



ثبت: ۵۶۰
مسلسل: ۱۷۹۶۳
اسفند ۱۴۰۰
دوره یازدهم - سال دوم

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس»
(ویرایش دوم)



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۷۹۶۳

کد موضوعی: ۲۴۰

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»
(ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی دهقان بنادکی، محمد مهدی جعفری، محمدحسین معماریان (دفتر مطالعات اقتصادی)

ناظران علمی: مهدی عبدالملکی، سید علی روحانی، علی عبدالاحد، سید عباس پرهیزکاری

اظهار نظرکنندگان: محمد برزگر خسروی، روح الله مکارم

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس

۲. فرایند تقنین

۳. طرح‌ها و لوایح



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۲۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	مقدمه.....
۲	بخش اول: اظهار نظر کارشناسی در خصوص کلیات اصلاح فرآیند بودجه‌ریزی.....
۳	۱-۱. ساختار کلی طرح.....
۶	۱-۲. نکات قوت طرح.....
۶	۱-۳. پیشنهادهای تکمیلی مرکز پژوهش‌ها برای اصلاح طرح.....
۷	بخش دوم: اظهار نظر کارشناسی در خصوص فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح.....
۷	۱-۲. بررسی مصوبه کمیسیون.....
۱۴	جمع‌بندی.....



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس»
(ویرایش دوم)

مقدمه

اصلاح فرایند قانونگذاری در قالب اصلاح قانون آیین نامه داخلی مجلس در دوره های تقنینی متناسب با متغیرهای گوناگون مطرح بوده است. سرعت در رسیدگی به طرح ها و لوایح قانونی، ابتنای قانونگذاری بر نظارت کارشناسی، مشارکت حداکثری و جمعی نمایندگان و حفظ حقوق حداکثری نمایندگان در تمام مراحل قانونگذاری - از ابتدای اعلام وصول تا رسیدگی در صحن - شاخص هایی است که در هر دوره، نمایندگان مبتنی بر آن پیشنهادهای مربوط به اصلاح ساختار و فرایند قانونگذاری را ارائه می نمایند. لکن تاکنون تغییرات صورت گرفته مشخصاً ناظر به یکی از مراحل فرایند قانونگذاری یعنی نحوه بررسی و رسیدگی در صحن بوده است.

نمایندگان به منظور اصلاح فرایندهای موجود به دلیل طولانی بودن و ناکارآمدی فرایند رسیدگی به طرح ها و لوایح قانونی و نیز به دلیل عدم استفاده بهینه از وقت نمایندگان؛ پیشنهادهایی با رعایت حداکثری حقوق نمایندگان (موضوع اصل (۸۵) هشتادوپنجم قانون اساسی) در قالب طرح اصلاح موادی از آیین نامه داخلی مجلس به شماره ثبت ۵۶۰ با محوریت شاخص های ذیل اعلام وصول کرده اند:

- ارتقای کیفیت متون پیش نویس طرح های قانونی
 - تعیین نحوه ساماندهی فوریت ها
 - نحوه رسیدگی طرح ها و لوایح
 - برخورداری از پشتوانه کارشناسی دقیق در حین رسیدگی
 - مدیریت پیشنهادهای نمایندگان در صحن
 - شفاف سازی نحوه رسیدگی در موارد تفویض قانونگذاری (موضوع اصل (۸۵) هشتادوپنجم قانون اساسی)
- شایان ذکر است در حین رسیدگی به طرح مذکور پیشنهادهایی در رابطه با اصلاح فرایند رسیدگی به بودجه مطرح و مورد بررسی قرار گرفته است. کمیسیون آیین نامه داخلی پس از تصویب کلیات در جلسات متعدد کمیسیون از جمله در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۴ مصوبه ذیل را تصویب کرده است. در ادامه، ابتدا اظهار نظر در خصوص کلیات قسمت دوم، یعنی بخش مربوط به رسیدگی به بودجه ارائه شده (شایان ذکر است جزئیات این قسمت در گزارش دیگری تشریح خواهد شد) و سپس، ارزیابی کارشناسی نسبت به قسمت اول مصوبه کمیسیون یعنی مواد مرتبط با فرایند رسیدگی به طرح ها و لوایح ارائه خواهد شد.

بخش اول: اظهار نظر کارشناسی در خصوص کلیات اصلاح فرآیند بودجه‌ریزی

فرآیند فعلی رسیدگی به لایحه بودجه دولت دارای اشکالاتی است که موجب می‌شود نقش مجلس در ریل‌گذاری بودجه و نگاه کلان به بودجه عمومی تضعیف شده و در نقطه مقابل جزئیاتی که مربوط به بعد اجرایی بودجه است در بررسی‌ها مورد توجه قرار گیرد. هر ساله بیشتر زمان نمایندگان مجلس در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق و حتی صحن علنی به بررسی تبصره‌های لایحه بودجه اختصاص یافته و در عمل تصمیم‌گیری کلان درباره نحوه توزیع اعتبارات که بخش اصلی بودجه است در حاشیه قرار می‌گیرد.

بررسی تجربه بین‌المللی در حوزه بودجه‌ریزی^۱ نشان می‌دهد که یکی از وظایف اصلی مجلس در حوزه بودجه نگرهبانی از کسری بودجه و جلوگیری از بی‌انضباطی مالی دولت است. این مهم به دلیل اشتغال مجلس به جزئیات و تبصره‌ها در رویه کنونی تا اندازه‌ای مغفول واقع شده است. در راستای بهبود این وظیفه در مجلس لازم است تا به ارزیابی منابع بودجه عمومی برای جلوگیری از تعریف منابع غیر واقعی توجه بیشتری شود. در رویه کنونی رسیدگی به بودجه در مجلس کمیسیون‌های تخصصی نقش کمرنگی در بررسی بودجه و برنامه‌های دولت و نظارت بر عملکرد آنها در حوزه تخصصی خود دارند در حالی که تجربه بین‌المللی بر تقویت نقش کمیسیون‌های تخصصی در بودجه حوزه مربوطه تأکید دارد.^۲ کمیسیون‌های تخصصی به دلیل آنکه شناخت بهتری از حوزه مربوطه دارند می‌توانند ارزیابی بهتری از عملکرد دولت در حوزه و برنامه‌های پیشنهادی داشته باشند. البته تقویت بودجه‌ریزی برنامه‌محور نیز یکی از ملازمات این اصلاح است. به جهت تصمیم‌گیری بهتر نمایندگان مجلس، دامنه اطلاعات در دسترس مجلس در حوزه بودجه باید افزایش یابد. این اطلاعات در حال حاضر به صورت غیرمنسجم و بدون امکان رصد مستمر و بعضاً ناقص در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد.

یکی دیگر از مشکلات نظام بودجه‌ریزی کنونی اختیارات زیاد دولت و سازمان برنامه و بودجه از طریق سازوکار تخصیص در اجرای بودجه است که در واقع شأن مجلس و قانون مصوب بودجه را خدشه‌دار می‌کند. به جهت تقویت نقش مجلس در مالیه عمومی و افزایش قدرت نظارت نمایندگان، می‌بایست اختیارات دولت در تخصیص محدود شود. در تجربه بین‌المللی نیز در بسیاری از کشورها دولت در تخصیص اعتبار مجوز جابه‌جایی بسیار محدود یا حتی صفر نسبت به قانون مصوب بودجه دارد.

تمامی موارد فوق‌الذکر حاکی از لزوم اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در بخش رویه رسیدگی به بودجه عمومی است. طرح پیشنهادی موجود با هدف جبران کاستی‌های فرآیند فعلی تدوین شده و موفق به رفع

۱. رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس «آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح» شماره مسلسل: ۱۷۸۹۲ همان. ۲.



موارد مهمی از آنها شده است. البته برخی نکات در این طرح مغفول مانده است که در بررسی مواد طرح قابل اصلاح است. لذا ارزیابی کارشناسی مرکز پژوهش‌ها از طرح ارائه شده برای اصلاح آیین‌نامه مجلس در بخش بودجه مثبت بوده و تصویب کلیات آن گامی رو به جلو برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور خواهد بود.

در ادامه پس از تبیین ساختار اصلی طرح و برشمردن نکات قوت آن، پیشنهادات مرکز پژوهش‌های مجلس با هدف بهبود عملکرد بررسی و نظارت مجلس بر بودجه ارائه می‌گردد.

۱-۱. ساختار کلی طرح

مواد (۱۰) تا (۳۵) طرح به اصلاح فرآیند بررسی بودجه در مجلس ارتباط دارد. مطابق طرح پیشنهادی، بررسی لایحه بودجه در سه مرحله انجام می‌شود که عبارتند از: بررسی کلیات بودجه، بررسی جزئیات منابع و بررسی جزئیات مصارف. لایحه بودجه که شامل سه بخش ذکر شده است می‌بایست در ابتدای آذرماه به مجلس تقدیم شود. در راستای افزایش دامنه اطلاعات نمایندگان برای تصمیم‌گیری، بودجه تقدیمی باید علاوه بر ردیف‌های منابع و مصارف، اطلاعات نحوه استخراج ردیف‌ها تا پایین‌ترین سطح ممکن را جهت استحضار، در اختیار نمایندگان قرار دهد که این تغییر از نقاط قوت طرح است.

فرآیند رسیدگی به لایحه بودجه این‌گونه است که ابتدا کلیات بودجه فقط در صحن علنی به رأی گذاشته می‌شود. در صورت عدم تأیید، کلیات بودجه به دولت بازمی‌گردد و در صورت تأیید، رسیدگی به جزئیات منابع آغاز می‌گردد. از این زمان، نمایندگان فرصت دارند تا پیشنهادات خود را درباره جزئیات ردیف‌های منابع را به ثبت برسانند. پیشنهادهای نمایندگان مطابق با سازوکار تعیین شده در کمیسیون‌های تخصصی ارائه و بررسی می‌شود.

پس از بررسی پیشنهاد نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق تشکیل می‌گردد. در کمیسیون تلفیق، تمام پیشنهادات اعم از آنکه در کمیسیون تخصصی به تصویب رسیده باشد یا خیر، قابلیت طرح شدن دارد؛ اما اولویت بررسی با پیشنهادهایی است که در کمیسیون‌های تخصصی تصویب شده است. نتیجه کار کمیسیون تلفیق در خصوص منابع بودجه، به صحن علنی مجلس ارسال می‌شود. نمایندگان می‌توانند روی ردیف‌هایی از گزارش تلفیق که تغییر کرده است پیشنهاد ثبت کنند. چنانچه در صحن علنی مصوبه تلفیق مورد موافقت قرار نگیرد، به مصوبات کمیسیون‌ها رجوع می‌شود و اگر با مصوبه کمیسیون هم موافقت نشود بازگشت به لایحه دولت معیار است.

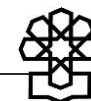
پس از نهایی شدن منابع بودجه در صحن علنی، چنانچه سقف منابع تغییر کرده باشد، لایحه به دولت عودت داده می‌شود تا بر اساس منابع جدید، مصارف را تنظیم نماید و مجدداً وارد فرآیند فوق جهت بررسی و تصویب در مجلس شود.

پس از تصویب منابع، بررسی جزئیات مصارف بودجه آغاز می‌گردد که روند رسیدگی به آن همانند رسیدگی

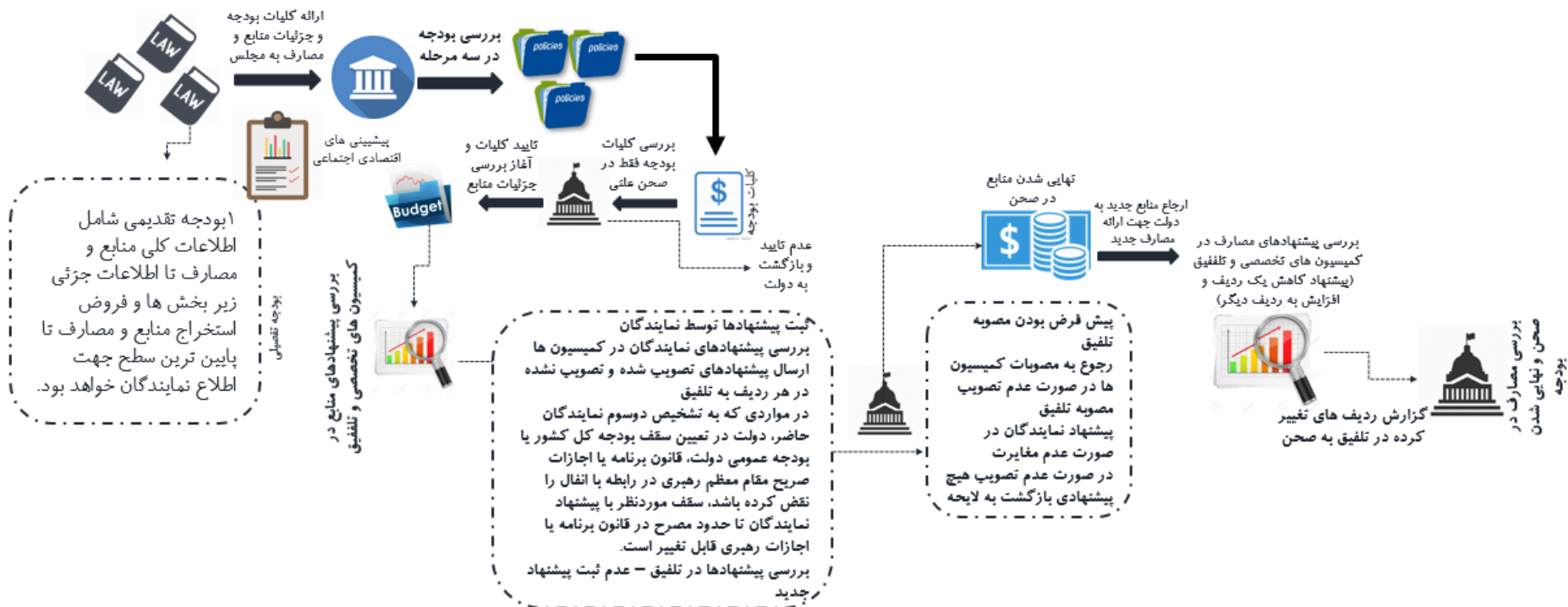
به جزئیات منابع است. شایان ذکر است در این مرحله هر پیشنهادی مبنی بر افزایش یک ردیف هزینه‌ای باید همراه با پیشنهاد کاهش ردیفی دیگر باشد. بعد از آنکه گزارش کمیسیون تلفیق به صحن علنی ارسال شد و جزئیات مصارف نیز نهایی گشت، لایحه بودجه به قانون تبدیل می‌گردد.

در کنار روند رسیدگی به بودجه، موادی از طرح به محتوای ردیف‌های لایحه بودجه می‌پردازد. بر این اساس، ردیف‌های بودجه به دستگاه‌های اصلی (سیاستگذار) تقلیل می‌یابد و ذیل هر دستگاه اصلی چند دستگاه اجرایی (سیاست‌پذیر) تعریف می‌گردد. وظیفه تعیین دستگاه‌های اصلی برعهده هیئت وزیران قرار داده شده است. از منظر حقوقی این اقدام خلاف اصول پنجاه و هفتم (۵۷) و هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. همچنین برش هزینه‌های هر دستگاه باید بر مبنای هزینه‌های برنامه‌ای، غیرقابل اجتناب، قابل اجتناب و عمرانی تنظیم گردد.

نکته با اهمیت دیگر آن است که به موجب طرح، احکام تبصره‌های بودجه‌ای که مستقیماً مربوط به منابع و مصارف نباشند حذف می‌گردد و اصل بر آن است که بودجه بر مبنای قوانین موجود تدوین گردد. این مهم یکی از اصول صحیح بودجه‌ریزی است.



نمودار فرآیند پیشنهادی بر اساس طرح جهت بررسی و رسیدگی بودجه در مجلس شورای اسلامی



۲-۱. نکات قوت طرح

سه مرحله‌ای شدن تصویب بودجه کمک می‌کند تا مجلس بهتر بتواند بر کلیات بودجه، سیاست‌های کلان دولت در لایحه و ارزیابی قابل تحقق بودن منابع تمرکز کند، در نتیجه اصلاحات انجام شده در طرح، انگیزه ایجاد منابع غیرواقعی برای مصارف حوزه‌های بخشی کاهش می‌یابد، در این طرح حدود اختیارات مجلس در بودجه منطبق بر سیاست‌های کلی قانونگذاری تعیین شده است، احکام بدون ارتباط با منابع و مصارف در بودجه حذف می‌شود و رویکرد بررسی بودجه از حکم‌محوری به اعتبارمحوری تغییر می‌یابد، در اثر اصلاحات این طرح، دامنه اطلاعات نمایندگان مجلس نسبت به فروض لایحه بودجه افزایش می‌یابد، فرصت لازم برای رسیدگی و بررسی پیشنهادات نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی ایجاد می‌شود.

۳-۱. پیشنهادهای تکمیلی مرکز پژوهش‌ها برای اصلاح طرح

الف) برای اینکه مجلس بتواند به صورت واقعی و بر روند اصلی بودجه و تغییر ریل‌گذاری دولت در بودجه‌ریزی مؤثر واقع شود، می‌بایست کلیات بودجه با فاصله زمانی مناسب پیش از جزئیات به مجلس ارسال گردد. در این صورت، مجلس می‌تواند جهت‌گیری اصلی لایحه بودجه را مشخص نماید و دولت نیز فرصت کافی در اختیار دارد تا بر مبنای چارچوب مصوب مجلس جزئیات منابع و مصارف بودجه را تدوین نماید.

ب) در روند رسیدگی به کلیات لایحه بودجه، در صورت رد کلیات، سازوکاری جهت انعکاس مطالبات مجلس از دولت طراحی نشده است. لذا پیشنهاد می‌شود در صورت عدم تأیید کلیات لایحه بودجه، هیئت ریسه مجلس گزارشی از اهم مطالبات مجلس تهیه نماید و به دولت ابلاغ کند.

ج) نقش کمیسیون‌های تخصصی در بررسی بودجه می‌تواند در طرح تقویت شود. این مهم با انحصار ارائه پیشنهاد توسط کمیسیون‌های تخصصی به کمیسیون تلفیق در حوزه‌های تخصصی قابل انجام است.

د) به منظور افزایش مشارکت نمایندگان در کمیسیون‌های تلفیق منابع و مصارف، می‌توان برای آن دسته از نمایندگانی که در کمیسیون تلفیق بررسی منابع شرکت می‌کنند، محدودیت حضور در کمیسیون تلفیق بررسی مصارف ایجاد کرد.

ه) ایجاد محدودیت برای اختیار تخصیص اعتبار سازمان برنامه و بودجه در راستای افزایش شان قانون بودجه از نکات مغفول در طرح است.

هـ) باید از یکسان‌انگاری بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی پرهیز کرد. بودجه شرکت‌های دولتی به



صورت درآمدی-هزینه‌ای است و با بودجه‌ی دستگاه‌های اجرایی که صرفاً تخصیص هزینه است متفاوت است. همچنین، گزارش عملیات مالی یک بنگاه اقتصادی دارای استانداردهای حسابداری مشخصی می‌باشد که برهم زدن آن، موجب مشکلاتی از جمله ناتوانی تحلیل فنی می‌گردد. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود: بودجه شرکت‌های دولتی بر مبنای صورت‌های مالی استاندارد حسابرسی منتشر شده و بررسی آن در کمیته‌های تخصصی دنبال شود.

بخش دوم: اظهار نظر کارشناسی در خصوص فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح

۱-۲. بررسی مصوبه کمیسیون

مصوبه کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
<p>ماده (۱) - متن زیر به‌عنوان ماده (۱۲۸) به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق و ترتیب مواد اصلاح می‌شود:</p> <p>ماده (۱۲۸) - به استناد بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری، طرح‌ها و لوایح باید واجد اوصاف زیر باشد:</p> <p>قابل اجرا و قابل سنجش بودن معطوف بودن به نیازهای واقعی شفافیت و عدم ابهام عدالت‌محوری و اجتناب از تبعیض ناروا برخورداری از شمول و جامعیت و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی</p> <p>تبصره «۱» - به‌منظور حصول اطمینان از انطباق طرح‌ها با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و رعایت الزامات مذکور در این ماده، «سامانه جمع‌نویسی» توسط هیئت رئیسه مجلس، ایجاد می‌شود.</p> <p>طرح‌های پیشنهادی باید حداقل به مدت یک هفته قبل از بارگذاری در سامانه قانونگذاری، برای استفاده از نظرات اصلاحی سایر نمایندگان، دستگاه‌های اجرایی، تشکل‌ها و فعالان بخش خصوصی و عموم صاحب‌نظران، در «سامانه جمع‌نویسی» قرار گیرد.</p> <p>مرکز پژوهش‌ها، مرکز تحقیقات اسلامی و معاونت‌های قوانین و نظارت مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات موظفند از طریق سامانه جمع‌نویسی، اصلاحات لازم را برای غنی‌تر شدن طرح و رفع مغایرت‌های احتمالی آن با قانون اساسی و سیاست‌های کلی، به نماینده مسئول (امضاکننده اول طرح)،</p>	<p>ماده پیشنهادی ظرفیت‌هایی برای نماینده طراح جهت ارتقای متن پیش‌نویس طرح قانونی با مشارکت نمایندگان و سایر مراجع ذی‌صلاح پیش‌بینی نموده است، ظرفیت‌های پیش‌بینی شده مانع صلاحیت ابتکار تقنین از سوی نماینده نبوده و جنبه مشورتی دارد. لکن بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری رعایت اصول دیگری را همچون «ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» مقرر کرده است، درحالی که در مصوبه کمیسیون سازوکاری در راستای تحقق اصل اخیرالذکر بیان نشده است.</p> <p>- زمان در نظر گرفته شده برای اظهار نظر کارشناسی نسبت به پیش‌طرح در سامانه جمع‌نویسی بسیار محدود است. مهلت باید متناسب باشد و فرصت یک هفته‌ای برای اظهار نظر امکان‌پذیر نیست.</p> <p>- از اهم چالش‌های اساسی در فرایند تقنین کیفیت طرح‌های پیشنهادی است، لذا باید در مورد نحوه اعلام وصول و تدوین طرح‌های قانونی، سازوکار دقیق‌تر به‌همراه ضمانت اجرای مؤثر پیش‌بینی کرد. بند «۱۱» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز نسبت به تعیین «سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل (۷۵) هفتادوپنجم قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول» تأکید داشته است. به بیان دیگر سامان‌دهی وضعیت ناکارآمد و مخل نظام قانونگذاری مقصود این بند از سیاست‌های کلی نظام است.</p> <p>درخصوص امکان یا عدم امکان اعلام وصول طرح‌ها موافقان و مخالفانی وجود دارد. برخی با استناد به حصری بودن شرایط مذکور در اصل (۷۴) هفتادوچهارم به الزام‌آور بودن</p>

اظهار نظر کارشناسی	مصوبه کمیسیون
<p>اعلام وصول طرح‌ها معتقدند. در مقابل گروهی دیگر با تأکید بر استدلال‌های زیر، منوط کردن اعلام وصول به شرایطی را در نظم حقوقی کنونی ممکن می‌دانند: عبارت «طرح قانونی» در اصل (۷۴) هفتاد و چهارم قانون اساسی در مقام بیان حکم و نه موضوع است؛ با توجه به عبارت‌پردازی اصل (۷۴) هفتاد و چهارم (به مجلس تقدیم می‌شود)، منوط کردن اعلام وصول لوایح به مؤلفه‌هایی امکان‌پذیر است.</p> <p>ماده حاضر ضمانت اجرای مناسب و اثرگذار برای اوصاف طرح‌های قانونی خصوصاً در موارد مغایرت با اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی پیش‌بینی نکرده است و صرفاً امکان تجدیدنظرخواهی در مورد اعلام مغایرت با اصل (۷۵) هفتاد و پنجم از سوی هیئت رئیسه توسط هیئت متشکل از نمایندگان پیش‌بینی شده است.</p> <p>- نسبت سازوکار حداقلی موجود (موضوع ماده (۱۴۰)) جهت رعایت اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی قبل از اعلام وصول توسط رئیس جلسه با سازوکار پیشنهادی - هیئت تطبیق بند «۱۱» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری - واجد ابهام است، از این جهت که مشخص نیست سازوکار پیشنهادی ناسخ فرایند سابق است یا خیر، وجود هر دو سازوکار به صورت موازی مد نظر قانونگذار است.</p> <p>- یکی از نقیصه‌های موجود در مورد کیفیت خدمات‌رسانی مرکز پژوهش‌ها، عدم ضمانت اجرای کافی برای همکاری دستگاه‌های اجرایی با مرکز پژوهش‌هاست. به این معنا که عدم دسترسی و ارائه اطلاعات دقیق از سوی دستگاه‌های اجرایی، کیفیت گزارش‌ها و نتایج نظرات کارشناسی را با موانعی همراه ساخته است، لذا پیش‌بینی ضمانت اجرای کافی و مؤثر ارتقادهنده میزان کیفیت خدمات مرکز پژوهش‌ها به نمایندگان و طرح‌ها و لوایح قانونی خواهد بود.</p> <p>برای رفع فقدان ضمانت اجرای مؤثر و تعیین سازوکار جهت ارتقای کیفیت طرح‌های قانونی پیش از اعلام وصول با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی اصلاح تبصره «۲» به شرح ذیل مورد پیشنهاد است:</p>	<p>توصیه و نظرات کارشناسی خود را ارائه نمایند.</p> <p>تبصره «۲» - به منظور عملیاتی شدن بند یازدهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر «تعیین سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول»، هیئتی با عنوان «هیئت تطبیق بند یازدهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» با ترکیب و وظایف زیر تشکیل می‌شود:</p> <p>هیئت مذکور متشکل از یکی از نواب رئیس مجلس به انتخاب نمایندگان و یک نفر از هر کمیسیون تخصصی، کمیسیون اصل (۹۰) نودم قانون اساسی و کمیسیون آیین‌نامه داخلی است. کمیسیون‌های یاد شده موظفند دو نفر از اعضای خود را برای عضویت در هیئت مذکور انتخاب و به صحن معرفی کنند. در صحن علنی، با رأی نمایندگان از هر کمیسیون یک نفر برای مدت دو سال انتخاب می‌شود. رئیس، نایب رئیس، دبیر و سخنگوی این هیئت توسط اعضا برای مدت یک سال انتخاب می‌شوند.</p> <p>طرح‌هایی که هیئت رئیسه مجلس مستند به اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر اعلام کند و از وصول آن خودداری نماید به درخواست نماینده پیشنهاددهنده یا هریک از امضاکنندگان، آن طرح به هیئت موضوع این ماده ارجاع می‌شود. هیئت موظف است نظر خود را حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ارجاع، اعلام کند. هیئت رئیسه مجلس موظف است طرح‌هایی را که به تشخیص هیئت یاد شده مغایر صریح اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی نباشد، بلافاصله پس از اعلام نظر هیئت، اعلام وصول کند.</p>
<p>۱. عبارت «طرح‌هایی که هیئت رئیسه مجلس مستند به اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر اعلام کند و از وصول آن خودداری نماید به درخواست نماینده پیشنهاددهنده یا هریک از امضاکنندگان، آن طرح به هیئت موضوع این ماده ارجاع می‌شود. هیئت موظف است نظر خود را حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ارجاع، اعلام کند. هیئت رئیسه مجلس موظف است طرح‌هایی را که به تشخیص هیئت یاد شده مغایر</p>	



مصوبه کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
	<p>صریح اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی نباشد، بلافاصله پس از اعلام نظر هیئت، اعلام وصول کند». حذف و عبارت ذیل جایگزین می شود:</p> <p>«هیئت موظف است کلیه طرح‌های نمایندگان و طرح‌های شورای عالی استان‌ها را که به هیئت رئیسه ارسال شده است از حیث عدم مغایرت با اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی بررسی نماید و در صورت عدم مغایرت، طرح‌ها را جهت اعلام وصول به هیئت رئیسه ارسال کند. همچنین هیئت باید کلیه طرح‌ها و لوایح از حیث رعایت سایر اوصاف مندرج در صدر این ماده بررسی نماید و در صورت مغایرت ایرادهای وارده را به نماینده دولت، طراحان یا یک نفر به نمایندگی از طراحان اعلام نماید. بررسی اخیر هیئت مانع اعلام وصول طرح یا لایحه نیست».</p> <p>۲. یک تبصره به عنوان تبصره «۳» به شرح ذیل به این ماده الحاق می گردد:</p> <p>«تبصره - مرکز پژوهش‌ها و معاونت قوانین موظفند گزارش کارشناسی انطباق طرح‌ها و لوایح قانونی با اوصاف مندرج در صدر این ماده را ظرف مدت بیست روز از زمان دریافت به هیئت ارائه نمایند. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم و استثنای آن مکلفند در زمینه ارائه آمار، اطلاعات و تحقیقات به استثنای موارد امنیتی همکاری لازم را با مرکز پژوهش‌ها بنمایند. در صورت عدم همکاری بالاترین مقام دستگاه مسئول به مجازات سه ماه تا دو سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهد شد».</p>
<p>ماده (۲) - ماده (۱۳۹) قانون، به شرح زیر اصلاح و تبصره آن ابقا می شود:</p> <p>ماده (۱۳۹) - کلیه طرح‌ها و لوایح بجز طرح‌ها و لوایح سه فوریتی و طرح‌ها یا لوایح موضوع مواد (۱۷۲، ۱۷۸، ۱۷۹، ۱۸۵ و ۱۹۰) این قانون، به صورت دوشوری مورد رسیدگی و تصویب قرار می گیرد. کلیات طرح یا لایحه در شور اول و جزئیات آن در شور دوم، به ترتیب مقرر در این قانون مطرح و رسیدگی می شود.</p>	<p>- سابقاً طبق قانون آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی مشابه ماده پیشنهادی بوده است. مزایا و محاسن سازوکار مذکور به شرح ذیل است:</p> <p>۱. نقش محوری کمیسیون‌های تخصصی در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح کمیسیون‌های تخصصی بوده و فراهم شدن بستر مشارکت فعال نمایندگان در کمیسیون‌ها</p> <p>۲. استفاده حداکثری از نظرات کارشناسی در حین فرایند رسیدگی</p> <p>۳. مدیریت پیشنهادها در صحن و جلوگیری از طرح پیشنهادهای غیر کارشناسی</p> <p>۴. ارتقای سرعت به همراه دقت در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ساماندهی فرایند تقنین ناگزیر از تحدید حقوق مطلق نمایندگان در امر ایفای وظایف نمایندگی است، با اصلاحات آیین نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ و ۱۳۹۴ به صورت کلی</p>

اظهار نظر کارشناسی	مصوبه کمیسیون
<p>فرایند بررسی به صورت دوشوری از فرایند قانونگذاری حذف و به صورت استثنا به تشخیص هیئت رئیسه امکانپذیر است. سازوکار دوشوری امکان استفاده حداکثری را از ظرفیت کارشناسی در حین رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فراهم می‌نماید، لکن توسعه سازوکار به موارد دوفوریتی مغایر ماهیت فوریت است.</p> <p>لذا با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت «دوفوریتی» قبل از عبارت «سه‌فوریتی» اضافه شود.</p>	
<p>امکان بهره‌مندی دولت از نظرات و ظرفیت کارشناسی مجلس و نهادهای تابعه از طریق سامانه جمع‌نویسی اولاً به ارتقای کیفی لوایح و تحقق اصول مندرج ذیل بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری کمک می‌کند، ثانیاً اطلاع نمایندگان قبل از اعلام وصول لایحه تسریع در رسیدگی به موضوع را به همراه خواهد داشت. لذا تصویب ماده پیشنهادی مورد تأیید است.</p>	<p>ماده (۳) - یک تبصره به ماده (۱۳۱) قانون، الحاق می‌شود: دولت می‌تواند پس از تنظیم لوایح و قبل از تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی، لوایح را از طریق سامانه جمع‌نویسی در معرض نظرات صاحب‌نظران قرار دهد.</p>
<p>- سابقاً براساس قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹ فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی مشابه ماده پیشنهادی بوده است. لکن به دلیل اطاله در رسیدگی اصلاح شد. با این تفاوت که آیین‌نامه داخلی سال ۱۳۷۹ در رابطه با عدم امکان ثبت پیشنهادهای به روی گزارش شور دوم کمیسیون صراحت داشته است.</p> <p>- مستند به تبصره جزء «۱» بند «د» - شور دوم صحن - در صورت عدم وجود پیشنهاد اصل ماده بدون مذاکره به رأی گذاشته می‌شود. اصل تصمیم‌گیری در مجلس شورای اسلامی به صورت شورایی و انحلالی است؛ به این معنا که تمامی اجزای یک ماده به بحث گذاشته شود. رویه شورای نگهبان نیز ذیل نظر شماره ۷۹۰/۱۰۲/۹۴ مورخ ۲۳/۲/۱۳۹۴ مؤید بررسی طرح‌ها و لوایح به صورت انحلالی در صحن است.</p> <p>بنابراین حکم تبصره جزء «۱» بند «د» - شور دوم صحن - مغایر اصل تصمیم‌گیری شورایی و رویه شورای نگهبان مستند به اصول متعدد قانون اساسی - مرتبط با صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی - است. لذا با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس حذف تبصره مذکور مورد پیشنهاد است.</p> <p>- سازوکار دوشوری برای رسیدگی به موارد دوفوریتی مغایر ماهیت فوریت است. لذا با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس حذف عبارت‌های زیر مورد پیشنهاد است:</p> <p>«این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریتی، بیست</p>	<p>ماده (۴) - ماده (۱۴۹) قانون، به شرح زیر اصلاح می‌شود:</p> <p>ماده (۱۴۹) - در کمیسیون‌ها و صحن، شور اول و دوم طرح‌ها و لوایح به ترتیب زیر رسیدگی می‌شود:</p> <p>الف) شور اول کمیسیون</p> <p>کمیسیون موظف است در شور اول، طرح یا لایحه را رأساً یا با تشکیل کارگروه ماده (۱۴۲) این قانون رسیدگی نماید. در این مرحله کلیه نمایندگان می‌توانند پیشنهادهای خود را در سامانه ثبت نمایند و در زمان انجام مذاکرات مربوط به هر ماده، در کمیسیون حضور یابند و پیشنهاد خود را مطرح کنند. هیئت رئیسه کمیسیون موظف است پس از اتمام رسیدگی به طرح یا لایحه و پیشنهادهای نمایندگان، گزارش شور اول کمیسیون را تنظیم و در سامانه قانونگذاری بارگذاری کند.</p> <p>ب) شور اول صحن</p> <p>هیئت رئیسه مجلس موظف است گزارش شور اول کمیسیون‌ها را به ترتیب وصول، در نوبت رسیدگی صحن قرار دهد. در شور اول، در مورد کلیات گزارش کمیسیون به ترتیب زیر تصمیم‌گیری می‌شود:</p> <p>ابتدا سخنگوی کمیسیون حداکثر به مدت ۱۰ دقیقه توضیحات لازم را ارائه می‌کند. پس از آن، حداکثر سه نفر مخالف و سه نفر موافق به ترتیب یک مخالف و یک موافق، نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر به مدت پنج دقیقه نظرات خود را بیان می‌کنند. سپس برای کلیات</p>



اظهار نظر کارشناسی	مصوبه کمیسیون
<p>ساعت از زمان تصویب فوریت است»، «این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریتی، دو روز کاری تعیین می‌شود»، «برای طرح‌های دوفوریتی یک روز» و «مورد طرح‌های دوفوریتی، یک روز کاری فرصت دارند پیشنهاد‌های جدید خود را در سامانه قانونگذاری ثبت کنند».</p>	<p>رأی‌گیری می‌شود. در طرح‌ها و لوایح مهم یا مفصل، به پیشنهاد کتبی پانزده نفر از نمایندگان یا رئیس جلسه و تصویب مجلس، تعداد موافقان و مخالفان تا دو برابر قابل افزایش است. در صورتی که کلیات گزارش کمیسیون مورد تصویب قرار گیرد، نمایندگان ۱۰ روز کاری فرصت دارند پیشنهاد‌های خود را در مورد جزئیات گزارش شور اول کمیسیون در سامانه ثبت کنند. این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریتی، بیست ساعت از زمان تصویب فوریت است.</p>
<p>مرکز پژوهش‌های مجلس به‌عنوان مرجع خدمات‌رسانی در حوزه کارشناسی و پژوهشی به نمایندگان شناسایی شده است. لکن ابزار تحقق وظایف قانونی مرکز پژوهش‌ها در آیین‌نامه داخلی مجلس به‌نحو کامل و شایسته شناسایی نشده است. در راستای ارتقای کیفیت خدمات‌رسانی مرکز پژوهش‌ها به مجلس و نمایندگان با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود امکان استماع نظرات کارشناسی مرکز پژوهش‌ها با موافقت رئیس جلسه پیش‌بینی شود.</p>	<p>تبصره - اگر کلیات گزارش کمیسیون در صحن رد شود، در مورد بازگشت آن به کمیسیون برای رسیدگی مجدد رأی‌گیری به‌عمل می‌آید. در صورت مخالفت نمایندگان با بازگشت به کمیسیون، طرح یا لایحه مورد نظر بایگانی و مشمول ماده (۱۳۰) این قانون می‌شود و در صورت موافقت نمایندگان با بازگشت، طرح یا لایحه به کمیسیون ارجاع می‌شود.</p>
<p>لذا با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاح ماده (۱۴۹) به‌شرح ذیل پیشنهاد می‌گردد:</p>	<p>در موارد ارجاع کلیات طرح یا لایحه به کمیسیون، نمایندگان مجدداً ۱۰ روز فرصت دارند تا پیشنهاد‌های خود را در سامانه قانونگذاری ثبت نمایند. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ ارجاع، به پیشنهاد‌های ثبت شده رسیدگی و گزارش بازنگری شده خود را با اعمال اصلاحات کلی در سامانه بارگذاری کند.</p>
<p>۱. بعد از عبارت «و سخنگوی کمیسیون» ذیل بند «ب» و جزء «۱» بند «د» عبارت «و به تشخیص رئیس جلسه نماینده مرکز پژوهش‌ها» اضافه می‌گردد.</p> <p>۲. دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به‌شرح ذیل به ماده (۱۴۹) الحاق می‌شود:</p>	<p>ج) شور دوم کمیسیون در شور دوم رسیدگی به طرح یا لایحه در کمیسیون، پیشنهاد‌های نمایندگان بر روی گزارش شور اول که در مهلت مقرر در سامانه ثبت شده باشد، مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. هیئت رئیسه کمیسیون موظف است جدول زمانی رسیدگی به کلیه پیشنهادها را تهیه و از طریق سامانه قانونگذاری به اطلاع نمایندگان برساند. در مورد هر پیشنهاد، در صورتی که پیشنهاددهنده در زمان مقرر در کمیسیون حضور نیابد یا فرصت طرح پیشنهاد وی فراهم نشود، هیئت رئیسه کمیسیون موظف است وقت دیگری را برای رسیدگی به پیشنهاد مورد نظر تعیین کند. نتیجه رسیدگی به کلیه پیشنهادها باید توسط دبیر کمیسیون در سامانه درج شود. پس از بارگذاری گزارش شور دوم کمیسیون، نمایندگان یک هفته فرصت دارند تا پیشنهاد‌های خود را بر روی گزارش کمیسیون در سامانه ثبت کنند. این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریتی، دو روز کاری تعیین می‌شود.</p>
<p>تبصره «۲» - پیشنهاداتی که در خصوص مصوبات کمیسیون توسط مرکز پژوهش‌ها بر روی سامانه قانونگذاری ثبت شده است، در صورت ارائه از سوی یکی از نمایندگان، مقدم بر سایر پیشنهادها قابل طرح در صحن مجلس می‌باشد.</p> <p>تبصره «۳» - پیشنهادات موضوع تبصره «۱» به درخواست ۱۰ نفر از نمایندگان و تأیید هیئت رئیسه می‌تواند قبل از مصوبه کمیسیون به رأی گذاشته شود.</p>	<p>د) شور دوم صحن</p>

اظهار نظر کارشناسی	مصوبه کمیسیون
	<p>در صحن، گزارش شور دوم کمیسیون، ماده به ماده قرائت و در مورد هر ماده به ترتیب زیر عمل می‌شود:</p> <p>۱. ابتدا یک نفر مخالف و یک نفر موافق ماده مورد نظر، نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند و پس از آن، ماده مورد نظر به رأی گذاشته می‌شود.</p> <p>تبصره - در صورتی که هیچ پیشنهادی برای ماده مورد نظر ثبت نشده باشد یا همه پیشنهادها ثبت شده به تصویب کمیسیون رسیده و در گزارش کمیسیون اعمال شده باشد، ماده مورد نظر بدون مذاکره به رأی گذاشته می‌شود.</p> <p>۲. در صورتی که گزارش کمیسیون در مورد ماده مورد بحث رأی نیاورد، ابتدا برای ارجاع آن ماده به کمیسیون رأی گیری می‌شود. در صورت عدم موافقت صحن با ارجاع به کمیسیون، پیشنهادها نمایندگان به ترتیب زیر پذیرفته می‌شود:</p> <p>ابتدا پیشنهادهایی که توسط نمایندگان بر روی گزارش شور اول کمیسیون ثبت شده و در کمیسیون مورد رسیدگی قرار گرفته است، به ترتیب درصد رأی موافق مأخوذه در کمیسیون، در صحن مطرح می‌شود. پس از آن، پیشنهادهایی که نمایندگان بر روی گزارش شور دوم کمیسیون ثبت کرده‌اند، به ترتیب: حذف کل، اصلاح کل، حذف جزء و اصلاح جزء قابل طرح است. در هر مورد، پس از توضیحات پیشنهاددهنده، یک نفر مخالف، یک نفر موافق، نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر یک به مدت حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند و رأی گیری به عمل می‌آید.</p> <p>پس از اتمام رسیدگی به پیشنهادها، مجدداً اصل ماده با اعمال تغییرات مصوب به رأی گذاشته می‌شود و در صورت تصویب اصل ماده، پیشنهادهای الحاقی نمایندگان که با اصل مصوبه قبلی مغایرت نداشته باشد، به ترتیب: حذف کل، اصلاح کل، حذف جزء و اصلاح جزء قابل طرح است و در صورتی که در این مرحله اصل ماده رأی نیاورد، برای بررسی بیشتر به کمیسیون ارجاع می‌شود.</p> <p>تبصره - در مواردی که یک یا چند ماده به کمیسیون ارجاع می‌شود، نمایندگان سه روز کاری و در مورد طرح‌های دوفوریتی، یک روز کاری فرصت دارند پیشنهادهای جدید خود را در سامانه قانونگذاری ثبت کنند. کمیسیون حداکثر یک هفته و برای طرح‌های دوفوریتی یک روز فرصت دارد تا با دعوت از پیشنهاددهندگان، به پیشنهادها رسیدگی و گزارش جدید را در سامانه قانونگذاری بارگذاری نماید. هیئت</p>



اظهاری نظر کارشناسی	مصوبه کمیسیون
	رئیس مجلس موظف است گزارش کمیسیون‌ها در موارد ارجاعی را در اولویت دستور صحن قرار دهد.
ماده (۱۶۰) فعلی ناظر به فرایند رسیدگی طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی به‌صورت یک‌شوری است، حذف ماده مذکور در راستای تغییر فرایند رسیدگی از یک‌شوری به دوشوری صورت گرفته است.	ماده (۵) - ماده (۱۶۰) قانون، حذف و ترتیب مواد اصلاح می‌شود.
- سازوکار دوشوری برای رسیدگی به موارد دوفوریتی مغایر ماهیت فوریت است. لذا با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس حذف اصلاحات صورت گرفته توسط کمیسیون مورد پیشنهاد است.	ماده (۶) - در جزء «۳» ماده (۱۶۱) قانون، عبارت «گزارش کمیسیون» به عبارت «گزارش شور اول کمیسیون» تبدیل می‌شود
- عبارت «تصویب کلیات» ابهام دارد از این جهت که کلیات در صحن یا کمیسیون مد نظر است. - ارجاع رسیدگی طرح‌ها و لوایح مذکور به کمیسیون مشترک ابهام دارد. این جهت که صرفاً در چارچوب کمیسیون مشترک یا امکان بررسی از طریق کمیسیون مشترک است. در صورت الزام به جهت کارکردی مشکلاتی از جمله عدم تشکیل جلسات یا در مواردی عدم نیاز به کمیسیون مشترک به‌همراه خواهد داشت. - با توجه به اینکه نسبت کمیسیون اصلی و کمیسیون مشترک دقیقاً مشخص نیست و از طرفی عضویت تمامی اعضای کمیسیون اصلی در کمیسیون مشترک کارایی مشارکت و نقش کمیسیون اصلی را افزایش و سایر نمایندگان را کاسته است. - در راستای رفع ابهام‌های فوق با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود: ۱. عبارت «توسط کمیسیون اصلی» بعد از عبارت «طرح و لایحه» اضافه شود. ۲. عبارت «کمیسیون مشترک متشکل از اعضای کمیسیون اصلی و سه نفر از هریک از کمیسیون‌های فرعی به انتخاب اعضای آن کمیسیون، محول می‌شود». از ذیل ماده حذف و عبارت «صرفاً از طریق کمیسیون مشترک انجام می‌شود» جایگزین شود.	ماده (۷) - ماده (۱۶۴) قانون، به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده (۱۶۴) - هرگاه دولت یا پانزده نفر از نمایندگان بعد از تصویب کلیات طرح یا لایحه، تقاضای رسیدگی به شور دوم آن طرح یا لایحه را طبق اصل (۸۵) هشتادوپنجم قانون اساسی بنمایند، این تقاضا در جلسه علنی اعلام و در دستور هفتگی بعدی مجلس قرار می‌گیرد. در صورتی که مجلس با رسیدگی به طرح یا لایحه مطابق اصل (۸۵) هشتادوپنجم قانون اساسی موافقت کند، رسیدگی شور دوم آن طرح یا لایحه به کمیسیون مشترک متشکل از اعضای کمیسیون اصلی و سه نفر از هریک از کمیسیون‌های فرعی به انتخاب اعضای آن کمیسیون، محول می‌شود. تبصره «۱» - تشکیل جلسات کمیسیون مشترک در ساعات برگزاری صحن و کمیسیون‌ها ممنوع است. تبصره «۲» - جلسات کمیسیون مشترک باید به صورت زنده از صدای جمهوری اسلامی ایران پخش شود.
- نسبت کمیسیون اصلی و مشترک معلوم نیست. با توجه به اینکه تمام اعضای کمیسیون اصلی عضو کمیسیون مشترک هستند دوشوری نمودن این‌گونه طرح‌ها و لوایح فرایند بررسی را پیچیده‌تر خواهد کرد. لذا پیشنهاد می‌شود جهت جلوگیری از پیچیده نمودن فرایند و اطلاع در رسیدگی موارد ارجاعی طبق اصل (۸۵) هشتادوپنجم فرایند رسیدگی شور دوم صرفاً توسط کمیسیون مشترک صورت گیرد.	ماده (۸) - ماده (۱۶۶) قانون، به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده (۱۶۶) - پس از موافقت مجلس با رسیدگی طرح یا لایحه براساس اصل (۸۵) هشتادوپنجم قانون اساسی، طرح یا لایحه مورد نظر برای رسیدگی و تهیه گزارش شور دوم به کمیسیون مشترک ارجاع می‌شود. نمایندگان می‌توانند در مهلت مقرر در ماده (۱۴۱)، پیشنهادهای خود را در مورد جزئیات گزارش شور اول در سامانه قانونگذاری ثبت کنند.

مصوبه کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
کمیسیون مشترک موظف است جزئیات گزارش شور اول کمیسیون اصلی و پیشنهادهای نمایندگان را که بر روی گزارش مزبور ثبت شده است، رسیدگی کند. مناط تصویب جزئیات، رأی حداقل دوسوم اعضای کمیسیون را که بر روی گزارش مزبور ثبت شده است، رسیدگی کند» مشترک است.	لذا با رعایت تشریفات آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود عبارت «کمیسیون مشترک موظف است جزئیات گزارش شور اول کمیسیون اصلی و پیشنهادهای نمایندگان را که بر روی گزارش مزبور ثبت شده است، رسیدگی کند» از انتهای ماده حذف شود.

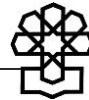
جمع بندی

در خصوص بخش مربوط به فرآیند بودجه‌ریزی، باید گفت که با توجه به نکات مطرح شده در گزارش و به دلیل آسیب‌های فعلی نحوه رسیدگی بودجه در مجلس شورای اسلامی لازم است تا قانون آیین‌نامه داخلی مجلس با هدف رفع این آسیب‌ها اصلاح شود. در این راستا طرح ارائه شده توسط کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس گامی مثبت در راستای تقویت نقش مجلس در تصمیم‌گیری کلان بودجه، تغییر رویکرد بررسی احکام به رویکرد بررسی اعتبارات، افزایش دامنه اطلاعات نمایندگان برای تصمیم‌گیری درباره بودجه و فراهم کردن شرایط بررسی پیشنهادهای نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی برداشته است.

اگرچه برای دستیابی به حالت مطلوب می‌توان پیشنهادهای اصلاحی در رابطه با طرح مطرح نمود ولی از نظر کارشناسی طرح ارائه شده منجر به بهبود نظام بودجه‌ریزی کشور خواهد شد و لذا **تصویب کلیات طرح مورد پیشنهاد است**. در رابطه با کاهش تعداد ردیف دستگاه‌ها لازم است تدبیری اندیشیده شود که اصول پنجاه و هفتم (۵۷) و هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی نقض نگردد.

در خصوص بخش اول طرح نیز باید گفت، اصلاح فرایند قانونگذاری در قالب اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس در ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی جزو دغدغه‌ها و اولویت‌های نمایندگان بوده است. سابقه ده دوره قانونگذاری منجر به تعیین سیاست‌های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری با تأکید بر کمیسیون محوری، ابتنای طرح‌ها و لوایح بر نظرات کارشناسی و تعیین سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول شده است. پیشنهادهای نمایندگان در قالب ثبت ۵۶۰ حاوی ایده و نکات بدیع ناظر به ارتقای کیفیت پیش‌نویس طرح‌های قانونی و مدیریت فوریت‌ها و پیشنهادهای نمایندگان است.

رسیدگی به طرح و لوایح به صورت دوشوری و مشارکت حداکثری نمایندگان در فرایند قانونگذاری و پیش‌بینی استفاده نمایندگان از ظرفیت‌های کارشناسی قبل از اعلام وصول از گام‌های مثبت این مصوبه به‌شمار می‌آید. مصوبه حاضر از حیث شناسایی آسیب‌ها و مسائل ناظر به فرایند قانونگذاری موارد دقیقی را احصا کرده است، لکن ناظر به برخی مواد ایرادها و نکاتی جزئی به‌نظر می‌رسد. در ادامه با



رعایت تشریفات آیین نامه داخلی مواد متناسب پیشنهاد شده است:

۱. اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۲۸)

– عبارت « طرح‌هایی که هیئت رئیسه مجلس مستند به اصل (۷۵) هفتادوپنجم قانون اساسی مغایر اعلام کند و از وصول آن خودداری نماید به درخواست نماینده پیشنهاددهنده یا هریک از امضاکنندگان، آن طرح به هیئت موضوع این ماده ارجاع می‌شود. هیئت موظف است نظر خود را حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ارجاع، اعلام کند. هیئت رئیسه مجلس موظف است طرح‌هایی را که به تشخیص هیئت یاد شده مغایر صریح اصل (۷۵) هفتادوپنجم قانون اساسی نباشد، بلافاصله پس از اعلام نظر هیئت، اعلام وصول کند» حذف و عبارت ذیل جایگزین می‌شود:

« هیئت موظف است کلیه طرح‌های نمایندگان و طرح‌های شورای عالی استان‌ها را که به هیئت رئیسه ارسال شده است از حیث عدم مغایرت با اصل (۷۵) هفتادوپنجم قانون اساسی بررسی نماید و در صورت عدم مغایرت، طرح‌ها را جهت اعلام وصول به هیئت رئیسه ارسال کند. همچنین هیئت باید کلیه طرح‌ها و لوایح از حیث رعایت سایر اوصاف مندرج در صدر این ماده بررسی نماید و در صورت مغایرت ایرادهای وارده را به نماینده دولت، طراحان یا یک نفر به نمایندگی از طراحان اعلام نماید. بررسی اخیر هیئت مانع اعلام وصول طرح یا لایحه نیست.»

– یک تبصره به‌عنوان تبصره «۳» به شرح ذیل به این ماده الحاق می‌گردد:

« تبصره: مرکز پژوهش‌ها و معاونت قوانین موظفند گزارش کارشناسی انطباق طرح‌ها و لوایح قانونی با اوصاف مندرج در صدر این ماده را ظرف مدت بیست روز از زمان دریافت به هیئت ارائه نمایند. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم و استثناهای آن مکلفند در زمینه ارائه آمار، اطلاعات و تحقیقات به استثنای موارد امنیتی همکاری لازم را با مرکز پژوهش‌ها بنمایند. در صورت عدم همکاری بالاترین مقام دستگاه مسئول به مجازات سه ماه تا دو سال انقصال از خدمات دولتی محکوم خواهد شد.»

۲. اصلاح ماده (۱۳۹)

عبارت «دوفوریته» قبل از عبارت «سه فوریتی» اضافه شود.

۳. ماده (۱۴۹) قانون

ماده (۱۴۹) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

– حذف عبارت‌های «این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریته، بیست ساعت از زمان تصویب فوریت است»، «این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریته، دو روز کاری تعیین می‌شود»، «برای طرح‌های دوفوریته یک روز» و «مورد طرح‌های دوفوریته، یک روز کاری فرصت دارند پیشنهادهای جدید خود را در سامانه قانونگذاری ثبت کنند» تبصره مذکور مورد پیشنهاد است.

– بعد از عبارت « و سخنگوی کمیسیون» ذیل بند «ب» و جزء «۱» بند «د» عبارت « و به تشخیص

رئیس جلسه نماینده مرکز پژوهش‌ها » اضافه می‌گردد.

- دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به‌شرح ذیل به ماده (۱۴۹) الحاق می‌شود:
تبصره «۲»- پیشنهادهاتی که درخصوص مصوبات کمیسیون توسط مرکز پژوهش‌ها بر روی سامانه قانونگذاری ثبت شده است، در صورت ارائه از سوی یکی از نمایندگان، مقدم بر سایر پیشنهادهای قابل طرح در صحن مجلس است.

تبصره «۳»- پیشنهادهات موضوع تبصره «۱» به درخواست ده نفر از نمایندگان و تأیید هیئت رئیسه می‌تواند قبل از مصوبه کمیسیون به رأی گذاشته شود.

۴. حذف ماده (۶) مصوبه کمیسیون مبنی بر اصلاح تبصره ماده (۱۶۳)

حذف ماده (۶) مصوبه کمیسیون مبنی بر اصلاح تبصره ماده (۱۶۳) زیرا سازوکار دوشوری برای رسیدگی به موارد دوفوریتی مغایر ماهیت فوریت است. لذا پیشنهاد می‌شود اصلاح صورت گرفته حذف شود.

۵. اصلاح ماده (۱۶۴)

- عبارت «توسط کمیسیون اصلی» بعد از عبارت «طرح و لایحه» اضافه شود.
 - عبارت «کمیسیون مشترک متشکل از اعضای کمیسیون اصلی و سه نفر از هر یک از کمیسیون‌های فرعی به انتخاب اعضای آن کمیسیون، محول می‌شود.» از ذیل ماده حذف و عبارت «صرفاً از طریق کمیسیون مشترک انجام می‌شود» جایگزین شود.

۶. اصلاح ماده (۱۶۶)

عبارت «کمیسیون مشترک موظف است جزئیات گزارش شور اول کمیسیون اصلی و پیشنهادهای نمایندگان را که بر روی گزارش مزبور ثبت شده است، رسیدگی کند» از انتهای ماده حذف شود.

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
ماده ۱۲۸			✓
ماده ۱۳۹			✓
ماده ۱۳۱	✓		
ماده ۱۳۹			✓
ماده ۱۶۰	✓		
ماده ۱۶۱			✓
ماده ۱۶۴			✓
ماده ۱۶۶			✓



شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱۲۸)	<p>ماده (۱) متن زیر به عنوان ماده (۱۲۸) به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق و ترتیب مواد اصلاح می‌شود:</p> <p>ماده (۱۲۸) به استناد بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری، طرح‌ها و لوایح باید واجد اوصاف زیر باشد:</p> <ul style="list-style-type: none"> • قابل اجرا و قابل سنجش بودن • معطوف بودن به نیازهای واقعی • شفافیت و عدم ابهام • عدالت محوری و اجتناب از تبعیض ناروا • برخورداری از شمول و جامعیت و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی <p>تبصره ۱- به منظور حصول اطمینان از انطباق طرح‌ها با سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و رعایت الزامات مذکور در این ماده، «سامانه جمع نویسی» توسط هیئت رئیسه مجلس ایجاد می‌شود. طرح‌های پیشنهادی باید حداقل به مدت یک هفته قبل از بارگذاری در سامانه قانونگذاری، برای استفاده از نظرات اصلاحی سایر نمایندگان، دستگاه‌های اجرایی، تشکله‌ها و فعالان بخش خصوصی و عموم صاحب‌نظران، در «سامانه جمع‌نویسی» قرار گیرد.</p> <p>مرکز پژوهش‌ها، مرکز تحقیقات اسلامی و معاونت‌های قوانین و نظارت مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات موظفند از طریق سامانه جمع‌نویسی، اصلاحات لازم را برای غنی‌تر شدن طرح و رفع مغایرت‌های احتمالی آن با قانون اساسی و سیاست‌های کلی، به نماینده مسئول (امضاکنده اول</p>		✓	<p>- ماده پیشنهادی ظرفیت‌هایی برای نماینده طرح جهت ارتقای متن پیش نویس طرح قانونی با مشارکت نمایندگان و سایر مراجع ذی صلاح پیش بینی نموده است، ظرفیت‌های پیش بینی شده مانع صلاحیت ابتکار تقنین از سوی نماینده نبوده و جنبه مشورتی دارد. لکن بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری رعایت اصول دیگری را همچون «ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» مقرر کرده است، درحالی‌که در مصوبه کمیسیون سازوکاری در راستای تحقق اصل اخیر الذکر بیان نشده است.</p> <p>- زمان در نظر گرفته شده برای اظهار نظر کارشناسی نسبت به پیش طرح درسامانه جمع نویسی بسیار محدود است. مهلت باید متناسب باشد و فرصت یک هفته‌ای برای اظهار نظر امکان‌پذیر نیست.</p> <p>- از اهم چالش‌های اساسی در فرایند تقنین کیفیت طرح‌های پیشنهادی است، لذا می‌بایست در مورد نحوه اعلام وصول و تدوین طرح‌های قانونی، سازوکار دقیق‌تر به همراه ضمانت اجرای موثر پیش‌بینی کرد. بند (۱۱) سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز نسبت به تعیین «سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل ۷۵) قانون اساسی» قبل از طرح و اعلام وصول» تأکید داشته است. به بیان دیگر ساماندهی وضعیت ناکارآمد و مخل نظام قانونگذاری مقصود این بند از سیاست‌های کلی نظام است.</p> <p>در خصوص امکان یا عدم امکان اعلام وصول طرح‌ها موافقان و مخالفانی وجود دارد. برخی با استناد به حصری بودن شرایط مذکور در اصل هفتاد و چهارم به الزام آور بودن اعلام وصول طرح‌ها معتقدند. در مقابل گروهی دیگر با تأکید بر استدلال‌های زیر، منوط کردن اعلام وصول به شرایطی را در نظم حقوقی کنونی ممکن می‌دانند:</p> <p>- عبارت «طرح قانونی» در اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی در مقام بیان حکم و نه موضوع است؛</p> <p>- با توجه به عبارت پردازی اصل هفتاد و چهارم (به مجلس تقدیم می‌شود)، منوط کردن اعلام وصول لوایح به مؤلفه‌هایی امکان پذیر است.</p> <p>- ماده حاضر ضمانت اجرای مناسب و اثرگذار برای اوصاف طرح‌های قانونی خصوصاً در موارد مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی پیش بینی نکرده است و صرفاً امکان تجدیدنظرخواهی در مورد اعلام مغایرت با اصل هفتاد و پنجم از سوی هیئت رئیسه توسط هیأتی متشکل از نمایندگان پیش‌بینی شده است.</p> <p>- نسبت سازوکار حداقلی موجود (موضوع ماده ۱۴۰) قانون اساسی بررسی جهت رعایت اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی قبل از اعلام وصول توسط رئیس جلسه با سازوکار پیشنهادی- هیئت تطبیق بند یازده سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری- واجد ابهام است، از این جهت که</p>	<p>برای رفع فقدان ضمانت اجرای موثر و تعیین سازوکار جهت ارتقاء کیفیت طرح‌های قانونی پیش از اعلام وصول بارعایت مفاد آیین نامه داخلی اصلاح تبصره (۲) به شرح ذیل مورد پیشنهاد است:</p> <p>۱. عبارت «طرح‌هایی که</p> <p>هیئت رئیسه مجلس مستند به اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر اعلام کند و از وصول آن خودداری نماید به درخواست نماینده پیشنهاددهنده یا هر یک از امضاکندگان، آن طرح به هیئت موضوع این ماده ارجاع می‌شود. هیئت موظف است نظر خود را حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ارجاع، اعلام کند. هیئت رئیسه مجلس موظف است طرح‌هایی را که به تشخیص هیئت یادشده مغایر صریح اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نباشد، بلافاصله پس از اعلام نظر هیأت، اعلام وصول کند.» حذف و عبارت ذیل جایگزین می‌شود:</p> <p>« هیئت موظف است کلیه طرح‌های نمایندگان و طرح‌های شورای عالی استان‌ها را که به هیئت رئیسه ارسال شده است از حیث عدم مغایرت با اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی بررسی نماید و در صورت عدم مغایرت، طرح‌ها را جهت اعلام وصول به هیئت تطبیق بند یازده سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری- واجد ابهام است، از این جهت که</p>

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>طرح، توصیه و نظرات کارشناسی خود را ارائه نمایند.</p> <p>تبصره ۲- به منظور عملیاتی شدن بند یازدهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر «تعیین سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل (۷۵) هفتاد و پنجم قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول»، هیأتی با عنوان «هیأت تطبیق بند یازده سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» با ترکیب و وظایف زیر تشکیل می‌شود:</p> <p>هیئت مذکور متشکل از یکی از نواب رئیس مجلس به انتخاب نمایندگان و یک نفر از هر کمیسیون تخصصی، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی و کمیسیون آیین‌نامه داخلی است. کمیسیون‌های یادشده موظفند دو نفر از اعضای خود را برای عضویت در هیئت مذکور انتخاب و به سخن معرفی کنند. در سخن علنی، با رأی نمایندگان از هر کمیسیون یک نفر برای مدت دو سال انتخاب می‌شود. رئیس، نایب رئیس، دبیر و سخنگوی این هیئت توسط اعضاء برای مدت یک سال انتخاب می‌شوند.</p> <p>طرح‌هایی که هیئت رئیسه مجلس مستند به اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی مغایر اعلام کند و از وصول آن خودداری نماید به درخواست نماینده پیشنهاددهنده یا هریک از امضاکنندگان، آن طرح به هیئت موضوع این ماده ارجاع می‌شود. هیئت موظف است نظر خود را حداکثر ظرف مدت دو هفته</p>			<p>مشخص نیست سازوکار پیشنهادی ناسخ فرایند سابق است یا خیر، وجود هردو سازوکار به صورت موازی مدنظر قانونگذار است.</p> <p>-یکی از نقیصه‌های موجود در مورد کیفیت خدمات رسانی مرکز پژوهش‌ها، عدم ضمانت اجرای کافی برای همکاری دستگاه‌های اجرایی با مرکز پژوهش‌ها است. به این معنا که عدم دسترسی ایرادات وارده را به و ارائه اطلاعات دقیق از سوی دستگاه‌های اجرایی، کیفیت گزارشات و نتایج نظرات کارشناسی را با موانعی همراه ساخته است، لذا پیش بینی ضمانت اجرای کافی و مؤثر ارتقاء دهنده میزان کیفیت خدمات مرکز پژوهش‌ها به نمایندگان و طرح‌ها و لوایح قانونی خواهد بود.</p>	<p>همچنین هیئت باید کلیه طرح‌ها و لوایح از حیث رعایت سایر اوصاف مندرج در صدر این ماده بررسی نماید و در صورت مغایرت مرکز پژوهش‌ها با ایرادات وارده را به نماینده دولت، طراحان یا یک نفر به نمایندگی از طراحان اعلام نماید. بررسی اخیر هیئت مانع اعلام وصول طرح یا لایحه نیست.»</p> <p>۲. یک تبصره به عنوان تبصره «۳» به شرح ذیل به این ماده الحاق می‌گردد:</p> <p>«تبصره: مرکز پژوهش‌ها و معاونت قوانین موظفند گزارش کارشناسی انطباق طرح‌ها و لوایح قانونی با اوصاف مندرج در صدر این ماده را ظرف مدت بیست روز از زمان دریافت به هیئت ارائه نمایند. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم و استثنای آن مکلفاند در زمینه ارائه آمار، اطلاعات و تحقیقات به استثنای موارد امنیتی همکاری لازم را با مرکز پژوهش‌ها بنمایند. در صورت عدم همکاری بالاترین مقام دستگاه مسئول به مجازات سه ماه تا دو سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهد شد.»</p>



شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	از تاریخ ارجاع، اعلام کند. هیئت رئیسه مجلس موظف است طرح‌هایی را که به تشخیص هیئت یادشده مغایر صریح اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نباشد، بلافاصله پس از اعلام نظر هیأت، اعلام وصول کند.					
ماده ۱۳۹	ماده (۲) ماده (۱۳۹) قانون، به شرح زیر اصلاح و تبصره آن ایفا می‌شود: ماده (۱۳۹) کلیه طرح‌ها و لوایح به‌جز طرح‌ها و لوایح سه فوریتی و طرح‌ها یا لوایح موضوع مواد ۱۷۲، ۱۷۸، ۱۷۹، ۱۸۵ و ۱۹۰ این قانون، به صورت دوشوری مورد رسیدگی و تصویب قرار می‌گیرد. کلیات طرح یا لایحه در شور اول و جزئیات آن در شور دوم، به ترتیب مقرر در این قانون مطرح و رسیدگی می‌شود.			✓	- سابقاً طبق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی مشابه ماده پیشنهادی بوده است. مزایای و محاسن سازوکار مذکور بشرح ذیل می‌باشد: ۱. نقش محوری کمیسیون‌ها تخصصی در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح کمیسیون‌ها تخصصی وده و فراهم شدن بستر مشارکت فعال نمایندگان در کمیسیون‌ها؛ ۲. استفاده حداکثری از نظرات کارشناسی در حین فرایند رسیدگی؛ ۳. مدیریت پیشنهادات در صحن و جلوگیری از طرح داخلی پیشنهاد غیر کارشناسی؛ ۴. ارتقاء سرعت به همراه دقت در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح؛ ساماندهی فرایند تقنین ناگزیر از تحدید حقوق مطلق نمایندگان در امر ایفای وظایف نمایندگی است، با اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجلس در سال ۱۳۸۷ و ۱۳۹۴ به صورت کلی فرایند بررسی به صورت دوشوری از فرایند قانونگذاری حذف و به صورت استثناء به تشخیص هیئت رئیسه امکانپذیر است. سازوکار دوشوری امکان استفاده حداکثری از ظرفیت کارشناسی در حین رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فراهم می‌نماید لکن توسعه سازوکار به موارد دوفوریتی مغایر ماهیت فوریت است.	با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود عبارت «دوفوریتی» قبل از عبارت «سه فوریتی» اضافه شود.
ماده ۱۳۱		✓			امکان بهره‌مندی دولت از نظرات و ظرفیت کارشناسی مجلس و نهادهای تابعه از طریق سامانه جمع‌نویسی اولاً به ارتقاء کیفی لوایح و تحقق اصول مندرج ذیل بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری کمک می‌کند، ثانیاً اطلاع نمایندگان قبل از اعلام وصول لایحه تسریع در رسیدگی به موضوع را به همراه خواهد داشت. لذا تصویب ماده پیشنهادی مورد تایید است.	
ماده ۱۳۹	ماده (۴) ماده (۱۴۹) قانون، به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده (۱۴۹) در کمیسیون‌ها و صحن، شور اول و دوم طرح‌ها و لوایح به ترتیب زیر رسیدگی می‌شود: الف: شور اول کمیسیون کمیسیون موظف است در شور اول، طرح یا لایحه را رأساً یا با تشکیل کارگروه ماده			✓	- سابقاً براساس قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹ فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی مشابه ماده پیشنهادی بوده است. لکن به دلیل اطلاع در رسیدگی اصلاح شد. با این تفاوت که آیین‌نامه داخلی سال ۱۳۷۹ در رابطه با عدم امکان ثبت پیشنهادات به روی گزارش شور دوم کمیسیون صراحت داشته است. - مستند به تبصره جزا بند «د»-شور دوم صحن- در صورت عدم وجود پیشنهاد اصل ماده بدون مذاکره به رای گذاشته می‌شود. اصل تصمیم‌گیری در مجلس شورای اسلامی به صورت شورایی و انحصاری است؛ به	بر رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاح ماده (۱۴۹) به شرح ذیل پیشنهاد می‌گردد: ۱. حذف عبارت‌های «این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریتی، بیست ساعت از زمان تصویب فوریت است»، «این فرصت

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>(۱۴۲) این قانون رسیدگی نماید. در این مرحله کلیه نمایندگان می‌توانند پیشنهادها را در سامانه ثبت نمایند و در زمان انجام مذاکرات مربوط به هر ماده، در کمیسیون حضور یابند و پیشنهاد خود را مطرح کنند. هیئت رئیسه کمیسیون موظف است پس از اتمام رسیدگی به طرح یا لایحه و پیشنهادها، نمایندگان، گزارش شور اول کمیسیون را تنظیم و در سامانه قانونگذاری بارگذاری کند.</p> <p>ب: شور اول صحن هیأت رئیسه مجلس موظف است گزارش شور اول کمیسیون‌ها را به ترتیب وصول، در نوبت رسیدگی صحن قرار دهد. در شور اول، در مورد کلیات گزارش کمیسیون به ترتیب زیر تصمیم‌گیری می‌شود:</p> <p>ابتداء سخنگوی کمیسیون حداکثر به مدت ده دقیقه توضیحات لازم را ارائه می‌کند. پس از آن، حداکثر سه نفر مخالف و سه نفر موافق به ترتیب یک مخالف و یک موافق، نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر به مدت پنج دقیقه نظرات خود را بیان می‌کنند. سپس برای کلیات رأی‌گیری می‌شود.</p> <p>در طرحها و لوایح مهم یا مفصل، به پیشنهاد کتبی پانزده نفر از نمایندگان یا رئیس جلسه و تصویب مجلس، تعداد موافقان و مخالفان تا دوبرابر قابل افزایش است. در صورتی که کلیات گزارش کمیسیون مورد تصویب قرار گیرد، نمایندگان ده روز کاری</p>			<p>این معنا که تمامی اجزاء یک ماده به بحث گذاشته شود. رویه شورای نگهبان نیز ذیل نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۳ موید بررسی طرحها و لوایح به صورت انحلالی در صحن است. بنابراین حکم تبصره جز «۱» بند «د»- شور دوم صحن- مغایر اصل تصمیم‌گیری شورایی و رویه شورای نگهبان مستند به اصول متعدد قانون اساسی-مرتبط با صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی- است.</p> <p>مجلس به‌عنوان مرجع خدمات رسانی در حوزه کارشناسی و پژوهشی به نمایندگان شناسایی شده است. لکن ابزار تحقق وظایف قانونی مرکز پژوهش‌ها در آیین‌نامه داخلی مجلس به نحو کامل و شایسته شناسایی نشده است. در راستای ارتقاء کیفیت خدمات رسانی مرکز پژوهش‌ها به مجلس و نمایندگان با رعایت تشریفات آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود امکان استماع نظرات کارشناسی مرکز پژوهش‌ها باموافقت رئیس جلسه پیش بینی شود.</p>	<p>برای طرحها و لوایح دوفوریتی، دو روز کاری تعیین می‌شود. «برای طرح‌های دوفوریتی یک تبصره روز» و «مورد طرح‌های دوفوریتی، یک روز کاری فرصت دارند پیشنهادهای جدید خود را در سامانه قانونگذاری ثبت کنند» تبصره مذکور مورد پیشنهاد است.</p> <p>بعد از عبارت «و سخنگوی کمیسیون» ذیل بند (ب) و جزء «۱» بند (د) عبارت «و به تشخیص رئیس جلسه نماینده مرکز پژوهش‌ها اضافه می‌گردد.</p> <p>۲- دو تبصره به به‌عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به شرح ذیل به ماده (۱۴۹) الحاق می‌شود:</p> <p>تبصره «۲» پیشنهاداتی که در خصوص مصوبات کمیسیون توسط مرکز پژوهش‌ها بر روی سامانه قانونگذاری ثبت شده است، در صورت ارائه از سوی یکی از نمایندگان، مقدم بر سایر پیشنهادها قابل طرح در صحن مجلس می‌باشد.</p> <p>تبصره «۳» پیشنهادات موضوع تبصره یک به درخواست ده نفر از نمایندگان و تایید هیئت رئیسه می‌تواند قبل از مصوبه کمیسیون به رای گذاشته شود.</p>



شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>فرصت دارند پیشنهادهای خود را در مورد جزئیات گزارش شور اول کمیسیون در سامانه ثبت کنند. این فرصت برای طرحها و لوایح دوفوریتی، بیست ساعت از زمان تصویب فوریت است. تبصره- اگر کلیات گزارش کمیسیون در صحن رد شود، در مورد بازگشت آن به کمیسیون برای رسیدگی مجدد رأی گیری به عمل می آید. در صورت مخالفت نمایندگان با بازگشت به کمیسیون، طرح یا لایحه مورد نظر بایگانی و مضمول ماده (۱۳۰) این قانون می شود و در صورت موافقت نمایندگان با بازگشت، طرح یا لایحه به کمیسیون ارجاع می شود.</p> <p>در موارد ارجاع کلیات طرح یا لایحه به کمیسیون، نمایندگان مجدداً ده روز فرصت دارند تا پیشنهادهای خود را در سامانه قانونگذاری ثبت نمایند. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ ارجاع، به پیشنهادهای ثبت شده رسیدگی و گزارش بازنگری شده خود را با اعمال اصلاحات کلی در سامانه بارگذاری کند.</p> <p>ج: شور دوم کمیسیون در شور دوم رسیدگی به طرح یا لایحه در کمیسیون، پیشنهادهای نمایندگان بر روی گزارش شور اول که در مهلت مقرر در سامانه ثبت شده باشد، مورد رسیدگی قرار می گیرد. هیئت رئیسه کمیسیون موظف است جدول زمانی رسیدگی به کلیه پیشنهادهای را تهیه و از طریق سامانه قانونگذاری به اطلاع نمایندگان برساند. در مورد هر پیشنهاد، در صورتی که</p>					

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>پیشنهاددهنده در زمان مقرر در کمیسیون حضور نیابد یا فرصت طرح پیشنهاد وی فراهم نشود، هیئت رئیسه کمیسیون موظف است وقت دیگری را برای رسیدگی به پیشنهاد موردنظر تعیین کند. نتیجه رسیدگی به کلیه پیشنهادها باید توسط دبیر کمیسیون در سامانه درج شود. پس از بارگذاری گزارش شور دوم کمیسیون، نمایندگان یک هفته فرصت دارند تا پیشنهادهای خود را بر روی گزارش کمیسیون در سامانه ثبت کنند. این فرصت برای طرح‌ها و لوایح دوفوریتی، دو روز کاری تعیین می‌شود.</p> <p>د: شور دوم صحن در صحن، گزارش شور دوم کمیسیون، ماده به ماده قرائت و در مورد هر ماده به ترتیب زیر عمل می‌شود:</p> <p>۱- ابتدا یک نفر مخالف و یک نفر موافق ماده موردنظر، نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند و پس از آن، ماده موردنظر به رأی گذاشته می‌شود.</p> <p>تبصره- در صورتی که هیچ پیشنهادی برای ماده موردنظر ثبت نشده باشد یا همه پیشنهادهای ثبت شده به تصویب کمیسیون رسیده و در گزارش کمیسیون اعمال شده باشد، ماده مورد نظر بدون مذاکره به رأی گذاشته می‌شود.</p> <p>۲- در صورتی که گزارش کمیسیون در مورد ماده مورد بحث رأی نیاورد، ابتدا برای ارجاع آن ماده به کمیسیون رأی گیری می‌شود. در صورت عدم موافقت صحن با ارجاع به کمیسیون، پیشنهادهای</p>					



شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	<p>نمایندگان به ترتیب زیر پذیرفته می‌شود: ابتدا پیشنهادهایی که توسط نمایندگان بر روی گزارش شور اول کمیسیون ثبت شده و در کمیسیون مورد رسیدگی قرار گرفته است، به ترتیب درصد رأی موافق مأخوذه در کمیسیون، در صحن مطرح می‌شود. پس از آن، پیشنهادهایی که نمایندگان بر روی گزارش شور دوم کمیسیون ثبت کرده‌اند، به ترتیب: حذف کل، اصلاح کل، حذف جزء و اصلاح جزء قابل طرح است. در هر مورد، پس از توضیحات پیشنهاددهنده، یک نفر مخالف، یک نفر موافق، نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر یک به مدت حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند و رأی‌گیری به عمل می‌آید.</p> <p>پس از اتمام رسیدگی به پیشنهادها، مجدداً اصل ماده با اعمال تغییرات مصوب به رأی گذاشته می‌شود و در صورت تصویب اصل ماده، پیشنهادهای الحاقی نمایندگان که با اصل مصوبه قبلی مغایرت نداشته باشد، به ترتیب: حذف کل، اصلاح کل، حذف جزء و اصلاح جزء قابل طرح است و در صورتی که در این مرحله اصل ماده رأی نیاورد، برای بررسی بیشتر به کمیسیون ارجاع می‌شود.</p> <p>تبصره- در مواردی که یک یا چند ماده به کمیسیون ارجاع می‌شود، نمایندگان سه روز کاری و در مورد طرح‌های دوفوریتی، یک روز کاری فرصت دارند پیشنهادهای جدید خود را در سامانه قانونگذاری ثبت کنند.</p>					

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	کمیسیون حداکثر یک هفته و برای طرح‌های دوفوریتی یک روز فرصت دارد تا با دعوت از پیشنهاددهندگان، به پیشنهادها رسیدگی و گزارش جدید را در سامانه قانونگذاری بارگذاری نماید. هیئت رئیسه مجلس موظف است گزارش کمیسیون‌ها در موارد ارجاعی را در اولویت دستور صحن قرار دهد.					
ماده ۱۶۰	ماده (۱۶۰) قانون، حذف و ترتیب مواد اصلاح می‌شود.	✓			- ماده (۱۶۰) فعلی ناظر به فرایند رسیدگی طرح‌های و لوایح یک فوریتی به صورت یک شوری است، حذف ماده مذکور در راستای تغییر فرایند رسیدگی از یک شوری به دوشوری صورت گرفته است.	
ماده ۱۶۱	در جزء (۳) ماده (۱۶۱) قانون، عبارت «گزارش کمیسیون» به عبارت «گزارش شور اول کمیسیون» تبدیل می‌شود.			✓	سازوکار دو شوری برای رسیدگی به موارد دوفوریتی مغایر ماهیت فوریت است	بارعایت تشریفات آیین نامه داخلی مجلس حذف اصلاحات صورت گرفته توسط کمیسیون مورد پیشنهاد است
ماده ۱۶۴	ماده (۱۶۴) هرگاه دولت یا پانزده نفر از نمایندگان بعد از تصویب کلیات طرح یا لایحه، تقاضای رسیدگی به شور دوم آن طرح یا لایحه را طبق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی بنمایند، این تقاضا در جلسه علنی اعلام و در دستور هفتگی بعدی مجلس قرار می‌گیرد. در صورتی که مجلس با رسیدگی به طرح یا لایحه مطابق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی موافقت کند، رسیدگی شور دوم آن طرح یا لایحه به کمیسیون مشترک متشکل از اعضای کمیسیون اصلی و سه نفر از هریک از کمیسیونهای فرعی به انتخاب اعضای آن کمیسیون، محول می‌شود. تبصره «۱» تشکیل جلسات کمیسیون مشترک در ساعات برگزاری صحن و کمیسیون‌ها ممنوع است.			✓	- عبارت «تصویب کلیات» ابهام دارد از این جهت که کلیات در صحن یا کمیسیون مدنظر است. - ارجاع رسیدگی طرح‌ها و لوایح مذکور به کمیسیون مشترک ابهام دارد. این جهت که صرفاً در چهارچوب کمیسیون مشترک یا امکان بررسی از طریق کمیسیون مشترک است. در صورت الزام به جهت کارکردی مشکلاتی از جمله عدم تشکیل جلسات یا در مواردی عدم نیاز به کمیسیون مشترک به همراه خواهد داشت. - باتوجه به اینکه نسبت کمیسیون اصلی و کمیسیون مشترک دقیقاً مشخص نیست و از طرفی عضویت تمامی اعضای کمیسیون اصلی در کمیسیون مشترک کارایی مشارکت و نقش کمیسیون اصلی را افزایش و سایر نمایندگان را کاسته است.	- با رعایت تشریفات آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود ۱. عبارت «توسط کمیسیون اصلی» بعد از عبارت «طرح و لایحه» اضافه شود. ۲. عبارت «کمیسیون مشترک متشکل از اعضای کمیسیون اصلی و سه نفر از هریک از کمیسیونهای فرعی به انتخاب اعضای آن کمیسیون، محول می‌شود.» از ذیل ماده حذف و عبارت «صرفاً از طریق کمیسیون مشترک انجام می‌شود» جایگزین شود.



شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
	تبصره «۲» جلسات کمیسیون مشترک باید به صورت زنده از صدای جمهوری اسلامی ایران پخش شود.					
ماده ۱۶۶	ماده (۱۶۶) پس از موافقت مجلس با رسیدگی طرح یا لایحه براساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، طرح یا لایحه مورد نظر برای رسیدگی و تهیه گزارش شور دوم به کمیسیون مشترک ارجاع می شود. نمایندگان می توانند در مهلت مقرر در ماده (۱۴۱)، پیشنهادهای خود را در مورد جزئیات گزارش شور اول در سامانه قانونگذاری ثبت کنند. کمیسیون مشترک موظف است جزئیات گزارش شور اول کمیسیون اصلی و پیشنهادهای نمایندگان را که بر روی گزارش مزبور ثبت شده است، رسیدگی کند. مناط تصویب جزئیات، رأی حداقل دوسوم اعضای کمیسیون مشترک است.			✓	نسبت کمیسیون اصلی و مشترک معلوم نیست. عبارت «کمیسیون مشترک موظف است طرحها و لوایح فرایند بررسی را پیچیده تر خواهد کرد. لذا پیشنهاد می شود جهت جلوگیری از پیچیده نمودن فرایند و اطلاع در رسیدگی موارد ارجاعی طبق اصل هشتاد و پنجم فرایند رسیدگی شور دوم صرفاً توسط کمیسیون مشترک صورت گیرد.	با رعایت تشریفات آیین نامه داخلی مجلس پیشنهاد می شود عبارت «کمیسیون مشترک موظف است جزئیات گزارش شور اول کمیسیون اصلی و پیشنهادهای نمایندگان را که بر روی گزارش مزبور ثبت شده است، رسیدگی کند» از انتهای ماده حذف شود.