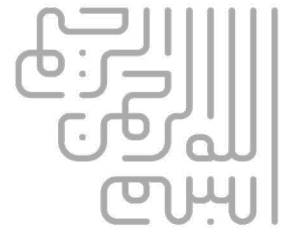


آسیب‌شناسی ترتیب رسیدگی به پیشنهاد چاپ شده نمایندگان در صحن و ارائه پیشنهاد اصلاحی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۵
Publish Date : 2026/09/27



عنوان: آسیب‌شناسی ترتیب‌رسیدگی به پیشنهاد چاپ‌شده نمایندگان در صحن و ارائه پیشنهاد اصلاحی
تهیه و تدوین (Author): روح‌اله مکارم
واژه‌های کلیدی: پیشنهاد‌های چاپ‌شده، رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن، فرایند
قانون‌گذاری، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، گزارش کمیسیون
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21905>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11973.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

**عنوان: آسیب شناسی ترتیب رسیدگی به پیشنهاد چاپ شده نمایندگان در صحن و ارائه
پیشنهاد اصلاحی**

نوع گزارش: طرح / لایحه ☐ ، نظارتی ☐ ، راهبردی ☒ ، پیش نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه اساسی و اسناد بالادستی)

مدیر مطالعه: امین پژمان

ناظران علمی: جلیل محبی، احمد حکیم جوادی

گرافیک و صفحه آرایی: نرجس امیراحمدی، علیرضا مقدم

ویراستار ادبی: اکرم وحدانی فر

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۲/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۹
۲-۱. سوابق مطالعاتی.....	۹
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۹
۳. نحوه رسیدگی به پیشنهادهای در صحن.....	۱۲
۴. آسیب شناسی وضعیت موجود.....	۱۴
۵. جمع بندی و پیشنهادهای.....	۱۷
منابع و مأخذ.....	۱۸

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۹
جدول ۲. تغییرات رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده در اصلاحات قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.....	۱۲

فهرست شکل

شکل ۱. فرایند بررسی و تصویب جزئیات طرحها یا لوایح.....	۱۴
--	----



آسیب‌شناسی ترتیب رسیدگی به پیشنهاد چاپ شده نمایندگان در صحن و ارائه پیشنهاد اصلاحی

چکیده

کیفیت رسیدگی به پیشنهاد‌های نمایندگان در صحن یکی از فرایندهای مهم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس است که در اصلاحیه‌های مختلف این قانون مورد توجه بوده است. وفق ماده (۱۴۹) قانون مذکور، ابتدا تمام پیشنهاد‌های چاپ شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان به ترتیب بازگشت به لایحه و طرح، حذف کل یا جزء و پیشنهاد اصلاحی رسیدگی و سپس حسب مورد با لحاظ تغییرات مصوبه، گزارش کمیسیون رأی‌گیری می‌شود. سؤال این پژوهش آن است که آسیب‌ها و راهکارهای فرایند رسیدگی به پیشنهاد‌های چاپ شده در صحن مجلس چیست؟ در پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای این نتیجه حاصل شد که اولویت‌دهی به پیشنهاد‌های چاپ شده نمایندگان نسبت به مصوبه کمیسیون آسیب‌هایی دارد؛ از جمله اینکه ممکن است به اطلاع فرایند تقنین یا تضعیف ابتدای قوانین بر نظرات کارشناسی یا برهم خوردن انسجام مواد قانون منجر شود؛ لذا با عنایت به مغایرت این فرایند با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، اصلاح آن با رعایت حق مشارکت تمام نمایندگان در رویه‌های تقنینی ضروری است. در نهایت پیشنهاد شده است که درخصوص پیشنهاد‌های ارائه شده در صحن، ابتدا مصوبه کمیسیون و در صورت تصویب نشدن، سایر پیشنهادها به رأی گذاشته شود.

بیان/شرح مسئله

یکی از مؤلفه‌های مهم رویه‌های پارلمانی، طراحی فرایندی کارآمد در شیوه تصویب متون قانونی و چگونگی ارائه پیشنهادهای نمایندگان در وضع قوانین است. کیفیت قوانین بستگی به چگونگی وضع متون قانونی دارد. باین حال ممکن است گاهی در فرایند تصویب قانون، پیشنهادهای ارائه شده به ایجاد تناقض یا هم‌پوشانی در متن منجر شود یا تصویب برخی از این پیشنهادهای برای اصلاح متن یا الحاق به آن با هدف اصلی طرح یا لایحه در تغایر باشد. همچنین می‌توان یکی از علت‌های طولانی بودن فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن را نحوه رسیدگی به پیشنهادهای نمایندگان دانست. تعداد این پیشنهادهای در برخی موارد به صدها مورد می‌رسد و بررسی هریک از آنها زمان زیادی را به خود اختصاص می‌دهد. باین حال، در نهایت تعداد کمی از پیشنهادهای چاپ شده تصویب می‌شود. همچنین باتوجه به بررسی نشدن این پیشنهادهای در کمیسیون، سخن‌گوی کمیسیون الزاماً نمی‌تواند نظر اعضای آن - که عمدتاً ماحصل بحث‌های مفصل کارشناسی با حضور صاحب‌نظران و ذی‌نفعان نیز است - را منتقل کند و تکلیف وی به بیان نظرات کمیسیون درباره هریک از این پیشنهادهای صحیح نیست؛ لذا نحوه رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده در صحن، مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی به‌نظر می‌رسد. البته شایان ذکر است که در قانون آیین‌نامه داخلی، فرایند رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده در موارد اعاده شده از شورای نگهبان و نیز در لوایح برنامه و بودجه متفاوت از فرایند عادی رسیدگی به طرح‌ها و لوایح است. این پژوهش صرفاً به بخش اخیر، یعنی ضوابط عمومی آن، توجه دارد.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

رسیدگی به تمام پیشنهادهای نمایندگان در صحن علنی ممکن است دربردارنده هزینه‌های زیادی برای نظام تقنینی باشد؛ لذا باید فرایند رسیدگی به این پیشنهادهای دقیق‌تر تنظیم شود. در طراحی فرایند رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده باید ضمن افزایش کیفیت پیشنهادهای، دیدگاه طراحان یا مبتکران متن طرح یا لایحه را نیز در نظر گرفت تا در نهایت سیاست تقنینی واحدی در متون قانونی دیده شود. افزون بر این، در طراحی این فرایند باید حق تمام نمایندگان در ارائه پیشنهاد در همه مراحل رسیدگی به رسمیت شناخته شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌منظور اصلاح وضعیت موجود، یکی از حالت‌های زیر به‌ترتیب پیشنهاد می‌شود:

■ حالت اول: تغییر ترتیب رسیدگی با اولویت مصوبه کمیسیون اصلی

به این نحو که ترتیب رسیدگی در صحن با رویکرد اولویت دادن به مصوبه کمیسیون اصلی اصلاح شود و در صورت تصویب نشدن مصوبه کمیسیون، تمام پیشنهادهای چاپ شده، اعم از بازگشت به طرح یا لایحه، حذف جزء یا کل، اصلاح جزء و کل در صحن بررسی شوند. در نهایت پس از تصویب هر ماده، پیشنهادهای الحاقی رسیدگی شود.

■ حالت دوم: حفظ ترتیب فعلی رسیدگی در صحن با تعیین شرایطی برای پیشنهادهای چاپ شده

به این صورت که همانند وضعیت فعلی، ابتدا پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان و سپس مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری شود، ولی شرایطی برای پیشنهادهای قابل بررسی در صحن تعیین شود؛ مانند آنکه صرفاً پیشنهادهای دارای حداقل ۱۵ امضا و عدم مغایرت با قانون اساسی در صحن رسیدگی شود. سایر پیشنهادهای چاپ شده، که فاقد شرایط مذکورند، قبل از رسیدگی در صحن برای بررسی به کمیسیون ارجاع شود. به این ترتیب، تعداد پیشنهادهای برای رسیدگی در صحن کاهش قابل توجهی خواهد یافت.



■ حالت سوم: حفظ ترتیب فعلی رسیدگی در صحن با تغییر تشریفات شکلی آن

به این شرح که همانند وضعیت فعلی، ابتدا پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان و سپس مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری شود. باین‌حال، قبل از جلسه رسیدگی در صحن، کمیسیون‌ها موظف باشند که تمام این پیشنهادهای را بررسی کنند و نتیجه آن را به پیشنهاددهنده اطلاع دهند. تمام پیشنهادهایی که در کمیسیون به تصویب نرسیده باشند، در صورت اصرار پیشنهاددهنده در صحن قابل طرح هستند.

۱. مقدمه

پارلمان‌ها از دو نهاد صحن علنی و کمیسیون‌های تخصصی تشکیل شده‌اند. صحن علنی مجمعی از کل نمایندگان است و نمایندگان در آن فارغ از هرگونه نظام سلسله‌مراتبی و به‌طور برابر حق رأی و اظهارنظر در خصوص طرح‌ها و لوایح را دارند. برعکس، کمیسیون‌های تخصصی مجامعی کوچک از نمایندگان مجلس‌اند. نمایندگان برحسب معیارهایی مانند تخصص، تجربه و علاقه‌مندی به موضوع تخصصی کمیسیون‌ها، به عضویت آنها درمی‌آیند و حق اظهارنظر، اصلاح، تصویب یا رد پیشنهادهای تقنینی ارجاع شده به آن کمیسیون را دارند. نحوه تعامل این دو نهاد در فرایند قانونگذاری بسیار اهمیت دارد. در پارلمان‌های صحن‌محور مهم‌ترین و اساسی‌ترین بخش فرایند قانونگذاری در صحن انجام می‌شود. برعکس، در پارلمان‌های کمیسیون‌محور حساس‌ترین و مهم‌ترین مراحل قانونگذاری در کمیسیون انجام می‌گیرد و صحن معمولاً بدون تغییرات اساسی، مصوبات کمیسیون را تأیید می‌کند. پارلمان انگلستان نمونه‌ای از مجالس صحن‌محور و پارلمان آمریکا نمونه‌ای از مجالس کمیسیون‌محور است [۱]. البته تفکیک مجالس هریک از نظام‌های حقوقی براساس صحن‌محوری یا کمیسیون‌محوری دشوار است و هریک حسب مورد می‌توانند در میان طیفی که یک طرف آن صحن‌محوری و طرف دیگر آن کمیسیون‌محوری است، جای گیرند.

در مقایسه مزایا و معایب هریک از دو الگوی مذکور باید گفت که معمولاً رأی‌گیری و مذاکره در صحن به دلیل شرایط و فضای حاکم بر آن، تعداد مشارکت‌کنندگان در مباحث و موارد دیگر، متفاوت از کمیسیون است که در فضایی آرام‌تر و با فرصت بیشتر به بررسی موضوعات پرداخته می‌شود. باین‌حال، صحن علنی تجلی اراده عمومی است و تمام نمایندگان حق مشارکت در فرایند قانونگذاری در صحن را دارند. این درحالی است که در کمیسیون‌های تخصصی جمع محدودی از نمایندگان وجود دارند و نمایندگان غیرعضو حق رأی در آن را ندارند و علی‌رغم امکان قانونی، در عمل حضور نمایندگان غیرعضو نیز در کمیسیون کمتر مهیا می‌شود.

باتوجه به این تفکیک، براساس اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۸، مجلس شورای اسلامی صحن‌محور بود؛ چراکه به‌جز قوانین آزمایشی، در سایر موارد صحن علنی، مجلس عهده‌دار فرایندهای قانونگذاری بود. نخستین گام برای حرکت به سمت اختیارات بیشتر کمیسیون‌ها در بازنگری سال ۱۳۶۸ برداشته، و عباراتی به اصل (۸۵) الحاق شد. در این الحاق امکان تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت در کمیسیون‌های مجلس فراهم شد؛ لذا به‌موجب این بازنگری تا حدی به کمیسیون‌ها توجه بیشتری شد [۲].

به‌نظر می‌رسد که ارائه پیشنهاد چاپ شده، یکی از اختیارات مهم نمایندگان است که نقش صحن را در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح پررنگ‌تر، و امکان تغییرات گسترده در متون قانونی را فراهم می‌کند.

۲-۱. سوابق مطالعاتی

علی رغم جست و جوی انجام شده، موضوع اصلی هیچ گزارشی با این پژوهش هم پوشانی ندارد. لکن به صورت گذرا در گزارش ذکر شده در جدول ۱ مباحثی مطرح شده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس» (قسمت اول فرایند تقنین)	۱۴۰۰	۱۷۹۶۳	مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی	در این گزارش به بررسی مواد متعدد طرح به شماره ثبت ۵۶۰ در دوره یازدهم می پردازد. یکی از مواد این طرح اصلاح فرایند رسیدگی به پیشنهاد های چاپ شده نمایندگان در صحن مجلس است.

مأخذ: یافته های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی

نحوه رسیدگی به پیشنهاد های چاپ شده نمایندگان در اصلاحیه های قانون آیین نامه داخلی مجلس متفاوت بوده است. در ادامه این تحولات بررسی خواهد شد.

۲-۲-۱. فرایند رسیدگی به پیشنهاد ها در قانون مصوب سال ۱۳۶۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی

در این قانون اصل بر رسیدگی دو شوری به طرح ها و لوایح است و در شور دوم پیشنهاد جدید از نمایندگان پذیرفته نمی شود. اگر پیشنهاد های دریافت شده از نمایندگان در شور اول مورد تصویب کمیسیون قرار نگیرد، می توان آن را در صحن بررسی کرد. در صورت تصویب نشدن اصل ماده و حذف آن، پیشنهاد اصلاحی جدید در مجلس پذیرفته می شود.

ماده (۱۰۰) قانون آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات و الحاقات بیان می دارد: «در شور دوم گزارش کمیسیون در مجلس مطرح می شود و پیشنهاد تازه قبول نمی شود، ولی پیشنهاد هایی که در شور اول و در مهلت مقرر بعد از آن به کمیسیون داده شده و مورد توجه و تصویب کمیسیون واقع نگردیده، پیشنهاد دهنده به ترتیب مواد می تواند آن را در مجلس مطرح کند (جز در مواردی که پیشنهاد دهنده دعوت کمیسیون را برای حضور در کمیسیون نپذیرفته باشد). در این صورت پیشنهاد دهنده و یا یکی از پیشنهاد دهندگان با توافق اکثر آنها (در مورد پیشنهاد جمعی) می تواند برای هر پیشنهاد مدت پنج دقیقه توضیح بدهد و نسبت به پیشنهاد مزبور اخذ رأی به عمل می آید و پس از رد یا قبول پیشنهاد نسبت به اصل ماده رأی گیری به عمل می آید و چنانچه به تصویب نرسید، نسبت به حذف ماده بدون مذاکره رأی گیری خواهد شد و در صورتی که حذف ماده به تصویب نرسید پیشنهاد های اصلاحی تازه در همان جلسه پذیرفته می شود».

همچنین ماده (۱۰۱) بیان می کند که در شور دوم در صورتی که پیشنهاد های مشابه رسیده باشد، فقط پیشنهادی که با تشخیص هیئت رئیسه مجلس جامع تر است مطرح خواهد شد.

باتوجه به ماده (۱۰۵) این قانون، تنها پیشنهاد جدید قابل طرح در صحن، پیشنهاد حذف است. به این صورت که «هنگام بحث نسبت به هر ماده هرگاه پیشنهاد حذف تمام یا قسمتی از ماده یا رفع ابهام از آن بشود، پس از توضیح پیشنهاد دهنده و اظهارات یک مخالف و یک موافق نسبت به پیشنهاد اخذ رأی به عمل خواهد آمد، در صورت تصویب پیشنهاد نسبت به بقیه ماده بحث و اخذ رأی به عمل خواهد آمد»^۱.

۱. ماده (۱۰۵) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۱.



۲-۲-۲. فرایند رسیدگی به پیشنهادهای در قانون مصوب سال ۱۳۷۹

با تصویب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۷۹ فرایند رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده بدون تغییر کلی، تدقیق شد. همانند قانون ۱۳۶۱، وفق ماده (۱۵۲) قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹ امکان ارائه پیشنهاد چاپ شده بر گزارش کمیسیون در شور دوم وجود نداشت.^۱ برخلاف قانون مصوب سال ۱۳۶۱، پیشنهادهای چاپ شده‌ای که در فاصله بین دو شور به کمیسیون داده شده و مورد تصویب کمیسیون قرار نگرفته بود، به‌این‌ترتیب در صحن رسیدگی می‌شد:

۱. پیشنهاد جایگزین لایحه دولت و یا طرح اصلی برای طرح‌ها و لوایح؛
۲. پیشنهادهای حذف به‌ترتیب حذف کامل و حذف قسمت‌هایی از هر ماده؛
۳. پیشنهادهای چاپ شده کمیسیون‌های فرعی؛
۴. پیشنهادهای اصلاحی چاپ شده نمایندگان براساس تشخیص هیئت‌رئیس؛
۵. اصل ماده.^۲

لذا طبق مواد (۱۵۵) و (۱۵۶) این قانون پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان و کمیسیون‌های فرعی قبل از مصوبه کمیسیون اصلی رسیدگی می‌شد.^۳ در صورت تصویب نشدن اصل ماده و حذف آن، پیشنهادهای اصلاحی جدید در صحن پذیرفته می‌شد.

۲-۲-۳. فرایند رسیدگی به پیشنهادهای در اصلاحیه قانون مصوب آذرماه ۱۳۸۷

در اصلاحیه آذر ۱۳۸۷، فرایند رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده تغییر اساسی نداشته است. در این اصلاحیه صرفاً ماده (۱۵۵) اصلاح شده و تمرکز این اصلاحیه بر ترتیب رسیدگی به پیشنهادهای در صحن است. این ماده بیان می‌کند: «پس از تصویب کلیات و در شور نهایی طرح‌ها و لوایح، اولویت رسیدگی به پیشنهادهای در جلسه علنی به این شرح خواهد بود:

۱. پیشنهاد بازگشت به لایحه دولت یا طرح اصلی؛
۲. پیشنهاد حذف کل ماده؛
۳. پیشنهاد چاپ شده کمیسیون‌های فرعی؛
۴. پیشنهاد حذف جزء و پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان با تشخیص اولویت جامع بودن توسط یکی از اعضای هیئت‌رئیس؛
۵. رأی‌گیری برای اصل ماده؛
۶. رأی‌گیری برای حذف کل ماده در صورتی که اصل ماده رأی نیاورد؛
۷. پیشنهادهای جدید نمایندگان؛
۸. ارجاع به کمیسیون، به تشخیص رئیس جلسه (در صورتی که پیشنهادهای فوق‌الذکر رأی نیاورد).

تبصره - در صورت تصویب پیشنهاد بازگشت به لایحه دولت یا طرح اصلی، پیشنهاد بندهای «۳» و «۴» پذیرفته می‌شود.

۱. ماده (۱۵۲): «در شور دوم گزارش کمیسیون در مجلس مطرح می‌شود. در این مرحله پیشنهاد تازه پذیرفته نمی‌شود. ولی پیشنهادهایی که در فاصله دو شور به کمیسیون داده شده و مورد توجه و تصویب کمیسیون قرار نگرفته، به‌ترتیب مواد، توسط پیشنهاددهندگان قابل طرح در مجلس خواهد بود... در صورتی که حذف ماده به تصویب نرسید پیشنهادهای اصلاحی تازه در همان جلسه پذیرفته خواهد شد».

۲. ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ بیان می‌دارد: «در شور دوم طرح‌ها و لوایح، اولویت رسیدگی به پیشنهادهای در جلسه علنی به‌ترتیب زیر خواهد بود: پیشنهاد جایگزین لایحه دولت و یا طرح اصلی برای طرح‌ها و لوایح؛ پیشنهادهای حذف به‌ترتیب حذف کامل و حذف قسمت‌هایی از هر ماده؛ پیشنهادهای چاپ شده کمیسیون‌های فرعی؛ پیشنهادهای اصلاحی چاپ شده نمایندگان براساس تشخیص هیئت‌رئیس؛ اصل ماده».

۳. ماده (۱۵۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ بیان می‌دارد: «اصلاحاتی که در ماده‌ای پیشنهاد می‌گردد قبل از خود ماده درباره آنها در مجلس رأی گرفته می‌شود».

۴-۲-۲. فرایند رسیدگی به پیشنهادها در اصلاحیه قانون مصوب بهمن‌ماه ۱۳۹۴

تغییر مهم در شیوه رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان در اصلاحیه سال ۱۳۹۴ انجام شده است. به این صورت که در این اصلاحیه امکان دریافت پیشنهاد چاپ شده بدون بررسی در کمیسیون فراهم شد. با این حال در هنگام رسیدگی در صحن، ابتدا مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری می‌شود. در صورت تصویب نشدن آن، پیشنهادهای چاپ شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان بررسی می‌شود. پیشنهادهای چاپ شده در کمیسیون رسیدگی نمی‌شود.

بند «ب» ماده (۱۵۳) - در صورت تصویب کلیات، رسیدگی به جزئیات طرح‌ها و لوایح در جلسه رسمی مجلس به شرح زیر خواهد بود:

۱- گزارش کمیسیون اصلی در خصوص ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای آن به ترتیب مواد توسط یکی از اعضای هیئت‌رئیس مجلس قرائت می‌شود. در صورتی که نسبت به ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای آن پیشنهاد چاپ شده وجود داشته باشد، ابتدا مصوبه کمیسیون اصلی در آن مورد رسیدگی می‌شود و در صورت وجود مخالف، یک نفر مخالف و سپس یک نفر موافق و پس از آن نماینده دولت و سخن‌گوی کمیسیون هریک حداکثر پنج دقیقه صحبت خواهند کرد و نسبت به مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری می‌شود.

۲- در صورت عدم تصویب مصوبه کمیسیون اصلی در ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای آن به ترتیب پیشنهادهای چاپ شده اصلاحی با اولویت پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و سپس نمایندگان به ترتیب جامعیت بیشتر به تشخیص رئیس جلسه و در پیشنهادهای مشابه به ترتیب نوبت و در صورت نیاز به قید قرعه توسط یکی از اعضای هیئت‌رئیس به شرح فوق بررسی و رأی‌گیری خواهد شد.

۳- در صورت عدم تصویب پیشنهادهای چاپ شده اصلاحی، پیشنهاد چاپ شده بازگشت به لایحه یا طرح اصلی از کمیسیون‌های فرعی یا نمایندگان در ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای آن به شرح فوق مطرح و رأی‌گیری می‌شود. در صورت تصویب پیشنهاد برگشت به لایحه یا طرح اصلی در هر ماده پیشنهادهای چاپ شده اصلاحی یا الحاقی مرتبط و غیرمغایر با مصوبات در آن مورد قابل طرح است.

۴- در صورت عدم تصویب پیشنهاد بازگشت به ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای طرح یا لایحه اولیه، پیشنهاد چاپ شده کمیسیون‌های فرعی یا نمایندگان درباره حذف کل هریک از مواد و اجزای آن یک بار دیگر مصوبه کمیسیون اصلی در خصوص آن مورد به رأی گذاشته می‌شود. در صورت عدم تصویب این موارد، پیشنهادهای جدید در جلسه رسمی مجلس پذیرفته می‌شود و یا در صورت لزوم، رئیس جلسه آن مورد را برای رسیدگی مجدد به کمیسیون اصلی ارجاع دهد.

۵- در کلیه مواردی که مصوبه کمیسیون اصلی یا هریک از پیشنهادهای اصلاحی، بازگشت به طرح یا لایحه اولیه به تصویب مجلس برسد، پیشنهادهای چاپ شده الحاقی مرتبط و غیرمغایر با مصوبه مجلس به تشخیص رئیس جلسه به ترتیب پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و سپس نمایندگان مطرح و در هر مورد به شرح فوق رسیدگی و رأی‌گیری می‌شود.

پس از تعیین تکلیف نسبت به پیشنهادهای چاپ شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان در ماده‌واحد یا مواد و اجزای آنها، در پایان نسبت به کل گزارش کمیسیون اصلی با اصلاحات انجام شده رأی‌گیری می‌شود. در صورت عدم تصویب کل گزارش کمیسیون اصلی، پیشنهاد جدید در جلسه مجلس پذیرفته می‌شود و یا در صورت ضرورت برخی از مواد گزارش کمیسیون اصلی به تشخیص رئیس جلسه جهت رسیدگی مجدد به کمیسیون اصلی ارجاع می‌گردد و برای مابقی مواد رأی‌گیری می‌شود.

۶- نسبت به آن دسته از مواد که مجدداً به کمیسیون اصلی ارجاع می‌شود، هریک از نمایندگان می‌توانند در مهلت مقرر با حضور در کمیسیون پیشنهادهای خود را مطرح کنند. پس از چاپ و توزیع گزارش کمیسیون اصلی در موارد ارجاعی به کمیسیون، هریک از نمایندگان می‌توانند تا دوازده ساعت پس از توزیع گزارش کمیسیون اصلی پیشنهادهای خود را جهت طرح در جلسه رسمی مجلس به هیئت‌رئیس مجلس ارائه نمایند.



۵-۲-۲. فرایند رسیدگی به پیشنهادهای در اصلاحیه قانون مصوب مردادماه ۱۳۹۷

قانون آیین‌نامه داخلی در سال ۱۳۹۷ به شیوه فعلی اصلاح و در ادامه توضیح داده خواهد شد. آنچه را در این بخش توضیح داده شد، می‌توان به‌طور خلاصه در جدول ۲ ملاحظه کرد:

جدول ۲. تغییرات رسیدگی به پیشنهادهای چاپ‌شده در اصلاحات قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

فرایند رسیدگی در اصلاحیه سال ۱۳۹۷	فرایند رسیدگی در اصلاحیه بهمن‌ماه ۱۳۹۴	فرایند رسیدگی در اصلاحیه آذرماه ۱۳۸۷	فرایند رسیدگی در مصوبه سال ۱۳۷۹	فرایند رسیدگی در مصوبه سال ۱۳۶۱	فرایند رسیدگی در اصلاحیه سال ۱۳۶۱
رسیدگی به پیشنهادهای چاپ‌شده بدون بررسی آنها در کمیسیون	رسیدگی به پیشنهادهای چاپ‌شده بدون بررسی آنها در کمیسیون	رسیدگی به پیشنهادهای واصله در بین دو شور که در کمیسیون تصویب نشده	رسیدگی به پیشنهادهای واصله در بین دو شور که در کمیسیون تصویب نشده	رسیدگی به پیشنهادهای شور اول نمایندگان که در کمیسیون تصویب نشده	کیفیت رسیدگی به پیشنهادهای چاپ‌شده نمایندگان
اولویت‌دهی به پیشنهادهای چاپ‌شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان	تقدم رأی‌گیری مصوبه کمیسیون بر پیشنهادهای چاپ‌شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان	اولویت‌دهی به پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان و کمیسیون‌های فرعی	اولویت‌دهی به پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان و کمیسیون‌های فرعی	نامشخص	ترتیب رسیدگی به پیشنهادهای در صحن

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳. نحوه رسیدگی به پیشنهادهای در صحن

از ابتدای فرایند اعلام وصول طرح‌ها و لوایح تا انتهای فرایند رسیدگی در صحن، امکان ارائه پیشنهاد نمایندگان وجود دارد. در این فرایند متون تقنینی به‌واسطه ایفای نقش نمایندگان از طریق پیشنهاد اصلاحی یا الحاقی پردازش و تدقیق می‌شود [۳]. با این توضیح که در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، کمیسیون‌ها نقش اصلی را ایفا می‌کنند. در کمیسیون‌ها بررسی تخصصی و دریافت نظرات کارشناسی نمایندگان و صاحب‌نظران صورت می‌گیرد. وفق ماده (۱۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی^۱، در صورتیکه هریک از نمایندگان در خصوص مفاد طرح یا لایحه، نکته یا پیشنهادی داشته باشند، می‌توانند در زمان مقرر به کمیسیون ذی‌ربط ارائه کنند و در صورت نیاز برای تبیین نظر خود در جلسات کمیسیونی که عضو آن نیستند شرکت کنند؛ باین‌حال، در بسیاری از موارد، نمایندگان به دلایل مختلفی نظر خود را در زمان مقرر به کمیسیون ارائه نمی‌کنند یا حتی ممکن است در جریان رسیدگی در صحن علنی، پیشنهادی داشته باشند که در هر صورت، می‌توانند در فرایند مشخصی ارائه کنند. به‌این‌ترتیب که پیشنهادهای چاپ‌شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان با محتوای اصلاحی، پیشنهاد چاپ‌شده بازگشت به لایحه یا طرح اصلی، پیشنهاد چاپ‌شده درباره حذف کل ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای گزارش کمیسیون اصلی، رسیدگی و در نهایت رأی‌گیری در مورد مصوبه کمیسیون می‌شود. در صورت تصویب نشدن مصوبه کمیسیون، امکان دریافت پیشنهاد جدید نمایندگان وجود دارد [۴].

قواعد کلی فرایند بررسی و تصویب جزئیات طرح‌ها و لوایح در صحن علنی مجلس شورای اسلامی مطابق با مواد (۱۴۹) تا (۱۵۳) آیین‌نامه داخلی است. این فرایند پس از تصویب کلیات آغاز می‌شود و با قرائت ماده‌واحد یا هریک از مواد توسط عضو

۱. ماده (۱۴۱): «... کمیسیون‌های فرعی موظفند حداکثر ظرف مدت پانزده روز از تاریخ ارجاع طرح یا لایحه عادی و ظرف مدت ده روز برای طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی نتیجه رسیدگی خود را طی گزارشی در مواد ارجاعی به کمیسیون اصلی ارائه کنند. هریک از نمایندگان نیز می‌توانند پیشنهادهای خود را در مورد کلیات و جزئیات طرح‌ها و لوایح عادی ظرف مدت ده روز و در طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی ظرف مدت پنج روز از تاریخ توزیع طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی ارائه کنند...».

هیئت‌رئیس و بررسی پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان و کمیسیون‌های فرعی ادامه می‌یابد. از این بخش به بعد، به تناسب وجود یا نبود پیشنهاد در بخش‌های مختلف، فرایند با روندهای متفاوتی پیش خواهد رفت که در ادامه به بررسی هریک از این روندها پرداخته شده است.

■ اگر برای ماده قرائت شده توسط هیئت‌رئیس، پیشنهاد چاپ شده وجود نداشته باشد

در صورتی که برای ماده قرائت شده، پیشنهادی وجود نداشته باشد، ماده مربوط در گزارش کمیسیون (مصوبه کمیسیون) به رأی گذاشته می‌شود. در صورتی که این ماده رأی آورد، بررسی می‌شود که آیا با توجه به پذیرش ماده، پیشنهاد الحاقی توسط نمایندگان وجود دارد یا خیر؟ در صورتی که پیشنهادی وجود نداشته باشد، ماده بعدی توسط هیئت‌رئیس قرائت می‌شود. لیکن، در صورتی که ماده با وضعیت فعلی خود رأی بیاورد و پیشنهاد الحاقی توسط نمایندگان وجود داشته باشد، این پیشنهاد به رأی گذاشته می‌شود. در صورت وجود مخالف، یک مخالف و یک موافق به مدت حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند و نماینده دولت و کمیسیون اصلی نیز در صورت تمایل به ارائه نظرات خود می‌پردازند. در نهایت، پیشنهاد الحاقی به رأی گذاشته و پیشنهاد بعدی در صورت وجود بررسی می‌شود.

حال در صورتی که برای ماده قرائت شده، پیشنهادی وجود نداشته و ماده قرائت شده نیز خود رأی نیاورده باشد، حذف ماده به رأی گذاشته می‌شود. در صورتی که حذف ماده رأی آورد، ماده مذکور حذف، و ماده بعدی بررسی می‌شود. لیکن، در صورتی که حذف ماده رأی نیاورد، وجود پیشنهاد جدید بررسی می‌شود. اگر پیشنهاد جدیدی وجود داشته باشد، این پیشنهاد به رأی گذاشته می‌شود. در صورت وجود مخالف، یک مخالف و یک موافق به مدت حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند و نماینده دولت و کمیسیون اصلی نیز در صورت تمایل به ارائه نظرات خود می‌پردازند. در نهایت، پیشنهاد به رأی گذاشته و پیشنهاد بعدی در صورت وجود بررسی می‌شود. اما اگر پیشنهاد جدید وجود نداشته باشد، ماده به کمیسیون اصلی ارجاع داده می‌شود. کمیسیون اصلی نیز بعد از بررسی ماده و دعوت از نمایندگان، گزارش جدید خود را به هیئت‌رئیس ارسال می‌کند و گزارش جدید بین نمایندگان منتشر، و توسط هیئت‌رئیس همچون یک ماده جدید قرائت می‌شود [۱].

■ اگر برای ماده قرائت شده توسط هیئت‌رئیس، پیشنهاد چاپ شده وجود داشته باشد

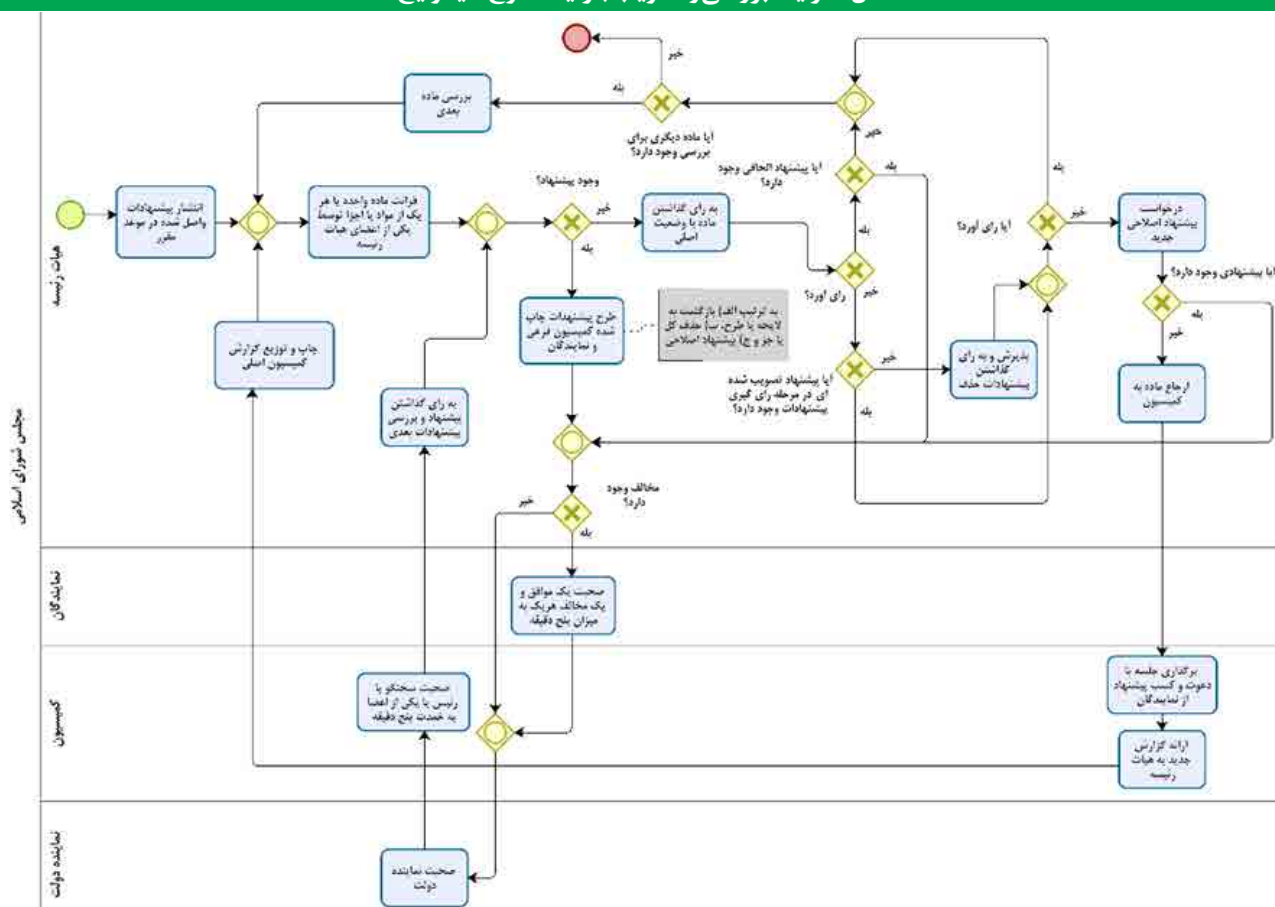
در مسیری دیگر از این فرایند، نمایندگان و کمیسیون‌های فرعی می‌توانند ۱۰ روز پس از توزیع گزارش نهایی کمیسیون، پیشنهادهای خود را به هیئت‌رئیس مجلس ارائه کنند.^۱ در هنگام قرائت ماده مربوط، پیشنهادهای کمیسیون فرعی و نمایندگان در خصوص گزارش کمیسیون اصلی، به ترتیب بازگشت به لایحه یا طرح، حذف کل یا جزء و سپس پیشنهاد اصلاحی طرح می‌شود. در خصوص هر پیشنهاد، در صورت وجود مخالف، یک مخالف و یک موافق به مدت حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند و نماینده دولت و کمیسیون اصلی نیز در صورت تمایل به ارائه نظرات خود می‌پردازند. در نهایت، پیشنهاد به رأی گذاشته و پیشنهاد بعدی در صورت وجود بررسی می‌شود. در صورتی که مخالفی وجود نداشته باشد نیز، نماینده دولت و کمیسیون اصلی در صورت تمایل به ارائه نظرات خود می‌پردازند و در نهایت نیز پیشنهادهای به ترتیب گفته شده به رأی گذاشته می‌شود.

در نهایت پس از خاتمه رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده، ماده مذکور در گزارش کمیسیون (با در نظر گرفتن تغییرات و پیشنهادهای مصوب) به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، بررسی ماده بعد در دستور قرار می‌گیرد (بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی).

در صورت تصویب نشدن ماده با شکل فعلی، درخواست پیشنهاد جدید می‌شود و پیشنهادهای جدید همان روال قبلی بررسی را طی می‌کنند و مجدداً ماده با شکل جدید به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب نشدن ماده با شکل فعلی و نبود پیشنهاد اصلاحی جدید، ماده به کمیسیون ارجاع می‌شود تا پس از بررسی مجدد در کمیسیون، به صحن مجلس بازگردد و بررسی مجدد شود [۵].

۱. ماده (۱۴۴): پس از توزیع گزارش نهایی کمیسیون اصلی توسط هیئت‌رئیس مجلس، کمیسیون‌های فرعی در موارد ارجاعی و نمایندگان می‌توانند ظرف مدت ده روز از تاریخ توزیع گزارش، پیشنهادهای خود را در خصوص اصلاح، برگشت به طرح یا لایحه اصلی و پیشنهادهای الحاقی در هر ماده و اجزای آن، حذف کل ماده و اجزای آن به هیئت‌رئیس مجلس ارائه کنند.

شکل ۱. فرایند بررسی و تصویب جزئیات طرح‌ها یا لوایح



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۴. آسیب‌شناسی وضعیت موجود

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، باتوجه به مفاد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، صرفاً سه شرط برای پیشنهادهای نمایندگان مقرر شده است:

- تقدیم پیشنهاد در مهلت تعیین شده؛
- پیشنهاد مکتوب باشد؛
- پیشنهادهای الحاقی مرتبط با مصوبه مجلس باشند.

با عنایت به شروط مذکور می‌توان گفت که این شرط‌ها هیچ محدودیتی برای ارائه پیشنهادهای مختلف ایجاد نمی‌کند؛ زیرا محدوده زمانی معین و مکتوب بودن پیشنهاد، ربطی به ماهیت پیشنهاد ندارد و مرتبط بودن با ماده مربوطه نیز مختص به پیشنهادهای الحاقی است و شامل همه پیشنهادهای نمی‌شود. چنین وضعیتی موجب تقدیم پیشنهادهایی می‌شود که رأی آوردن آنها، ممکن است به ایجاد ابهام یا عدم انسجام در مصوبات مجلس و کمیسیون‌ها منجر شود [۶]. پیشنهادهای چاپ شده عموماً در کمیسیون اصلی بررسی نمی‌شوند و نمایندگان میتوانند پیشنهادهای مکتوب خود را پس از چاپ شدن گزارش کمیسیون اصلی، به هیئت‌رئیس تقدیم کنند. ارائه پیشنهاد و رسیدگی به آن در صحن علنی بدون بررسی تخصصی در کمیسیون، به ابتدای طرح‌ها و لوایح بر نظرات کارشناسی آسیب می‌زند. حتی ممکن است پیشنهاد چاپ شده با سایر مواد طرح، هم‌خوانی نداشته باشد و در صورت تصویب، بین مواد قانونی تعارض ایجاد کند. علاوه بر این، وفق ماده (۱۴۹)، سخن‌گوی کمیسیون ملزم است نسبت به تمام پیشنهادهای اظهارنظر

کند. درباره این فرایند این ابهام وجود دارد که چگونه سخن‌گوی کمیسیون بدون رسیدگی قبلی به پیشنهادهای چاپ شده، نظر کمیسیون را در صحن اعلام می‌کند.

همچنین باتوجه به عدم بررسی کارشناسی پیشنهادها، امکان مغایرت آنها با موازین شرع و قانون اساسی وجود دارد. از این‌رو این فرایند مغایر برخی از اصول قانون‌نویسی و قانونگذاری مذکور در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۱ از جمله «ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» و «قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن» به‌نظر می‌رسد.

صحن علنی مجمعی متشکل از کل نمایندگان شرکت‌کننده در هریک از جلسات مجلس است. در چنین جلساتی نمایندگان فارغ از هرگونه نظام سلسله‌مراتبی و براساس حق رأی مساوی، امکان و حق اظهارنظر و رأی درباره طرح‌ها و لوایح مختلف را دارند. البته این اختیار به نمایندگان بدون مدنظر قرار دادن شاخصه‌های فردی، توزیع شده است و این درحالی است که برای ایشان در حین برگزاری جلسات صحن، غالباً امکان اخذ مشورت با متخصصان ذی‌ربط فراهم نیست [۱]. علاوه بر این، زمان در اختیار صحن علنی باتوجه به تعداد نمایندگان، محدود است و امکان شور و بررسی کافی برای نمایندگان وجود ندارد. در مقابل در کمیسیون‌های تخصصی، نوعی تقسیم کار موضوعی برحسب تخصص، تجربه و علاقه‌مندی وجود دارد. ضمن اینکه تعداد محدود و معینی از نمایندگان در آنها عضویت دارند و طبعاً زمان بیشتری برای شور و بررسی وجود دارد. افزون بر این، مذاکرات صحن علنی به‌ویژه درمورد اصلاحات جدید، بسیار وقت‌گیر و فنی است. در چنین وضعیتی، عده‌ای از اعضا که در موضوع مطروحه تخصصی دارند، در بحث، مشارکت بیشتری نسبت به سایر نمایندگان دارند. در نتیجه اصلاح مصوبه کمیسیون در صحن علنی دارای معایبی است [۷]. مطالعات تطبیقی نیز نشان می‌دهند که اختیار صحن علنی در اصلاحات جزئیات متون تقنین زیاد نیست. پارلمان اروپا در سال ۱۹۹۹ رویه‌هایی را معرفی کرد که طی آن امکان مذاکره و اصلاحات متن کمیسیون در صحن مجلس کاهش می‌یابد. مصوبه کمیسیون فقط یک بار به رأی گذاشته می‌شود، مگر اینکه قبل از تهیه پیش‌نویس نهایی یک قانون، گروه‌های سیاسی یا نمایندگان، که مجموعاً یک‌دهم اعضای پارلمان را تشکیل می‌دهند، به‌صورت کتبی تقاضا کنند که اصلاح طرح امکان‌پذیر باشد. در ایتالیا، هنگامی که کمیسیون بر مبنای «صلاحیت تهیه پیش‌نویس» عمل می‌کند، رویه مشابهی وجود دارد. در چنین حالتی صحن مجلس فقط می‌تواند متن تهیه شده کمیسیون را یا به‌طور کامل تأیید یا آن را رد کند و به اصلاح لایحه نمی‌پردازد [۷].

در مقابل، برخی به رسیدگی به تمام پیشنهادها نمایندگان در صحن اصرار دارند. این گروه این‌گونه استدلال می‌کنند که مردم افرادی را در طی یک فرایند رقابتی به‌عنوان نماینده خود برای قانونگذاری انتخاب کرده‌اند و قانونگذاری جزو حق‌های نمایندگان مجلس است [۸]. لذا باید در صحن علنی امکان رسیدگی به نظرات تمام نمایندگی وجود داشته باشد. همچنین باتوجه به محدود بودن تعداد نمایندگان در کمیسیون و علنی نبودن جلسات آن، گستره و تنوع نظرات کاهش پیدا می‌کند که می‌تواند به دلایلی از جمله افزایش احتمال تعارض منافع، به تضعیف پشتوانه ملی و وجاهت عمومی قوانین منجر شود. آنها معتقدند در صورتی که اختیارات کمیسیون در مقابل اختیارات صحن برای تغییر متون تقنینی افزایش یابد، سرنوشت یک طرح یا لایحه بسته به نظر تعداد محدودی از اعضای مجلس قرار می‌گیرد. هم‌اکنون در مجلس نمایندگان آمریکا، کمیسیون‌ها صلاحیت بایگانی طرح‌ها و لوایح یا

۱. بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری: رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: - قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن.

- معطوف بودن به نیازهای واقعی.

- شفافیت و عدم ابهام.

- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.

- بیان‌شناسه تخصصی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن.

- ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون.

- ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.

- انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی.

- جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری.

- عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.



تغییرات گسترده در متن تقنینی را دارند و از این اختیارات انتقادات زیادی می‌شود[۹].

در نقد این نظر باید گفت که اولاً، در ماده (۳) قانون «شفافیت قوای سه‌گانه دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها»^۱ تصریح شده است که مشروح مذاکرات کمیسیون‌های مجلس باید منتشر شود. لذا این ماده سعی دارد که تعارض منافع احتمالی را مدیریت کند. ثانیاً، تأکید بر حق عموم نمایندگان در ارائه پیشنهاد، نباید مستمسکی برای وضع قوانین با کیفیت پایین و ارائه پیشنهادهایی بدون بررسی‌های کافی باشد. مذاکرات صحن مجلس باید به‌صورت عمده و حتی‌المقدور ناظر به تعیین سیاست تقنینی باشد و ترجیحاً نباید در این مذاکرات به مسائل فنی و جزئیات پرداخته شود. این درحالی است که بیشتر پیشنهادهای چاپ شده ناظر به حذف یا اصلاح جزئی متن است. فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح باید به‌گونه‌ای طراحی شود که با رعایت حق‌های نمایندگی، به اتقان محتوای تقنینی منجر شود.

گروه دیگر در تأیید وضعیت کنونی آیین‌نامه داخلی به گونه دیگری استدلال می‌کنند. به این شکل که معمولاً گزارش کمیسیون با طرح یا لایحه اولیه متفاوت است. نمایندگان می‌توانند پیشنهادهای خود را در مورد طرح‌ها و لوایح به کمیسیون بدهند، اما در مواردی نمی‌توانند نسبت به گزارش کمیسیون در همان کمیسیون ارائه پیشنهاد کنند. در عمل نیز مصوبات کمیسیون تا قبل از انتشار گزارش کمیسیون برای سایر نمایندگان غیرعضو در کمیسیون مشخص نیست. در نتیجه باید قابلیت گردآوری پیشنهادهای نمایندگان روی گزارش کمیسیون وجود داشته باشد[۲]. در تحلیل این استدلال می‌توان گفت که اولاً، یکی از مسائل مهمی که مجلس شورای اسلامی با آن مواجه است، ضعف متون اولیه طرح‌ها یا لوایح اعلام وصول شده بوده که نیازمند تکمیل و اصلاح تفصیلی در کمیسیون است. بنابراین تقویت این متون زمان و هزینه مالی زیادی را به مجلس شورای اسلامی تحمیل می‌کند. لذا این موضوع یکی از عوامل تغییر بنیادین متن اولیه طرح‌ها و لوایح با مصوبه کمیسیون است. ثانیاً، وفق مواد (۶۸) و (۱۴۷) قانون آیین‌نامه داخلی،^۲ نمایندگان غیرعضو حق حضور و اظهارنظر در جلسات رسیدگی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها را دارند. همچنین باید گفت که حق اظهارنظر نمایندگان درباره مصوبه کمیسیون، ملازمه‌ای با رسیدگی به تمام پیشنهادهای چاپ شده در صحن ندارد، چه رسد به اینکه این پیشنهادهای با اولویت نسبت به مصوبه کمیسیون بررسی شوند. بنابراین نمایندگان می‌توانند درباره تمام گزارش‌های کمیسیون حق اظهارنظر داشته باشند. با این حال قبل از رسیدگی در صحن باید تمام آنها در کمیسیون رسیدگی شوند و در صورت تصویب نشدن گزارش کمیسیون در صحن، پیشنهادهای چاپ شده بررسی شوند.^۳

۱. ماده (۳): مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شوراهای اسلامی شهر و روستا، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مراجع اختصاصی اداری و شوراهای موضوع این قانون موظفند، مشروح مذاکرات خود اعم از صحن و کمیسیون‌های تابع آنها و آرای مأخوذه از اعضا را به تفکیک اسامی موافق، مخالف، ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند، حداکثر ظرف یک ماه در پایگاه اطلاع‌رسانی خود با قابلیت خوانش رایانه‌ای منتشر نمایند، مگر در مواردی که به‌موجب قانون اساسی و قوانین مربوط به هریک از نهادهای مذکور در این قانون، تشکیل جلسه غیرعلنی با رأی‌گیری مخفی پیش‌بینی شده باشد.

۲. ماده (۱۴۷): در جلسات کمیسیون‌ها نمایندگانی که عضویت در آن کمیسیون را ندارند بدون داشتن حق رأی می‌توانند حاضر شوند و در صورتی که از طرف کمیسیون برای ادای توضیح یا شرکت در مذاکرات دعوت شده باشند باید شرکت نمایند، ولی حق رأی ندارند.

ماده (۶۸): هر نماینده به‌جز رئیس مجلس، ملزم است عضویت یکی از کمیسیون‌های تخصصی را بپذیرد و در صورت تمایل می‌تواند در کمیسیون‌های دیگر مجلس، با حق اظهار نظر و بدون حق رأی شرکت کند.

۳. به‌عنوان نمونه یکی از نمایندگان ادوار توصیه می‌کند که پیشنهادهایی در صحن قابل طرح است که دارای شرایط زیر باشند:

- حداقل دارای ده امضا؛

- ارتباط مستقیم با عنوان و مفاد طرح یا لایحه؛

- عدم مغایرت با قانون اساسی خصوصاً اصل (۷۵)؛

- عدم مغایرت با قانون برنامه پنج‌ساله حاکم؛

- عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام؛

- داشتن رأی حداقل یک‌سوم اعضای حاضر در کمیسیون اصلی.

توضیح اینکه پیشنهادهای نمایندگان نیز همانند طرح‌های نمایندگان، باید دارای شروطی باشد و هیچ فرقی میان طرح و پیشنهاد نمایندگان نیست [۶].

۵. جمع بندی و پیشنهادها



همان طور که گفته شد، باتوجه به اجزای یکم تا چهارم بند «ب» ماده (۱۴۹) آیین نامه داخلی مجلس،^۱ نمایندگان مجلس می توانند در دو مرحله «پیشنهاد های چاپ شده» و «پیشنهاد های جدید»، پیشنهاد های خود را در فرایند رسیدگی به طرح ها و لوایح در صحن مطرح کنند. در واقع در بسیاری از موارد، نمایندگان به دلایل مختلفی نظر خود را به کمیسیون ارائه نمی کنند و مستقیماً آن را در صحن مطرح می کنند. وفق ماده مذکور، در صحن مجلس قبل از رأی گیری برای گزارش کمیسیون اصلی، پیشنهاد های چاپ شده نمایندگان رأی گیری می شود و پیشنهاد چاپ شده نمایندگان نسبت به گزارش کمیسیون شاید به نحوی اولویت می یابد.^۲ علاوه بر این نمایندگان می توانند «پیشنهاد های جدید» خود را در شرایطی خاص و استثنایی به صحن ارائه کنند. گفتنی است که برخلاف ارائه «پیشنهاد چاپ شده»، ارائه «پیشنهاد جدید» استثنایی است و همان طور که از فرایند مذکور بر می آید، هنگامی که در صحن هیچ کدام از موارد رأی نیابد، نمایندگان می توانند پیشنهاد جدید مطرح کنند.

ارائه پیشنهاد و رسیدگی به آن در صحن علنی بدون بررسی تخصصی در کمیسیون، به انسجام کارشناسی طرح ها و لوایح آسیب می زند. حتی ممکن است با پیشنهاد چاپ شده با سایر مواد طرح هم خوانی نداشته باشد و در صورت تصویب، بین مواد قانونی تعارض ایجاد کند. از این رو این فرایند ممکن است مغایر برخی از اصول قانون نویسی و قانون گذاری مذکور در بند «۹» سیاست های کلی نظام قانون گذاری باشد؛ از جمله «بتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» و «قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن».

با وجود این، تأکید می شود که هریک از نمایندگان حق دارند درباره تمام مواد یا اجزای طرح ها و لوایح پیشنهاد دهند. کیفیت رسیدگی به پیشنهاد های چاپ شده در صحن نباید شائبه مشارکتی نبودن فرایند قانون گذاری برای آحاد نمایندگان را به وجود آورد؛ چرا که این امر مغایر با حق برابر نمایندگان ملت در امر قانون گذاری است. افزون بر این، برخی از قوانین به اقتضای بافتار خاص جامعه شناسی خود حتماً نیاز به بررسی تمام پیشنهاد ها را در صحن دارند تا به پشتوانه مباحث مطروحه در صحن علنی، اقناع عمومی حاصل شود. باتوجه به مطالب پیش گفته و به منظور اصلاح وضعیت موجود، این موارد به ترتیب پیشنهاد می شود:

■ حالت اول: تغییر ترتیب رسیدگی با اولویت مصوبه کمیسیون اصلی

به این نحو که ترتیب رسیدگی در صحن با رویکرد اولویت دادن به مصوبه کمیسیون اصلی، اصلاح شود و در صورت تصویب نشدن مصوبه کمیسیون، تمام پیشنهاد های چاپ شده، اعم از بازگشت به طرح یا لایحه، حذف جزء یا کل، اصلاح جزء و کل در صحن بررسی شوند. در نهایت پس از تصویب هر ماده، پیشنهاد های الحاقی رسیدگی شود.

■ حالت دوم: حفظ ترتیب فعلی رسیدگی در صحن با تعیین شرایطی برای پیشنهاد های چاپ شده

به این صورت که همانند وضعیت فعلی، ابتدا پیشنهاد های کمیسیون های فرعی و نمایندگان و سپس مصوبه کمیسیون اصلی رأی گیری شود، ولی شرایطی برای پیشنهاد های قابل بررسی در صحن تعیین شود؛ مانند آنکه صرفاً پیشنهاد های دارای حداقل ۱۵ امضا و عدم مغایرت با قانون اساسی در صحن رسیدگی شود. سایر پیشنهاد های چاپ شده که فاقد شرایط مذکورند، قبل از

۱. جزء «ب» ماده (۱۴۹).

۱- در ابتدا، ماده واحده و یا هریک از مواد یا اجزا توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه قرائت می شود. سپس پیشنهاد های چاپ شده کمیسیون های فرعی و نمایندگان به ترتیب برای بازگشت به لایحه یا طرح، حذف کل یا جزء و پیشنهاد اصلاحی به شرح فوق مطرح می شود و رأی گیری به عمل می آید. در این مرحله پیشنهاد حذف کل یا جزء تا قبل از ورود به ماده در صحن پذیرفته می شود.

۲- اگر پیشنهاد چاپ شده ای مطابق بند «۱» وجود نداشته باشد، مصوبه کمیسیون اصلی در خصوص ماده واحده، هریک از مواد یا اجزا به رأی گذاشته می شود.

۳- در صورت عدم تصویب موارد مذکور در بندهای «۱» و «۲»، مجدداً پیشنهاد حذف در مجلس پذیرفته و در مورد آن رأی گیری می شود.

۴- پس از مراحل فوق، برای ماده مورد بحث با اصلاحات انجام شده رأی گیری به عمل می آید و چنانچه به تصویب نرسید، پیشنهاد های جدید قابل طرح است و در صورت عدم وجود پیشنهاد جدید جهت بررسی مجدد به کمیسیون اصلی ارجاع می شود.

۲. در قانون آیین نامه داخلی فرایند رسیدگی به پیشنهاد های چاپ شده در طرح ها و لوایح اعاده شده از شورای نگهبان و همچنین در رسیدگی به لوایح برنامه و بودجه متفاوت است. این پژوهش صرفاً به ضوابط عمومی در این زمینه توجه دارد.



رسیدگی در صحن برای بررسی به کمیسیون ارجاع شود. به این ترتیب، تعداد پیشنهادهای برای رسیدگی در صحن کاهش قابل توجهی خواهد یافت.

■ حالت سوم: حفظ ترتیب فعلی رسیدگی در صحن با تغییر تشریفات شکلی آن

به این شرح که همانند وضعیت فعلی، ابتدا پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان و سپس مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری شود. با این حال، قبل از جلسه رسیدگی در صحن، کمیسیون‌ها موظف باشند که تمام این پیشنهادهای را بررسی کنند و نتیجه آن را به پیشنهاددهنده اطلاع دهند. تمام پیشنهادهایی که در کمیسیون به تصویب نرسیده باشند، در صورت اصرار پیشنهاددهنده در صحن قابل طرح هستند.

« منابع و مآخذ

- [۱] وکیلان، حسن (۱۳۹۰)، «نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)»، مقاله‌ای از کتاب گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [۲] مکارم، روح‌اله (۱۴۰۰)، «آسیب‌شناسی ارزیابی پیشینی و پسینی تأثیرات قوانین بر اساس شاخصه‌های ارزیابی شایسته در نظام حقوقی ایران؛ مطالعه موردی مرکز پژوهش‌های مجلس»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (علیه السلام).
- [3] R. W. Paul Silk (1989), How Parliament Works, Longman.
- [۴] عبدالاحد، علی و دیگران. (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.
- [۵] بهزادزاده، حسین، محمد مهدی فروزان‌فر. (۱۴۰۲)، فرایندهای قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [۶] قربانی موسی، جهانبخش محبی‌نیا. (۱۳۹۹)، چالش‌های قانونگذاری در ایران، تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.
- [۷] مویل، کوین جی. (۱۳۹۰)، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، مقاله‌ای از کتاب گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۸] مکارم، روح‌اله و مصطفی قدسی (۱۴۰۴)، «امکان و الزامات اشتراط مؤلفه‌های اعلام وصول پیش‌نویس‌های تقنینی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۷۰۳.
- [۹] زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

عنوان: آسیب‌شناسی ترتیب رسیدگی به پیشنهاد چاپ شده نمایندگان در صحن و ارائه پیشنهاد اصلاحی



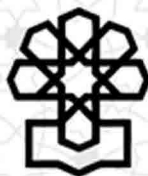
DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21905>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_11973.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

تغییر ترتیب رسیدگی به پیشنهادهای چاپ شده در محن با اولویت بررسی مصوبه کمیسیون اصلی می‌تواند به ارتقای بهره‌وری و کارآمدی تقنینی منجر شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir