

# با نمایندگان مردم در مجلس نهم

## ۲. فرآیند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	پیشگفتار.....
۲	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۳	۱. ابتکار پیشنهاد.....
۴	۱-۱. تهیه پیش‌نویس.....
۵	۱-۲. روش‌های ارائه پیشنهاد قانونگذاری.....
۷	۱-۳. الزامات حقوقی طرح‌ها و لوایح.....
۷	۱-۴. انواع طرح‌ها و لوایح.....
۹	۲. وصول و ارجاع به کمیسیون.....
۱۰	۳. رسیدگی در کمیسیون.....
۱۰	۳-۱. تقسیم در کمیسیون‌ها و شروع به رسیدگی.....
۱۱	۳-۲. شرکت‌کنندگان در جلسه کمیسیون.....
۱۲	۳-۳. بررسی در کمیسیون و ارائه گزارش.....
۱۳	۴. بررسی و تصویب در صحن.....
۱۴	۴-۱. مقررات عمومی بررسی در صحن علنی.....
۱۵	۴-۲. رسیدگی تک‌شوری و دوشوری.....
۱۶	۴-۳. بررسی و تصویب جزئیات طرح یا لایحه.....
۱۸	۵. رد، استرداد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه.....
۱۸	۵-۱. رد طرح یا لایحه.....
۱۸	۵-۲. استرداد طرح یا لایحه.....
۱۹	۵-۳. مسکوت ماندن طرح یا لایحه.....
۲۰	۶. نظارت شورای نگهبان.....
۲۰	۶-۱. رفع ایراد شورای نگهبان.....
۲۱	۶-۲. ارجاع مجدد از سوی شورای نگهبان.....
۲۱	۶-۳. ارسال برای اجرا.....
۲۲	۷. موارد خاص قانونگذاری.....
۲۲	۷-۱. رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فوری.....
۲۴	۷-۲. قانونگذاری تفویضی طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی.....
۲۶	۷-۳. تفسیر قوانین.....
۲۶	۷-۴. بررسی و تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی.....
۲۹	۷-۵. بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه کل کشور.....
۳۲	۸. فرآیند کلی قانونگذاری.....
۳۳	منابع و مأخذ.....



## با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲. فرآیند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

### پیشگفتار

جایگاه مجلس شورای اسلامی در مقام «خانه ملت» که «عصاره فضایل مردم» است و در جایگاه مرجع انحصاری قانونگذاری در کشور که صلاحیت نظارت بر امور کشور را هم دارد به قدری والا است که معمار کبیر انقلاب اسلامی خمینی روح الله این جایگاه را در رأس امور دانست.

وظیفه نمایندگی و وظیفه الهی در مقام نمایندگی مردم در نظام اسلامی است و نمایندگان محترم مجلس ضروری است که با علم و عمل به این تکلیف عمل نموده و پاسدار حقوق مردم شریف بوده و در تحقق اهداف انقلاب اسلامی تلاش نمایند.

مهمترین وظیفه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان محترم مجلس، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین مصوب است. بدیهی است برای کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر فعالیت‌هایی که در بازه زمانی چهارساله دوره نهم مجلس در این دو عرصه انجام می‌گیرد لازم است تا نمایندگان محترم توجه خود را معطوف به موضوعات و مسائلی نمایند که تأثیر قانونگذاری آنها در نظام اجرایی کشور بادوام و فراگیر بوده و تضمین‌کننده توأمان توسعه و عدالت باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ارائه خدمت به نمایندگان محترم مبادرت به تهیه یک بسته اطلاع‌رسانی در موضوعات مختلف نموده است تا اطلاعات لازم و مورد نیاز اولیه را جهت نمایندگان برگزیده مردم در دوره نهم مجلس تأمین نماید و چنانچه نمایندگان برگزیده در موضوعاتی اطلاعات کمتری را داشته باشند با استفاده از این مجموعه امکان افزایش سطح دانش آنان در این موارد فراهم شود. موضوعاتی که در این سلسله گزارشات انتخاب شده‌اند در موضوعات مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، برنامه و بودجه، اجتماعی، زیربنایی، انرژی و صنعت و معدن با همین رویکرد برگزیده و اولویت‌گذاری شده‌اند.

امید است آنچه انتشار یافته و در اختیار قرار گرفته قابل استفاده و مفید باشد و اطلاعات اولیه لازم مورد نیاز را برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی فراهم نماید. همچنین امید است دوره نهم مجلس شورای اسلامی با همکاری تمام نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و همت نمایندگان

شاهد دوره‌ای پربار و کارآمد از نظام قانونگذاری باشیم که مرضی حضرت حق جل و علا و حضرت بقیه‌الله قرار گیرد.

### چکیده

«قانونگذاری» در کنار «نظارت» یکی از کارویژه‌های اصلی مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌رود.

اعمال صلاحیت قانونگذاری از سوی این نهاد همانند نهادهای قانونگذار در سایر جوامع بشری، مستلزم رعایت تشریفات خاصی است و تنها با رعایت این تشریفات شکلی و ازسوی نهاد نیصلاح قانونی است که می‌توان اقدام به وضع مقرره‌های الزام‌آوری تحت عنوان «قانون» کرد.

این تشریفات در نظام حقوق داخلی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و همچنین برخی از اصول قانون اساسی تعیین شده‌اند و جزئیات روند قانونگذاری را از مراحل ابتدایی ارائه پیشنهاد قانونگذاری تا مراحل اعلام وصول و بررسی در کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی و در نهایت نظارت نهاد ناظر به‌منظور نگهبانی از قانون اساسی و موازین شرعی و ارسال قانون برای اجرا مشخص کرده است.

آشنایی با این تشریفات برای نمایندگان مجلس به‌منظور ایفای هرچه مناسب‌تر وظایف نمایندگی امری ضروری به‌نظر می‌رسد.

### مقدمه

اصل هفتادویکم قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی اجازه داده است در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی اقدام به وضع قانون کند. این صلاحیت، مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در صلاحیت انحصاری مجلس بوده و هیچ نهاد دیگری (جز برخی موارد استثنا)<sup>۱</sup> حق قانونگذاری نخواهد داشت.

علت اصلی این انحصار اهمیت چشمگیر و جایگاه والای قانون در نظام حقوقی سیاسی کشور بوده و به همین دلیل قانونگذار اساسی درصدد بوده با انحصار اختیار تقنین به مجلس شورای

۱. موارد استثنای قانونگذاری شامل قانونگذاری کمیسیون‌های داخلی به صورت آزمایشی مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، تصویب اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت توسط هیئت دولت مطابق همان اصل و در نهایت اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی پس از تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس مطابق اصل پنجاه‌ونهم قانون اساسی می‌باشد.



اسلامی و همچنین با اعمال نظارت شورای نگهبان به عنوان نهاد کارشناس قانون اساسی و شرع، متمرکز بودن وضعیت قانونگذاری را تضمین کند.

اما آنچه در این میان مهم به نظر می‌رسد کیفیت مناسب قوانین مصوب مجلس و مناسب بودن محتوایی آنان است. به این معنا که قوانین به عنوان چارچوب‌ها و ضوابط عملکرد دولت و تنظیم‌کننده حقوق، آزادی‌ها و تکالیف متقابل مردم و نهاد حاکمیت و همچنین خط‌مشی‌گذار عرصه عمومی از جایگاهی ویژه در نظام حقوقی و همچنین مدیریت عرصه عمومی کشور برخوردارند. این اهمیت لزوم توجه جدی‌تر به نحوه تصویب آن و بررسی کارشناسانه و محتوایی مناسب آنها را دربرخواهد داشت.

از سوی دیگر مطابق اصل چهارم قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل تا آنجا از منظر قانونگذاران اساسی اهمیت داشته که بیان داشته است: این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است. در نتیجه قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران باید منطبق بر موازین اسلامی و در تکاپوی وصول به آرمان‌ها و اهداف مقدس این نظام صورت پذیرد.

صرفنظر از آنچه بیان شد، قانونگذاری در هر جامعه‌ای مستلزم رعایت شرایط و تشریفات خاصی بوده و صرفاً با رعایت آن تشریفات شکلی و از سوی نهاد ذیصلاح قانونی است که می‌توان اقدام به وضع مقرره‌های الزام‌آوری تحت عنوان «قانون» نمود. با عنایت به اینکه قانونگذاری در کنار نظارت از مهمترین کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی و به تبع آن نمایندگان مجلس به‌شمار می‌رود، آشنایی با این تشریفات برای نمایندگان مجلس ضروری می‌نماید.

## ۱. ابتکار پیشنهاد

قانون اساسی ابتکار پیشنهاد قانونگذاری را در موضوعات مختلف در اختیار دو نهاد قرار داده است: نمایندگان مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت.<sup>۱</sup> البته همچنان که اشاره خواهد شد شورای عالی استان‌ها نیز در برخی موضوعات صلاحیت ارائه طرح را به مجلس شورای اسلامی خواهند داشت.

فصل اول از باب دوم آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز به تشریح نحوه اعمال این صلاحیت پرداخته است. با عنایت به مواد قانونی مربوطه پیشنهاد قانونگذاری، اصلاح، تکمیل و یا نسخ قوانین قبلی صرفاً از طریق سه راهکار ارائه لایحه، طرح و طرح شورای عالی استان‌ها میسر

۱. اصل چهارم قانون اساسی: لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

خواهد بود. اما آنچه در مرحله مقدماتی پیشنهاد قانونگذاری از اهمیت والایی برخوردار است تهیه پیش‌نویس قانون به عنوان متن پیشنهادی که موضوع بحث و بررسی‌های بعدی قرار خواهد گرفت، خواهد بود.

### ۱-۱. تهیه پیش‌نویس

پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها نقش بسزایی در کیفیت قوانین مصوب مجلس دارند. از همین رو آماده‌سازی آنها نیازمند دقتی دوچندان از سوی نهادهای ذیصلاح جهت ارائه آنها می‌باشد. لوایح تقدیمی از سوی دولت با گذر از روند بررسی‌های کارشناسی نهاد متبوع و همچنین دفتر هیئت دولت و در نهایت اخذ مصوبه از هیئت دولت غالباً از حداقل غنای کارشناسی مورد نیاز برخوردارند.<sup>۱</sup> اما چنین تضمینی در خصوص طرح‌های پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. به همین دلیل آنچه در این میان مهم است طراحی یک فرآیند پیش از قانونگذاری<sup>۲</sup> که طی آن یک پیشنهاد تقنینی قبل از طی مراحل کمیسیونی و صحن، فرآیند طولانی و پیچیده رایزنی را طی کند و به اصطلاح به مرحله پختگی برسد.<sup>۳</sup> برای این منظور می‌توان از نهاد مرکز پژوهش‌ها به منظور تقویت طرح یا بررسی کارشناسی آن پیش از ارائه رسمی آن استمداد کرد.<sup>۴</sup>

در این راستا نمایندگان باتجربه و کارآزموده مجلس غالباً پیش از شروع به جمع‌آوری امضاهای مورد نیاز به منظور ارائه طرح قانونی، با ارسال نامه‌ای به مرکز پژوهش‌ها نظر این بازوی مشورتی خود را در باب موضوع خواستار شده و از این نهاد می‌خواهند علاوه بر ارائه نظرات مشورتی و کارشناسی در موضوع مورد نظر نماینده، با نگارش متن پیشنهادی طرح، وی را در ایفای وظایف نمایندگی خود یاری رسانند.<sup>۵</sup>

مرکز پژوهش‌ها پس از دریافت درخواست‌های نمایندگان آن را در دستور کار دفاتر تخصصی مربوطه قرار داده و در صورت امکان با برقراری ارتباط میان کارشناسان و نماینده، ضمن کسب

۱. برای مطالعه در این خصوص ر.ک: مجموعه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست‌جمهوری، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست‌جمهوری، بهمن‌ماه ۱۳۸۹.

#### 2. Pre-legislative Scrutiny

۲. برای مطالعه بیشتر در خصوص ارزیابی قوانین ر.ک: حسن و کیلیان، راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۸۸، خردادماه ۱۳۸۸.

۳. هدف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی فراهم آوردن زمینه‌های لازم در جهت کارشناسی هر چه بهتر قوانین، پشتیبانی علمی و پژوهشی متناسب با وظایف مجلس شورای اسلامی و بهره‌برداری از اطلاعات و تحقیقات کارآمد در امر قانونگذاری است که وابسته به مجلس شورای اسلامی است. (ماده (۱) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

۴. اولین وظیفه مرکز پژوهش‌ها مطابق ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمام لوایح و طرح‌ها به نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در زمان مناسب» است.



اطلاع از مقصود اصلی نماینده از طریق ارائه گزارش‌های کارشناسی و همچنین نظرات پیشنهادی جهت ارائه یا اصلاح یا تکمیل پیش‌نویس طرح به عنوان مشاور نمایندگان وارد عمل می‌شود. این راهکار در کشورهای مختلف دنیا نیز وجود دارد. برای مثال در پارلمان فرانسه نهادهایی مانند «دفتر پارلمانی ارزیابی گزینه‌های علمی و تکنولوژیک» پیش‌بینی شده است که پارلمان فرانسه را از تحولات و نوآوری‌های حوزه علوم و فناوری‌های نوین آگاه می‌کند. همچنین «دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین» نهاد دیگری است که پارلمان فرانسه را در مراحل قانونگذاری یاری می‌دهد. این نهاد قانونگذار فرانسوی را از ضرورت تقنین در حوزه‌هایی که فقدان قانون احساس می‌شود آگاه می‌کند و سعی می‌کند با شناسایی قوانین ناقص، مبهم، تکراری و نظایر آن قانونگذار را در اصلاح قوانین موجود و در نهایت ارتقای سطح قانونگذاری یاری دهد.<sup>۱</sup>

## ۱-۲. روش‌های ارائه پیشنهاد قانونگذاری

### ۱-۲-۱. لایحه<sup>۲</sup>

اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی بیان می‌دارد: لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. این صلاحیت با عنایت به تخصص و ارتباط مستقیم قوه مجریه با نیازهای روز جامعه به‌طور انحصاری به «هیئت وزیران» اعطا شده است.

در همین راستا ماده (۱۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر داشته است 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.

از نظر محتوایی نیز مطابق ماده (۱۳۴)، لوایح باید:

- دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.

- دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به‌وضوح درج شود.

- دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.

روش ارائه لوایح نیز به این صورت است که وزیر مربوطه یا نماینده دولت در مجلس، لایحه

دارای شرایط پیش‌گفته را در جلسه علنی تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید (ماده (۱۳۶)).<sup>۳</sup>

لوایح قضایی نیز مطابق اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی از سوی رئیس قوه قضائیه

۱. محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۲۸۴ و ۲۸۸.

۲. لایحه (Bill): پیشنهاد قانونی است که پس از تصویب هیئت وزیران و امضای وزرای مسئول و رئیس‌جمهوری به مجلس تقدیم می‌شود.

۳. به‌منظور تلخیص از تکرار عبارت «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» خودداری شده است. در تمام گزارش مقصود از «ماده» شماره ماده از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است مگر مواردی که اسم قانون مربوطه ذکر شده باشد.

صادر شده و از طریق وزیر دادگستری در هیئت دولت مطرح شده و به مجلس ارسال می‌گردند.

### ۲-۱-۲. طرح<sup>۱</sup>

اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی طرح‌هایی را قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌داند که حداقل به پیشنهاد ۱۵ نفر از نمایندگان رسیده باشد.

برای ارائه طرح‌های قانونی پس از امضا و ذکر نام حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس، طرح به رئیس مجلس تسلیم شده و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس مجلس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود (ماده (۱۳۰)).

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 (ماده (۱۳۰)).

البته مطابق ماده (۱۴۰) آیین‌نامه نیز در ابتدای هر دوره قانونگذاری، هیئت رئیسه صورتی از طرح‌ها و لوایحی را که معوق مانده به وسیله اداره کل قوانین تهیه می‌کند و در اختیار نمایندگان می‌گذارد و صورتی نیز برای دولت ارسال می‌دارد. هریک از طرح‌ها و لوایح معوقه که لزوم رسیدگی به آن به وسیله ۲۵ 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.

### ۳-۲-۱. طرح شورای عالی استان‌ها

مطابق اصل یکصد و دوم قانون اساسی شورای عالی استان‌ها نیز حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. مشابه این حق در ماده (۱۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نیز بیان گردیده است. در نتیجه مطابق این قوانین شورای عالی استان‌ها نیز می‌تواند طرح‌هایی را در محدوده صلاحیت خود تهیه و به مجلس تقدیم نماید یا آنها را برای ارسال به مجلس در اختیار دولت قرار دهد.

این طرح‌ها نیز باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب با عنوان طرح باشند (ماده (۱۳۹)).

۱. طرح (Member's bill): پیشنهاد قانونی است که با امضا و ذکر نام حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم می‌شود.



### ۳-۱. الزامات حقوقی طرح‌ها و لوایح

با عنایت به آنچه تاکنون بیان شد، طرح‌ها و لوایح علاوه بر لزوم صدور از ناحیه مراجع ذیصلاح قانونی، باید دارای سه ویژگی کلی:

- عنوان و موضوع مشخص،
- مقدمه توجیهی،
- متنی متناسب با عنوان باشند.

در نتیجه برای نگارش یک طرح یا لایحه نگارش مقدمه توجیهی به منظور بیان لزوم و هدف از ارائه طرح و همچنین متن (مواد) طرح ضروری خواهد بود. همچنین تناسب متن و عنوان طرح ضروری خواهد بود. برای مثال در صورتی که عنوان طرح «طرح اصلاح ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری» باشد نمی‌توان ذیل آن به اصلاح مواد (۷) و (۸) این قانون نیز پرداخت یا اینکه طرح تفسیر یا نسخ یک قانون نمی‌تواند حاوی مطالب جدیدی غیر از تفسیر یا بیان نسخ آن قانون باشند.

علاوه بر این موارد، مطابق ماده (۱۴۱) آیین‌نامه، نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به‌عنوان ماده واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند. در صورتی که طرح یا لایحه مشتمل بر بیش از یک موضوع باشد، باید مواد و تبصره‌ها جزء به جزء طرح و مورد شور قرار گیرد.

همچنین مطابق ماده (۱۳۳) آیین‌نامه، اگر طرحی مورد تصویب مجلس یا کمیسیون‌های موضوع اصل هشتادوپنجم قانون اساسی واقع نشد، بدون تغییر اساسی تا ۶ ماه دیگر نمی‌توان آن را مجدداً به مجلس پیشنهاد نمود مگر با تقاضای کتبی ۵۰ نفر نماینده و تصویب مجلس.

البته باید توجه داشت قانون‌نویسی مناسب نیازمند رعایت اصول و معیارهای محتوایی و شکلی متعددی می‌باشد که از حوصله گزارش حاضر خارج خواهد بود. صرفاً به عنوان اشاره می‌توان به اصولی همچون لزوم شفاف بودن قوانین، لزوم نسخ صریح قوانین مغایر، نگارش مناسب و منطبق با معیارهای زبان رسمی، صریح بودن، رعایت ویژگی‌های قانون همچون عام و کلی بودن و بسیاری دیگر اشاره کرد.

### ۴-۱. انواع طرح‌ها و لوایح

طرح‌ها و لوایح از حیث فوریت رسیدگی به چهار دسته کلی تقسیم می‌گردند که نحوه رسیدگی به هر یک از این دسته‌ها با دسته دیگر متفاوت خواهد بود:

#### ۱-۴-۱. طرح‌ها و لوایح عادی

اصل بر عادی بودن رسیدگی طرح‌ها و لوایح است. (ماده (۱۶۰)) بنابراین فوری بودن طرح یا لایحه حالتی استثنایی است و صرفاً در حالتی قابل قبول خواهد بود که فوریت آنها مبین و مستند به دلایلی باشد که در ادامه بیان خواهد شد. در نتیجه طرح‌ها و لوایح عادی هستند مگر اینکه قید فوریت برای آنها مطابق آنچه در ادامه خواهد آمد پیشنهاد شده و به تأیید نصاب خاصی از نمایندگان مجلس نیز برسد. البته رسیدگی به برخی طرح‌ها و لوایح به تناسب موضوع خاص آنها متفاوت می‌باشد که به این دسته ذیل مبحث نهایی با عنوان «موارد خاص قانونگذاری» پرداخته خواهد شد.

طرح‌ها و لوایح دارای پیشنهاد فوریت حداقل یک‌ساعت قبل از طرح فوریت آنها در جلسه علنی، توسط هیئت رئیسه تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرند تا نمایندگان بتوانند آنها را مطالعه کرده و در خصوص قید فوریت آن اظهار نظر نمایند. (تبصره ماده (۱۵۹)).

#### ۱-۴-۲. طرح‌ها و لوایح یک فوریتی

مواردی هستند که نسبت به سایر موارد مطروحه در مجلس دارای اولویت بوده یا جامعه نیاز فوری به آنها داشته باشد (بند «۱» ماده (۱۶۰)).

برای یک فوریتی شدن طرح یا لایحه‌ای باید درخواست فوریت در طرح یا لایحه صورت گرفته باشد. در صورتی که تقاضای فوریت ضمن طرح یا لایحه مطرح نشده باشد، ۱۵ نفر از نمایندگان نیز می‌توانند کتباً تقاضای فوریت آن طرح یا لایحه را بنمایند. تصویب یک‌فوریت طرح‌ها و لوایح با صحبت یک مخالف و یک موافق و با رأی اکثریت مطلق حاضران صورت خواهد گرفت<sup>۱</sup> (بند «۱» ماده (۱۵۹)).

#### ۱-۴-۳. طرح‌ها و لوایح دو فوریتی

موارد دو فوریتی مواردی هستند که ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت در آنها وجود داشته باشد (بند «۲» ماده (۱۶۰)).

برای دو فوریتی شدن طرح یا لایحه پس از درخواست قید دو فوریت مطابق آنچه گذشت، باید با صحبت دو مخالف و دو موافق در خصوص دو فوریتی بودن آن، اکثریت دوسوم حاضران با رأی خود این قید را برای آن تأیید نمایند (بند «۲» ماده (۱۵۹)). این طرح‌ها و لوایح به کمیسیون ارسال نمی‌گردند، بلکه مستقیماً در صحن علنی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند.

۱. رأی مثبت بیش از نصف نمایندگان حاضر.



#### ۴-۱. طرح‌ها و لوایح سه فوریتی

طرح یا لایحه‌ای که حالتی کاملاً اضطراری داشته و حیاتی بوده و برای مقابله سریع با خسارت حتمی مطرح می‌شود سه فوریتی خواهد بود (بند «۳» ماده (۱۶۰)).

در طرح‌های سه فوریتی موافقت دوسوم مجموع نمایندگان (حاضران و غایبین) برای تأیید قید فوریت مورد نیاز خواهد بود (بند «۲» ماده (۱۵۹)). این طرح‌ها و لوایح به کمیسیون ارسال نمی‌گردند، بلکه مستقیماً در صحن علنی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند.

نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فوریتی به همراه نمودار فرآیند تصویب این فوریت‌ها در انتهای گزارش ذیل مبحث «موارد خاص قانونگذاری» ارائه خواهد شد.

#### ۲. وصول و ارجاع به کمیسیون<sup>۱</sup>

هریک از پیشنهاد‌های قانونی پس از آماده شدن از طریق مجاری قانونی پیش‌گفته تسلیم رئیس مجلس خواهد شد.

طرح‌ها یا لوایح ارسالی توسط رئیس مجلس یا یکی از دبیران اعلام وصول و قرائت شده و در همان جلسه یا حداکثر دو جلسه بعد به منظور بررسی به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود (ماده (۱۴۳)). از آنجا که اصل در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح تک شوری است، (ماده (۱۴۲)) صحن علنی در هنگام اعلام وصول هیچ گونه دخالتی حتی در کلیات طرح یا لایحه نخواهد داشت و کمیسیون‌ها در قدم اول هم به کلیات و هم جزئیات رسیدگی می‌کنند. درموقع طرح لوایح نیز باید وزیر مربوط یا یکی از وزرا به تناسب موضوع حاضر باشد (ماده (۱۳۶)).

البته در رسیدگی به طرح‌ها یا لوایح دو و سه‌فوریتی، متن پیشنهادی به کمیسیون ارجاع نمی‌گردد، بلکه به شیوه متمایزی که در ادامه به آن اشاره خواهد شد مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذیربط متون طرح‌ها چاپ و در میان نمایندگان توزیع شده و نسخه‌ای از آن نیز برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌گردد (مواد (۱۳۰) و (۱۳۹) و (۱۴۳)).

به منظور اطلاع‌رسانی عمومی از طرح‌ها و لوایح در دست کار مجلس، پس از اعلام وصول کلیه طرح‌ها و لوایحی که تقدیم مجلس می‌شود، یک‌نسخه از آن از طریق رسانه‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد (ماده (۱۲۸)).

---

۱. کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی مجامعی کوچک از نمایندگان مجلس هستند که مطابق قواعد پیش‌بینی شده در آیین‌نامه داخلی یا رویه‌های پارلمانی و غالباً برحسب تخصص، تجربه و علاقمندی به موضوع تخصصی کار کمیسیون‌ها به عضویت آنها درمی‌آیند و حق بررسی، اظهارنظر، اصلاح، تصویب یا رد پیشنهاد‌های تقنینی ارجاع شده به آن کمیسیون خاص را دارا هستند.

رسیدگی به طرح‌ها و لوایح دو و سه‌فوریتی نیازی به مرحله رسیدگی در کمیسیون نداشته و مستقیماً در صحن علنی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. نحوه بررسی آنها ذیل مبحث «رسیدگی تک‌شوری» تبیین خواهد شد.

### ۳. رسیدگی در کمیسیون

#### ۳-۱. تقسیم در کمیسیون‌ها و شروع به رسیدگی

همانگونه که بیان شد طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌فوریتی پس از اعلام وصول برای بررسی به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع خواهند شد. رسیدگی در کمیسیون‌ها با توجه به نقشی که در فرآیند قانونگذاری ایفا می‌کنند خصوصاً با عنایت به ناچیز بودن تعداد طرح‌ها و لوایح دو و سه‌فوریتی که از ارجاع به کمیسیون مستثنا شده‌اند بسیار حائز اهمیت خواهد بود.

طرح‌ها و لوایح متناسب با موضوع خود به یکی از کمیسیون‌های سیزده‌گانه تخصصی (یا یک کمیسیون ویژه) به عنوان کمیسیون اصلی ارسال می‌گردند تا در دستور کار کمیسیون قرار گیرند. طرح‌ها و لوایحی که جنبه‌های مختلف داشته و علاوه بر کمیسیون اصلی به کمیسیون دیگری هم ارتباط پیدا می‌نماید، به عنوان کمیسیون‌های فرعی به کمیسیون‌های ذیربط ارجاع می‌شود تا نسبت به قسمتی از مواد که مربوط به آن کمیسیون‌هاست شور و بررسی به عمل آورده و ظرف ۱۰ روز گزارش آن را تهیه و به کمیسیون اصلی ارسال نمایند. این مهلت با موافقت کمیسیون اصلی تا ۱۰ روز دیگر قابل تمدید است (ماده (۱۴۴)).

همچنین کمیسیون‌ها می‌توانند اعتراض خود را درخصوص نحوه ارجاع طرح یا لایحه، به هیئت رئیسه اعلام کنند (تبصره ماده (۱۴۴)).

در هر حال کمیسیون اصلی موظف است گزارش رد یا مسکوت ماندن یا تصویب و تغییر یا تکمیل هر طرح یا لایحه‌ای که به آن ارجاع شده است را ظرف مدتی که از طرف هیئت رئیسه مجلس با توافق کمیسیون مربوطه معین و اعلام می‌شود (حداکثر یک ماه از تاریخ وصول به دفتر کمیسیون)، به مجلس ارسال کند. در صورت تجاوز از مدت تعیین شده، هر یک از نمایندگان یا دولت حق دارد از مجلس تقاضا نماید که آن را با حق تقدم طبق ضوابط آیین‌نامه داخلی در دستور مجلس قرار دهد (ماده (۱۴۵)).

البته در طرح‌ها و لوایح مفصل با پیشنهاد کمیسیون مربوطه و تصویب هیئت رئیسه امکان تمدید این مدت وجود خواهد داشت (ماده (۱۴۵)).



### ۳-۲. شرکت‌کنندگان در جلسه کمیسیون

هنگام بررسی طرح یا لایحه در کمیسیون غیر از اعضای کمیسیون مربوطه، اشخاص دیگری نیز می‌توانند در جلسه یا جلسات حاضر شده و نظرات خود را ارائه نمایند. اما در نهایت اخذ رأی صرفاً از میان اعضای کمیسیون به عمل خواهد آمد.

#### ۳-۲-۱. پیشنهاددهندگان طرح

امضاکنندگان طرح‌های قانونی به منظور تبیین ضرورت و اهداف پیشنهاد طرح، حق دارند در کمیسیون مربوط که طرح آنها مطرح است، برای ادای توضیح حاضر شوند. برای این منظور کمیسیون موظف است، حداقل بیست و چهار ساعت قبل از طرح پیشنهاد، تاریخ بحث پیرامون طرح را کتباً به آنان اعلام می‌نماید (مواد (۱۳۱) و (۱۴۷)).

#### ۳-۲-۲. سایر نمایندگان

همچنین در جلسات کمیسیون‌ها نمایندگانی که عضویت 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 (۱۴۹)).

#### ۳-۲-۳. مقامات اجرایی ذیربط

کمیسیون‌ها موظفند، در موقع رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، از وزرا و بالاترین مقام دستگاه ذیربط دعوت به عمل آورند (ماده (۱۴۸)).

#### ۳-۲-۴. برخی مقامات سیاسی یا نمایندگان آنها

معاونان امور مجلس رئیس‌جمهور و وزراء، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس یا رابط امور مجلس شورای عالی استان‌ها که رسماً به مجلس معرفی شده باشند، می‌توانند به جای رئیس‌جمهور و وزرا در جلسات مجلس و کمیسیون‌ها برای توضیح و دفاع لازم حضور یابند (ماده (۱۳۶)).

#### ۳-۲-۵. کارشناسان مدعو و نماینده مرکز پژوهش‌های مجلس

از آنجایی که مرکز پژوهش‌ها به عنوان بازوی مشورتی و کارشناسی مجلس قلمداد می‌شود، تمامی طرح‌ها و لوایح برای بررسی به این مرکز ارجاع شده و این مرکز نظر کارشناسی خود را پیرامون موضوع طرح یا لایحه به صورت مکتوب تقدیم کمیسیون یا صحن علنی می‌نماید. به منظور تبیین دقیق‌تر نظر و همچنین بهره‌برداری از نظرات مشورتی کارشناسی، هنگام بررسی هر طرح یا لایحه نماینده‌ای از مرکز پژوهش‌ها نیز در جلسات کمیسیون شرکت کرده و به تبادل نظر با نمایندگان و ارائه نظرات مشورتی اصلاحی یا تکمیلی می‌پردازد.

همچنین کمیسیون می‌تواند به انتخاب خود از برخی کارشناسان در حوزه مورد بحث جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورد.

### ۳-۳. بررسی در کمیسیون و ارائه گزارش

کمیسیون اصلی، رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ارجاعی را پس از ده روز و دریافت نظر کمیسیون‌های فرعی و دعوت نمایندگان آن شروع خواهد کرد (ماده (۱۴۴)).

نمایندگان نیز می‌توانند پیشنهادهای خود را در خصوص طرح یا لایحه به صورت کتبی به هیئت رئیسه کمیسیون مربوطه تحویل دهند. این پیشنهادها حداقل بیست و چهار ساعت قبل از شروع رسیدگی در کمیسیون چاپ و توزیع شده و پیشنهاددهندگان نیز به جلسات کمیسیون دعوت می‌شوند. البته اعضای کمیسیون ذیربط می‌توانند هنگام رسیدگی در کمیسیون پیشنهادهای خود را هر چند به چاپ نرسیده باشد طرح نمایند (ماده (۱۵۱)). پس از بررسی و تصویب کلیات طرح یا لایحه در کمیسیون، وارد رسیدگی به جزئیات شده و در خصوص آنها رأی‌گیری به عمل می‌آید. مصوبات کمیسیون با اکثریت مطلق آرای عده حاضر خواهد بود<sup>۱</sup> (ماده (۵۰)).

گزارش‌هایی که شامل گزارش کمیسیون اصلی و گزارش کمیسیون‌های فرعی است توسط کمیسیون اصلی برای طرح و بررسی در مجلس تقدیم می‌گردد. چنانچه نظر کمیسیون‌های فرعی در کلیات با نظر کمیسیون اصلی متفاوت باشد، سخنگو یا یکی از اعضای آن کمیسیون‌ها می‌توانند نظر کمیسیون خود را توضیح دهد (ماده (۱۴۴)).

به منظور بررسی تخصصی موضوعات، براساس تبصره «۲» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند به تعداد کافی مشاوران ذیصلاح به‌ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند را به خدمت بگیرند.

همچنین کمیسیون‌ها می‌توانند گزارش طرح‌ها و لوایح مشابه یا با موضوع مشترک یا نزدیک به هم را در یک گزارش به مجلس ارائه نمایند (تبصره «۱» ماده (۱۴۵)).

بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح یک فوریتی مطابق ماده (۱۶۳) آیین‌نامه، در کمیسیون‌های اصلی و فرعی به صورت خارج از نوبت خواهد بود. گزارش کمیسیون درباره این طرح‌ها و لوایح نیز حداقل چهل و هشت ساعت قبل از طرح در مجلس چاپ و بین نمایندگان توزیع می‌شود (ماده (۱۶۳)). در این موارد نیز پیشنهاددهندگان باید پیشنهادهای خود را در مهلتی که توسط کمیسیون تعیین اعلام می‌گردد به کمیسیون ارسال و برای دفاع از آن در کمیسیون حاضر شوند و در صورت

۱. اکثریت مطلق وقتی حاصل می‌شود که بیش از نصف نمایندگان حاضر، رأی مثبت دهند (ماده (۹۶)).



عدم تصویب پیشنهاد آنان، می‌توانند در مجلس آن را مطرح نمایند (ماده (۱۶۴)).

### ۱-۳-۳. ارجاع به کمیته

لازم به ذکر است در مواردی که کمیسیون مصلحت بداند، از میان اعضای خود کمیته یا کمیته‌های فرعی متناسب با موضوعات مربوط تشکیل داده و موضوع را به منظور رسیدگی به این کمیته‌ها ارجاع می‌نماید. کمیته‌های فرعی از میان اعضای خود یک رئیس، یک نایب رئیس و یک دبیر انتخاب کرده و پس از تصمیم‌گیری درخصوص موضوع محوله مصوبات خود را به منظور تصمیم‌گیری در اختیار کمیسیون قرار می‌دهند. این مصوبات پس از تصمیم‌گیری در کمیسیون رسمیت خواهد داشت (ماده (۴۸)).

### ۴. بررسی و تصویب در صحن<sup>۱</sup>

به رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن علنی تحت عنوان شور<sup>۲</sup> یاد می‌شود.<sup>۳</sup> شور در ادبیات حقوقی «به مراحل رسمی انجام کار اعم از مباحثات رسمی و اتخاذ تصمیم و رأی‌گیری درخصوص طرح‌ها و لوایح، در صحن علنی مجلس، گفته می‌شود».<sup>۴</sup> در متون فارسی نیز در تعریف شور گفته شده است «هر بار مذاکره را «قرائت» یا «شور» می‌خوانند».<sup>۵</sup>

همان‌گونه که بیان شد مطابق ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی، اصل بر یک شوری بودن بررسی و تصویب کلیه طرح‌ها و لوایح است. بدان معنا که پس از اعلام نظر کمیسیون، بررسی و تصویب کلیات و جزئیات طرح و لایحه به طور همزمان و بدون فاصله در یک جلسه صورت خواهد گرفت و نیازی به ارسال مجدد طرح یا لایحه به کمیسیون نخواهد بود.<sup>۶</sup>

با وجود این در دو حالت ممکن است طرح یا لایحه‌ای به صورت دوشوری مورد بررسی و

تصویب قرار گیرد:

۱. مقصود از صحن علنی در فرآیند قانونگذاری، مجمعی از کل نمایندگان شرکت‌کننده در جلسات رسمی صحن مجلس است که در اوقات مشخصی گرد هم آمده به شور و بررسی پیرامون طرح‌ها و لوایح پیشنهادی می‌پردازند و در نهایت، فارغ از هرگونه نظام سلسله مراتبی و به‌طور برابر، حق رأی و اظهارنظر درخصوص طرح‌ها و لوایح را دارند.

#### 2. Reading

۲. البته برخی از رسیدگی‌های داخل کمیسیون نیز تحت عنوان شور یاد کرده‌اند. برای مثال رک: حسن و کیلیان، نقش نهادهای داخلی مجلس در فرآیند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۸۸. اما در اینجا صرفاً برای رسیدگی‌هایی که در صحن علنی صورت می‌گیرد از عنوان شور استفاده شده است.

4. Olson, David. M. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* (London: M. E. Sharpe, See also "Reading" 1994 available online at: [http://www.reference.com/browse/Reading%20\(legislature](http://www.reference.com/browse/Reading%20(legislature)

۵. ابوالفضل قاضی، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴، ص ۲۲۰.

۶. این شیوه در اصلاح سال ۱۳۸۷ ایجاد شده است و قبل از آن تمامی لوایح و طرح‌ها به صورت دوشوری مورد بررسی قرار می‌گرفتند.

مواردی که به تشخیص هیئت رئیسه بررسی آنها به صورت دوشوری ضرورت داشته باشد (ماده (۱۴۲)).

چنانچه نظر کمیسیون مبنی بر رد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه‌ای باشد، اما در جلسه علنی، کلیات آن طرح یا لایحه به تصویب برسد (تبصره ماده (۱۴۲)).

در این خصوص باید توجه داشت مطابق ماده (۱۴۶) آیین‌نامه، گزارش رد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه، زمانی در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد که پیشنهاددهندگان طرح یا لایحه (دولت در خصوص لایحه و ۱۵ نفر از نمایندگان طراح در خصوص طرح) ظرف مدت یک‌ماه پس از چاپ و توزیع گزارش کمیسیون از هیئت رئیسه مجلس تقاضا نمایند موضوع مجدداً در دستور کار مجلس قرار گیرد. در نتیجه می‌توان بیان داشت صرفاً طرح‌ها یا لوایحی به صورت دوشوری بررسی خواهند شد که یا هیئت رئیسه ضرورت رسیدگی دوشوری به آنها را تشخیص دهد و یا پس از رد یا تصمیم بر مسکوت ماندن آنها در کمیسیون، ۱۵ نفر از پیشنهادکنندگان طرح یا دولت (پیشنهادکننده لایحه) تقاضای بررسی مجدد آن را از هیئت رئیسه داشته باشند.

ذیلاً پس از تبیین مقررات عمومی مربوط به بررسی طرح‌ها و لوایح در صحن علنی، به تبیین نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در دو حالت تک شوری و دوشوری خواهیم پرداخت.

#### ۴-۱. مقررات عمومی بررسی در صحن علنی

صرفنظر از اینکه طرح یا لایحه در حال بررسی در شور اول یا دوم باشد، مقررات عمومی به منظور بررسی یک موضوع تقنینی در صحن علنی وجود دارد که به آنها اشاره می‌شود.

##### ۴-۱-۱. حضور نمایندگان دولت

در مواردی که طرح یا لایحه قانونی که بناست در صحن علنی مطرح گردد مربوط به امور داخلی مجلس نباشد، از طریق هیئت رئیسه به وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه رسماً اطلاع داده می‌شود تا خود یا معاون او که رسماً به مجلس معرفی شده در جلسه علنی حاضر شود و در مذاکرات شرکت نماید. در صورت اطلاع و عدم حضور وزیر یا معاون بدون عذر موجه، از طرف رئیس مجلس مؤاخذه خواهد شد. به هر صورت، در همان جلسه، حتی با عدم حضور وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه، طرح یا لایحه مورد بررسی قرار خواهد گرفت و اتخاذ تصمیم خواهد شد (ماده (۱۷۸)).

##### ۴-۱-۲. سؤال

سؤالات توضیحی نمایندگان، در شور اول یا دوم طرح‌ها و لوایح که مربوط به موضوعات مورد بحث باشد، در مجلس کتباً به رئیس مجلس تقدیم می‌شود. رئیس این سؤالات را به سخنگوی



کمیسیون مربوط یا به نماینده دولت می‌دهد تا به هنگام توضیح و یا توجیه به آن پاسخ داده شود (ماده (۱۷۹)).

#### ۳-۱-۴. اخطار قانون اساسی

با توجه به اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی سوگند یاد کرده‌اند مدافع قانون اساسی باشند و با عنایت به عدم امکان تصویب قوانین مغایر قانون اساسی از سوی مجلس، اخطار راجع به منافی بودن طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مورد بحث در مجلس با قانون اساسی مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. این اخطار باید با استناد به اصل مربوطه از قانون اساسی حداکثر ظرف سه دقیقه به عمل آید. در صورتی که رئیس مجلس اخطار را وارد بداند بدون بحث از مجلس نظرخواهی می‌نماید چنانچه مجلس اخطار را وارد دانست رئیس نسبت به پذیرش اصلاحات پیشنهادی یا حذف مورد اشکال یا ارجاع آن به کمیسیون ذی‌ربط جهت بررسی مجدد اقدام خواهد کرد (ماده (۱۸۱)).

#### ۴-۱-۴. تذکر آیین‌نامه داخلی

به منظور تضمین حسن اجرای آیین‌نامه داخلی از سوی رئیس، هیئت رئیسه و نمایندگان، در صورتی که نمایندگان نسبت به اجرای آیین‌نامه داخلی مجلس تخلفی را که مربوط به همان جلسه باشد مشاهده نمایند، حق دارند بلافاصله مورد تخلف را با استناد به ماده مربوطه بدون خروج از موضوع حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند و اگر مربوط به آن جلسه نباشد بعد از نطق و یا پایان جلسه، قبل از اعلام ختم آن حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند چنانچه رئیس تذکر را وارد بداند موظف است به آن ترتیب اثر دهد (ماده (۱۸۲)).

#### ۲-۴. رسیدگی تک‌شوری و دوشوری

##### ۱-۲-۴. رسیدگی تک‌شوری

در بررسی‌های تک‌شوری که غالب مصوبات مجلس را دربرمی‌گیرد، پس از ارائه گزارش کمیسیون، موضوع در دستور کار صحن علنی قرار می‌گیرد. در این هنگام درباره نقاط ضعف و قوت، نقایص و امتیازات و لزوم یا عدم لزوم آن طرح و لایحه در کلیات مذاکره می‌شود و پس از آن نسبت به اصل طرح یا لایحه رأی‌گیری به عمل می‌آید<sup>۱</sup> (ماده (۱۵۱)). در صورت تصویب کلیات،

۱. مطابق ماده (۱۱۸) آیین‌نامه داخلی ملاک اعتبار مصوبات کسب اکثریت مطلق آرای حاضر در جلسه است. البته باید توجه داشت مطابق ماده (۹۶) همین قانون، انعقاد رسمی جلسات و اعتبار اخذ رأی منوط به حضور حداقل دوسوم مجموع نمایندگان می‌باشد. در

رای‌گیری در خصوص جزئیات طرح آغاز می‌شود. مرحله بررسی جزئیات پس از تشریح روش رسیدگی دوشوری تبیین شده است.

رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فوریت‌دار نیز مطابق مواد (۱۶۱) و (۱۶۴) آیین‌نامه تک‌شوری خواهند بود. به این صورت که ابتدا نسبت به اصل آن مذاکره می‌شود و پس از آن برای ورود به شور در ماده واحده یا مواد، رأی گرفته می‌شود و آن‌گاه راجع به هر یک از مواد جداگانه مذاکره و اخذ رأی به عمل می‌آید.

#### ۲-۲-۴. رسیدگی دوشوری

همان‌گونه که بیان شد رسیدگی دوشوری صرفاً مربوط به مواردی است که هیئت رئیسه رسیدگی دوشوری به موضوع طرح یا لایحه را ضروری تشخیص دهد یا دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان پیشنهاددهنده طرح یا لایحه پس از رد آن توسط کمیسیون تقاضای بررسی مجدد آن را بنمایند. در این موارد پس از ارائه گزارش اولیه کمیسیون، صرفاً درخصوص کلیات طرح یا لایحه رأی‌گیری به عمل آمده و در صورت تصویب کلیات، موضوع جهت بررسی جزئیات مجدداً به کمیسیون مربوطه عودت خواهد شد.

در این فاصله نمایندگان غیرعضو کمیسیون نیز می‌توانند پیشنهادهای اصلاحی خود را به صورت کتبی به هیئت رئیسه کمیسیون مربوطه تحویل و در جلسات بررسی آن نیز بدون حق رأی شرکت نمایند (ماده (۱۵۱)).

کمیسیون مشابه آنچه قبلاً بیان شد به بررسی جزئیات طرح پرداخته و گزارش آن را تقدیم مجلس خواهد نمود. پس از ارائه گزارش مذکور، موضوع طرح یا لایحه برای بررسی در شور دوم در دستور کار صحن علنی قرار می‌گیرد. در این مرحله جزئیات طرح یا لایحه توسط صحن مورد بررسی و تصویب قرار خواهد گرفت.

#### ۳-۴. بررسی و تصویب جزئیات طرح یا لایحه

از آنجایی که شیوه بررسی جزئیات طرح یا لایحه در صحن علنی در شیوه‌های دوشوری و تک‌شوری مشابه یکدیگر می‌باشند، این مرحله به صورت مجزا تبیین شده است. در نتیجه همان‌گونه که بیان شد مرحله بررسی جزئیات در رسیدگی تک‌شوری بلافاصله پس از تصویب کلیات در صحن علنی و در رسیدگی دوشوری پس از تقدیم گزارش بررسی جزئیات طرح توسط کمیسیون



به صحن علنی انجام خواهد گرفت.

در هر حال در هر دو حالت در مرحله بررسی جزئیات پیشنهاد تازه‌ای پذیرفته نمی‌شود، ولی پیشنهادهایی که در فاصله دو شور به کمیسیون داده شده و مورد توجه و تصویب کمیسیون قرار نگرفته، به ترتیب مواد، توسط پیشنهاددهندگان قابل طرح در مجلس خواهد بود. در این صورت پیشنهاددهنده یا یکی از پیشنهاددهندگان (در مورد پیشنهاد جمعی) می‌تواند برای هر پیشنهاد ظرف پنج دقیقه توضیح بدهد و پس از اظهار نظر یک مخالف و یک موافق و عنداللزوم توضیحات سخنگوی کمیسیون یا نماینده دولت نسبت به پیشنهاد مزبور اخذ رأی به عمل می‌آید (ماده (۱۵۷)). پس از رد یا قبول پیشنهاد نسبت به اصل ماده رأی‌گیری به عمل می‌آید (ماده (۱۵۶)).

چنانچه ماده به تصویب نرسید، بدون مذاکره نسبت به حذف آن رأی‌گیری خواهد شد و در صورتی که حذف ماده به تصویب نرسید پیشنهادهای اصلاحی تازه در همان جلسه پذیرفته خواهد شد (ماده (۱۵۲)).

در این مرحله 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. در این صورت اولین مخالف و موافق (براساس تابلو مخصوص ثبت نام یا دستگاه الکترونیک) هر یک به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و در صورت لزوم سخنگو یا نماینده دولت نیز صحبت می‌کنند و آن گاه نسبت به ماده یا مواد مورد نظر رأی‌گیری می‌شود (ماده (۱۵۳)).

مطابق ماده (۱۵۴) آیین‌نامه، چنانچه در این مرحله، کمیسیون بعضی از مواد طرح یا لایحه را حذف و یا تغییر کلی داده باشد، هر یک 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.

مطابق ماده (۱۵۵) آیین‌نامه، اولویت رسیدگی به پیشنهادها در این مرحله به ترتیب زیر خواهد بود:

- پیشنهاد بازگشت به لایحه دولت یا طرح اصلی (مطابق تبصره این ماده در این صورت پیشنهاد بندهای «۳» و «۴» نیز پذیرفته می‌شود).

- پیشنهاد حذف کل ماده.

- پیشنهاد چاپ شده کمیسیون‌های فرعی.

- پیشنهاد حذف جزء و پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان با تشخیص اولویت جامع بودن

توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه.

- رأی‌گیری برای اصل ماده.

- رأی‌گیری برای حذف کل ماده در صورتی که اصل ماده رأی نیاورد.
- پیشنهادهای جدید نمایندگان.
- ارجاع به کمیسیون، به تشخیص رئیس جلسه (در صورتی که پیشنهادهای فوق‌الذکر رأی نیاورد).

### ۵. رد، استرداد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه

#### ۵-۱. رد طرح یا لایحه

در صورتی که کلیات طرح یا لایحه‌ای موفق به کسب نصاب اکثریت مطلق آرای نمایندگان حاضر در صحن علنی نشود طرح یا لایحه رد شده تلقی خواهد شد. همچنین کمیسیون‌های داخلی نیز می‌توانند طرح یا لایحه‌ای را رد کنند. در صورتی که تقاضای رسیدگی مجدد این طرح یا لایحه توسط مقامات مذکور در ماده (۱۴۶) ظرف مدت یک ماه پس از چاپ و توزیع گزارش کمیسیون به هیئت رئیسه مجلس تقدیم نشود این مصوبه به کلی رد شده تلقی خواهد شد.

#### ۵-۲. استرداد طرح یا لایحه

پس از ارائه طرح یا لایحه تا زمانی که جزئیات آن به تصویب نرسیده باشد امکان ارائه تقاضای استرداد آن وجود خواهد داشت. اما در صورت گذر از این مرحله دیگر امکان استرداد وجود نداشته و صرفاً در صورت اعلام مغایرت مصوبه از سوی شورای نگهبان یا تصویب قانون ناسخ یا مغایر بعدی می‌توان از الزام حقوقی آن ممانعت کرد. تقاضای استرداد در چند مرحله قابل طرح خواهد بود:

#### ۵-۲-۱. قبل از تصویب کلیات

مطابق بخش اول ماده (۱۳۲) آیین‌نامه، پس از اعلام وصول طرح قانونی، چنانچه جمعی از امضاکنندگان تقاضای کتبی استرداد آن را بنمایند به طوری که امضاکنندگان باقی مانده کمتر از ۱۵ نفر گردند، در صورتی که تقاضای استرداد قبل از تصویب طرح در شور اول باشد طرح مسترد و گزارش آن به مجلس داده خواهد شد.

استرداد لوایح نیز در صورتی که پیش از تصویب کلیات لایحه در شور اول مجلس باشد، پس از تصویب هیئت وزیران توسط رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط به صورت کتبی و با ذکر دلیل آن صورت خواهد گرفت و گزارش آن در جلسه علنی اعلام می‌شود (بند «۱» ماده (۱۳۷)).



## ۲-۵. بعد از تصویب کلیات

مطابق بخش دوم ماده (۱۳۲) آیین‌نامه، در صورتی که طرح در شور اول به تصویب رسیده باشد پس از توضیح یک نفر از تقاضاکنندگان و صحبت یک نفر مخالف، با رأی مجلس، طرح قابل استرداد می‌باشد.

استرداد لایحه نیز پس از تصویب کلیات در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد پس از تصویب هیئت وزیران توسط وزیر مربوط یا نماینده امور مجلس دولت با ذکر دلیل در جلسه علنی مجلس و صحبت یک نفر مخالف هر یک به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس ممکن خواهد بود (بند «۲» ماده (۱۳۷)).

البته مطابق بخش اخیر ماده (۱۴۰) آیین‌نامه، در صورت تغییر دولت، چنانچه دولت جدید رسماً استرداد لوایحی را اعلام کرده باشد، آن لوایح از جریان خارج خواهد شد. شایان ذکر است مطابق صدر ماده (۱۳۷) آیین‌نامه، برای استرداد لایحه در هر مرحله، تصویب هیئت وزیران جهت پذیرش تقاضای استرداد ضروری خواهد بود. همچنین مطابق تبصره ماده (۱۳۹)، نحوه رسیدگی به طرح‌های شورای عالی استان‌ها و نیز تقاضای استرداد آنها مشابه لوایح دولت خواهد بود.

## ۳-۵. مسکوت ماندن طرح یا لایحه

مطابق ماده (۱۸۰) آیین‌نامه داخلی، در صورتی که حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان تا قبل از اتمام رسیدگی نهایی در مجلس کتباً از مجلس تقاضا کنند که طرح یا لایحه قانونی واصل شده به مجلس برای مدت معینی مسکوت بماند، پس از توضیح یکی از پیشنهاددهندگان به مدت پنج دقیقه و پاسخ آن از طرف یک مخالف به مدت حداکثر پنج دقیقه، رأی گرفته می‌شود.

این تقاضا در خصوص لایحه بدون موافقت معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور یا وزیر یا معاون امور مجلس زیربط پذیرفته نخواهد شد (ماده (۱۸۰)).

تقاضای مسکوت ماندن در هر طرح و لایحه فقط برای یک مرتبه مجاز خواهد بود. هیئت رئیسه موظف است پس از گذشت مدت مسکوت ماندن، طرح یا لایحه را مجدداً در دستور کار مجلس قرار دهد. همچنین چنانچه تقاضای مسکوت ماندن برای انجام اصلاحات طرح یا لایحه باشد پس از تصویب مسکوت ماندن به کمیسیون زیربط جهت انجام اصلاحات ارجاع می‌گردد (تبصره ماده (۱۸۰)).

## ۶. نظارت شورای نگهبان

به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها (اصل نودویکم قانون اساسی)، مطابق اصل نودوچهارم قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. البته این شورا در مواردی که مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود. (اصل نودوپنجم قانون اساسی) در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست.

برای این منظور ماده (۱۸۴) آیین‌نامه داخلی مقرر داشته است: کلیه مصوبات مجلس رسماً به شورای نگهبان فرستاده می‌شود. در صورتی که شورا ظرف ده روز پس از وصول یا پس از انقضای ده روز تمدید مذکور در اصل نودوپنجم قانون اساسی، مخالفت خود را اعلام نکرد، طبق اصل نودوچهارم قانون اساسی، مصوبات از طرف مجلس جهت امضا و ابلاغ به ریاست جمهوری ارسال می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۱-۶. رفع ایراد شورای نگهبان

شورای نگهبان، در صورت رد مصوبات مجلس، علت رد را صریحاً به مجلس گزارش می‌نماید تا بلافاصله تکثیر و توزیع شود (ماده (۱۸۵)). به منظور رفع ایراد شورای نگهبان در خصوص مصوبات عادی و یک‌فوریتی،<sup>۲</sup> مصوبه رد شده به کمیسیون مربوطه ارسال می‌شود و با اعلام وقت قبلی با حضور نماینده شورای نگهبان، موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می‌گیرد. در صورت عدم حضور نماینده شورای نگهبان در موعد اعلام شده، کمیسیون با ملحوظ نمودن نظر شورای نگهبان کار خود را انجام می‌دهد.

نمایندگانی که پیشنهاد اصلاحی مکتوبی تقدیم کمیسیون کرده‌اند، در این مرحله می‌توانند در کمیسیون شرکت نمایند. پس از تصمیم‌گیری کمیسیون، نظر کمیسیون همراه پیشنهادهای پذیرفته نشده نمایندگان در مجلس مطرح می‌شود و طبق معمول شور دوم مورد بحث و رأی قرار می‌گیرد.

۱. روز وصول مصوبه و روز اعلام نظر شورای نگهبان به مجلس جزء مهلت‌های مقرر محسوب نمی‌گردد. (تبصره ماده (۱۸۴)).

۲. بررسی مصوبات دو و سه‌فوریتی با حضور نماینده شورای نگهبان صورت خواهد گرفت و شورا نظر خود در همان جلسه ارائه خواهد کرد. بررسی مجدد این مصوبات نیز در صورت اعلام مغایرت از سوی شورای نگهبان به همان شیوه مقرر در بررسی اولیه آنان خواهد بود.



چنانچه در مورد ماده‌ای، کمیسیون نیز همراه پیشنهادهای دیگر پیشنهاد داده باشد، اول پیشنهاد کمیسیون به رأی گذاشته می‌شود و در صورت عدم تصویب، پیشنهادهای دیگر مطرح می‌شود. در صورت عدم تصویب پیشنهاد کمیسیون و یا پیشنهادهای قبلی نمایندگان در مجلس، پیشنهادهای جدید پذیرفته می‌شود و درباره آنها بحث و رأی‌گیری به عمل می‌آید (ماده (۱۸۶)). پس از ایراد شورای نگهبان دولت حق پیشنهاد اصلاح لایحه را ندارد مگر در مورد ایراد شورای نگهبان (تبصره «۱» ماده (۱۸۶)).

اگر با اصلاح ماده مورد ایراد شورای نگهبان، ماده به کلی خاصیتش را از دست بدهد، می‌توان آن را حذف کرد (تبصره «۳» ماده (۱۸۶))، همچنین موارد طرح درخواست استرداد یا مسکوت ماندن مصوباتی که از سوی شورای نگهبان مغایر قانون اساسی یا شرع اعلام شده نیز مطابق روش معمول، ممکن خواهد بود.

پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، (در صورت تصویب مجدد) مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود (ماده (۱۸۷)).

## ۲-۶. ارجاع مجدد از سوی شورای نگهبان

اگر مصوبه اصلاحی مجلس هنوز وافی به نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد. در این صورت می‌توان مجدداً با تکرار پروسه قبلی اقدام به رفع ایراد شورای نگهبان نمود. با وجود این در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید (ماده (۱۸۷)).

نظر مجمع در این خصوص قطعی بوده و قانونیت خواهد یافت. البته باید توجه داشت چنین مصوبه‌ای (در صورت ارسال به مجمع) با عنایت به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ شورای نگهبان تنها پس از گذشت زمان معتنا به که تغییر مصلحت موجه باشد، قابل بازنگری یا تصویب قانون مغایر آن خواهد بود.

## ۳-۶. ارسال برای اجرا

در صورتی که مصوبات مجلس ظرف مدت ده روز (یا در صورت تمدید بیست روز) مورد ایراد شورای نگهبان واقع نگردد یا به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد، از طرف مجلس جهت

امضا و ابلاغ به ریاست جمهوری ارسال می‌شود. رئیس‌جمهور مطابق اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی موظف است این مصوبات را پس از ابلاغ امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.

## ۷. موارد خاص قانونگذاری

### ۷-۱. رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فوریتی

رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فوریت دار مطابق مواد (۱۶۱) و (۱۶۴) آیین‌نامه تک‌شوری خواهد بود. به این صورت که ابتدا نسبت به اصل آن مذاکره می‌شود و پس از آن برای ورود به شور در ماده واحده یا مواد، رأی گرفته می‌شود و آنگاه راجع به هریک از مواد جداگانه مذاکره و اخذ رأی به عمل می‌آید. در این خصوص بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی مشابه طرح‌ها و لوایح عادی تک‌شوری است با این تفاوت که این بررسی مطابق ماده (۱۶۳) آیین‌نامه، در کمیسیون‌های اصلی و فرعی به صورت خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت. لذا جزئیات نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی ذیل مباحث مربوطه در کمیسیون و صحن مطرح شد. اما در خصوص طرح‌ها و لوایح دو و سه‌فوریتی با عنایت به نیاز به سرعت در رسیدگی، این طرح‌ها یا لوایح نیازی به مرحله رسیدگی در کمیسیون نداشته و مستقیماً در صحن علنی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند.

نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح دو فوریتی به این شرح است:

- حداکثر ۴ ساعت پس از تصویب فوریت، طرح یا لایحه چاپ و توزیع می‌شود.
  - حداکثر ۲۰ ساعت پس از تصویب فوریت، پیشنهاد نمایندگان به هیئت رئیسه تسلیم می‌شود.
  - حداکثر ۷۲ ساعت پس از تصویب فوریت، در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد.
  - حداقل ۱ ساعت قبل از شروع مذاکرات، پیشنهادهای نمایندگان چاپ و توزیع می‌شود (ماده (۱۶۵)).
- طرح‌ها و لوایح سه‌فوریتی نیز پس از تصویب کلیات، بلافاصله در همان جلسه در دستور مجلس قرار گرفته و نسبت به ماده واحده یا هریک از مواد مذاکره و رأی‌گیری می‌شود. پیشنهادات نمایندگان نیز در این موارد قبل از ورود به ماده واحده یا هریک از مواد طرح یا لایحه پذیرفته می‌شود و نسبت به آنها پس از اظهارات یک مخالف و یک موافق و نماینده دولت اخذ رأی به عمل می‌آید (مواد (۱۶۶) و (۱۶۷)).



## جدول فرآیند تصویب فوریت‌ها

نوع فوریت	دلایل درخواست	زمان بررسی و تصویب در صحن علنی	شرایط شور و بررسی	مناط تصویب	فرآیند تصمیم‌گیری	ضوابط کلی
یک‌فوریتی	نیاز فوری جامعه یا اولویت در طرح	خارج از نوبت (ماده ۱۶۳))	صحبت یک موافق و یک مخالف	رأی اکثریت مطلق حاضران	۱. ارجاع به کمیسیون مربوط پس از تصویب فوریت ۲. بررسی و تصویب در کمیسیون به صورت خارج از نوبت (امکان ارسال پیشنهادهای نمایندگان به کمیسیون) ۳. توزیع گزارش کمیسیون بین نمایندگان ۴۸ ساعت قبل از طرح در مجلس (ماده ۱۶۳)) ۴. طرح و تصویب در صحن مجلس (به صورت یک‌شوری) (ماده ۱۶۴))	- تقاضای فوریت برای یک طرح یا لایحه باید توسط پیشنهاددهندگان آنها و یا توسط ۱۵ نفر از نمایندگان به صورت کتبی ارائه شود (ماده ۱۵۹)) - هیئت رئیسه موظف است طرح‌ها و لوایح دارای فوریت را حداقل ۱ ساعت قبل از طرح فوریت آنها تکثیر و در جلسه علنی در اختیار نمایندگان قرار دهد (تبصره ماده ۱۵۹))
دو‌فوریتی	ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت و فوت فرصت	حداکثر ۴۸ ساعت پس از تصویب فوریت (ماده ۱۶۷))	صحبت دو مخالف و دو موافق	رأی اکثریت دوسوم حاضران	۱. چاپ و توزیع طرح یا لایحه بین نمایندگان حداکثر ۴ ساعت پس از تصویب فوریت ۲. ارائه پیشنهاد به هیئت رئیسه حداکثر پس از ۲۴ ساعت ۳. چاپ و توزیع پیشنهادهای نمایندگان حداقل ۱ ساعت قبل از شروع مذاکرات (ماده ۱۶۵)) ۴. قرار گرفتن در دستور کار مجلس حداکثر ۷۲ ساعت پس از تصویب فوریت	- پس از تصویب فوریت، ابتدا نسبت به اصل طرح یا لایحه مذاکره می‌شود - در صورت تصویب کلیات با اخذ رأی، راجع به هریک از مواد، جداگانه مذاکره می‌شود و اخذ رأی به عمل می‌آید (ماده ۱۶۱)) - با تقاضای دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان و تصویب مجلس قبل از ورود به شور می‌توان
سه‌فوریتی	حالت کاملاً اضطراری و حیاتی برای مقابله سریع با خسارت حتمی	پس از تصویب فوریت در همان جلسه مجلس (ماده ۱۶۶))	صحبت دو مخالف و دو موافق	رأی اکثریت دوسوم مجموع نمایندگان	۱. تصویب کلیات ۲. اخذ رأی درخصوص پیشنهادهای نمایندگان پس از صحبت یک موافق و یک مخالف و نماینده دولت (مواد ۱۶۶) و (۱۶۷)) ۳. مذاکره و رأی‌گیری نسبت به هریک از مواد	نسبت به سلب فوریت و یا سلب یک فوریت از دو فوریت و یا یک یا دو فوریت از سه فوریت اقدام کرد (ماده ۱۶۲)) - تقاضای سلب فوریت برای هر طرح یا لایحه فقط یکبار امکانپذیر است (ماده ۱۶۲))

## ۷-۲. قانونگذاری تفویضی طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی

در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، می‌تواند طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دائمی دارند به کمیسیون‌های خود و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به کمیسیون‌های خود یا به دولت تفویض کند<sup>۱</sup> (ماده (۱۶۸)).

تقاضای ارجاع طرح یا لایحه‌ای را طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس و یا دولت تا قبل از شروع رسیدگی نهایی در مجلس می‌تواند توسط دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان مطرح گردد. این تقاضا در جلسه علنی اعلام و به ترتیب در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد (ماده (۱۶۹)).

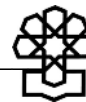
هنگام طرح تقاضای مزبور در مجلس، نماینده دولت و یا نماینده منتخب تقاضاکنندگان، دلایل ضرورت ارجاع طرح و یا لایحه را حداکثر به مدت ۱۰ دقیقه بیان می‌نماید و سپس دو نفر مخالف و دو نفر موافق که قبلاً ثبت‌نام کرده‌اند و در صورت عدم ثبت‌نام، در مجلس نوبت گرفته‌اند، هر یک به مدت ۱۰ دقیقه صحبت کرده و آنگاه رأی‌گیری می‌شود (ماده (۱۷۰)).

پس از موافقت مجلس، طرح یا لایحه به کمیسیون فرستاده می‌شود. ترتیب رسیدگی این قبیل طرح‌ها و لوایح در کمیسیون همان ترتیب رسیدگی و تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس خواهد بود، اما مناط در تصویب رأی حداقل دوسوم اعضای کمیسیون می‌باشد (ماده (۱۷۱)).

پس از تصویب قانون در کمیسیون‌ها، تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت، به این ترتیب که قانون مصوب کمیسیون به همراه پیشنهاد مدت اجرا، ۴۸ ساعت قبل از طرح در مجلس تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار گیرد. هنگام طرح تعیین مدت در جلسه علنی، در صورتی که پیشنهاد دیگری نباشد، نسبت به پیشنهاد کمیسیون رأی‌گیری می‌شود. در غیر این صورت، نسبت به پیشنهاد نمایندگان به ترتیب وصول در جلسه علنی پس از صحبت یک مخالف و یک موافق رأی‌گیری خواهد شد (ماده (۱۷۲)).

برای دائمی نمودن این قوانین باید طرح یا لایحه جدیدی تقدیم مجلس شده و سیر قانونی تصویب را مجدداً طی نماید. طرح یا لایحه مذکور می‌تواند به صورت ماده واحده و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود (تبصره «۱» ماده (۱۶۸)). ضوابط کلی و همچنین فرآیند تفویض قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به صورت جدول و نمودار در پیوست ۳ گزارش ارائه شده است.

۱. این قوانین مطابق تبصره «۲» ماده (۱۶۸) آیین‌نامه پس از انقضای زمان آزمایشی، اعتبار قانونی نخواهند داشت.



## نمودار ۱. ضوابط و فرآیند تصویب قانونگذاری

ترتیب رسیدگی	نهاد مسئول قانونگذاری	اختیارات قابل واگذاری (ماده ۱۶۸))
مشابه سایر طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها بوده است، اما منطوق در تصویب، رأی حداقل دوسوم اعضای کمیسیون است (ماده ۱۷۱))	کمیسیون‌ها	تصویب آزمایشی برخی قوانین
		تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسه‌های دولتی یا وابسته به دولت
طبق آیین‌نامه داخلی هیئت وزیران (ماده ۱۷۳))	دولت	تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسه‌های دولتی یا وابسته به دولت

## مراحل رسیدگی و تصویب قوانین آزمایشی (مواد ۱۶۸ تا ۱۷۳ آیین‌نامه داخلی مجلس)

ارائه درخواست ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس از سوی دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان در صحن علنی مجلس (ماده ۱۶۹))

اعلام وصول تقاضا در جلسه علنی و قرار دادن آن در دستور کار مجلس طبق نوبت

بررسی ضرورت ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوط در مجلس پس از ارائه دلایل ضرورت ارجاع توسط یکی از پیشنهاددهندگان یا نماینده دولت و صحبت دو موافق و دو مخالف و اتخاذ تصمیم مجلس

ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوط در صورت تصویب مجلس

رسیدگی و تصویب در کمیسیون و ارجاع آن به مجلس همراه با پیشنهاد مدت اجرا

تکثیر و توزیع مصوبه کمیسیون در بین نمایندگان ۴۸ ساعت قبل از طرح در مجلس

طرح در جلسه علنی مجلس و رأی‌گیری در مورد مدت اجرای آزمایشی طرح یا لایحه (در صورتی‌که پیشنهاد دیگری نباشد)

تهیه طرح یا لایحه لازم توسط نمایندگان یا دولت قبل از انقضای مدت آزمایشی و ارائه آن به مجلس برای تعیین تکلیف دائمی (در غیر این صورت اعتبار قانونی آن پایان می‌یابد)

### ۳-۷. تفسیر قوانین

مطابق اصل هفتاد و سوم قانون اساسی شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. به همین دلیل آیین‌نامه داخلی به تبیین نحوه تفسیر قوانین نیز پرداخته است.

تفسیر قوانین نیز همچون سایر مصوبات قانونی مجلس به واسطه طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. مطابق ماده (۱۷۴) آیین‌نامه، رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مربوط به شرح و تفسیر قوانین عادی یک‌شوری است و می‌تواند به‌طور عادی یا به‌صورت فوریت مورد مذاکره قرارگیرد. البته در تفسیر قوانین بحث در کلیات و جزئیات از هم تفکیک نمی‌شود.

نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و لوایح به این صورت است که در صورتی که استفساریه به‌صورت عادی و یک‌فوریتی باشد، پس از گزارش کمیسیون و توضیح سخنگو، یک مخالف و یک موافق، هر یک به مدت ۱۰ دقیقه صحبت خواهند کرد. با پیشنهاد رئیس و یا ۱۰ نفر از نمایندگان و تصویب مجلس مدت صحبت و تعداد مخالف و موافق تا دو برابر قابل تغییر است. در مورد تفسیر قوانین نماینده دولت هم می‌تواند صحبت کند (ماده (۱۷۵)).

در صورتی که گزارش کمیسیون و همین‌طور پیشنهادهای دیگر که به کمیسیون رسیده است، به تصویب مجلس نرسد، هر نماینده می‌تواند نظر خود را کتباً به هیئت رئیسه بدهد. پیشنهادهای به ترتیب وصول مورد بحث قرار می‌گیرد و اگر پیشنهادی به تصویب نرسد موضوع برای بحث بیشتر به کمیسیون ارجاع می‌شود (ماده (۱۷۶)).

در صورتی که تفسیر به‌صورت دو فوریتی و سه فوریتی باشد نیز همانند دیگر طرح‌ها و لوایح دو فوریتی و سه فوریتی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد (ماده (۱۷۷)).

باید توجه داشت با عنایت به ماده (۱۳۰) آیین‌نامه، طرح یا لایحه تفسیری یک قانون نمی‌تواند حاوی مقررات جدیدی بوده و صرفاً می‌تواند قانون قبلی را تفسیر نمایند. برای اصلاح قانون قبلی لزوماً باید طرح یا لایحه به منظور اصلاح یا نسخ آن قانون آماده و تقدیم مجلس شود.

### ۴-۷. بررسی و تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی

مطابق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. به همین دلیل مواد (۲۰۲) تا (۲۰۶) آیین‌نامه داخلی به تشریح نحوه تصویب این معاهدات پرداخته است.

علت لزوم تصویب این معاهدات توسط مجلس شورای اسلامی در درجه اول قصد قانونگذار اساسی مبنی بر نظارت مجلس بر این‌گونه معاهدات با توجه به اهمیت آنهاست تا تجارب تلخ تاریخی گذشته تکرار نشود و در درجه بعدی آن است که مطابق ماده (۹) قانون مدنی، این معاهدات در حکم قانون بوده و در سلسله مراتب قواعد حقوقی مشابه قانون عادی به حساب می‌آیند. لذا از آن جهت



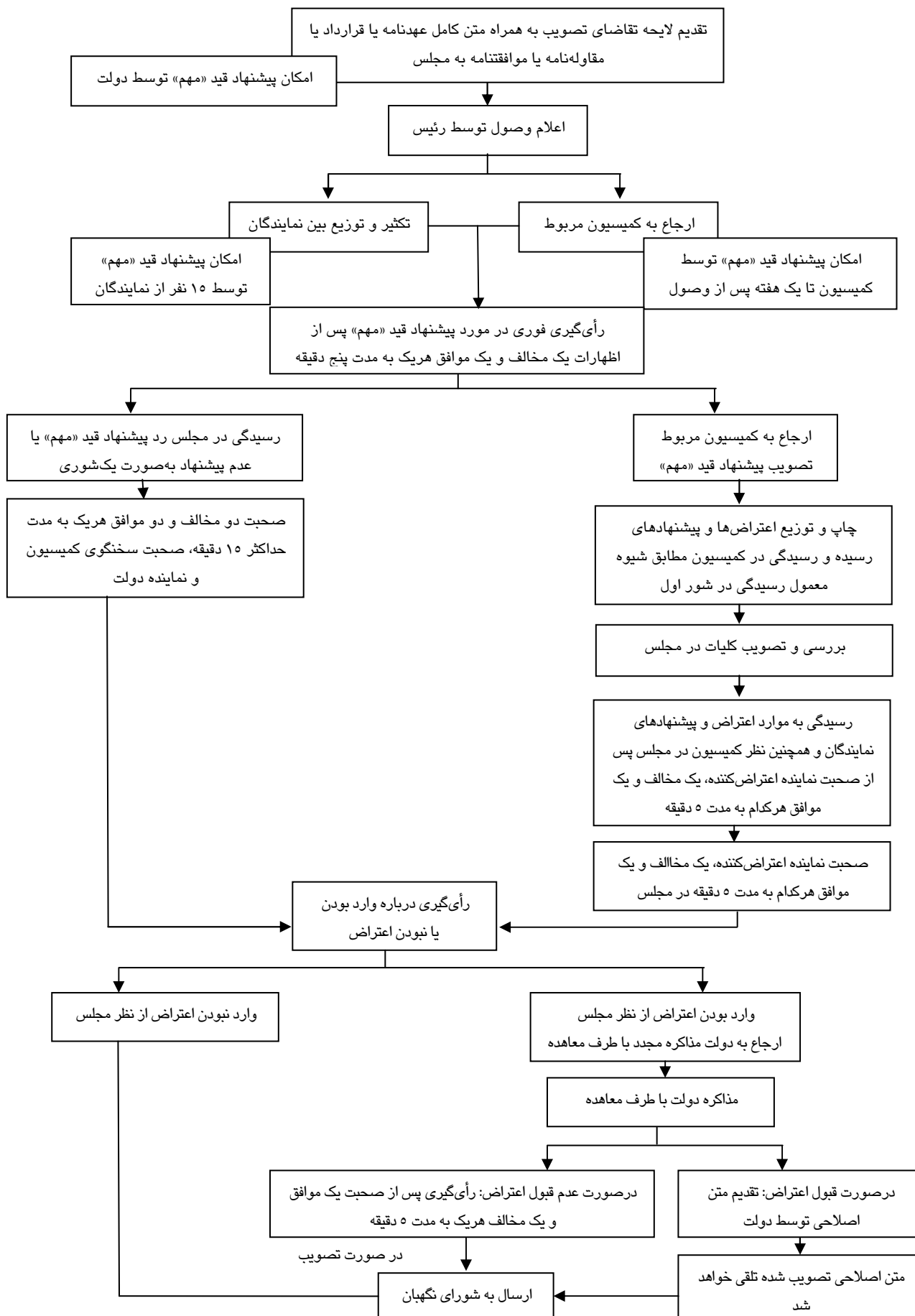
که قانونگذاری در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی است، جهت تبدیل این معاهدات به قانون داخلی تصویب آنها توسط مجلس ضروری به نظر می‌رسد. در معاهدات غیرقاعده‌ساز نیز می‌توان گفت قانون اساسی به دلیل اهمیت این معاهدات و با عنایت به تجارب منفی ناشی از قراردادهای خارجی در دوران گذشته، نظارت استصوابی مجلس را بر انعقاد آنها توسط دولت ضروری دانسته است.<sup>۱</sup>

در همین راستا ماده (۲۰۲) آیین‌نامه داخلی بیان می‌دارد در تقدیم لوایح قانونی که در آنها، دولت تقاضای تصویب عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد، متن کامل آنها باید جهت بررسی ضمیمه لوایح تقدیمی مذکور باشد. روند بررسی این معاهدات خاص بوده و متفاوت از روند عادی قانونگذاری است. به همین دلیل و به منظور ساده‌سازی این روند، نحوه بررسی معاهدات بین‌المللی به صورت نموداری نمایش داده شده است. برای مطالعه مواد می‌توانید به مواد (۲۰۲) تا (۲۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مراجعه نمایید.

---

۱. شورای نگهبان در مقام تفسیر اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی نظریاتی را در باب محدوده شمول این اصل و مفهوم موافقتنامه‌های بین‌المللی مطرح کرده است که با عنایت به تفصیلی بودن آن از ذکر آنها خودداری می‌نماییم. برای مطالعه در این خصوص ر.ک: مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹ - ۱۳۸۹، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۸۹.

نمودار ۲. رسیدگی و تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی





## ۷-۵. بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه کل کشور

مطابق ماده (۲۱۳) آیین‌نامه داخلی، به‌منظور تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوایح بودجه کل کشور و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، پس از تقدیم لایحه مربوط توسط دولت به مجلس، کمیسیون تلفیق مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌گردد:

- کلیه اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات.

- دو نفر از هر یک از کمیسیون‌های دیگر (غیر از کمیسیون‌های تحقیق و تدوین آیین‌نامه داخلی

مجلس) به انتخاب کمیسیون مربوطه.

جلسات کمیسیون تلفیق با حضور اکثریت مطلق اعضا رسمیت می‌یابد و مأموریت آن نیز تا

تصویب نهائی قانون برنامه توسعه و یا لایحه بودجه سالیانه کل کشور ادامه می‌یابد.

رسیدگی به لوایح برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و

همچنین لایحه بودجه، متمم و چند دوازدهم آن مطابق مواد (۲۱۴) و (۲۱۶) یک‌شوری خواهد بود.

نحوه رسیدگی به این لوایح خاص بوده و با روند عادی قانونگذاری تفاوت‌هایی دارد. به‌منظور

ساده‌سازی این روند، مواد مربوطه از آیین‌نامه داخلی درخصوص هر یک از لوایح برنامه و بودجه

به‌طور جداگانه به‌صورت نموداری ارائه شده‌اند.

### ۷-۵-۱. تصویب برنامه توسعه

تصویب قانون برنامه توسعه با رأی دوسوم نمایندگان حاضر خواهد بود و هرگونه اصلاح نیز

(حتی اصلاح در ضمن لایحه بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح) با رأی دوسوم نمایندگان معتبر خواهد

بود (ماده (۲۱۵)).

روند رسیدگی به لایحه برنامه در کمیسیون تلفیق و صحن مجلس به‌صورت نمودار نمایش

داده شده است:

نمودار ۳. رسیدگی و تصویب لایحه برنامه پنج‌ساله توسعه کشور (مواد (۲۱۳) الی (۲۱۵))

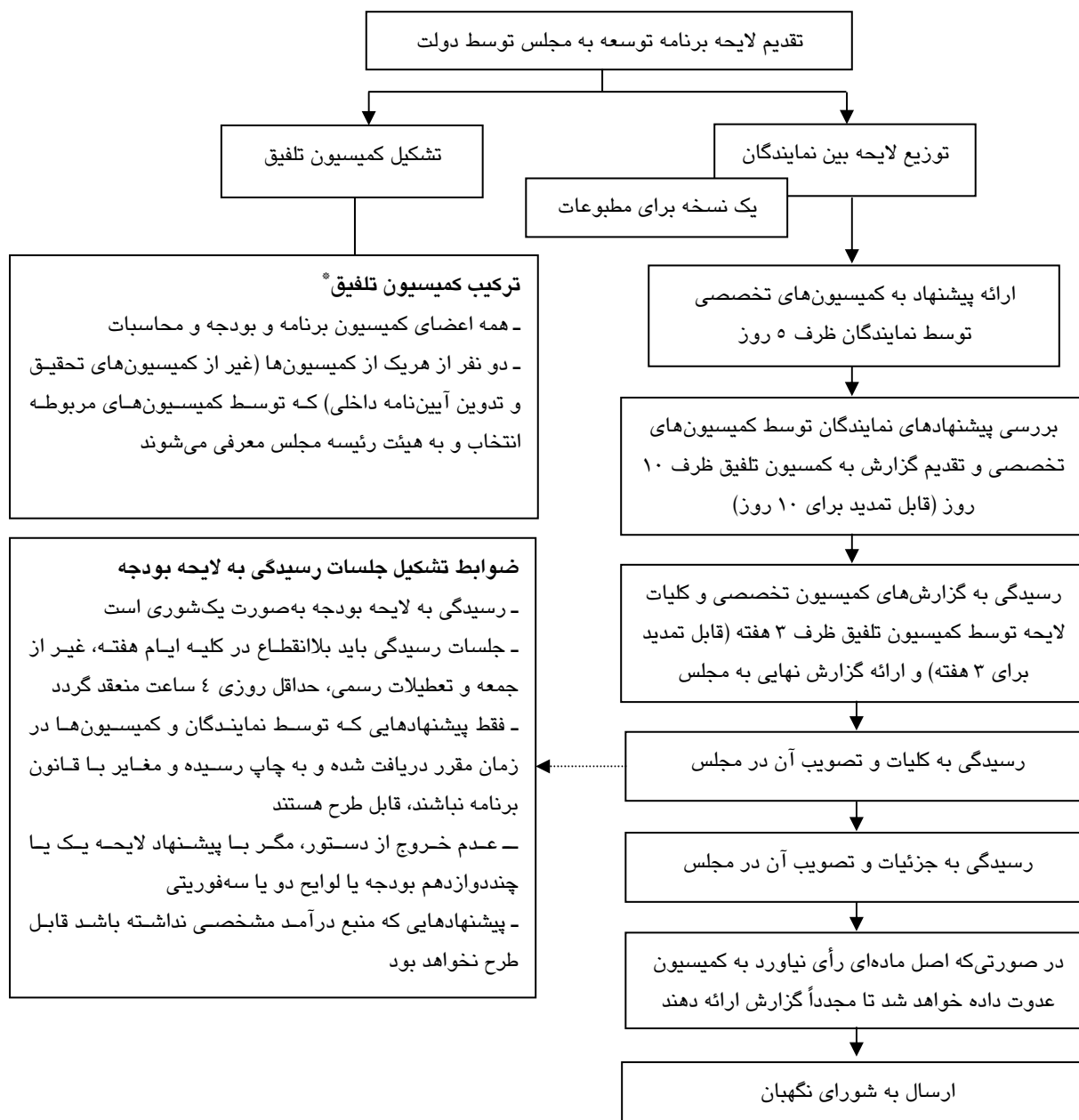




## ۲-۵-۷. تصویب بودجه سالیانه کل کشور

مطابق ماده (۲۱۶) آیین‌نامه داخلی، دولت موظف است لایحه بودجه سالیانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس تسلیم نماید. نحوه رسیدگی به لایحه بودجه، متمم و چند دوازدهم آن یک‌شوری خواهد بود و ترتیب رسیدگی به شرح ذیل می‌باشد:

### نمودار ۴. رسیدگی و تصویب لایحه بودجه سالیانه کشور (مواد (۲۱۳) و (۲۱۶) تا (۲۱۷))



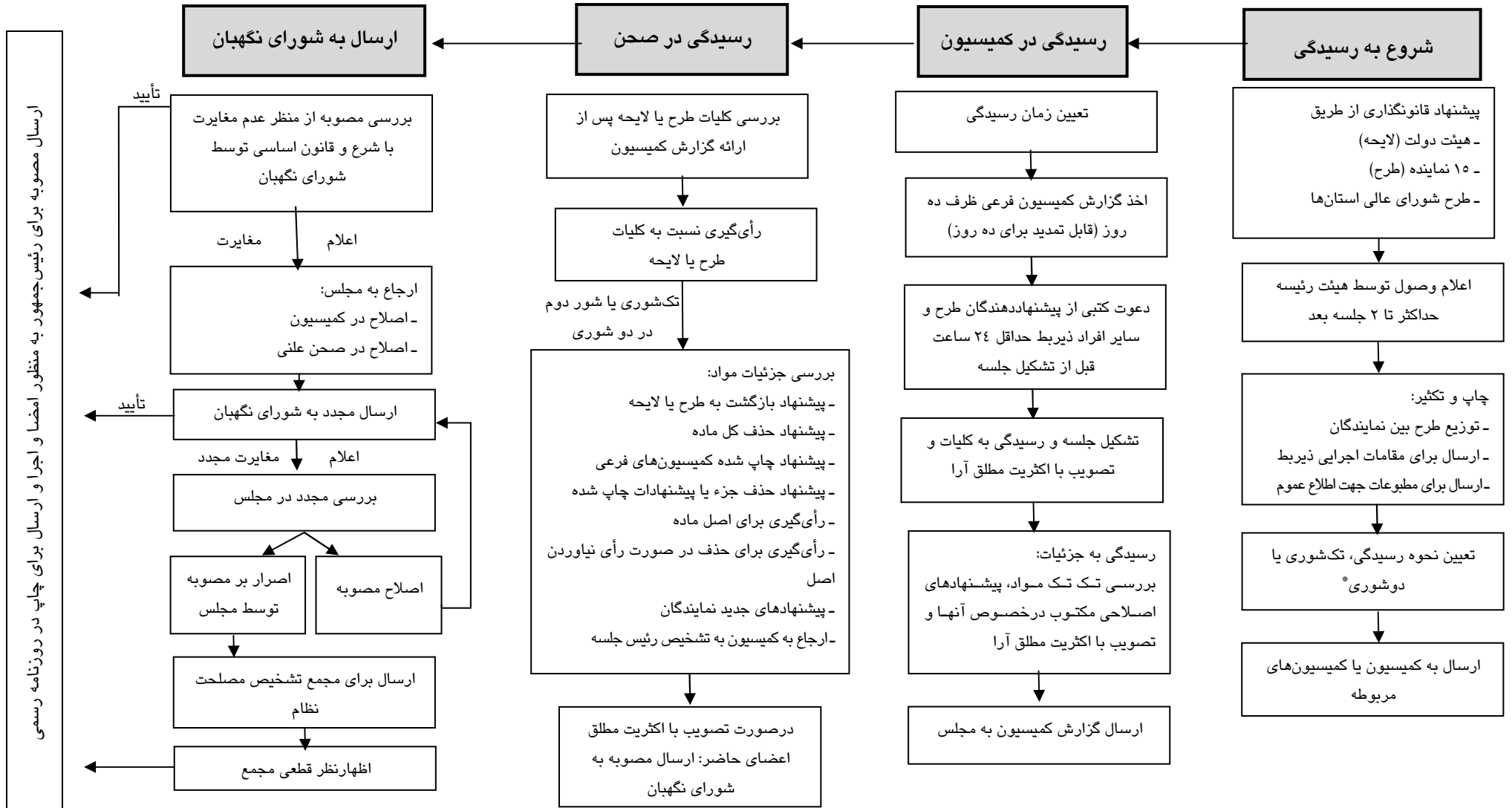
\* مأموریت کمیسیون تلفیق تا تصویب نهایی قانون برنامه توسعه.

#### توضیحات:

۱. نحوه رسیدگی به اصلاحیه‌های بودجه و سایر مواردی که در این ماده پیش‌بینی نشده طبق مقررات معمول رسیدگی به طرح‌ها و لوایح عادی خواهد بود (تبصره «۲» ماده (۲۱۶)).
۲. نظارت بر حسن اجرای بودجه سالیانه کل کشور برعهده دیوان محاسبات کشور است که زیر نظر مجلس شورای اسلامی بوده و سازمان و اداره امور آن به موجب قانون می‌باشد (ماده (۲۱۸)).

۸. فرآیند کلی قانونگذاری

نمودار ۵. فرآیند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی



\* در رسیدگی‌های دوشوری در مرحله اول رسیدگی در کمیسیون و صحن صرفاً به کلیات رسیدگی شده و در صورت تصویب کلیات مجدداً طرح یا لایحه جهت بررسی جزئیات به کمیسیون و سپس صحن علنی ارسال می‌گردند.



## منابع و مأخذ

۱. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۶.
۲. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، مجموعه قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
۳. زارعی، محمدحسین. مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۴. قاضی، ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴.
۵. قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی درخصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹ - ۱۳۸۹، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۸۹.
۷. وکیلیان، حسن. راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۸۸، ۱۳۸۸.
۸. وکیلیان، حسن. نقش نهادهای داخلی مجلس در فرآیند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
9. Olson, David. M. Democratic Legislative Institutions: A Comparative View, London: M. E. Sharpe, See also "Reading", 1994, Available online at: [http://www.reference.com/browse/Reading%20\(legislature](http://www.reference.com/browse/Reading%20(legislature)





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۰۸۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲. فرآیند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)  
تهیه و تدوین: علی بهادری جهرمی  
ناظر علمی: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی  
مناقضی: معاونت پژوهشی  
ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری
۲. آیین‌نامه داخلی
۳. طرح
۴. لایحه
۵. کمیسیون
۶. صحن

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۳