است (فیاضی، ۱۳۹۳، ۹۹-۱۰۰).

۲۰. جهت مشاهده این موضوع رک:

https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=E&Mode=1&sbdid=DA2AC62F-BB39-4E5F-9F7D-90BA3496D0A6&sbpid=9315B6D6-6BEE-4823-9723-425A74F9E290#_ftn200

۲۱. نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۷۸۶ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷. در این مورد و موارد بعدی، جهت استناد به نظرات شورای نگهبان و همچنین گزارشات مجمع مشورتی حقوقی آن شورا از تارنمای سامانه نظرات شورای نگهبان به نشانی ذیل استفاده شده است:

<http://nazarat.shora-rc.ir>

۲۲. این مصوبه، تاکنون در دو مرحله بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی رفت و برگشت داشته است. شورای نگهبان این مصوبه را در مرحله اول رسیدگی در جلسات مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۲ و ۱۳۹۵/۳/۱۳ و در مرحله دوم در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۸ بررسی کرد و نظر خود مبنی بر مغایرت برخی از مواد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌های شماره ۹۵/۱۰۲/۷۸۶ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ و ۹۵/۱۰۲/۲۶۶۰ مورخ ۱۳۹۵/۸/۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

۲۳. مشروح مذاکرات شورای نگهبان، جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۳ (گفتنی است که با توجه به عدم انتشار مشروح مذاکرات جلسه مذکور در زمان نوشتن مقاله حاضر، با همکاری پژوهشکده شورای نگهبان امکان دسترسی به مشروح مذاکرات فراهم شد).

۲۴. مشروح مذاکرات شورای نگهبان، جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۳.

۲۵. جهت مشاهده این موضوع رک:

https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=E&Mode=1&sbdid=DA2AC62F-BB39-4E5F-9F7D-90BA3496D0A6&sbpid=9315B6D6-6BEE-4823-9723-425A74F9E290#_ftn200

۲۶. روزنامه رسمی به شماره ۲۰۴۸۵ مورخ ۹۴/۴/۱۴. مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره نهم، جلسه ۳۲۷، ص ۱۴.

۲۷. نظریه شماره ۷۷۸۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۳.

۲۸. در لایحه دولت ماده واحده‌ای با «۶۷ بند» که طی آن بسیاری از مواد و تبصره‌های «قانون مدیریت خدمات کشوری»، حذف یا اصلاح شده و مواد و تبصره‌هایی نیز به قانون مذکور الحاق شده بودند، آمده بود و در نهایت تنها یک ماده واحده بدون هیچ‌گونه بند یا تبصره‌ای به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

۲۹. جهت مطالعه گزارش کارشناسی شماره ۹۷۱۲۱۰۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷ مجمع مشورتی حقوقی پژوهشکده شورای نگهبان رک:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/FileLoad.aspx?id=qGT3B0vkySs=&TN=17tLyhyOobhXEiNsIbmkjnd5wklImN++/dN1yTOok7/CIKLHNakY+A==&NF=bHiIRfspeW0=>

۳۰. «۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

- ۲- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.
- ۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیاورده است.
- ۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است».
۳۱. «تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می‌باشد».
۳۲. ماد ۸ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱: «دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید».
۳۳. نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۹۵/۳/۱۹.

منابع

الف: فارسی

- بلاندل، جین (۱۳۹۶)، مقدمه‌ای بر مطالعه تطبیقی حکومت، ترجمه مهدی رضایی، تهران: خرسندی.
- پارکر، دیوید و کالین کرکپاتریک (۱۳۸۸)، «ارزیابی مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، اطلاع رسانی حقوقی، سال ششم، ش ۱۷ و ۱۸.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، مطالعه تطبیقی نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۹)، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شعبانی، قاسم (۱۳۸۸)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات اطلاعات، چاپ ۳۷.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ ۱۲.
- فیاضی، مسعود (۱۳۹۳)، «تفاوت تنقیح مناظ و الغای خصوصیت با قیاس»، حقوق اسلامی، ش ۴۲، پاییز ۹۳، ص ۹۹-۱۰۰.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۱)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر، جلد ۱.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۴)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: نشر دادگستر.
- غلامحسین، الهام و محمدامین ابریشمی‌راد (۱۳۹۳)، «نقد نظر شورای نگهبان در خصوص امکان ارسال مستقیم لوایح قضائی به مجلس»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال پانزدهم، ش ۴۰، ص ۵۵-۷۷.
- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۹)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پایدار، چاپ ۱۵.
- مرکزالمیر، احمد و سعید عطار (۱۳۹۷)، «آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانون‌گذاری»، مجلس و راهبرد، دوره ۲۵، شماره ۹۶، ص ۲۱۳-۲۳۶.
- مزی، مایکل (۱۳۸۵)، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن وکیلان، فصلنامه مجلس و پژوهش، ش ۵۲، ص ۱۹۷-۲۱۶.

نظریان، حمید (۱۳۹۷)، تحلیل حقوقی عمده‌ترین دیدگاه‌ها در خصوص مراجع تهیه و تصویب برنامه‌های توسعه کشور با تاکید بر برنامه‌های پنج‌ساله، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

نظریور، مهدی (۱۳۹۰)، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: دفتر نشر معارف، چاپ ۱۳.

ولائی، عیسی (۱۳۹۳)، فرهنگ تشریحی اصطلاحات اصول، تهران: نشر نی، چاپ ۱۱.

هریسی نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵)، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: انتشارات آیدین، چاپ ۵.

گزارش‌ها و اسناد

گزارش کارشناسی شماره ۹۷۱۲۱۰۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷ مجمع مشورتی حقوقی پژوهشکده شورای نگهبان، قابل مشاهده در تارنمای سامانه نظرات شورای نگهبان به نشانی ذیل:

<http://nazarat.shora-rc.ir>

روزنامه رسمی به شماره ۲۰۴۸۵ مورخ ۹۴/۴/۱۴، مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، دوره نهم، جلسه ۳۲۷، ص ۱۴.

مشروح مذاکرات شورای نگهبان، جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۳.

ب: لاتین

Blondel J. et. al (1970), "Legislative behavior: some steps towards a cross-national measurement", **Government and opposition**, Vol. 5, p 67-85.

Erik rasch, bjorn, tsebelis, George (2013), **The Role of Governments in Legislative Agenda Setting**, Routledge.

Faragher, Colin (2012), **Public Law Concentrate: Law Revision and Study Guide**, Oxford university Press.

Leyland, Peter (2012), **The constitution of the united Kingdom; A Contextual Analysis**, Hart Publishing.

Le Sueur, Andrew, Sunkin, Maurice, Jo Eric Khushal Murkens (2013), **Public law: text, cases, and materials**, oxford university press.

McInnes, David (2005), **Taking it to the hill: the complete guide to appearing before parliamentary committees**, university of Ottawa, 2nd edition.

Smookler, Jennifer (2006), Making a difference? The effectiveness of pre-legislative scrutiny, **Parliamentary Affairs**, Vol. 59, No. 3, pp 522-535.

Smartt, Ursula (2014), **Optimize public law**, Routledge.

Turpin, alexander, le sueur, Andrew (2016), **Parliament legislation and accountability**, hart publishing.

Turpin, Colin, Tomkins, Adam (2007), **British Government and the Constitution: Text and Materials**, Cambridge University Press.

<https://www.parliament.uk>

https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=E&Mode=1&sbid=DA2AC62F-BB39-4E5F-9F7D-90BA3496D0A6&sbid=9315B6D6-6BEE-4823-9723-425A74F9E290#_ftn200