

صلاحیت تکلیفی تقنین در اصل ۷۱ قانون اساسی؛ در چهار عرصه و بدون محدودیت

دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۱۹ تأیید: ۱۴۰۳/۶/۲۵ عبدالله بهارلویی*
و علیرضا جعفرزاده بهاء آبادی**

چکیده

وجود نیازها و ضرورت‌های تقنینی، واقعیتی غیر قابل انکار است که مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی مسؤولیت برآورده ساختن و رفع آن را بر عهده دارد. در چنین فرضی صلاحیت تصویب قانون توسط مجلس، نه اختیاری، بلکه تکلیفی خواهد بود؛ زیرا توقف اضرار هنگامت ناشی از خلأ قانون، تنها از مجرای انحصاری قوه مقننه می‌گذرد. مبتنی بر نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، اعمال صلاحیت قانون‌گذاری قوه مذکور را می‌توان در چهار عرصه حصری اقدام به تهیه طرح قانونی، تصویب طرح یا لایحه، اصلاح تکمیل و نسخ قوانین موجود و اصلاح یا اصرار پس از تصویب و ایراد شورای نگهبان، مورد ارزیابی قرار داد. با فرض وجود ضرورت واقعی در تقنین، صلاحیت تکلیفی مجلس شورای اسلامی در عرصه‌های چهارگانه مذکور، به دلیل مفروض دانستن مصلحت، با محدودیت‌های سه‌گانه لزوم عدم مغایرت با احکام اولیه شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مواجه نخواهد بود. تحقیق حاضر در بیان تفصیلی این مباحث، از روش توصیفی - تحلیلی بهره می‌برد.

واژگان کلیدی

قانون اساسی، حقوق اساسی، اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت قانون‌گذاری، صلاحیت تکلیفی

* دانش‌آموخته حوزه علمیه و عضو هیأت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری:
abdollahbaharloe@yahoo.com

** دانش‌آموخته حوزه علمیه و کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران:
Alireza.jafarzadeh2411@gmail.com

مقدمه

وجود قانون از مهم‌ترین عوامل استحکام جامعه است. تنها به وسیله قانونی که روابط را مبتنی بر انصاف و عدالت تنظیم می‌کند، دوام و استقرار جامعه امکان‌پذیر خواهد بود و جامعه فاقد قانون قابل دوام نیست (یوسفی‌راد، ۱۳۸۰، ص ۲۹۶). رسالت وضع قانون در سطح کلان بر عهده حاکمیت و از وظایف اصلی آن است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۹) که این وظیفه توسط حاکمیت، معمولاً به نهادی تحت عنوان قوه مقننه واگذار می‌گردد. وظیفه اولیه و کارویژه اصلی نهاد قانون‌گذار نیز وضع قوانین لازم‌الاجراء و تأمین‌کننده نیاز جامعه است (ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۹۸، ص ۱۸۰) و دیگر وظایف در اولویت‌های بعدی قرار می‌گیرند. از این‌رو، می‌توان گفت قانون‌گذاری قوه مقننه نبض حیات و استحکام جامعه بوده و مسؤولیت اصلی صیانت از آن بر عهده حاکمیت می‌باشد. بر این بنیاد، کارآمدی مجلس قانون‌گذار در بعد کلان و اعمال مناسب و بجای صلاحیت تقنین، ارتباط وثیقی با سنجش کارآمدی نظام سیاسی دارد؛ چراکه یکی از مهم‌ترین وظایف حکومت، برخورداری از نظام یا نهاد تقنینی مؤثر و کارآ است. تردیدی نیست که انحصار تقنین در قوه مقننه، نه فقط موجب حق قانون‌گذاری برای این نهاد است، بلکه این نهاد را مکلف به قانون‌گذاری در موارد لزوم، به‌منظور رفع نیازهای تقنینی جامعه نیز می‌نماید. این تکلیف در برابر حق مردم مبنی بر «برخورداری از قوه مقننه کارآمد»^۱ قرار می‌گیرد که بر اساس آن، شهروندان حق دارند از نهاد قانون‌گذاری که در مناسب‌ترین زمان، نیازهای قانونی آن‌ها را تأمین و به وضعیت خلأ قانون‌داری ضرورت، پایان دهد، بهره‌مند باشند.

با توجه به این مقدمه، می‌توان اصل ۷۱ قانون اساسی که تصریح می‌کند: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» را از زوایای مختلفی مورد بررسی و تحلیل قرار داد. یکی از این زوایا، پرداختن به فرضی است که اعمال صلاحیت قانون‌گذاری توسط مجلس مزبور، نه اختیاری، بلکه الزامی و تکلیفی است و مجلس نمی‌تواند (چه روا باشد؛ مانند اختلاف نظر نمایندگان

و چه ناروا؛ مانند تعارض منافع احزاب پارلمان) از وضع قانون استنکاف نماید. این فرض زمانی محقق است که در واقع الأمر، تصویب یک قانون عادی (منحصر در صلاحیت قوه مقننه)، اضطراری و مورد نیاز جدی دولت - کشور است و حاصل فقدان خلأ آن در طی گذشت زمان، ضرر هنگفت و کلان کل یا بخشی از جامعه و یا خسارت و ناکارآمدی در دیگر امور کشور است. با در نظر گرفتن فرض مذکور، این پرسش پدیدار می‌گردد که «چه تحلیل حقوقی ای می‌توان پیرامون اعمال صلاحیت تکلیفی مجلس در این حالت ارائه نمود؟» این پرسش را می‌توان در دو پرسش خاص تر طرح نمود؛ بدین صورت که اولاً: «اعمال صلاحیت مزبور در چه عرصه‌ها و بزنگاه‌هایی متبلور و قابل ارزیابی است؟» و ثانیاً: «پدیداری و اثرگذاری محدودیت‌های شرعی، اسناد بالادستی و مصالح عمومی در چنین حالتی به چه نحو است؟» توجه به این امر ضروری است که در فرض مسأله حاضر، هدف از لزوم اعمال صلاحیت تکلیفی مجلس شورای اسلامی، صرفاً وجود قانون و خروج از حالت خلأ قانونی است و کیفیت و مؤلفه‌های یک قانون خوب مورد نظر نیست. به عبارت دیگر، بررسی تکلیف مجلس در وضع قانون، برآمده از ضرورت و نیاز واقعی، صرفاً ناظر به وجود قانون است و نه کیفیت آن؛ چه آن‌که مفروض، نیاز ضروری به وجود (و رفع حالت خلأ) قانون است؛ هر چند از کیفیت مطلوب نیز برخوردار نباشد.

برخی پژوهش‌های موجود، اصل ۷۱ قانون اساسی را به صورت عام و بخشی از ابعاد و زوایای آن را به صورت خاص مورد بررسی قرار داده است. برای نمونه، کاظم کوهی اصفهانی در مقاله «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین؛ مطلق یا مقید» به این مسأله پرداخته است که آیا اصل مزبور مستلزم رعایت ویژگی‌های ماهوی «قانون» در وضع آن است یا خیر؟ هم‌چنین جواد تقی‌زاده و فاطمه سمیعان در مقاله خود تحت عنوان «تخصیص صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در نظم اساسی ایران»، امکان تقنین مجلس شورای اسلامی برای نهادهای خاص؛ مانند شورای عالی امنیت ملی را مورد بررسی قرار داده‌اند. با این وجود، موضوع حاضر؛ یعنی «فرض صلاحیت تکلیفی تقنین مجلس شورای اسلامی در اصل ۷۱ قانون اساسی، مبتنی بر نیاز

تقنینی ضروری؛ عرصه‌های سنجش و محدودیت‌های احتمالی آن»، فاقد پیشینه مشخصی است و مسأله جدیدی را مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهد. ضرورت پرداختن به موضوع مزبور، تمرکز آن بر «صلاحیت تکلیفی قانون‌گذاری مجلس، برآمده از نیازهای ضروری دولت - کشور» است که اهمیت و تأثیر پرداختن به آن در ارتقای کیفیت نظام حقوق اساسی، بر اهالی حقوق عمومی پوشیده نیست.

در ادامه پس از تبیین مفهوم صلاحیت تکلیفی و تمییز آن از صلاحیت اختیاری و کیفیت تصور هر کدام در اصل ۷۱ قانون اساسی، ابتدا به صورت‌های چهارگانه و انحصاری تجلی و ارزیابی اعمال این صلاحیت پرداخته می‌شود و سپس محدودیت‌های متصور بر تقنین در اعمال صلاحیت مذکور، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

صلاحیت تکلیفی و اختیاری

در حقوق عمومی، اصل همواره بر عدم صلاحیت است، اما با اعطای صلاحیت به مقام عمومی و اداری، حوزه اقدام و فعالیت مقام مزبور برای انجام پاره‌ای از امور تعیین می‌گردد. صلاحیت در یک دسته‌بندی به دو نوع اختیاری و تکلیفی تقسیم می‌گردد. صلاحیت اختیاری یا صلاحیت‌گزینشی بدین معناست که مقام عمومی در راستای انجام وظایف خود، اختیار اتخاذ تصمیم دارد (گرجی و فتحی، ۱۳۹۱، ش ۷۸، ص ۲۱۲). این صلاحیت، عبارت از اختیاری است که قانون به اداره می‌دهد تا بر اساس تشخیص خود، مبادرت به انجام یا ترک امور نماید (محمودی، ۱۳۹۰، ش ۴، ص ۳۹-۳۷) و یا از میان دو گزینه یا بیش‌تر، یکی یا بیش‌تر را برگزیند. در مقابل، اما صلاحیت تکلیفی، صلاحیتی است که به موجب آن، اداره یا مقام عمومی در صورت اجتماع شرایط، مکلف به اتخاذ تصمیم یا تصمیم‌های مشخص قانونی است و حق انتخاب میان چند گزینه را از دست می‌دهد (گرجی و فتحی، ۱۳۹۱، ش ۷۸، ص ۲۱۲).

با عنایت به دسته‌بندی فوق‌الذکر، اصل اولی در صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)، اختیاری بودن آن است (ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۹۸، ص ۳۶۸) و این مجلس می‌تواند مبتنی بر تشخیص خود، در خصوص

لزوم و یا عدم لزوم وضع قانون تصمیم‌گیری نماید. اما صلاحیت اختیاری مزبور؛ چنان‌که پیداست، مطلق نیست و در مواردی قوه مقننه مکلف به تقنین بوده و صلاحیت آن در این زمینه، تکلیفی است. بر این بنیاد، تعبیر «می‌تواند قانون وضع کند»، در اصل ۷۱ قانون اساسی، به معنای امکان‌شانه خالی کردن از امر تقنین نیست، بلکه صرفاً مشیر به حق قانون‌گذاری مجلس بوده و در بطن آن تکلیف و مسؤلیت تقنین نیز نهفته است (صالح احمدی، ۱۴۰۱ق، ص ۳۳۳). بنابراین، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی به معنای «جواز بالمعنی الأعم» بوده و علاوه بر تخییر (جواز بالمعنی الأخص)، در برگیرنده وجوب و لزوم نیز خواهد بود. نتیجتاً جواز تقنین قوه مقننه تعارضی با الزام و تکلیف به قانون‌گذاری در موارد لزوم و ضرورت نخواهد داشت.

قوانین خاص و سازمان‌دهنده (ارگانیک) نمونه‌ای روشن از صلاحیت تکلیفی مجلس قانون‌گذار است (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۱۳۵). دستور وضع قوانین مزبور، توسط قانون اساسی صادر می‌گردد و مجلس موظف به اقدام در این زمینه خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۱، ص ۷۵). با این حال، مصداق متصور در پژوهش حاضر که صلاحیت تقنینی مجلس را از اختیاری به تکلیفی مبدل کرده، زمانی است که در واقع الأمر، وجود یک قانون عادی نیاز قطعی و ضروری جامعه و کشور بوده و در اثر فقدان آن، خسارت‌های هنگفتی بر دولت - کشور تحمیل می‌گردد. در چنین فرضی نیز مجلس مکلف به تقنین است و نمی‌توان صلاحیت وضع قانون توسط آن را اختیاری تلقی نمود. با این توضیحات، در باره صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در اصل ۷۱ قانون اساسی، دو فرض قابل تصور است. فرض نخست، صلاحیت اختیاری در اقدام یا عدم اقدام به تقنین در موضوعات و حوزه‌های گوناگون و فرض دوم، صلاحیت تکلیفی در اقدام به تقنین در موضوع مشخص است.

صور چهارگانه ارزیابی تکلیف تقنین

پرسشی که با توجه به مقدمه فوق پدیدار می‌گردد، این است که مقصود از

مكلف بودن مجلس شورای اسلامی نسبت به وضع قانون، اقدام به استفاده از کدام صلاحیت‌ها است؟ به عبارت بهتر، تکلیف مجلس در قانون‌گذاری، چه حوزه‌ها و چه مراحل از فرآیند تقنین است و کدام عرصه‌ها باید برای سنجش کارآمدی قوه مقننه مورد بررسی قرار گیرد؟ در پاسخ باید گفت ارزیابی عمل مجلس شورای اسلامی به صلاحیت تکلیفی تقنین، انحصاراً در چهار عرصه ظهور و بروز پیدا می‌کند که مجلس موظف خواهد بود متعاقب تحقق ضرورت تقنین، از اطاله و تعلل و یا انفعال و توقف در فرآیند تقنین مورد نیاز اجتناب کرده و به روند تصویب قانون مورد نیاز و خروج کشور از حالت خلأ قانون عادی (فارغ از کیفیت آن) تسریع بخشد. ناکارآمدی مجلس در هر یک از این عرصه‌ها را می‌توان فرار از ادای تکلیف تلقی نمود. ذیلاً به تبیین چهار عرصه مزبور پرداخته می‌شود.

تهیه طرح

نخستین عرصه ارزیابی عمل به تکلیف تقنین توسط مجلس شورای اسلامی، اقدام این مجلس به تهیه طرح قانونی است. در راستای اصول ۷۱ و ۷۴ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی از این صلاحیت برخوردار است که پیشنهادهای قانونی خود را در قالب طرح قانونی به رأی گذاشته و تبدیل به قانون نماید. این اختیار، صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی برای قانون‌گذاری نام دارد (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۱۱۳-۱۱۲). در متون حقوقی، از این دست پیشنهادهای با عنوان «ابتکار قانون» یاد می‌شود که عبارت است از حق ابداع و تنظیم پیشنهاد در جهت وضع قانون جدید یا اصلاح قانون موجود (طاهری، ۱۳۹۵، ص ۱۳۳). ابتکار و پیشنهاد متن قانون، نخستین مرحله آیین قانون‌گذاری است و مجلس شورای اسلامی در ابتکار طرح‌های قانونی از این جهت که آغازکننده فرآیند تقنین از همان ابتدا است، نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای را در ساختار و جهت‌گیری ماهوی و شکلی خواهد داشت (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۸، ص ۴۳۱). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۲ نقش مهمی در این مرحله، جهت شناخت صلاحیت تکلیفی قانون‌گذار مبتنی بر نیازها ایفا می‌کند.^۳

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، از آنجا که نمایندگان مردم در مجلس نسبت به خواست و نیاز جامعه و افراد آن آگاهی و شناخت دارند، از این اختیار بهره‌مند خواهند بود که در صورت احراز ضرورت وجود یک قانون برای کشور، رأساً (بدون درخواست نهادهای دیگر) از طریق ارائه طرح قانونی، خواستار تصویب آن از سوی مجلس گردند (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۱۴۱). در این باره اصل ۷۴ قانون اساسی تصریح می‌کند:

... طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

این طرح‌ها با ذکر دلایل لزوم تهیه و امضای نمایندگان پیشنهاددهنده به رئیس مجلس تسلیم و پس از اعلام وصول به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌شود.^۴ نمایندگان مبدع طرح قانونی حق دارند برای ارائه توضیح پیرامون ایده خود در کمیسیون‌ها حاضر شوند.^۵ بنابراین، اقدام یا عدم اقدام قوه مقننه نسبت به تهیه طرح قانونی، نخستین عرصه و مؤلفه برای سنجش عمل به صلاحیت تکلیفی تقنین است و نتیجتاً در فرض دوم، مجلس شورای اسلامی به دلیل عدم استفاده از صلاحیت خود، مسؤول خواهد بود.

تصویب طرح یا لایحه

در کشورهایی؛ مانند جمهوری اسلامی ایران که دارای نظام تفکیک قوای نسبی هستند، علاوه بر طرح‌های قانونی که توسط مجلس پیشنهاد می‌گردند، دولت‌ها نیز از حق تهیه و پیشنهاد لایحه قانونی به مجلس برای تصویب برخوردارند (مدنی، ۱۳۹۰، ص ۱۵۷). لایحه قانونی به پیشنهادات قانونی می‌گویند که از سوی دولت به مجلس فرستاده می‌شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۶، ص ۷۲) و این لوایح می‌تواند از سوی قوه مجریه، قوه قضائیه و یا شورای عالی استان‌ها (طرح) پیشنهاد گردد.

صلاحیت دولت برای نوشتن لایحه، اما به هیچ وجه نافی صلاحیت مجلس در نوشتن طرح نیست؛ هرچند به نظر می‌رسد در نظام‌های دارای تفکیک قوای نسبی؛ مانند نظام جمهوری اسلامی ایران (بوشهری، ۱۳۷۶، ج ۱، ص ۸۲)، اصل بر ابتکار قوانین

توسط دولت و در قالب لایحه است (مدنی، ۱۳۹۰، ص ۱۵۷). زیرا دولت در مقام اجرا، بیش از مجلس با نیازهای جامعه و حقوق و تکالیف آنها سروکار دارد و از نزدیک نسبت به آنها آگاه است (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۱۴۰). لذا قاعده‌تاً ابتکارات تنظیم‌گری از طریق پیشنهاد متن قانونی باید از سوی دولت طرح گردد. رویه عملی نیز مؤید همین امر است و در عمل عمدتاً و اکثراً دولت از طریق ارائه لوایح اقدام به پیشنهاد قانون می‌کند (عباسی لاهیجی، ۱۳۹۶، ص ۱۷۷). ثمره این مسأله که آیا اصل بر ابتکار دولت در پیشنهاد قانون است یا پارلمان، زمانی خواهد بود که هر یک از دولت و پارلمان در مرحله نگارش به دلایلی (مانند حساسیت موضوع و یا چنددستگی جامعه در باره آن) با عدم اقدام به نگارش متن پیشنهادی قانون در پی سلب مسؤولیت از خود بر آیند. طبیعتاً، اگر اصل با ابتکار مجلس باشد، عمل مجلس به صلاحیت تکلیفی خود با چالش جدی مواجه خواهد شد، به خلاف زمانی که مسؤولیت این مرحله در اصل با دولت باشد.

تعیین سرنوشت جملگی ابتکارات قانونی؛ اعم از طرح و لایحه به دست نمایندگان قانون‌گذار منتخب مردم است که نقش بسیار مؤثری در تصویب یا عدم تصویب یک قانون پیشنهادشده (اعم از طرح یا لایحه) ایفا می‌کنند. صحبت کردن و استدلال نماینده به عنوان نماینده موافق یا مخالف؛ چه پیش از شروع بحث و چه در جلسه رسیدگی، اهمیت بسزایی در تصحیح، تکمیل و یا رد محتوای قانون پیشنهادی خواهد داشت.^۶ اعمال قانون‌گذار از راه‌های مختلف می‌تواند یک قانون را متولد و یا از تولد آن جلوگیری کند. در مرحله بررسی متن پیشنهادی، نمایندگان مخالف می‌توانند با استفاده از ابزارهایی هم‌چون درخواست تعویق بررسی، درخواست تحقق برخی شرایط، درخواست ارسال به کمیسیون مخصوص، درخواست تغییر دستور جلسه، پیشنهاد عدم قبول و ... در فرآیند تصویب تأثیر سلبی و ایجابی به‌جای بگذارند. به‌دیگر عبارت؛ هرچند در فرآیند تصویب قوانین، شیوه‌هایی از جمله ایجاد محدودیت در سخن‌گفتن و مداخلات نمایندگان در آیین‌نامه‌های داخلی پیش‌بینی شده است، مجالس حتی المقدور موفق شوند در اسرع اوقات به نتیجه برسند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۶، ص ۲۲۰)، اما

هر نماینده مجلس این امکان را دارد که برای جلوگیری از تصویب متنی که طبق نظر شخصی یا گروه پارلمانی وی خلاف منافع و مصالح مملکت (یا شخصی و حزبی و ...) است، به ابزارهایی هم‌چون به‌چالش کشیدن جلسات از طریق اخطار قانون اساسی، مخالفت یا موافقت در کلیات، پیشنهاد حذف کل، پیشنهاد جایگزین، پیشنهاد جایگزین جزء، پیشنهاد اصلاح در عبارات مختلف،^۷ پیشنهاد حذف جزء یا عبارت، پیشنهاد رفع ابهام و ... (مردانی، ۱۳۸۵، ص ۳)، تقاضای تعلیق جلسه یا تنفس، تقاضای احراز «حد نصاب»، هنگام رأی‌گیری، بهانه ایراد آیین‌نامه‌ای و درخواست اجرای مقررات مربوطه برای تعویق بررسی قانون، تقاضای رأی‌گیری علنی برای گرفتن وقت، آبسترسسیون (اختلال)^۸ و ... متمسک گردد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۸، ص ۴۳۸). نتیجه آن‌که نقش نمایندگان در سرنوشت هر طرح یا لایحه قانونی، کلیدی و مؤثر است و در نهایت نیز رأی مثبت و یا منفی آن‌هاست که سرنوشت یک ابتکار قانونی را مشخص می‌کند (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۶، ص ۷۳).

مرحله دوم؛ یعنی مرحله بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس در مقایسه با دیگر مراحل، از اهمیت بیش‌تری در احراز عمل قوه مقننه به صلاحیت تکلیفی خود برخوردار است؛ چراکه بررسی لوایح و طرح‌های قانونی در این سطح، اگر با شکست و یا کندی مواجه شود، علاوه بر این‌که به نوعی به معنای نقض غرض است (قاضی، ۱۳۹۸، ص ۴۳۷)، بازآوری مجدد آن‌ها به چرخه تقنین را نیز دشوارتر می‌نماید. در مواردی ممکن است در صورت عدم تصویب لایحه یا طرح در صحن عمومی مجلس (با دلایل موجه یا غیر موجه) امکان ارائه آن از شش ماه تا یک سال وجود نخواهد داشت (مدنی، ۱۳۹۰، ص ۱۵۸) که این خود بر اطاله روند قانون‌گذاری و افزایش ضریب ناکارآمدی مجلس می‌افزاید.^۹ شایسته ذکر است که موضوع حق، محل بحث انحصاری در لوایح و طرح‌های صرفاً قانونی ندارد و دیگر تصمیم‌گیری‌های انحصاری مجلس از جمله موضوعات اصول ۶۸، ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۲، ۸۳ قانون اساسی که تکالیف خاصی برای مجلس معین کرده است را نیز در بر می‌گیرد.

بنابراین، دومین عرصه ارزیابی اعمال صلاحیت تکلیفی مجلس شورای اسلامی در

امر تقنین، عملکرد آن در تصویب طرح‌ها و لوایح است که متعاقب تعلق، کندی، اخلال و ... (به هر دلیلی)^{۱۰} می‌توان قوه مقننه را در عمل به صلاحیت مزبور ناکارآمد و مسؤول شناخت.

اصلاح، تکمیل و نسخ قوانین موجود

اصلاح، تکمیل و نسخ قوانین موجود، تنها از سوی مرجعی که آن را وضع کرده یا در طبقه‌بندی قوانین مرجع عالی‌تر است، امکان دارد (کاتوزیان، ۱۳۹۶، ص ۱۶۸). لذا مجلس موظف است با کار مفید و کارشناسی شده پیرامون کلیه قوانین و در موضوعات مختلف نسبت به بهیئگی و بروزرسانی آن‌ها اقدام نموده و با اصلاح، تکمیل و یا نسخ قوانین موجود و معتبر از امور مردم و جامعه گره‌گشایی کند (بوربور، ۱۳۹۲، ص ۱۳۷). وجود قوانین مشابه، مغایر، فاقد ظرفیت اجرا و ... همواره مقتضی و محتاج ورود مقنن به عرصه اصلاح یا حذف آن‌هاست (کریمی راد، ۱۳۸۵، ص ۳۳). صلاحیت و ابتکار عمل مجلس برای قانون‌گذاری بر خلاف نگاه اولیه منحصر ابداع و پیشنهاد متن جدید برای اولین بار نیست، بلکه اقدام به منظور تکمیل و اصلاح و تعدیل متن قانونی موجود را نیز باید ابتکار قانون‌گذار برای ورود به مرحله آغازین آیین قانون‌گذاری دانست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۸، ص ۴۳۱). از این رو، این عرصه از تجلی کارآمدی مجلس شورای اسلامی و عمل به صلاحیت تکلیفی خود، قابل گنجایش ذیل بخش اول است و مسامحتاً و برای برجستگی، به تفکیک و جداگانه آمده است. هر چند اقدام به نسخ قوانین ناکارآمد و مخل جهت نظم‌بخشی و افزایش کارایی نظام قانونی، امری متمایز از قانون‌گذاری (اعم از وضع و اصلاح و تکمیل) است.

ماده ۵ «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی، معاونت قوانین، این مجلس را موظف کرده است حداکثر یک‌سال پس از اجرایی شدن هر قانون، گزارشی از نحوه اجرا و موارد ابهام، اجمال، تعارض، نقص و هرگونه ایراد اجرایی آن را به رئیس مجلس، دولت، شورای عالی تنقیح و کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس تقدیم و پیشنهاد اصلاحی لازم برای رفع نقایص یادشده جهت اقدامات

قانونی ارائه نماید. هم‌چنین بند (۱-۴) تبصره ۱ ماده ۳ این قانون، معاونت مزبور را موظف می‌داند در امتداد وظایف تنقیحی خود در خصوص قوانین، نسبت به تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آن‌ها منتفی یا نسخ ضمنی شده اقدام نموده و آن را به هیأت‌رئیس مجلس جهت طی مراحل قانونی ارائه دهد. تبصره ماده ۱۱۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز نصاب رأی برای نسخ، حذف، لغو و اصلاح قوانین را (جز در مواردی که در این آیین‌نامه به صراحت نصاب دیگری تعیین شده باشد) نصاب تصویب آن می‌داند.

اصلاح یا اصرار پس از تصویب و قبل از تأیید شورای نگهبان

مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم^{۱۱} آمده بر عهده شورای نگهبان^{۱۲} است.^{۱۳} از این‌رو، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان نیز موظف است هر مصوبه را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول (قابل تمدید تا ده روز دیگر^{۱۴})، از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد (و آن‌ها را تأیید) و چنان‌چه آن را مغایر ببیند (ضمن گزارش صریح علت)، برای تجدید نظر به مجلس باز گرداند.^{۱۵} مصوبات مجلس تا زمان اعلام نظر نهایی شورای نگهبان از دستور خارج نمی‌شود.^{۱۶} در صورت ارجاع مصوبه از سوی شورای نگهبان، مجلس موظف است طبق قانون^{۱۷} یا نسبت به اصلاح آن اقدام و آن را مجدداً به شورای نگهبان جهت کسب تأیید ارسال نماید (که این فرآیند تا کسب تأیید نهایی ادامه می‌یابد) و یا در صورت تشخیص وجود مصلحت نظام نسبت به ضرورت تصویب آن اصرار نماید که در این صورت، به مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت رفع اختلاف ارسال می‌شود.^{۱۸} بنابراین، در این سطح، کارآمدی مجلس از منظر عمل به صلاحیت تکلیفی خود در تقنین، با عنایت به اقدام یا عدم اقدام آن به اصلاح یا اصرارکردن نسبت به مصوبه در زمان مطلوب، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

نهایتاً مشخص گردید که چهار عرصه و مرحله را مشخصاً باید در مورد وظایف مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار داد تا بتوان نسبت به کارآمدی قوه مقننه در اعمال صلاحیت تکلیفی قانون‌گذاری در زمان مطلوب نظر داد. اگر قوه مقننه در این چهار مرحله در زمان مطلوب و قابل قبولی اقدام به تقنین نمود، می‌توان آن را نهادی کارآمد در بهره‌گیری صلاحیت تکلیفی قانون‌گذاری خود شناسایی کرد؛ و گرنه کندی، تعویق و توقف تقنین، هیچ تناسبی با کارآمدی مجلس در این زمینه نخواهد داشت. این گزاره با نگاهی به ماده ۱۳۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قابل فهم‌تر می‌شود؛ چراکه نشان می‌دهد در عرصه عمل و عالم واقع، با پدیده‌ای به نام «طرح‌ها و لوایح معوقه» روبرو هستیم که لازم است به آن‌ها رسیدگی شود.^{۱۹}

فقدان محدودیت‌های تقنین در صلاحیت تکلیفی

در همه کشورها قانون‌گذاری با محدودیت‌هایی مواجه خواهد بود که این موارد در قانون اساسی، عادی، عرف و یا سنت، جدول‌بندی و مشخص است (همان، ص ۴۹۴). در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز برخی محدودیت‌ها را می‌توان برای صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی بر شمرده که تبعاً باید این امر در سنجش اعمال صلاحیت تکلیفی قانون‌گذاری در نظر داشت. برخی از این موارد در قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است و اصل ۷۱ این قانون بلافاصله پس از اعطای صلاحیت عام قانون‌گذاری به مجلس، آن را مقید به حدود مقرر در قانون اساسی می‌داند. همچنین اصل ۷۲ قانون اساسی صراحتاً از «اصول و احکام مذهب رسمی کشور» و «قانون اساسی» به عنوان دو خط قرمز مهم نام می‌برد. در عین حال، برخی عناوین محدودیت‌آفرین را نیز می‌توان فراتر از قانون اساسی و به تعبیری برآمده از روح آن در نظر گرفت. به‌طور کلی مهم‌ترین محدودیت‌های حاکم بر تقنین قوه مقننه در چهار عنوان ذیل قابل طرح است:

موازن شرعی

در مبانی اندیشه اسلامی هرگونه قانون‌گذاری تنها در صورتی مجاز است که صلاحیت قانون‌گذار به نوعی مأذون از سوی خداوند قلمداد گردد و ضرورتاً قانون‌گذار حق ندارد بر خلاف اراده الهی قانونی را مقرر دارد (طباطبایی، ۱۳۵۴، ص ۱۸۴-۱۷۹). جمهوری اسلامی نیز نظامی است که بر پایه ایمان به خدای یکتا، وحی الهی و دیگر اصول و مبادی اسلامی بنیان نهاده شده و از همین رو، حاکمیت در تشریح را از آن خداوند و وحی او را دارای نقش بنیادین در بیان قوانین می‌داند.^{۲۰} بر پایه همین باور بنیادی، اصل ۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازن اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.^{۲۱}

در نتیجه مجلس شورای اسلامی حق ندارد قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور مغایرت داشته باشد^{۲۲} و نمایندگان باید سوگند یاد کنند که «پاسدار احکام اسلام» باشند.^{۲۳} بنابراین، اساساً نمی‌توان عدم تقنین قوه مقننه در امور ثابت شرعی و در زمینه مغایر با موازن اسلامی را با ناکارآمدی آن مقارن دانست؛ چراکه قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران صلاحیت قانون‌گذاری در حوزه مواضع و احکام مغایر با شرع را ندارد^{۲۴} که البته برای این امر، علاوه بر ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های نهادینه‌شده، ضمانت اجرایی هم‌چون شورای نگهبان نیز پیش‌بینی شده است.

قانون اساسی

قانون اساسی هر کشور قانون برتر است و تبلور خواسته‌های مردم و مبین نهادها، امور و شؤون و تعیین‌کننده و تضمین‌کننده حقوق و تکالیف زمامداران و مردم تلقی می‌شود. لذا باید برای اداره امور کشور و در تمام زمینه‌ها از جمله تقنین مرتب و فرامین

این قانون مبنا قرار گیرد (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۱۵۴). در برخی از متون حقوقی، از قانون اساسی با عنوان میثاق ملی یک کشور یاد شده است که باید آن را «کالبد استخوان‌بندی قوانین دیگر» و در صدر سلسله‌مراتب قوانین و مقررات دانست (بوشهری، ۱۳۷۶، ج ۱، ص ۷). قانون اساسی باید بدون هیچ تبعیضی؛ هم بر تمامی قواعد قانونی و هم بر تمام مجریان قانونی حاکمیت داشته باشد (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۶، ص ۵۱۹). اگر قانون‌گذاری با قانون اساسی مغایرت داشته باشد، امور اجرایی کشور و نظم اجتماعی را با مشکل و اخلال مواجه می‌کند (بیگزاده، ۱۳۸۷، ص ۸۳). این مهم در قانون اساسی^{۲۵} و سیاست‌های کلی نظام^{۲۶} نیز مورد تأکید قرار گرفته است. ضرورت مزبور در هر نظام قانونی موجود است و کشورهای مختلف به‌منظور تضمین عدم تخطی قوانین و هنجارهای فرودین از قوانین و هنجارهای فرازین حقوقی و ارزشی خود اقدام به تدارک و پیش‌بینی نهادها و ارگان‌هایی؛ اعم نظارتی، سیاسی و قضایی نموده‌اند (ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۹۸، ص ۳۶۹). برای نمونه قانون اساسی فرانسه ضمن پیش‌بینی «شورای قانون اساسی»، در اصل ۶۱ فرانسه تصریح می‌کند:

قوانین بنیادی پیش از امضا و صدور فرمان اجرا باید به شورای قانون اساسی ارجاع شود تا در باره مطابقت آن‌ها با قانون اساسی نظر خود را اعلام نماید.^{۲۷}

و یا اصل ۵ قانون اساسی بلغارستان مقرر می‌دارد:

قانون اساسی در صدر قوانین کشور قرار دارد و هیچ قانون دیگری نمی‌تواند آن را نقض کند (مدنی، ۱۳۷۴، ص ۲۳۷).

شایسته ذکر است که بسیاری از محدودیت‌های قانون‌گذاری از جمله محدودیت موجود در اصل ۷۵ قانون اساسی^{۲۸} نیز در همین چهارچوب قابل جای‌گذاری هستند و نمی‌توان آن‌ها را در عرض قانون اساسی، موازین شرعی و ... ذکر و بررسی نمود.

سیاست‌های کلی نظام

رئیس یا شخص اول حاکمیت در بسیاری از کشورها از این اختیار برخوردار است

که با فرامین و تدابیر خود، مسیر حرکت اجزا و بخش‌های گوناگون نظام را در جهت انسجام و هماهنگی بیش‌تر طی احکامی تعیین و ترسیم نماید. این احکام فارغ از عنوان آن‌ها لازم‌الاجرا و یکی از منابع حقوق اساسی به حساب می‌آید (جمعی از نویسندگان، ۱۳۹۶، ص ۴۳۳). در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز رهبری طبق قانون اساسی و به لحاظ شأن خاص امامت، صاحب اختیاراتی است که اعمال آن‌ها موازینی را پدید می‌آورد که باید آن‌ها را از منابع حقوق اساسی دانست (مدنی، ۱۳۶۲، ج ۱، ص ۱۲۹). یکی از این اختیارات، «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» است که در بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی پیش‌بینی گردیده است. سیاست‌های کلی نظام، مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص است (انصاری، ۱۳۸۵، ص ۸۵) و قوه مقننه موظف است^{۲۹} قوانین را در چهارچوب این کلان‌سیاست‌ها به تصویب برساند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ص ۶۳۹-۶۳۸). بر اساس بند دوم ماده مزبور، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» نیز بر عهده رهبری است که هم‌اکنون به‌موجب ذیل این اصل که تفویض وظایف و اختیارات رهبری به شخص دیگر را مجاز دانسته است، «هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»^{۳۰} مستند به این تفویض بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت عدم مغایرت با این سیاست‌ها نظارت می‌کند.^{۳۱} بنابراین، از دیگر محدودیت‌های تقنینی قوه مقننه در تقنین، مفاد سیاست‌های کلی نظام است.

مصالح عمومی

مصالح عمومی؛ یعنی آن‌دسته از مصالحی که عموم مردم به آن نیازمندند و از این روی، زندگی خویش را به تصمیمات نظام سیاسی محدود و مقید می‌کنند. تأمین این مصالح توسط حاکمیت، بخشی از وظایف حاکمیت است (ایزدهی، ۱۳۹۴، ص ۳۶۴). رعایت این مصالح در نظام سیاسی جمهوری اسلامی یک اصل ضروری است. نظریه‌پرداز و بنیان‌گذار جمهوری اسلامی در کتاب «ولایت فقیه» چنین می‌گوید:

کسی که بر مسلمین و جامعه بشری حکومت دارد، همیشه باید جهات عمومی و منافع عامه را در نظر بگیرد (امام خمینی، ۱۳۸۱، ص ۸۵).

در حقوق عمومی نیز اصل بر اولویت و ترجیح مصالح و منافع عمومی بر مصلحت و منفعت شخصی است (رحمت‌اللهی و آقامحمدی، ص ۱۳۹۹، ص ۱۹۵).

با توجه به لزوم رعایت مصالح عمومی از سوی حاکمیت در اعمال خود، مجلس متشکل از نمایندگان قانون‌گذار نیز همواره ملزم به در نظر داشتن مصالح عمومی در تقنین خود و مقدم داشتن آن بر مصالح فردی، گروهی و حزبی است.^{۳۲} حقوق اسلامی هم پیوسته بر این اصل بنیادین تأکید دارد که قانون‌گذاری باید بر اساس مصالح اجتماعی (و نه فردی یا گروهی) صورت گیرد (عمید زنجانی، ۱۳۷۴، ص ۵ و ۱۱۹).

پس از شناخت محدودیت‌های فوق باید گفت می‌توان اطلاق ممنوعیت وضع قانون مغایر با اصول و احکام مذهب رسمی کشور، قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و مصالح عمومی را در فرض وجود تصور صلاحیت تکلیفی مجلس در قانون‌گذاری به چالش کشید و در نتیجه محدودیت‌های مزبور را با ملاحظاتی مانع از اقدام ابتدایی به تقنین در فرض وجود صلاحیت تکلیفی برای مجلس در این زمینه ندانست؛ چراکه در فرض پژوهش حاضر (نیاز ضروری به یک قانون و لزوم تقنین مجلس) مصلحت عمومی (محدودیت چهارم) محقق و در عین حال، توجیه‌کننده عبور از سه محدودیت نخست است.

توضیح آن‌که بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، این احتمال و اختیار در خصوص مجلس شورای اسلامی پذیرفته شده است که این نهاد می‌تواند در مواردی با احراز مصالح مهم کشور تشخیص دهد که یک قانون علی‌رغم مخالفت آن با موازین شرع و یا قانون اساسی به تصویب رسد. در این صورت، مجلس موظف است قانون‌گذاری بر اساس احکام اولیه شرع و اصول قانون اساسی را کنار نهاده و قانونی را به تصویب برساند که صراحتاً و یا ضمناً با این دو مرجع در تضاد است. این اختیار بدین جهت است که قاعده عقلی «تقدیم مهم بر مهم» اقتضا دارد که به مصالح ملزمه کشور در تصمیم‌گیری‌ها توجه شده و بر اساس آن، قانون لازم برای جامعه در هر صورتی به تصویب برسد. در این صورت، حکومت اسلامی و قوای آن موظف است به دستور عقل

و نقل، حکم مهم‌تر را در جامعه اجرایی سازد و در نتیجه حکم مهم را به‌منظور احراز حکم و مصلحتی اهم موقتاً تعطیل نماید (جوادی آملی، ۱۳۹۵، ص ۴۶۵-۴۶۴). مجلس شورای اسلامی یکی از مراجع و نهادهایی است که بدایتاً حق تشخیص این مصلحت اهم را داراست. بدیهی است شورای نگهبان بر اساس وظیفه ذاتی خود مبنی بر لزوم مردود دانستن مصوبات مغایر با احکام اولیه شرع^{۳۳} و قانون اساسی به رد چنین مصوباتی اقدام می‌ورزد و آن را برای تجدید نظر به مجلس باز می‌گرداند، اما مجلس نیز مطابق اصل پیش‌گفته حق دارد بر وجود مصلحت اهم اصرار نموده و مصوبه مرجوعه را جهت رفع اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع نماید.

در نتیجه هرچند در اصل ۷۲ قانون اساسی تصریح شده است که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، اما اطلاق این امر حداقل در خصوص قانون اساسی^{۳۴} محل اشکال بوده و با اتکا به دلایل عقلی، نقلی، حقوقی و قانونی می‌توان گفت مجلس قانون‌گذار در صورت تشخیص مصلحت می‌تواند قوانین مغایر با احکام اولیه و قانون اساسی را تصویب و نسبت به تأیید آن در مراجع نظارتی و تجدید نظر (شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام) اصرار ورزد. مختصر آن‌که بر خلاف دیدگاه برخی (ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۹۸، ص ۳۶۹-۳۶۸)، اصل ۷۲ قانون اساسی نمی‌تواند به‌نحو مطلق اصل ۷۱ این قانون را مقید نماید.

هم‌چنین چنان‌که بیان شد، محدودیت قانون اساسی نیز موجب عدم اقدام مجلس به تقنین در موارد دارای مصلحت و ضرورت نیست و نمی‌توان آن را مانعی بر سر راه تحقق کارآمدی تقنینی آن دانست. تردیدی وجود ندارد که موازین اسلامی و قانون اساسی بر مصوبات مجلس حاکمیت دارند و هیچ متن قانونی نباید با این دو منبع در تضاد باشد، اما در مواردی نفس ایجاد و اجرای قانون، خود یک مصلحت است و عدم خلق و اجرای آن می‌تواند امور کشور را با اختلال مواجه سازد (هاشمی، ۱۳۹۴، ج ۲، ص ۱۵۵). لذا نیاز کشور و جامعه به تقنین؛ هرچند در تضاد با قانون اساسی و شرع باشد، در صورت وجود مصلحت، مجلس نمایندگان را از مسؤولیت تقنینی خود در

راستای تأمین حق برخورداری از قوه مقننه کارآمد میرا نمی‌سازد و این نهاد موظف خواهد بود به صلاحیت تقنینی خود کارآمد ظاهر گردد.^{۳۵}

علاوه بر موازین شرعی و قانون اساسی؛ هرچند احتمال در تغایر بودن مصوبه دارای مصلحت مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام ضعیف است، اما اگر چنین تعارضی صورت پذیرد، تردیدی در لزوم احراز مصالح مهم متعارض با سیاست‌های مزبور وجود ندارد؛ چه آن‌که این سیاست‌ها هرگز از لحاظ درجه اعتباری و هنجاری فراتر از موازین شرعی و قانون اساسی نیستند. نتیجتاً مجلسی که به زعم یا بهانه تغایر یک تقنین با سیاست‌های یادشده از قانون‌گذاری استنکاف نماید، هر آینه در معرض ناکارآمدی و عدم اعمال صلاحیت تکلیفی و لازم خود خواهد بود.

در نهایت، احتمال محدودیت‌آفرینی عامل چهارم؛ یعنی مصالح عمومی در فرض پژوهش حاضر (ضرورت وضع یک قانون) اساساً منتفی است؛ چراکه خود وضع قانون مورد نیاز، مصلحتی است که موجب عبور از احکام اولیه شرعی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام می‌باشد. لذا از بنیان، امکان تصور فقدان مصلحت در موضوع صلاحیت تکلیفی تقنین وجود ندارد. نتیجه آن‌که پارلمان می‌تواند در فرض صلاحیت تکلیفی تقنین، مبتنی بر احراز مصلحت مهم، با عبور از احکام اولیه شرعی و اصول قانون اساسی و بالتبع سیاست‌های کلی نظام، به تصویب طرح یا لایحه‌ای اقدام ورزد و در نهایت، تشخیص وجود یا عدم وجود مصلحت را به مراجع ذی‌صلاحیت؛ یعنی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بسپارد. بدیهی است که در فرض تشخیص عدم وجود مصلحت و رد مصوبه نیز کارآمدی مجلس در عمل به صلاحیت تکلیفی خود دچار خدشه نشده و مسؤلیتی متوجه این نهاد نخواهد بود.

نتیجه‌گیری

برآمده از سطور پیشین، صلاحیت مذکور در اصل ۷۱ قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی در وضع قانون؛ هرچند ابتدائاً و بر اساس اصل اولی، اختیاری و منوط به اراده قانون‌گذاران است، اما این امر مانع از در نظر گرفتن صلاحیت تکلیفی در تقنین

در موارد خاص نیست. یکی از این موارد، زمانی است که در واقع الامر، نیاز و ضرورت محققى برای دولت - کشور، قانون‌گذاری قوه مقننه به‌عنوان نهاد انحصاری وضع قانون عادی را اقتضا دارد؛ به‌نحوی که خلأ قانون مزبور موجب اضرار هنگفت به جامعه، حاکمیت و یا بخشی از آن‌هاست. در این حالت، قانون‌گذار عادی مکلف به وضع قانون (فارغ از مطلوب بودن کیفیت آن) خواهد بود. برای سنجش و ارزیابی اقدام مجلس شورای اسلامی و اعمال صلاحیت مذکور، چهار موقف و عرصه را می‌توان به‌صورت حصری از نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح نمود. نخستین عرصه، تهیه طرح قانونی است که متعاقب عدم اقدام به آن، می‌توان عدم اعمال صلاحیت تقنینی را نتیجه گرفت. عرصه دوم، عملکرد قوه مقننه در تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی است؛ کندی، تعلل و توقف مجلس در این مرحله نیز به معنای عدم استفاده از صلاحیت انحصاری و تکلیفی تقنین خواهد بود. هم‌چنین، اگر پارلمان در اصلاح، تکمیل و نسخ ضروری قوانین موجود دچار آفات پیش‌گفته شود و یا این‌که پس از تصویب قانون جدید و ایراد شورای نگهبان، نسبت به اصلاح آن و یا اصرار بر آن اقدام نرزد، چنین می‌توان گفت که در اعمال صلاحیت تکلیفی خود موفق نبوده است. هرچند قانون‌گذاری قوه مقننه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با محدودیت‌ها و شرط مهمی؛ یعنی موازین شرعی (احکام اولیه)، قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و مصالح عمومی مواجه است، اما در فرض حاضر (صلاحیت تکلیفی مجلس شورای اسلامی در تقنین، متکی بر ضرورت محققه) اقدام ابتدایی مجلس در ابتکار تا تصویب قانون با هیچ‌یک از محدودیت‌های مذکور مواجه نخواهد بود؛ زیرا با فرض ضرورت، می‌توان بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی که وضع قانون مغایر با موازین شرع و قانون اساسی (و طبعاً سیاست‌های کلی نظام) را اجازه می‌دهد، تصویب قانون ضروری را (هرچند مستلزم مغایرت به محدودیت‌های سه‌گانه باشد) بلامانع دانست. سخن‌گفتن از محدودیت‌آفرینی مصالح عمومی نیز در فرض مسأله حاضر نیز گزاف است؛ زیرا بر اساس این فرض، نفس تصویب قانون ضروری و مورد نیاز، خود مصلحت است. بدیهی است که اگر پس از اقدام مجلس در یکی از صور

چهارگانه و هم‌چنین در نظر گرفتن مصلحت نظام (بدون مراعات محدودیت‌های سه‌گانه)، مجمع تشخیص مصلحت نظام، وجود مصلحت را محرز ندانست، مسؤولیتی متوجه مجلس شورای اسلامی در اعمال صلاحیت تکلیفی تقنین نخواهد بود.

یادداشت‌ها

۱. برای مطالعه تفصیلی پیرامون این حق و ادله مثبت آن مراجعه شود به: علی‌رضا جعفرزاده بهاء‌آبادی، «امکان‌سنجی حق برخورداری از قوه مقننه کارآمد و آثار حقوقی آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، دانشکدگان فارابی قم، ۱۴۰۲.

۲. مجلس شورای اسلامی از نخستین دوره، برای کارشناسی طرح‌ها و لوایح، از مشورت موردی کارشناسان استفاده می‌کرد. در عین حال، اساس کار بر فهم شخصی و توان علمی خود نمایندگان متکی بود، لکن از اواخر سال ۱۳۷۱ به دستور هیأت‌رئیس مجلس، نهادی مستقل، دائمی و سازمان‌یافته به نام «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» برای ارائه خدمات مستمر کارشناسی و مطالعاتی در کنار مجلس قرار گرفت. مراحل قانونی تأسیس این مرکز در پاییز سال ۱۳۷۴ به انجام رسید (برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به: https://rc.majlis.ir/fa/content/about_research_center_fa).

۳. بند (ب) ماده ۲ «قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی»، یکی از وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی را «گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، گروه‌ها، انجمن‌های علمی و تخصصی و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه از نظر قانون‌گذاری» عنوان کرده است.

۴. ماده ۱۲۷ «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»: طرح‌های قانونی با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. این طرح‌ها پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌گردد. طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و هم‌چنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.

۵. ماده ۱۲۸ «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»: امضا کنندگان طرح‌های قانونی حق دارند در کمیسیون مربوط که طرح آن‌ها مطرح است، برای ادای توضیح حاضر شوند و کمیسیون تاریخ بحث پیرامون طرح را کتباً به آنان اعلام می‌نماید.

۶. ابزارهای نماینده مجلس در جهت‌دهی و تأثیر بر فرآیند قانون‌گذاری؛ البته منحصر در این مورد نیست. برای نمونه برخی از دیگر ابزارهای نمایندگان عبارتند از: درخواست ارجاع لایحه یا طرح به کمیسیون مجلس توسط ۱۵ نماینده، درخواست رسیدگی به طرح‌ها و لوایح معوقه توسط ۲۵ نماینده، حق ادای توضیح در مورد قانون پیشنهادی از سوی نمایندگان پیشنهادکننده در کمیسیون مربوط، درخواست سلب فوریت از لایحه یا طرح توسط ۱۵ نماینده، درخواست مسکوت‌ماندن طرح یا لایحه توسط ۱۵ نماینده (مواد ۱۶۴، ۱۳۷، ۶۵، ۱۲۷، ۱۵۸ و ۱۶۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس).

۷. برای نمونه در لایحه بودجه ۱۳۸۵ تعداد ۶۰۰۰ پیشنهاد به کمیسیون‌ها ارسال شد که از این میزان، ۲۵۴۹ فقره به چاپ رسید و ۳۴۷ مورد در مجلس طرح گردید. البته این‌ها به‌جز پیشنهادهای حذفی است که فی‌البداهه همیشه مطرح می‌شود.

۸. ابسترکسیون (Obstruction) در لغت به معنای بستن، سدکردن و جلوگیری است و در مورد پارلمان، به معنای به‌تعویق‌انداختن تصمیم‌گیری و یا جلوگیری از آن است. ابسترکسیون جلسه پارلمان ممکن است از طریق از اکثریت‌انداختن جلسه علنی، افراط در استفاده از حقوق پارلمانی و ... صورت گیرد. (ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ص ۴۳۹-۴۳۸).

۹. ماده ۱۳۰ «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»: اگر طرحی مورد تصویب مجلس یا کمیسیون‌های موضوع اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی واقع نشد، بدون تغییر اساسی تا شش ماه دیگر نمی‌توان آن را مجدداً به مجلس پیشنهاد نمود، مگر با تقاضای کتبی پنجاه نفر نماینده و تصویب مجلس.

۱۰. خلأ قانون و عدم تقنین ضروری می‌تواند از عوامل گوناگون و ناهمگونی سرچشمه گیرد که برخی از آن‌ها طبیعی و قابل پذیرش و انتظار و برخی دیگر غیر طبیعی و غیر قابل پذیرش است و نوعی انحراف از مسیر درست قلمداد می‌شود. برای نوع نخست، می‌توان به مواردی؛ مانند اختلاف نظر پیرامون محتوا یا شکل متن پیشنهادی و کمبود زمان و برای نوع دوم نیز می‌توان به عواملی هم‌چون عدم آگاهی از نیازهای واقعی، سخت‌گیرانه، طولانی یا ضعیف‌بودن تشریفات تقنین، عدم توجه به مصلحت عمومی، عدم التفات به اهمیت موضوع، اعمال نفوذ و فشار بانندی اشاره نمود. به هر روی (علت عدم به‌کارگیری صلاحیت تکلیفی هرچه باشد)، می‌توان مجلس را در این زمینه مسؤول دانست.

۱۱. اصل ۹۶ قانون اساسی: تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام، با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن‌ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.
۱۲. موضوع اصل ۹۱ قانون اساسی.
۱۳. اصل ۷۲ قانون اساسی.
۱۴. اصل ۹۵ قانون اساسی.
۱۵. اصل ۹۴ قانون اساسی.
۱۶. ماده ۱۹۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۷. ماده ۱۹۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۸. ماده ۲۰۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۹. ماده ۱۳۷: در ابتدای هر دوره قانون‌گذاری، هیات‌رئیس‌ه صورتی از طرح‌ها و لوایحی را که معوق مانده به وسیله معاونت قوانین تهیه می‌کند و در اختیار نمایندگان می‌گذارد و صورتی نیز برای دولت ارسال می‌دارد. هر یک از طرح‌ها و لوایح معوقه که لزوم رسیدگی به آن به وسیله بیست و پنج نفر از نمایندگان یا از طرف دولت تقاضا شود، طبق آیین‌نامه به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شود و کمیسیون‌ها رسیدگی را به ترتیب مندرج در این آیین‌نامه انجام می‌دهند.
۲۰. اصل ۲ قانون اساسی.
۲۱. بند ۱ و ۲ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری: ۱. توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی. ۲. ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی ... و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی.
۲۲. اصل ۷۲ قانون اساسی.
۲۳. اصل ۶۷ قانون اساسی.
۲۴. بنیان‌گذار فقید و نظریه‌پرداز برجسته جمهوری اسلامی خطاب به نمایندگان مجلس می‌گوید: «حضرات نمایندگان محترم کوشش نمایند که امر مخالف با شرع و قانون اساسی به تصویب نرسد که علاوه بر آن که رأی بر ضد قوانین الهی دادن خود گناه است، بی‌شک شورای محترم نگهبان آن را رد می‌کند» (سیدروح‌الله موسوی خمینی، صحیفه امام، ج ۱۹، ص ۱۶). وی در موضعی دیگر تصریح می‌کند: «لازم است طرح‌هایی که در مجلس می‌گذرد، مخالف با احکام متوسطه اسلام نباشد»

و با کمال قدرت، با پیشنهادهای مخالف با شرع مقدس که ممکن است از روی نا آگاهی و غفلت طرح شود، شدیداً مخالفت نمایند» (همان، ج ۱۲، ص ۱۲۲).

۲۵. مانند اصل ۹۱ قانون اساسی.

۲۶. بند ۳ و ۲ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری: ۲. ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با ... قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ... ۳. تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی.

۲۷. اصل ۱۹ قانون اساسی جمهوری لبنان نیز شبیه این شورا را تحت عنوان «المجلس الدستوری» پیش‌بینی نموده است.

۲۸. اصل ۷۵ قانون اساسی: 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.

۲۹. بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری: نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام.

۳۰. رهبری طی نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند. هم‌چنین ایشان به‌موجب جزء «۱-۴» پیوست «حکم دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام» ابلاغی ۱۳۹۶/۵/۳۰، ابلاغ نمودند که «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال یابد و انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است». مراجعه شود به:

<https://www.ekhtebare.ir/%D8%A7%D8%AE%D8%AA%DB%8C%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA>

۳۱. در این هیأت، رئیس و دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، ریاست و دبیری هیأت عالی را بر عهده دارند. سازوکار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در لینک مقابل قابل رؤیت است:

<https://dotic.ir/news/4327>

۳۲. بنیان‌گذار فقید جمهوری اسلامی ایران نیز نمایندگان قانون‌گذار را مکرراً به لحاظ این امر در اعمال خود توصیه کرده‌اند. برای نمونه در جایی خطاب به نمایندگان می‌فرمایند: «آن‌چه مصلحت

جامعه است را در نظر بگیرید» (سیدروح‌الله موسوی خمینی، صحیفه امام، ج ۱۲، ص ۱۲۱) و در جای دیگر تصریح می‌دارند: «اکنون نیز که در این مرحله که مقام امتحان است، کوشش کنید که مصالح اسلام و کشورهای اسلامی را فدای منافع شخصی یا گروهی نکنید» (همان، ج ۱۱، ص ۲۶۹). این توصیه در بیانات رهبری کنونی نیز بسیار یافت می‌شود. برای نمونه ایشان می‌گویند: «در هر موضع‌گیری و هر سخنی رضایت خدا و مصلحت انقلاب و خواست و نیاز مردم در نظر گرفته شود» (قابل دسترس در لینک مقابل: <https://khl.ink/f/8988>).

۳۳. البته شورای نگهبان چنان‌که از رویه آن قابل برداشت است، خود نیز اقدام به تشخیص مصلحت نموده و مصوبات مغایر با شرع و قانون اساسی را به دلیل مصالح مهم مورد تأیید قرار داده است. برای نمونه اظهار نظر این شورا پیرامون «لایحه دریافت عوارض خروج از کشور» در سال ۱۳۶۴ قابل توجه است که طی آن، دولت مکلف گردید از مسافرائی که به خارج از کشور سفر می‌کنند، مبلغ قابل توجهی را به‌عنوان عوارض دریافت کند. این قانون در عین آن‌که باعث ایجاد محدودیت بر حق مسافرت شهروندان می‌گردید، در کنار جلوگیری از خروج ارز از کشور، درآمدی را نیز برای دولت به‌همراه داشت. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه مذکور، علی‌رغم آن‌که آن را در حالت عادی مغایر با شرع و قانون اساسی تشخیص داد، اما با استناد به وضع فوق‌العاده وقت ناشی از جنگ تحمیلی، اجرای آن را بلامانع اعلام کرد. در این راستا اظهار نظر شماره ۴۰۴۱ مورخ ۱۳۶۴/۵/۱ ابراز می‌دارد: «حق مسافرت و آزادی سفر از اعمال عادی و حقوق مسلم فردی و اجتماعی هر شخص است که طبق اصل ۲۰ قانون اساسی همگان از آن برخوردارند و بر حسب بند ۷ اصل سوم قانون اساسی، بر حسب قانون باید تأمین شود. سلب این حق در شرایط عادی با موازین شرعی و قانون اساسی مغایرت دارد. ولی نظر به وضع فوق‌العاده فعلی و جنگ تحمیلی به اکثریت آرا تأیید شد». مراجعه شود به:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmShenasname.aspx?id=EUiIrhe10JI=&TN=17tLyhyOobj0SooAFUE3m68PnpG7MrUN>

۳۴. زیرا در خصوص موازین شرعی ممکن است ادعا شود که احکام ثانویه نیز خود بخشی از شرع هستند و نمی‌توان آن‌ها را مغایر با موازین شرعی شناخت، اما این نکته نباید از نظر دور بماند که در مرحله ابتکار و تصویب مجلس شورای اسلامی، با توجه به عدم احراز و تأیید وجود مصلحت توسط شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، اساساً اطلاع حکم ثانوی بر قانون مغایر با احکام اولیه، محل اشکال است.

۳۵. اهمیت همین امر باعث شده تا قانون‌گذار اساسی در راستای تضمین عدم اختلال در مایحتاج تقنینی کشور، شورای نگهبان را در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی ملزم به اعلام نظر در مدت‌زمان معین کند و در غیر این صورت، مصوبه را قابل اجرا بداند.

منابع و مأخذ

۱. امام خمینی، سیدروح‌الله، صحیفه امام علیه السلام، ج ۱۱، ۱۲ و ۱۹، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۱۳۸۹.
۲. امام خمینی، سیدروح‌الله، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۱۳۸۱.
۳. انصاری، مجید، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، مجموعه مقالات یکصدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۴. ایزدهی، سیدسجاد، مصلحت در فقه سیاسی شیعه، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۳.
۵. بوربور، کیوان، «آسیب‌شناسی فرآیند قانون‌گذاری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۲.
۶. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران: کتابخانه نشر دانش، ۱۳۷۶.
۷. بیگزاده، صفر، شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۳، ۱۳۸۷.
۸. جمعی از نویسندگان، دایرةالمعارف حقوق عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۹۶.
۹. جوادی آملی، عبدالله، ولایت فقیه: ولایت، فقاہت و عدالت، قم: مرکز نشر اسراء، چ ۱۸، ۱۳۹۵.
۱۰. حبیب‌نژاد، سیداحمد، حقوق و وظایف نمایندگی مجلس، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، چ ۲، ۱۳۸۶.
۱۱. رحمت‌اللهی، حسین و آقامحمدآقایی، احسان، نگاهی نو به مبانی حقوق عمومی، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۹.
۱۲. ساعدوکیل، امیر و عسکری، پوریا، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: انتشارات مجلد، چ ۸، ۱۳۹۸.

۱۳. صالح احمدی، سعید، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در نظم حقوقی کنونی، تهران: کتاب آوا، چ ۳، ۱۴۰۱.
۱۴. طاهری، محسن، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات جنگل - جاودانه، ۱۳۹۵.
۱۵. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۱۶. طباطبایی، سیدمحمدحسین، شیعه در اسلام، تهران: کتابخانه بزرگ اسلامی، ۱۳۵۴.
۱۷. عباسی لاهیجی، بیژن، مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل - جاودانه، چ ۵، ۱۳۹۶.
۱۸. عمید زنجانی، عباسعلی، جزوه مبانی حقوق عمومی در اسلام، مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، ۱۳۷۴.
۱۹. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۲۰. فلاحزاده، علی محمد و دیگران، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱.
۲۱. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چ ۵۶، ۱۳۹۶.
۲۲. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چ ۱۵، ۱۳۹۸.
۲۳. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: انتشارات گنج دانش، چ ۵، ۱۳۹۶.
۲۴. کریمی راد، جمال، تغییرات مکرر و نسنجیده قوانین، همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۲۵. گرجی، علی اکبر و فتحی، یونس، «مطالعه تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۷۸، ۱۳۹۱.
۲۶. محمودی، جواد، «چگونگی کنترل صلاحیت گزینشی در پرتو آراء شورای دولتی فرانسه»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۴، ۱۳۹۰.
۲۷. مدنی، سیدجلال‌الدین، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۴.
۲۸. مدنی، سیدجلال‌الدین، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران: نشر سروش، چ ۲، ۱۳۶۲.
۲۹. مدنی، سیدجلال‌الدین، کلیات حقوق اساسی، تهران: انتشارات پایدار، چ ۲۳، ۱۳۹۰.

۳۰. مردانی، پروانه، خلاصه سخنرانی‌های ایرادشده، همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری (نیازها و چالش‌ها)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۳۱. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران: نشر میزان، چ ۷، ۱۳۸۵.
۳۲. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: نشر میزان، چ ۲۶، ۱۳۹۴.
۳۳. یوسفی‌راد، مرتضی، اندیشه‌های سیاسی خواجه نصیرالدین طوسی، قم: بوستان کتاب، ۱۳۸۰.