

## نظام حقوقی حاکم بر فرآیند قانون گذاری

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۲

تاریخ: ۱۴۰۱/۰۶/۱۹



## شناسنامه

عنوان:

مدرسه قانون و قانون گذاری  
نظام حقوقی حاکم بر فرآیند قانون گذاری

ارائه:

آقای سید مجتبی حسینی پور

تهیه و تنظیم:

محمدحسن باقری

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۲

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۶/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان



## پیشگفتار

قانون در مقام تبیین الزامات و باید و نبایدهای رفتاری انسان در عرصه‌ی اجتماعی است و از آنجا که مستلزم ایجاد محدودیت‌هایی در نحوه‌ی فعالیت‌ها و تصمیمات شهروندان در جامعه است، باید از اصول و موازین پیشینی تبعیت نماید. از سوی دیگر ملاک و معیار تمایز اصول و موازین قانون گذاری در نظام‌های حقوقی تفاوت در مبانی آن‌ها است. به بیان دقیق‌تر مبانی نظام حقوقی اصول و قواعد و ساختارها و الزامات قانون گذاری را تعیین می‌نماید. قانون گذاری در نظام مبتنی بر مردم‌سالاری مدرن دارای اقتضائات متفاوتی از قانون گذاری در مدار شریعت است. از همین رو نمی‌توان برای همه نظام‌های حقوقی قواعد و ضوابط و حتی ساختارهای یکسانی در حوزه قانون گذاری طراحی نمود. مبتنی بر این گزاره از آنجا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر شریعت اسلام قوام یافته است و مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است و نظام قانون گذاری را به‌عنوان ضابطه‌های مدیریت اجتماعی بر مدار قرآن و سنت، طراحی نموده است، مطالعه‌ی الزامات و بایسته‌های قانون گذاری از حیث شکل و محتوا با اتکاء به اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران ضروری به نظر می‌رسد.

از همین رو پژوهشکده شورای نگهبان با همکاری پژوهشگاه قوه قضاییه اقدام به برگزاری اولین دوره مدرسه قانون و قانون گذاری با حضور اساتید و صاحب‌نظران این حوزه نمود تا در راستای بازخوانی بایسته‌های قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران و حل مسائل مرتبط با آن گامی جدی برداشته شود.

این گزارش حاوی ارائه‌ی آقای سید مجتبی حسینی‌پور معاونت پژوهش‌های کاربردی پژوهشکده شورای نگهبان با موضوع **نظام حقوقی حاکم بر فرآیند قانون گذاری** می‌باشد.

ما قصد داریم در این قسمت و در این بخش از نشست به موضوع بررسی تطبیق طرح‌ها و لوایح در صحن علنی مجلس بپردازیم.

### ۱. مراحل بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح

ما می‌توانیم مرحله رسیدگی در صحن را به عنوان مهمترین مرحله رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قلمداد کنیم. تا زمانی که یک طرح یا لایحه در صحن علنی مجلس به تصویب نرسد، هیچگاه متصل به وصف قانون نخواهد شد. در واقع این مرحله از قانون گذاری است که یک طرح یا لایحه شکل و قامت قانون پیدا می‌کند. در رابطه با سایر طرح‌ها و لوایح ما یک قواعد و عموماً داریم که ممکن است در رابطه با سایر موضوعاتی هم که در مجلس مطرح می‌شود وجود داشته باشد. ما در رابطه با بحث قواعد و عموماً ناظر بر طرح‌ها و لوایح در صحن، یک بحث برگزاری و رسمیت جلسات را داریم. همان‌گونه که می‌دانید بحث رسمیت جلسات مجلس با حضور دو سوم مجموع نمایندگان محقق می‌شود.<sup>۱</sup> اما نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد و در بحث کمیت آراء به این موضوع خواهیم پرداخت، این است که ادامه جلسات، با حضور اکثریت نمایندگان هم قابل تحقق هست؛ یعنی برگزاری جلسات در مواردی که منجر به تصمیم‌گیری نخواهد شد، لزوماً نیاز به حضور دو سوم نمایندگان نخواهد داشت. در خصوص جلسات مجلس باید بگوییم که این جلسات به طور عادی چهار ساعت هست که می‌تواند با تنفس باشد یا بدون تنفس.<sup>۲</sup> اما این امکان هم وجود دارد

۱. اصل ۶۵ قانون اساسی: «پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد و تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد، مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد. برای تصویب آیین‌نامه داخلی موافقت دو سوم حاضران لازم است.»

۲. ماده ۹۷ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «حداکثر مدت برای هر جلسه رسمی چهار ساعت است که یکسره و یا با فاصله تنفس می‌باشد، مگر در موارد ضروری که به تشخیص رئیس و تصویب مجلس خواهد رسید. غایبین بعد از تنفس نیز مشمول مقررات مربوط به غیبت و تأخیر خواهند بود.»

تبصره ۱- وقت دستور جلسات رسمی مجلس چنان تنظیم خواهد شد که جز در موارد اضطراری با اول وقت ادای نماز برخورد نداشته باشد.

تبصره ۲- مجلس برای رسیدگی به طرح‌ها و لوایحی که در شش جلسه به اتمام نرسد از جلسه هفتم همه روزه به جز روزه‌های تعطیل تشکیل می‌شود و افزایش ساعت هر جلسه با رأی مجلس است.»

که خلاف این ضابطه و قاعده عمل نکنند؛ در واقع در مواردی که ضرورت وجود داشته باشد امکان اینکه جلسات بیشتر از چهار ساعت در روز هم برگزار شود وجود دارد. نکته دیگر این است که به طور عادی صحن مجلس در خصوص اینکه در طول هفته چه تعدادی جلسات صحن علنی داشته باشد تصمیم گیری می کند. طبیعتاً اگر ترافیک طرح ها و لوایح زیاد باشد، معمولاً جلسات را با تعداد بیشتری برگزار می کنند. همان طور که عرض کردم جلسات با حضور دو سوم مجموع نمایندگان رسمیت پیدا می کند، اما این گونه نیست که همیشه برای ادامه مذاکرات به حضور دو سوم نمایندگان در صحن مجلس نیاز باشد. اگر زمانی مذاکرات به نتیجه و تصمیم گیری نرسد، با حضور اکثریت مطلق نمایندگان هم ادامه جلسه ممکن هست. در مورد زمان جلسات هم که گفتیم معمولاً قاعده اولیه چهار ساعت است که می تواند با تنفس یا بدون تنفس باشد و افزایش این میزان ساعت جلسات با تصمیم مجلس خواهد بود. یعنی رئیس مجلس پیشنهاد می دهد و اگر نمایندگان تصویب کنند که بیش از این حضور داشته باشند، امکان ادامه جلسات بیشتر از چهار ساعت هم وجود دارد. در حالت عادی، در صحن مجلس در خصوص اینکه به چه تعداد روزی در طول هفته جلسه برگزار کند تصمیم گیری می شود. الان در واقع به نوعی سه جلسه در هفته هست. براساس قانون آئین نامه داخلی مجلس، اگر رسیدگی به موضوعی بیش از شش جلسه صحن علنی طول کشید، از جلسه هفتم به بعد، جلسات رسمی در طول هفته به جز ایام تعطیل برگزار خواهد شد. نکته ای که وجود دارد این هست که به طور قاعده مجلس همیشه در نظر می گیرد که چه میزان ترافیک گزارش کمیسیون ها در صحن علنی وجود دارد؛ اگر این ترافیک زیاد باشد، معمولاً مجلس سعی می کند تعداد برگزاری جلسات در صحن علنی را افزایش دهد. اما اگر این تعداد زیاد نیست و ترافیک زیادی وجود ندارد، فرصت بیشتری به کمیسیون ها داده می شود؛ چون در واقع هرگاه صحن مجلس تشکیل شود، کمیسیون ها امکان برگزاری جلسات را ندارند. نکته اینجاست که بر اساس اصول اولیه و علمی که در این خصوص وجود دارد، به نظر می رسد که هر چه تعداد جلسات کمیسیون ها بیشتر و جلسات صحن کمتر باشد، به پختگی قوانین و مصوبات کمک بیشتری می کند. در مورد اینکه ترتیب رسیدگی به طرح ها و لوایح در صحن مجلس به چه صورت خواهد بود، باید بگوییم که این موضوع در واقع به آن تاریخی که گزارش کمیسیون ها به صحن

مجلس ارائه می‌شود، بستگی دارد و به تاریخ اعلام وصول طرح یا لایحه بستگی ندارد؛ یعنی ممکن است یک طرح یا لایحه با وجود اینکه دیرتر اعلام وصول شده باشد، به دلیل اینکه کمیسیون گزارش آن را سریع‌تر به صحن مجلس ارائه داده است، در اولویت رسیدگی قرار بگیرد. بنابراین بر اساس همین تاریخ‌هایی که گزارش‌های کمیسیون‌های مختلف به صحن مجلس ارسال می‌شود، دستور جلسات صحن تنظیم می‌شود. در مورد اینکه دستور جلسات صحن به چه صورت هست، بهتر است یک نمونه مثال بزنم؛ مثلاً جلسات علنی در سه روز پیش‌بینی شده است؛ اول طرح امنیت غذایی می‌آید و بعد از آن هم شانزده لایحه و طرح وجود دارد. همچنین موارد دیگری هم وجود دارد که در دستور صحن قرار می‌گیرد که ناظر به تصویب یا لایحه نیست. ممکن است گزارشی باشد، صحبت وزیری باشد، گزارش کمیسیون‌ها در رابطه با تحقیق و تفحص باشد، گزارش کمیسیون اصل نود باشد و از این قبیل. حالا اینکه مثلاً شانزده مورد طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد، هیچ‌گاه به منزله این نیست که آن هفته به همه آن‌ها رسیدگی نکنند. مثلاً در هفته‌ای که گذشت، صرفاً به همین موضوع اول رسیدگی شده است. لذا اینکه یک موضوعی در دستور کار مجلس قرار بگیرد، لزوماً به منزله این نیست که این موضوع در آن هفته یا هفته‌های بعدی مورد بررسی قرار بگیرد. ما می‌بینیم که برخی از موضوعات و طرح‌ها و لوایحی که در دستور مجلس قرار می‌گیرند، ممکن است ماه‌ها مورد بررسی قرار نگیرند. سازکارهایی در آئین‌نامه داخلی پیش‌بینی شده که اولویت‌هایی را در بررسی طرح‌ها و لوایح در نظر می‌گیرد؛ البته این ناظر به طرح‌ها و لوایح عادی است و اینکه ما طرح‌ها و لوایح فوریتی را کنار بگذاریم. در ادامه به نحوه بررسی طرح‌ها و لوایح فوریتی در صحن اشاره‌ای خواهد شد. باید عرض کنم که در سه حالت ممکن است یک موضوع، طرح یا لایحه به شکل خارج از نوبت در دستور جلسات قرار بگیرد؛ در دو مورد آن صرفاً موضوع در دستور جلسه قرار می‌گیرد و ممکن است در انتهای دستور جلسات قرار بگیرد و مجدداً ماه‌ها بگذرد و مجلس به رسیدگی آن نپردازد. اما در یک مورد هست که وقتی موضوع خارج از نوبت در دستور جلسات قرار گرفت، بلافاصله این موضوع، طرح یا لایحه در دستور همان جلسه یا جلسه بعدی قرار می‌گیرد و آن حالتی است که دولت و یا پانزده نماینده تقاضا بکنند

طرح یا لایحه‌ای در دستور مجلس قرار بگیرد.<sup>۱</sup> اگر هیئت رئیسه موافقت کرد، این موضوع در دستور جلسه قرار می‌گیرد. اولویت اول قرار نمی‌گیرد. در دستور جلسات می‌آید که همان‌طور که عرض کردم ممکن است تا بیست یا سی مورد دستور جلسه باشد؛ پس این هم یکی از حالت‌ها بود. اما حالت دیگری هست که پنجاه نماینده اولویت در بررسی طرح یا لایحه را درخواست می‌کنند؛<sup>۲</sup> در این حالت دیگر الزامی برای موافقت هیئت رئیسه هم وجود ندارد و آن موضوع در دستور صحن قرار می‌گیرد. البته این هم مثل حالت قبلی است و این‌طور نیست که در صدر دستور قرار بگیرد. اما حالتی هست که پنجاه نماینده درخواست می‌دهند و پس از صحبت موافق و مخالف، موضوع به تصویب مجلس می‌رسد.<sup>۳</sup> یعنی کل مجلس با اولویت در رسیدگی طرح یا لایحه موافقت می‌کند. در این حالت آن طرح یا لایحه بلافاصله در همان جلسه یا نهایتاً در جلسه بعد در دستور کار صحن علنی قرار گرفته و مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در خصوص حضور افراد و مقامات در صحن باید بگویم که یک‌سری مقامات هستند که بر اساس قانون حضورشان در صحن مستلزم اجازه مجلس نیست؛ رئیس-جمهور، معاونان او و وزیران به همراه مشاوران خود بدون اینکه نیاز به اذن مجلس

۱. ماده ۱۰۰- دستور هفتگی مجلس باید به ترتیب وصول طرح‌ها و لوایح از کمیسیون‌ها و سایر موضوعات طبق این آیین‌نامه توسط هیأت رئیسه مجلس تهیه و پس از چاپ و توزیع بر تابلو مخصوص نصب شود. رعایت ترتیب مذکور الزامی است. طرح‌ها و لوایحی که دارای اولویت باشند ممکن است بنا به تقاضای دولت و با پانزده نفر از نمایندگان و با موافقت هیأت رئیسه خارج از ترتیب وصول، در دستور هفتگی مجلس قرار گیرد. گزارش‌های تحقیق و تفحص، تفریح بودجه و کمیسیون‌ها به‌جز گزارش طرح‌ها و لوایح، خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. این گزارش‌ها باید حداقل چهل و هشت ساعت قبل از طرح در مجلس چاپ و در اختیار نمایندگان قرار گیرد و خلاصه آن حداکثر به مدت نیم ساعت در جلسه قرائت و متن کامل گزارش در مشروح مذاکرات چاپ شود.

۲. تبصره ۲- در صورتی که پنجاه نفر از نمایندگان برای طرح یا لایحه‌ای تقاضای اولویت کنند هیأت رئیسه موظف است آن را در دستور هفتگی مجلس قرار دهد.

۳. تبصره ۱- حداقل پنجاه نفر از نمایندگان می‌توانند از رئیس جلسه مجلس تقاضا نمایند گزارش چاپ شده کمیسیون خارج از نوبت در دستور کار جلسه علنی قرار گیرد و رئیس درخواست متقاضیان را پس از صحبت یکی از متقاضیان و یک مخالف و یک موافق هرکدام به مدت پنج دقیقه، به رأی می‌گذارد. در صورت تصویب، رسیدگی به گزارش مورد تقاضا در همان جلسه یا جلسه بعد شروع می‌شود و با اعمال مجدد این تبصره نمی‌توان آن را متوقف نمود.



وجود داشته باشد، حق شرکت در جلسات را دارند.<sup>۱</sup> همچنین اعضای شورای نگهبان به همین نحو و بر اساس قانون در مواردی که طرح یا لایحه با قید دو یا سه فوریت در دستور مجلس قرار گرفت، باید در آن جلسه شرکت نمایند.<sup>۲</sup>

اما برداشتی که در خصوص مورد اخیر وجود دارد این است که حضور یک یا هر تعداد از اعضای شورای نگهبان کفایت می‌کند و لزومی ندارد که همه اعضای شورای نگهبان برای موارد فوریتی در مجلس حضور پیدا بکنند.

در پاسخ به سؤال دوستان که می‌فرمایند اولویت در کمیسیون تعیین می‌شود یا توسط خود نماینده‌ها، باید بگویم که اولویت‌ها بر اساس تاریخ اعلام گزارش کمیسیون به صحن هست؛ یعنی کمیسیون نمی‌تواند اولویت را تعیین کند. آن مواردی که عرض کردم با درخواست نماینده‌ها و بعضاً تصویب مجلس در دستور کار قرار می‌گیرد، ناظر به حوزه نماینده‌ها است. حالا ممکن است که هماهنگی‌هایش را در کمیسیون‌ها انجام دهند، اما درخواستی مبتنی بر اولویت توسط کمیسیون مطرح نمی‌شود. موضوع دیگر در خصوص حضور مقاماتی است که حضورشان مستلزم اذن است. ببینید فارغ از رئیس‌جمهور و معاونان و وزیران، مواردی هست که حضور این افراد در صحن مجلس مستلزم اذن مجلس است؛ یعنی بدون اینکه اذنی احصاء شود، آن‌ها حق حضور در جلسات مجلس را ندارند. مسئولین دستگاه‌های اجرایی، قضایی، معاونین امور مجلس هر یک از وزرا، رئیس و دادستان دیوان محاسبات از جمله افرادی هستند که در مواقع لازم می‌توانند با اجازه هیئت رئیسه مجلس در صحن مجلس حضور پیدا کنند.<sup>۳</sup> اما

۱. اصل ۷۰ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران به اجتماع یا به انفراد حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می‌توانند مشاوران خود را همراه داشته باشند و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند، وزراء مکلف به حضورند و هرگاه تقاضا کنند مطالبشان استماع می‌شود.»

۲. اصل ۹۷ قانون اساسی: «اعضای شورای نگهبان به منظور تسریع در کار می‌توانند هنگام مذاکره درباره لایحه یا طرح قانونی در مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند. اما وقتی طرح یا لایحه‌ای فوری در دستور کار مجلس قرار گیرد، اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند.»

۳. ماده ۸- رئیس‌جمهور و معاونان او، وزیران به اجتماع یا به انفراد حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می‌توانند مشاوران خود را نیز همراه داشته باشند و رئیس قوه قضائیه برای شرکت در مراسم تحلیف رئیس‌جمهور در مجلس شرکت می‌کند و همچنین اعضای شورای نگهبان حق حضور در کلیه

مواردی هم وجود دارد که به صورت خاص رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مبتنی بر حضور مقامات هست. ببینید وقتی یک لایحه قانونی توسط دولت مطرح می‌شود، حتماً باید وزیر مربوطه یا یکی از وزرا به تناسب موضوع حاضر باشند و اگر حاضر نشوند، توسط مجلس مورد توییح قرار می‌گیرند. البته توییح جنبه رسانه‌ای دارد و ضمانت اجرای خاصی برای انتشار آن توییح متصور نیست. این در مورد لایحه بود. پس در مواردی که لایحه‌های قانونی مطرح باشند، چون خود دولت از لایحه اطلاع دارد، باید خودش پیگیری بکند؛ اما در مورد طرح، هیئت رئیسه ملزم است که به آن‌ها اعلام کند که چنین طرحی اعلام وصول شده و قرار است بررسی شود. نهایتاً وزیر یا مسئول در جلسه علنی باید حاضر شود و در مذاکرات شرکت بکند تا نظر خود را بدهند. این هم نکاتی در رابطه با حضور افراد در صحن مجلس بود که خدمت شما عرض کردم.

در خصوص کمیت آرا باید گفت که موضوع کمیت آراء هم در مورد طرح‌ها و لوایح مطرح است و هم در مورد سایر موضوعات مثل رأی اعتماد<sup>۱</sup>، تصویب برخی گزارشات کمیسیون‌ها، تحقیق و تفحص اصل نود؛ اما آنچه که اینجا مد نظر ما است ناظر به کمیت آراء در خصوص طرح‌ها و لوایح است. حد نصاب اصلی و عام، اکثریت مطلق نمایندگان حاضر است.<sup>۲</sup> اما این نصاب‌ها در خصوص برخی از موضوعات

جلسات رسمی مجلس را دارند و چنانچه طرح یا لایحه‌ای با قید دو یا سه فوریت در دستور مجلس قرار گیرد اعضای شورای نگهبان باید در آن جلسه شرکت نمایند.

تبصره ۱- سایر مسئولین دستگاه‌های اجرایی و قضائی اعم از دولتی یا غیردولتی که از طرف هیأت رئیسه برای دفاع و توضیح طرح یا لایحه دعوت شده‌اند می‌توانند در جلسات مجلس شرکت نمایند.  
تبصره ۲- رئیس و دادستان دیوان محاسبات، معاون امور مجلس هریک از وزیران و آن عده از کارکنان مجلس که حضور آنان در صحن مجلس ضروری باشد و معاونین امور مجلس دیگر دستگاه‌ها و نهادها با اجازه هیأت رئیسه حق حضور در جلسات را دارند. این افراد می‌توانند در جلساتی که موضوع دستور مجلس مرتبط با وزارتخانه و سازمان آنها باشد شرکت نمایند

۱. اصل ۱۳۳ قانون اساسی: «وزراء توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزراء لازم نیست. تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند.»

۲. ماده ۱۱۵- مصوبات مجلس در جلسه رسمی و با رأی موافق اکثریت مطلق حاضران که بیش از نصف نمایندگان حاضر است، معتبر می‌باشد مگر در مواردی که در قانون اساسی یا این آیین‌نامه نصاب دیگری تعیین شده باشد.

مفاوت است و ما می بینیم که نصاب های خاصی پیش بینی شده که آن ها در قانون اساسی ما و بعضاً در آئین نامه داخلی مجلس ما مورد اشاره قرار گرفتند؛ به عنوان مثال اکثریت چهار پنجم مجموع نمایندگان ناظر به اصلاحات جزئی در خصوص تغییر در خطوط مرزی کشور،<sup>۱</sup> یا اکثریت سه چهارم نمایندگان ناظر به موضوعات جلسه رسمی غیرعلنی.<sup>۲</sup> در بسیاری از موارد جلسات غیرعلنی قرار نیست مصوبه ای داشته باشند؛ اما

۱. اصل ۷۸ قانون اساسی: «هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور، به شرط اینکه یک طرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد.»

۲. ماده ۱۱۷: «نصاب رأی گیری در مجلس، کمیسیون، کمیته و شعبه در موارد مختلف به شرح زیر می باشد:

الف- اکثریت چهارپنجم مجموع نمایندگان:

- اصلاحات جزئی خطوط مرزی کشور (اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی)

ب- اکثریت سه چهارم مجموع نمایندگان:

۱- توقف انتخابات و ادامه کار مجلس سابق در زمان جنگ و اشغال نظامی (اصل شصت و هشتم قانون اساسی)

۲- مصوبات جلسه رسمی غیرعلنی (اصل شصت و نهم قانون اساسی)

ج- اکثریت دوسوم مجموع نمایندگان:

۱- تصویب درخواست مراجعه به آراء عمومی (اصل پنجاه و نهم قانون اساسی)

۲- تصویب عدم کفایت رئیس جمهور (اصل هشتاد و نهم قانون اساسی)

۳- تصویب تقاضای سه فوریت طرح ها و لوایح

د- اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر:

۱- تصویب آیین نامه داخلی مجلس و تفسیر آن

۲- تصویب تشکیل جلسه رسمی غیرعلنی مجلس با رعایت ماده (۱۰۲) این آیین نامه

۳- تصویب تقاضای دو فوریت طرح ها و لوایح

۴- تصویب موضوع اصل هفتاد و نهم قانون اساسی

۵- اصلاح قانون برنامه توسعه درضمن لایحه بودجه و سایر طرح ها و لوایح

ه- اکثریت مطلق نمایندگان حاضر:

۱- انتخاب رئیس مجلس (مرحله اول)

۲- رأی اعتماد به وزیران

۳- رأی عدم اعتماد به وزیران

۴- طرح ها و لوایح و تفسیر قوانین

۵- تصویب انجام تحقیق و تفحص

۶- تصویب تقاضای یک فوریت طرح ها و لوایح

اگر جلسه غیر علنی قرار است مصوبه‌ای داشته باشد، آن مصوبه باید با اکثریت سه چهارم نمایندگان حاصل شود. اکثریت دو سوم مجموع نمایندگان ناظر به تصویب سه فوریت طرح‌ها و لوایح است. همچنین مراجعه به آراء عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی است،<sup>۱</sup> که در این موارد هم اکثریت قابل توجه دو سوم نمایندگان متصور است. اکثریت

۷- تغییر دستور هفتگی مجلس

۸- رأی به وارد بودن سؤال نمایندگان از وزیر

۹- تصویب موضوعات اصول (هفتاد و هفتم)، (هشتادم)، (هشتاد و دوم) و (هشتاد و سوم) قانون اساسی

۱۰- تصویب وضع قوانین آزمایشی و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها توسط کمیسیون‌های مجلس و دولت طبق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی

۱۱- تعیین تعداد اعضای کمیته‌ها در کمیسیون‌ها

۱۲- تصویب اعتبارنامه نمایندگانی که پرونده آنان به کمیسیون تحقیق ارجاع شده است.

۱۳- حذف مواد، تبصره‌ها و بندها از گزارش کمیسیون‌ها در جلسه علنی

۱۴- تصویب افزایش تعداد مخالف و موافق یا وقت مذاکرات طرح‌ها و لوایح مهم موضوع تبصره (۱) ماده (۱۰۸)

۱۵- سایر مواردی که در این آیین‌نامه و سایر قوانین برای آنها کلمات «تصویب» یا «موافقت مجلس» آورده شده و در این آیین‌نامه نصاب آن مشخص نشده است.

و- اکثریت نسبی با حداقل رأی بیش از یک‌سوم نمایندگان حاضر:

۱- انتخاب اعضای هیأت رئیسه شعبه

۲- انتخاب نمایندگان جهت عضویت در کمیسیون تلفیق، مشترک و هیأت تحقیق و تفحص

۳- انتخاب اعضای کمیسیون تخصصی، تحقیق و آیین‌نامه داخلی در شعبه

۴- تصویب تغییر کمیسیون نمایندگان

۵- انتخاب اعضای کمیسیون ویژه در مجلس

۶- انتخاب رئیس و دادستان دیوان محاسبات کشور

ز- اکثریت نسبی:

۱- انتخاب رئیس مجلس (مرحله دوم) و سایر اعضای هیأت رئیسه مجلس

۲- انتخاب اعضای حقوق‌قدان شورای نگهبان

۳- انتخاب رئیس و اعضای هیأت رئیسه کمیسیون و کمیته

۴- انتخاب نمایندگان جهت نظارت در مجامع، شوراها و سازمان‌ها

۵- انتخاب اعضای کمیته‌های هر کمیسیون

۶- انتخاب ده نفر از نمایندگان در اجرای اصل یکصد و هفتاد و هفتم (۱۷۷) قانون اساسی

تبصره- نصاب رأی برای نسخ، حذف، لغو و اصلاح قوانین، نصاب تصویب آن است مگر مواردی که در این آیین‌نامه به صراحت نصاب دیگری تعیین شده باشد.

۱. اصل ۵۹ قانون اساسی: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است

دو سوم نمایندگان حاضر در خصوص یک سری قوانین مهم مثل آئین نامه داخلی مجلس هم پیش بینی شده است؛ برای اینکه به سادگی نتوانند مرتب آئین نامه داخلی مجلس را که ناظر به روند قانون گذاری هست تغییر دهند. همچنین تصویب تقاضای دو فوریت طرح ها و لوایح، اکثریت دو سوم نمایندگان حاضر را می خواهد. تصویب تقاضای سه فوریتی طرح ها و لوایح، سه چهارم مجموع نمایندگان را می خواهد. بحث اصلاح قانون برنامه توسعه و قوانین بودجه ضمن طرح ها و لوایح دیگر هم از موضوعاتی است که اکثریت دو سوم نمایندگان حاضر را لازم دارد؛ در واقع برای اینکه نمایندگان در حین رسیدگی به طرح ها و لوایح عادی مکرراً آن قوانین بالادستی که قوانین برنامه و قانون بودجه محسوب می شود را اصلاح و تغییر قرار ندهند، یک نصاب سخت تری برایشان در نظر گرفتند. خب اکثریت مطلق نمایندگان حاضر یک نصاب عام است. اما در مواردی مثل تقاضای یک فوریت طرح ها و لوایح، موضوع عهدنامه و مقاله نامه ها،<sup>۱</sup> موضوع گرفتن و دادن وام و کمک بلاعوض خارجی،<sup>۲</sup> بحث استخدام کارشناسان خارجی،<sup>۳</sup> و امثال این ها هم به صورت خاص به اکثریت نمایندگان حاضر اشاره شده است.<sup>۴</sup> نصاب

اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

۱. اصل ۱۲۵ قانون اساسی: «امضای عهدنامه ها، مقاله نامه ها، موافقتنامه ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت ها و همچنین امضای پیمان های مربوط به اتحادیه های بین المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است»

۲. اصل ۸۰ قانون اساسی: «گرفتن و دادن وام یا کمک های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.»

۳. اصل ۸۲ قانون اساسی: «استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است، مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی.»

۴. ماده ۱۷۹: «براساس اصول هشتادم (۸۰)، هشتاد و دوم (۸۲)، هشتاد و سوم (۸۳) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد:

۱- گرفتن و دادن وام یا کمک های بلاعوض داخلی و خارجی

۲- استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضروری

۳- فروش بناها و اموال دولتی و نقایس ملی به استثنای نقایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود.

۴- صلح دعوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری که طرف دعوی خارجی باشد و همچنین در موارد مهم داخلی

رای برای نسخ و فسخ و اصلاح قوانین هم در واقع همان نصابی است که برای تصویب آنان در نظر گرفته شده است و این مسئله باید مورد توجه قرار بگیرد. خب از این موضوع هم بگذریم و برسیم به بحث کیفیت و اعلام نتیجه آراء.

## ۲. کیفیت و اعلام نتیجه آرای نمایندگان

همه دوستان با توجه به مباحثی که در فضای عمومی و مجلس مطرح است، تا حدودی با بحث کیفیت رأی گیری آشنا هستند که در واقع همان بحث شفاف بودن و علنی بودن آراء است. در آئین نامه داخلی فعلی، چهار نوع رأی گیری پیش بینی شده است؛ رأی گیری با دستگاه الکترونیکی، رأی گیری با ورقه، رأی گیری مخفی با ورقه و رأی گیری با قیام و قعود<sup>۱</sup>. ببینید الان اصل بر این است که رأی گیری با دستگاه الکترونیکی صورت می پذیرد. در واقع هر نماینده ای در آن صفحه اختصاصی مربوط به خودش که جلوش قرار دارد، می تواند یکی از سه گزینه موافق، مخالف و ممتنع را انتخاب بکند. آن رأی برای او ثبت شده و رأی مخفی قلمداد می گردد و جایی اعلام نمی شود؛ هر چند به احتمال خیلی زیاد چون از طریق سامانه انجام می شود، قابل رصد است، اما هیچ حکمی در رابطه با اعلام عمومی آن وجود ندارد. اما بر اساس ضوابط فعلی، اگر حداقل ده نفر از نمایندگان تقاضای انجام رأی گیری علنی با ورقه را به جای

در تمام موارد مذکور، دولت موظف است متن تفصیلی آنها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید تا به صورت یک شوری مورد رسیدگی قرارگیرد، بدین ترتیب که پس از گزارش کمیسیون مربوط و صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات (هر کدام به مدت پانزده دقیقه) برای تصویب به رأی گذاشته می شود.»

۱. ماده ۱۱۸- رأی گیری در مجلس به یکی از روش های ذیل انجام می گیرد:

۱- با دستگاه الکترونیکی

۲- علنی با ورقه

۳- مخفی با ورقه

۴- قیام و قعود

تبصره- قبل از شروع رأی گیری باید متن یا موضوع مورد بحث برای نمایندگان قرائت و یا اعلام و بلافاصله رأی گیری انجام شود. در صورتی که متن اعلام شود و نیاز به قرائت نباشد باید متن رأی گیری شده در پاورقی مشروع مذاکرات به طور کامل آورده شود.

رئیس جلسه موظف است با اعلام شروع رأی گیری از انجام اختطار، تذکر، نطق یا توضیح جلوگیری کند و پس از سی ثانیه از زمان شروع رأی گیری به فوریت نتیجه رأی گیری را اعلام نماید.

استفاده از دستگاه الکترونیکی داشته باشند، بدون اینکه بحثی صورت بپذیرد که این ضرورتی دارد یا ندارد، نسبت به این موضوع که آیا رأی گیری باید به شکل علنی با ورقه باشد یا خیر، در خود مجلس رأی گیری می شود.<sup>۱</sup> یعنی اگر به عنوان مثال ناظر به یک موضوع مهمی ده نفر از نمایندگان پیشنهاد دهند که ما تقاضا داریم رأی گیری در خصوص این موضوع با توجه به اهمیت و ملاحظات و جوانب دیگرش به شکل علنی با ورقه باشد. بنده نحوه امکان پذیر شدن رأی گیری علنی با ورقه را عرض می کنم. بنابراین مجلس نسبت به این موضوع تصمیم گیری می کند. اگر مجلس موافق بود، رأی گیری در آن موضوع به صورت علنی و با ورقه صورت می پذیرد. در رأی گیری علنی با ورقه، هر نماینده ای دارای سه نوع کارت هست؛ یک کارت سفید، یک کارت سیاه و یک کارت زرد که اسم نماینده روی هر یک از این کارت ها چاپ شده است.<sup>۲</sup> به عنوان مثال اگر نماینده موافق بود، کارت سفید را داخل آن محفظه مخصوص آراء قرار می دهد که اسمش را داخلش نوشته است. پس این طور نیست که رأی به شکل مخفی باشد. مشخص است که این رأی متعلق به چه نماینده ای است. اگر نماینده ای هم رأی ندهد، به عنوان رأی ممتنع محسوب می شود. این هم در نظر داشته باشید که مقرر شده است اسامی کسانی که در رأی گیری شرکت نکرده اند در مشروح مذاکرات مجلس ثبت شود؛ اما در جلسه قرائت نمی کنند که این عدم قرائت در جلسه خودش می تواند ضمانت اجرای این امر را کاهش بدهد.

۱. ماده ۱۲۰: «در مورد ذیل اخذ رأی علنی با ورقه خواهد بود:

هرگاه حداقل ده نفر از نمایندگان به جای استفاده از دستگاه الکترونیکی و یا قیام و قعود رأی علنی با ورقه را تقاضا نمایند. ابتدائاً بدون بحث نسبت به درخواست، رأی گیری به عمل می آید و در صورت تصویب درخواست، اصل موضوع با ورقه و به طور علنی به رأی گذاشته می شود.»

۲. ماده ۱۲۱: «در رأی علنی با ورقه، هر نماینده دارای سه نوع کارت سفید، کبود و زرد است که اسم آن نماینده روی کارت ها چاپ شده است. کارت سفید علامت قبول، کارت کبود علامت رد و کارت زرد علامت امتناع است. هنگام اخذ رأی علنی با ورقه، نمایندگان کارت سفید یا کبود یا زرد خودشان را با نظارت دیران در گلدان ها می ریزند. نمایندگانی که رأی ندهند و یا بعد از اعلام اخذ رأی از تالار جلسه خارج شوند، ممتنع محسوب می شوند.»

تبصره- اسامی موافقین، مخالفین و ممتنعین و کسانی که در رأی گیری شرکت نکرده و یا بعد از اعلام اخذ رأی از تالار خارج شده اند، بدون اینکه در جلسه قرائت شود، در صورت مشروح مذاکرات مجلس ثبت می گردد.»

شما اگر مذاکرات مجلس را دنبال نکنید، می‌بینید که در بسیاری از موارد نمایندگان مشارکت فعالی در رأی‌گیری ندارند. در واقع علی‌رغم اینکه رئیس مجلس اصرار می‌کند که نمایندگان رأی‌های خودشان را اعلام کنند، می‌بینیم این امر محقق نمی‌شود؛ لذا به نظر می‌رسد که باید یک ضمانت اجرای مناسب‌تری برای این امر پیش‌بینی شود.

اما در خصوص اینکه در چه مواردی رأی‌گیری مخفی با ورقه الزامی است، به نوعی قاعده این است که در مواردی که افراد در خصوص اشخاص می‌خواهند نظر بدهند، از این روش برای رأی‌گیری استفاده شود. در روش رأی‌گیری با دستگاه الکترونیکی درست است که رأی غیرعلنی است، اما کاملاً به نوعی توسط افراد قابل رصد است. حتی شما در تصاویری که منتشر می‌شود می‌توانید ببینید که مثلاً نماینده‌ها به خوبی می‌توانند ببینند که هر نماینده‌ای در این موضوع به چه نحوی رأی می‌دهد. رأی مثبت می‌دهد، رأی منفی می‌دهد یا ممتنع می‌دهد. اما در مواردی که رأی‌گیری مخفی با ورقه است، ورقه‌های رأی منتشر می‌شود که به جز نوشتن نظر در آن ورقه‌ها اعتبار ندارد. اسم نماینده در آن وجود ندارد. به تعداد نمایندگان داده می‌شود. پس هرگاه به نوعی رأی‌گیری نسبت به اشخاص باشد، رأی‌گیری به شکل مخفی با ورقه است. به عنوان مثال در انتخابات داخلی شعب و کمیسیون‌ها، رأی‌گیری به شکل مخفی با ورقه صورت می‌گیرد. شعب همان شعب تحقیق و شعب بررسی اعتبارنامه‌ها هستند و کمیسیون‌ها هم هست که همان تعیین اعضای هیئت رئیسه کمیسیون‌هاست. چون افراد نماینده‌ها می‌خواهند به شخص رأی بدهند و آن ملاحظات مربوط به وابستگی و عدم وابستگی و استقلال نماینده‌ها حفظ شود، به نوعی این رأی‌گیری را مخفی کردند. رأی اعتماد و عدم اعتماد به وزیران و هیئت وزیران، رأی عدم کفایت رئیس‌جمهور به خاطر آن آثاری که می‌تواند برای نمایندگان داشته باشد، همچنین رأی به نسبت اعتبار نمایندگان هم به نوعی رای مخفی است.<sup>۱</sup> پس ما می‌بینیم که اینجا به نوع خاصی و ناظر به مصوبات، رأی‌گیری مخفی

۱. ماده ۱۲۲- در موارد ذیل اخذ رأی مخفی با ورقه الزامی است:

- ۱- انتخاب اعضای هیأت رئیسه، حقوقدانان شورای نگهبان، نمایندگان مجلس در نهادها و هیأت‌ها، مجامع و شوراها و سایر انتخابات راجع به اشخاص
- ۲- انتخابات داخلی شعب و کمیسیون‌ها
- ۳- رأی اعتماد و عدم اعتماد به وزیران و هیأت وزیران و رأی عدم کفایت به رئیس‌جمهور



پیش‌بینی نشده است. یعنی فقط ناظر به افراد است. در رابطه با نحوه رأی‌گیری به شکل قیام و قعود باید گفت که این الان یک روش منسوخ تلقی می‌شود. در واقع با وجود اینکه در آئین‌نامه هست، اما هیچ‌گاه مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. احکام و ضوابطی ناظر به استفاده از آن پیش‌بینی نشده است. البته در خصوص جایگزین آن گفته شده که مثلاً اگر کسی نخواست با دستگاه الکترونیکی و قیام و قعود رأی‌گیری صورت بپذیرد، می‌آید به همان شکل پیشنهاد نمایندگان را مطرح می‌کند. اما به صورت خاص در خصوص رأی‌گیری به شکل قیام و قعود، بحثی مطرح نشده که به چه نحوی می‌خواهند این موضوع را دنبال بکنند.

در مورد اعلام نتیجه آراء، هرگاه رأی‌گیری انجام شد، رئیس جلسه به نوعی ملزم است که بلافاصله نتیجه رأی‌گیری را اعلام بکند.

اما یک شیوه رأی‌گیری دیگری هم به شکل غیر رسمی وجود دارد که اشاره‌ای به آن می‌کنم؛ آن هم رأی‌گیری استمزاجی است. واقعیت این است که ما چنین عنوانی در قانون آئین‌نامه داخلی مجلس نداریم. اما این یک چیز من درآوردی است که اگر بخواهند به نوعی ببینند یک موضوعی تکلیفش در مجلس چه می‌شود، ابتدا به صورت استمزاجی رأی‌گیری می‌کنند. در واقع به خاطر اهمیت موضوع برای فضای عمومی جامعه، می‌خواهند ببینند که اگر این موضوع را مطرح بکنند، رأی می‌آورد یا خیر. در رأی‌گیری استمزاجی نظر رئیس مجلس یا هیئت رئیسه مهم نیست. در واقع هیچ ضابطه و قاعده‌ای در خصوص رأی‌گیری استمزاجی وجود ندارد. اینجا فقط هیئت رئیسه و رئیس مجلس می‌خواهند بدانند که اگر این موضوع در صحن علنی مجلس به صورت رسمی مطرح شد، نظر مجلس چیست. اگر به عنوان مثال موضوعی مطرح شود و رأی نیابد، این از نظر افکار عمومی خیلی مناسب نیست و در بسیاری از موارد ممکن است این موضوعات خیلی هماهنگ هم نباشند؛ یعنی در رأی‌گیری استمزاجی یک موضوعی مورد موافقت اکثریت نمایندگان قرار بگیرد، اما در صحن علنی این اتفاق نیفتد. پس اتفاقاً این سازکار می‌تواند مورد خدشه بوده و درست نباشد. چون وقتی به عنوان مثال فرض کنید یک

۴- رأی نسبت به اعتبارنامه نمایندگانی که مورد اعتراض واقع شده‌اند.

تبصره- هیأت رئیسه موظف است کارت‌های مخصوصی برای رأی‌گیری مخفی تهیه و در اختیار نمایندگان قرار دهد. رأی‌گیری به وسیله هرگونه ورقه و کارتی غیر از این اوراق معتبر نخواهد بود.

گروه یا طیفی تصورشان این است که یک موضوعی در مجلس به تصویب می‌رسد. بعد که رأی گیری استمزاجی صورت می‌پذیرد، می‌بینند رأی نمی‌آورد. این‌ها می‌روند آن مذاکرات و لابی‌هایشان را شروع می‌کنند؛ در واقع چون متوجه هستند ده رأی کم دارد، می‌روند آن نماینده‌هایی که می‌توانند قانع کنند را قانع می‌کنند و می‌آورند در صحن تصویب می‌شود. برعکس هم اتفاق می‌افتد؛ یعنی وقتی یک موضوعی با رأی گیری استمزاجی تصویب می‌شود، یک عده که دنبال رد آن هستند، می‌آیند نظر یک عده‌ای را برمی‌گردانند چون متوجه می‌شوند موضوع از چه قرار است. لذا به نظرم این موضوع کارکرد مناسبی ندارد و به اعتبار مجلس و نمایندگان خدشه وارد می‌کند.

### ۳. نحوه مذاکرات و بررسی طرح‌ها در صحن مجلس شورای اسلامی

موضوع بعدی از ضوابط عمومی، ناظر به نحوه مذاکرات و بررسی طرح‌ها در صحن مجلس است. وقتی که موضوعی به نوعی در دستور صحن علنی مجلس قرار می‌گیرد، مهمترین مرحله اینجا قرار است محقق شود. قبلاً اینطور بود که باید یک ساعت قبل از انعقاد جلسه یک برگه‌ای در جلوی درب مجلس نصب می‌شد و افراد می‌آمدند نسبت به کلیات یا جزئیات موضوعاتی که طبق دستور در مجلس قرار است مطرح شود، اسم خود را به عنوان موافق و مخالف یادداشت می‌کردند. الان به صورت الکترونیکی هست. یعنی هر نماینده‌ای تا یک ساعت قبل از انعقاد جلسه از طریق سامانه مربوط به خودش می‌آید به عنوان مخالف یا موافق در خصوص کلیات یا جزئیات هر یک از مواد ثبت‌نام می‌کند. حق تقدم صحبت در خصوص مخالفین و موافقین هم باید رعایت شود.<sup>۱</sup>

۱. ماده ۱۱۱: «موضوعاتی که طبق دستور در مجلس مطرح می‌شود باید یک ساعت قبل از موقع انعقاد جلسه در ورقه مخصوصی که خارج از جلسه نصب می‌گردد یا دستگاه الکترونیک، ثبت شود تا مخالف و موافق، در صورت تمایل، با تفکیک کلیات و هریک از مواد، در آن ورقه یا دستگاه الکترونیک در ستون مخصوص، شخصاً ثبت نام نمایند. حق تقدم نطق با کسانی است که ثبت‌نام کرده باشند که دراین صورت، یک مخالف و یک موافق به ترتیب نطق خواهند کرد. در صورتی که مخالف یا موافقی ثبت‌نام نکرده باشد، نمایندگان مخالف و موافق در مجلس می‌توانند کتباً نوبت بگیرند و به تناوب صحبت کنند. اگر هیچ موافقی وجود نداشته باشد، مخالفان می‌توانند به نوبت صحبت کنند و اگر مخالفی موجود نباشد غیر از نماینده دولت و یا سخنگو به عنوان موافق کسی صحبت نخواهد کرد. تبصره- در صورتی که موضوعی در دستور کار مجلس قرار گیرد و به دلایلی مطرح نشود و همان موضوع در جلسه بعد مجلس مطرح شود برگ ثبت نام مخالف و موافق اولیه معتبر است.»

اگر یک تعداد محدودی ثبت نام انجام داده باشند، همه آنها می توانند در خصوص کلیات و حالا جزئیات طرح ها و لوایح اظهار نظر بکنند. وقتی که افراد بیشتری از تعداد مورد نیاز به عنوان موافق و مخالف ثبت نام کرده باشند، قید قرعه صورت می گیرد که چه کسانی نسبت به کلیات و جزئیات اظهار نظر بکنند. متأسفانه سازکاری که الان هست باعث شده که برخی از نمایندگان برای اینکه صرفاً در صحن علنی مجلس صحبت داشته باشند و به نوعی مطرح باشند، بدون توجه به اینکه دارند نسبت به چه موضوعی به عنوان موافق و مخالف ثبت نام می کنند، می آیند این کار را انجام می دهند. مثلاً نماینده ای داشتیم که هم به عنوان موافق ثبت نام کرده و هم مخالف؛ خب این معلوم است که صرفاً می خواهد صحبت بکند. متأسفانه می بینیم ممکن است افرادی که به صورت بررسی شده و با تحقیق می خواهند نسبت به یک موضوع مخالفت یا موافقت بکنند، نوبت صحبت پیدا نمی کنند. همیشه افراد خاصی به عنوان مخالف و موافق صحبت می کنند. نسبت به همه چیز هم صحبت می کنند. ترتیبی که الان وجود دارد، خیلی ترتیب مناسبی نیست. این را باید در نظر داشته باشید که به طور کلی صحبت به عنوان موافق و مخالف در خصوص یک موضوع، به تناوب صورت می گیرد؛ یعنی همیشه یک موافق و یک مخالف به ترتیب صحبت می کنند. این هم یک قاعده است که در صورتی که فرد موافقی وجود نداشته باشد، مخالفان می توانند به تعدادی که ثبت نام کردند و حد نصاب لازم سه نفر برای کلیات صحبت بکنند.<sup>۱</sup> البته این هم یک قاعده است که اگر مخالفی وجود نداشته باشد، موافق صحبت نمی کند. البته نماینده دولت و سخنگوی آنها صحبت خودشان را در جای مقرر خواهند داشت. یک نکته دیگری که

۱. ماده ۱۴۹: «الف) هنگام رسیدگی به کلیات گزارش کمیسیون اصلی در جلسه رسمی مجلس، ابتداء سخنگوی کمیسیون حداکثر به مدت ده دقیقه توضیحات لازم را ارائه می کند و در صورت ثبت نام نمایندگان، حداکثر سه نفر مخالف و سه نفر موافق به ترتیب یک مخالف و یک موافق هرکدام حداکثر پنج دقیقه نظرات خود را درباره قبول یا رد کلیات بیان می نمایند و نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون در صورت تمایل هرکدام حداکثر به مدت پنج دقیقه نظرات خود را بیان می کنند و برای کلیات رأی گیری می شود. در طرحها و لوایح مهم یا مفصل، به پیشنهاد کتبی پانزده نفر از نمایندگان یا رئیس جلسه و تصویب مجلس مدت زمانهای مذکور دوبرابر می شود.

ب) پس از تصویب کلیات، به جزئیات طرحها و لوایح به ترتیب زیر رسیدگی می شود و در صورت وجود مخالف هر ماده، یک مخالف و یک موافق و پس از آن نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر یک حداکثر پنج دقیقه صحبت می کند.....»

در خصوص اعلام مخالفت و موافقت وجود دارد، این است که بر اساس قانون، فردی که در خصوص موافقت و مخالفت صحبت می کند، نباید از موضوع بحث خارج شود. مثلاً نباید نماینده‌ای وقتی می بیند سقف تعداد مخالفین پر شده، به عنوان موافق ثبت نام کند و در مقام مخالف صحبت کند. در واقع اینجا باید رئیس مجلس تذکر دهد که شما از موضوع نباید خارج بشوید و اگر تا دو نوبت این کار را انجام داد و از موضوع خارج شد، رئیس مجلس می تواند که میکروفون نماینده را قطع کند. بنابراین یک ضوابطی ناظر به این بحث هست که خیلی به موضوع ما ارتباطی ندارد.

دوستان پرسیدند که چرا هنگام رسیدگی به سؤال، سخنگوهای انتخاب می شوند که نمی توانند به زبان رسمی کشور یعنی فارسی حرف بزنند؟ این ناظر به تقسیم بندی هایی است که در کمیسیون ها اتفاق می افتد. معمولاً در همان مناصب و اعضای هیئت رئیسه کمیسیون ها، به نوعی تقسیم بندی هایی بین چند گروه صورت می گیرد. البته یک مسئله دیگری هم هست؛ اینکه وقتی نماینده ای می آید به زبان رسمی و محلی خود صحبت می کند، به نوعی توجه به آن محل و قومیت و حوزه انتخابیه اش است. یعنی می خواهند بگویند آن حوزه انتخابیه و آن منشأ محلی برای آنها حائز اهمیت است و یک جلب آرایی در دل خودش می تواند داشته باشد. در مورد روند رسیدگی مجلس نسبت به طرح ها و لوایح، اساس این است که رسیدگی ها به شکل یک شوری باشد.<sup>۱</sup> ما یک رسیدگی یک شوری داریم و یک رسیدگی دو شوری.<sup>۲</sup> در رسیدگی دو شوری بین

۱. ماده ۱۶۰- طرح ها و لوایح یک فوریتی یک شوری است و پس از وصول گزارش کمیسیون، خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می گیرد و یک نوبت درباره آن شور به عمل می آید، بدین ترتیب که ابتداء نسبت به اصل و سپس در باب ماده واحده یا هریک از مواد مذاکره و أخذ رأی می شود

۲. ماده ۱۶۱- نحوه رسیدگی به طرح ها و لوایح دو فوریتی به شرح زیر می باشد:

۱- حداکثر چهار ساعت پس از تصویب فوریت، طرح یا لایحه چاپ و توزیع و به کمیسیون ذی ربط ارجاع می شود.

۲- حداکثر بیست ساعت پس از تصویب فوریت، پیشنهاد نمایندگان به کمیسیون مربوط تسلیم می شود.  
۳- گزارش کمیسیون حداکثر سه روز کاری پس از تصویب فوریت، به هیأت رئیسه ارسال می شود تا در دستور کار مجلس قرار گیرد.

تبصره- چنانچه کمیسیون در مهلت فوق گزارش خود را ارائه ننماید طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار می گیرد.

۴- حداقل یک ساعت قبل از شروع مذاکرات، پیشنهادهای نمایندگان چاپ و توزیع می شود.

تصویب کلیات و جزئیات، از لحاظ مرحله و فرآیند بررسی، یک فاصله‌ای وجود دارد. یعنی ابتدا کلیات مورد بررسی قرار می‌گیرد. در واقع کمیسیون‌های داخلی، بدون اینکه وارد جزئیات شوند، ابتدا کلیات طرح یا لایحه را تصویب می‌کنند و گزارش آن را به صحن می‌دهند.<sup>۱</sup> اگر صحن هم کلیات آن را تصویب کرد، طرح یا لایحه به کمیسیون برمی‌گردد. در این مرحله کمیسیون وارد جزئیات می‌شود و جزئیات را مورد بررسی

۱. ماده ۱۴۱: «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است یک نسخه از طرحها و لوایح عادی و یک فوریته را پس از اعلام وصول به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی جهت رسیدگی به مواد مرتبط و همچنین به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت رسیدگی و اظهار نظر کارشناسی ارجاع کند.

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

مهلت کمیسیون اصلی برای رسیدگی به کلیات و جزئیات طرح یا لایحه عادی حداکثر سه ماه و در طرحها و لوایح یک‌فوریته حداکثر یک‌ماه و نیم پس از تاریخ ارجاع است. چنانچه طرح یا لایحه با برگزاری جلسات عادی و فوق‌العاده در مهلت‌های مذکور قابل رسیدگی نباشد با درخواست کمیسیون و موافقت هیأت رئیسه مجلس این فرصت حداکثر تا دو برابر مدت‌های مذکور قابل تمدید است.

تبصره ۱- در مواردی که کمیسیون یا کمیسیون‌هایی به نحوه ارجاع طرح یا لایحه معترض باشند مراتب اعتراض خود را به هیأت رئیسه اعلام می‌کنند، هیأت رئیسه موظف است در اولین فرصت به موضوع رسیدگی و اتخاذ تصمیم نماید.

تبصره ۲- در پایان مهلت های تعیین شده چنانچه گزارش کمیسیون اصلی ارائه نشود، هیأت رئیسه مجلس موظف است طرح یا لایحه را طبق نوبت در دستور هفتگی مجلس قرار دهد. در این صورت پیشنهادهای موضوع این ماده در جلسه علنی مطرح می‌شود. در صورتی که گزارش کمیسیون اصلی تا سه‌روز قبل از شروع رسیدگی به طرح یا لایحه در جلسه رسمی مجلس بین نمایندگان توزیع گردد گزارش کمیسیون جایگزین طرح یا لایحه می‌شود. در این صورت نمایندگان می‌توانند تا چهل و هشت ساعت پس از توزیع گزارش کمیسیون، پیشنهادهای خود را شامل اصلاح، برگشت به طرح یا لایحه در هر مورد، حذف کل ماده یا تبصره یا بند یا جزء به هیأت رئیسه مجلس ارائه کنند تا با توزیع پیشنهاد، در جلسه رسمی مجلس مورد رسیدگی قرار گیرد.

تبصره ۳- چنانچه در کلیات، نظر کمیسیون‌های فرعی با نظر کمیسیون اصلی متفاوت باشد، در جلسه رسمی مجلس قبل از رأی‌گیری برای کلیات، سخنگو یا یکی از اعضای آن کمیسیون‌ها می‌توانند نظر کمیسیون خود را توضیح دهند.

تبصره ۴- در مواردی که طرح یا لایحه طبق آیین‌نامه به صورت دوشوری رسیدگی می‌شود در شور اول کلیات و در شور دوم جزئیات طبق این آیین‌نامه رسیدگی می‌شود.»

قرار می‌دهد و مجدداً جزئیات را به صحن مجلس ارسال می‌کند. مجلس در این نوبت فقط جزئیات را بررسی می‌کند. اما الان جز در موارد خاص که عرض می‌کنم، اساساً رسیدگی‌ها یک شوری است. یعنی به این نحو که کمیسیون در همان ابتدا و بدو وارد رسیدگی به جزئیات هم می‌شود و گزارش کامل را به صحن مجلس تحویل می‌دهد. یعنی هم کلیات را تصویب می‌کند و هم جزئیات را تصویب و بررسی می‌کند و گزارش را به صحن می‌دهد. صحن هم ابتدا کلیات را تصویب می‌کند و بلافاصله وارد رسیدگی به جزئیات می‌شود. مسئله‌ای که اینجا وجود دارد این است که فرض کنید کمیسیون بعد از سپری کردن مدت زیادی یک موضوعی را تصویب کرد و به صحن فرستاد. اگر صحن با کلیات آن مخالفت کند، اینجا تمام تلاش کمیسیون به هدر می‌رود. اما چون این به ندرت اتفاق می‌افتد، به نظر می‌رسد که از این ملاحظه گذشتند و الان به صورت یک شوری موضوعات را مورد بررسی قرار می‌دهند. وقتی که کلیات گزارش کمیسیون در صحن مطرح می‌شود، ابتدا سخنگوی کمیسیون توضیحات خود را در خصوص گزارش کمیسیون ارائه می‌دهد. در واقع بعد از اینکه طرح یا لایحه اعلام وصول می‌شود، به کمیسیون می‌رود و نهایتاً وقتی به عنوان گزارش کمیسیون به صحن می‌آید، در موارد متعددی تغییرات زیادی در آن اتفاق افتاده است. بنابراین سخنگوی کمیسیون است که باید نسبت به آن اظهار نظر بکند و لزوماً طراح اولیه یا دولت نمی‌توانند این وظیفه را انجام دهند. اگر موافق و مخالفی نسبت به آن ثبت نام کرده باشد، یک مخالف و یک موافق هم حداکثر در پنج دقیقه نظر خودشان را اعلام می‌کنند. در آخر هم نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام پنج دقیقه در مورد موضوع صحبت می‌کنند. البته ممکن است این زمان‌هایی که پنج دقیقه پیش‌بینی شده با پیشنهاد نماینده‌ها و تصویب مجلس افزایش پیدا کند؛ این زمان‌ها تا دو برابر قابلیت افزایش دارد.

البته در مورد طرح‌ها و لوایحی که گزارش کمیسیون در مورد آنها وجود ندارد، طراحان می‌توانند به جای سخنگوی کمیسیون اظهار نظر کنند. عرض کردم که در مورد طرح‌ها و لوایحی که گزارش کمیسیون وجود دارد، به دلیل تغییراتی که در متن طرح یا لایحه در کمیسیون صورت می‌پذیرد، سخنگوی کمیسیون برای اظهار نظر ارجح است. اگر گزارش کمیسیون وجود نداشته باشد، طراحان می‌توانند صحبت کنند. در واقع این بیشتر در مورد طرح‌های دو یا سه فوریتی اتفاق می‌افتد. طرح‌های سه فوریتی گزارش

کمیسیون ندارد. طرح دو فوریتی هم ممکن است گزارش کمیسیون نداشته باشد. حتی گاهی اوقات کمیسیون‌ها در مورد طرح‌های عادی هم گزارشی ارائه نمی‌دهند. در همه این موارد، طراحان می‌توانند اظهارنظر کنند. اگر یک طرح یا لایحه در کلیات هم به کمیسیون اصلی ارجاع شود و هم به کمیسیون فرعی، کمیسیون فرعی هم باید مثل کمیسیون اصلی گزارشش را تحویل بدهد. اگر نظر کمیسیون فرعی در کلیات با گزارش کمیسیون اصلی متفاوت بود، به کمیسیون فرعی هم یک وقتی داده می‌شود که اظهارنظر خودش را داشته باشد. ابتدا نسبت به کلیات رأی‌گیری می‌شود و بعد وارد مرحله جزئیات می‌شوند. نکته‌ای که باید به آن توجه کنید این است که رأی‌گیری نسبت به کلیات، رأی‌گیری نسبت به گزارش کمیسیون هست، نه رأی‌گیری نسبت به طرح یا لایحه اولیه. در واقع نمایندگان باید گزارش کمیسیون را مد نظر قرار بدهند. اگر خاطرتان باشد در بحث بودجه هم چنین دعوا و اختلافی صورت پذیرفت. وقتی گزارش کمیسیون ترفیق در خصوص لایحه بودجه در صحن علنی ابتدائاً رد شد، دولت ادعا داشت که گزارش کمیسیون بوده که رد شده و نه لایحه دولت؛ لذا من به صورت مجدد لایحه ارائه نمی‌دهم. این یک نقضی هست که ما باید آن را مورد توجه قرار دهیم. وقتی که کلیات تصویب شد، بعد گزارش کمیسیون مورد توجه قرار می‌گیرد. سؤال پرسیدند اگر کمیسیون اصل کلیات را رد کند، باز در صحن علنی مطرح می‌شود یا نه؟ من قصد داشتم این موضوع را در ادامه صحبت‌هایم و در بحث رد طرح‌ها و لوایح در مجلس مطرح کنم. اگر کمیسیونی گزارشش مبنی بر رد کلیات باشد، اگر پس از انتشار گزارش کمیسیون، نمایندگان تا یک ماه تقاضا ندهند که گزارش کمیسیون در صحن مجلس مطرح شود، آن طرح یا لایحه رد شده تلقی می‌شود. اما اگر بعد از ارائه گزارش توسط کمیسیون مبنی بر رد کلیات، تعدادی از نمایندگان در کمتر از یک ماه درخواست کنند که گزارش کمیسیون در صحن مجلس مطرح شود، گزارش مطرح می‌گردد. قبلاً کلیه گزارش‌های رد شده توسط کمیسیون در مجلس مطرح می‌شد؛ الان این گونه نیست. اگر نمایندگان تقاضا بکنند مطرح می‌شود. وقتی گزارش کمیسیون در صحن مطرح می‌شود، اگر نمایندگان با آن مخالفت بکنند، این دفعه موضوع را به کمیسیون برمی‌گردانند و کمیسیون ملزم هست وارد جزئیات شود.

در واقع در این حالت موضوعی توسط کمیسیون اصلی رد شده، اما پس از اینکه در صحن مجلس مطرح شده، مجلس با گزارش کمیسیون موافقت نکرده است؛ بنابراین امکان رسیدگی مجدد به آن وجود خواهد داشت. اما همان طور که عرض کردم اگر هیچ نماینده‌ای تقاضای مطرح شدن گزارش کمیسیون در صحن مجلس را نداشته باشد، آن طرح یا لایحه رد شده تلقی می‌شود. وقتی که کلیات تصویب شد، در بررسی جزئیات ابتدائاً هر یک از ماده‌ها یا اجزای گزارش کمیسیون قرائت می‌شود، نه طرح یا لایحه اصلی. قبلاً ابتدائاً همان طرح یا لایحه مطرح می‌شد و اگر رأی نمی‌آورد، گزارش کمیسیون مطرح می‌شد. این کار به نظر خیلی امر بیهوده‌ای بود که ما کمیسיוنی را موظف کنیم که برود موضوعی را بررسی بکند، بعد هم مبنای بررسی ما طرح یا لایحه باشد. الان ابتدائاً گزارش کمیسیون قرائت می‌شود، بعد بدون اینکه نسبت به آن رأی‌گیری شود، پیشنهادهای چاپ شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان به ترتیب خاصی نسبت به آن ماده یا جزء مطرح می‌شود. طبق مهلت مشخصی که وجود دارد، اولین پیشنهادی که از سوی کمیسیون فرعی یا از سوی نماینده‌ها مطرح می‌شود، بازگشت به طرح یا لایحه است؛ یعنی اینکه یک نماینده یا کمیسیون بگوید ما موافق این ماده کمیسیون هستیم و می‌خواهیم به آن طرح یا لایحه اصلی برگردد. ابتدائاً این موضوع مورد پیشنهاد و رأی‌گیری قرار می‌گیرد. اگر این پیشنهاد وجود نداشت یا رأی نیاورد، اگر پیشنهادی مبنی بر حذف کل یا جزء وجود داشته باشد، مطرح می‌شود. اگر آن هم رأی نیاورد یا وجود نداشت، پیشنهاد اصلاحی مطرح می‌شود؛ یعنی در واقع این پیشنهاد که فلان عبارت به فلان شکل اصلاح شود، مطرح شده و در مورد آن رأی‌گیری انجام می‌شود. بعد همه این پیشنهادها که مطرح شد، این دفعه نسبت به خود جزء یا ماده رأی‌گیری می‌کنند. توجه داشته باشید که اگر احیاناً گزارش کمیسیون با آن پیشنهادی که تصویب شده است، تطابق نداشته باشد یا به خاطر تصویب آن پیشنهاد تعارضی ایجاد شود، پیشنهادات جدید در جهت رفع این مسئله در صحن پذیرفته می‌شود. اگر موضوع چالشی و مهم باشد و باید رسیدگی بیشتری نسبت به آن صورت بگیرد، آن را به کمیسیون ارجاع می‌دهند که مجدداً در صحن بیاید و مطرح شود. یک مسئله‌ای که وجود دارد، این پیشنهادها باید قبل از اینکه در صحن مجلس مطرح



شود، طبق مهلت مقرر چاپ شده باشد؛ یعنی لزوماً در صحن مجلس نمی‌شود پیشنهاد داد. درست است که وضعیت‌هایی مثل موردی که خدمت‌تان عرض کردم وجود دارد که در صحن مجلس تعارض بین این چیزی که تصویب شده با گزارش کمیسیون پیش می‌آید، اما اصل بر این است که این پیشنهادها قبلاً باید چاپ شده باشد. از جمله مواردی که پیشنهاد در جلسه پذیرفته می‌شود، بحث ابهام است. در واقع اگر یک ابهامی مطرح شود و رئیس جلسه تشخیص دهد که آن ابهام وارد است، پس از اینکه موافق و مخالف نسبت به آن پیشنهاد صحبت می‌کنند، پیشنهاد جهت رفع ابهام هم به رأی گذاشته می‌شود یا اینکه رئیس مجلس در جهت رفع آن‌ها می‌گوید بله ابهام دارد و موضوع را به کمیسیون برمی‌گرداند.<sup>۱</sup> متأسفانه این‌ها در ظاهر می‌تواند یک امور صحیح و منطقی قلمداد شود، اما در واقع استفاده از آن‌ها به راحتی می‌تواند روند قانون‌گذاری را دچار ایراد کند. فرض کنید که به عنوان مثال، رئیس جلسه با یک موضوعی مخالف باشد و بخواهد آن را به تعویق بیندازد و به خاطر موضع‌گیری نسبت به آن موضوع، بخواهد بعداً فضای مجلس را تغییر بدهد. ممکن است یک نماینده هم در این راستا ابهامی را مطرح بکند و رئیس مجلس بی‌جهت بیاید آن را به کمیسیون ارجاع دهد. خب در فاصله‌ای که موضوع دوباره برگردد و در دستور صحن قرار بگیرد و مطرح شود، مشخص نیست که فضاها و مذاکرات به چه نحو صورت بپذیرد؛ ممکن است فضاها و مباحث خیلی عوض شود. لذا ما باید به این مسائل که در عمل با آنها مواجه هستیم، توجه کافی داشته باشیم. بعد از اینکه پیشنهادها مورد بررسی یا تصویب قرار گرفت، نسبت به خود ماده یا بندی که گزارش کمیسیون هست هم رأی‌گیری به عمل می‌آید. حالا اگر هیچ کدام از این‌ها تصویب نشد، یعنی گزارش کمیسیون نسبت به ماده تصویب نشد و پیشنهادها هم تصویب نشد، در این موقع پیشنهاد جدید قابل طرح هست و می‌تواند مطرح شود. همچنین می‌توانند مجدداً پیشنهاد حذف را رأی‌گیری می‌کنند. پس یک پیشنهاد هم پیشنهاد حذف است. بنابراین به شکل خلاصه عرض می‌کنم

۱. ماده ۱۵۳: « هنگام بحث نسبت به هر ماده، چنانچه بنا به درخواست کتبی هر یک از نمایندگان به تشخیص رئیس جلسه ابهامی در ماده مطرح شده وجود داشته باشد، پیشنهاد رفع ابهام در جلسه پذیرفته و با صحبت یک مخالف و یک موافق هرکدام به مدت حداکثر پنج دقیقه به رأی گذاشته می‌شود و یا موضوع جهت رفع ابهام توسط رئیس جلسه به کمیسیون اصلی ارجاع می‌گردد.»

که فرض کنید پیشنهاد بازگشت به طرح یا لایحه رأی نمی‌آورد، پیشنهاد حذف رأی نمی‌آورد، پیشنهاد اصلاحی رأی نمی‌آورد و خود ماده گزارش کمیسیون هم رأی نمی‌آورد، اینجا مجدداً پیشنهاد حذف قابل طرح هست. اما اگر پیشنهادی مطرح نشد، می‌تواند پیشنهادات جدیدی مطرح کنند یا موضوع را به کمیسیون برگردانند. در مورد آن دسته از مواردی که به کمیسیون برگردانده می‌شود، همان روال مربوط به پیشنهادهاى نمایندگان در مرحله کمیسیون که قابلیت طرح دارد و مطرح هست، در پیش گرفته می‌شود.

در بحث مذاکرات صحن، یک مسئله‌ای که وجود دارد بحث اخطارها است. به طور خاص، اخطار راجع به منافی بودن یک طرح، لایحه، یک ماده، یک جزء یا بند با قانون اساسی، مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات را متوقف می‌کند.<sup>۱</sup> یعنی اگر نماینده‌ای اعلام بکند که مخالف یا موافق نسبت به یک ماده‌ای از گزارش کمیسیون بحث می‌شود، یک نماینده‌ای اعلام می‌کند که بنده اخطار مغایرت با قانون اساسی دارم. بعد ایشان بلافاصله می‌تواند با اعلام رئیس مجلس اخطار خودش را اعلام کند. متأسفانه از این سازکار هم سوء استفاده می‌شود. طرف می‌آید برای مخالفتی که باید بهش وقت بهش اختصاص داده نشده یا در قرعه‌کشی قرعه به نام ایشان در نیامده، می‌آید از این اخطارها سوء استفاده می‌کند، اینجا اگر رئیس مجلس اخطار را وارد بداند، بدون اینکه بحثی صورت بگیرد، یعنی موافق و مخالفی صحبت بکند، رأی مجلس هست که آیا این اخطار وارد هست یا خیر. که متأسفانه این هم یک ابزاری هست که فرض کنید یک نماینده‌ای اخطار قانون اساسی می‌دهد، شاید خیلی هم وارد نباشد، اما با همان رای‌گیری که نسبت به اخطار صورت می‌پذیرد، یعنی آن را حذف می‌کنند یا برمی‌گردانند به کمیسیون جهت رفع ایراد قانون اساسی که موارد متعددی ما در گذشته شاهد بودیم که یک موضوعات بسیار مهمی با همین ابزارها به تعویق افتاده و سرنوشتش تغییر پیدا کرده است. علاوه

۱. ماده ۱۹۴: «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 قبل از رأی‌گیری و با استناد به اصل مربوطه حداکثر ظرف سه دقیقه به‌عمل 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 گزارش‌دهنده جهت بررسی مجدد اقدام خواهد کرد.»

بر اخطار راجع به مغایرت قانون اساسی، اخطار راجع به عدم اجرای آئین نامه داخلی هم اولویت دارد. اگر رئیس مجلس این اخطار را وارد تشخیص داد، رأی گیری می شود.<sup>۱</sup> اگر اخطار را وارد تشخیص نداد هم که معمولاً چون خود رئیس مجلس مسئول تحقق آن آئین نامه داخلی است، خیلی معلوم نیست که مورد پذیرش قرار بگیرد تا به رأی گذاشته شود.

#### ۴. رد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه

در بحث رد یا مسکوت بودن طرح یا لایحه باید بگویم که رد طرح بر اساس همان گزارش کمیسیون است. همان طور که در پاسخ به سؤال دوست مان عرض کردم، اگر گزارش کمیسیون به این نحو باشد، این طرح رد شده تلقی می شود یا مورد بازبینی مجدد قرار می گیرد. همچنین اگر در کلیات طرح یا لایحه در صحن مجلس موافقت نشود، آن هم رد شده تلقی می شود. این دو حالت. پس یک حالت کمیسیون رد می کند و مجلس هم به نوعی تأیید می کند یا مطرح نمی شود و در نهایت رد شده تلقی می شود. یا کلیات طرح یا لایحه در صحن مجلس رأی نمی آورد که مورد موافقت قرار نمی گیرد و آن هم رد شده تلقی می شود. مسکوت بودن طرح یا لایحه هم به نوعی ممکن است از سمت کمیسیون باشد، ممکن است از سمت صحن باشد. اگر کمیسیون گزارش بدهد مبنی بر مسکوت ماندن، همان ترتیباتی که در خصوص رد بود که اگر عده ای از نمایندگان تقاضا بکنند گزارش کمیسیون در دستور کار قرار می گیرد. در واقع اگر مجلس مخالفت نکرده با گزارش کمیسیون مسکوت می ماند. مسکوت ماندن هم یعنی برای مدت مشخصی آن طرح یا لایحه کنار گذاشته می شود و مجدداً بعد از گذشت آن مدت در دستور کار قرار می گیرد. اما اگر نمایندگان تقاضا نکردند که گزارش کمیسیون مبنی

۱. ماده ۱۹۵: «در صورتی که نمایندگان نسبت به اجرای آیین نامه داخلی مجلس تخلفی را که مربوط به همان جلسه باشد مشاهده نمایند، حق دارند بلافاصله مورد تخلف را قبل از رأی گیری و 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 ۱۹۶: «اخطار و تذکر پس از رأی گیری در مجلس درباره موضوع رأی گیری شده پذیرفته نمی شود و مصوبات مجلس قابل تغییر یا اصلاح یا ارجاع به کمیسیون نیست و باید مراحل تعیین شده در این آیین نامه اجراء شود.»

بر مسکوت ماندن در صحن مجلس مطرح شود، بعد از گذشت آن مدتی که در گزارش کمیسیون مقرر شده است، آن طرح یا لایحه مجدداً در دستور کار کمیسیون قرار می‌گیرد. اما فارغ از این، خود مجلس هم می‌تواند بدون اینکه بحث کمیسیون‌ها مطرح باشد، بیاید تقاضای مسکوت ماندن طرح را داشته باشد. به این نحو که ۲۵ نفر از نمایندگان در مجلس حتماً از مجلس تقاضا کنند که طرح یا لایحه‌ای برای مدت معینی مسکوت باشد، این دفعه موافق و مخالف در صحن مجلس صحبت می‌کنند. بعد از آن رأی‌گیری صورت می‌پذیرد و اگر رأی آورد آن طرح یا لایحه مسکوت می‌ماند و در غیر این صورت مسکوت نمی‌ماند. البته باید توجه داشت این ۲۵ نفر نماینده اگر بخواهند چنین تقاضایی را نسبت به یک لایحه داشته باشند که مسکوت بماند، حتماً باید موافقت وزیر یا معاونت مجلس در دولت را داشته باشند. چون دولت اولویتی داشته که این را مطرح کرده است، پس حتماً باید آن موافقت را داشته باشند. اگر موافقت دولت را نداشته باشند تقاضای مسکوت ماندن در خصوص لایحه امکان‌پذیر نیست. یک نکته دیگر در مورد مسکوت ماندن این است که فقط صرفاً در یک نوبت قابل انجام است و نمی‌شود آن طرح یا لایحه را مجدداً مسکوت کرد.<sup>۱</sup> نکته دیگر اینکه در خصوص مواردی که مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی<sup>۲</sup> به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود، آیا قابلیت مسکوت ماندن دارد یا

۱. ماده ۱۹۳: «در صورتی که حداقل بیست و پنج نفر از نمایندگان تا قبل از اتمام رسیدگی نهائی در مجلس کتابت 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. تقاضای مسکوت ماندن لایحه بدون موافقت معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور یا وزیر یا معاون امور مجلس ذی‌ربط پذیرفته نخواهد شد. تقاضای مسکوت ماندن در هر طرح و لایحه فقط برای یک مرتبه مجاز خواهد بود. هیأت رئیسه موظف است پس از گذشت مدت مسکوت ماندن، طرح یا لایحه را مجدداً در دستور کار مجلس قرار دهد.

تبصره- چنانچه تقاضای مسکوت ماندن برای انجام اصلاحات طرح یا لایحه باشد پس از تصویب مسکوت ماندن به کمیسیون ذی‌ربط جهت انجام اصلاحات ارجاع می‌گردد. نحوه رسیدگی به اصلاحات همچون رسیدگی در شور دوم طرح‌ها و لوایح خواهد بود.»

۲. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه

خیر، این یک نکته‌ای هست، در خصوص مسکوت گذاشتن لوایح برنامه و بودجه از طریق پیشنهاد نمایندگان ما حکم خاصی نداریم در صحن مجلس که آیا در مجلس امکان پذیر هست، یا خیر که در واقع به نظر می‌رسد چون در کمیسیون‌ها چنین مسکوت گذاشتن لایحه برنامه و لایحه بودجه امکان‌پذیر نیست، علی‌الاصول در درون صحن مجلس هم نباید چنین امری امکان‌پذیر باشد. خب بنده نحوه رسیدگی به لوایح و طرح‌های عادی را در صحن مجلس عرض کردم. ببینید یک سری موارد خاص هم هست مثل بحث لوایح برنامه توسعه، برنامه بودجه، معاهدات، تفسیر قوانین، طرح‌های تفصیلی که در قانون آئین‌نامه داخلی مجلس برای این‌ها ترتیبات مشخصی پیش‌بینی شده است. به عنوان مثال در طرح‌های یک فوریتی موضوع فقط این است که اولویت بررسی آن در صحن هست، ولی برخلاف طرح‌های دو فوریتی و سه فوریتی، این‌گونه نیست که برای مطرح شدن آنها در صحن، فرجه خاصی پیش‌بینی شود یا اینکه بخواهد خارج از نوبت در کمیسیون و صحن مورد بررسی قرار بگیرند. اما در مورد طرح‌ها و لوایح دو فوریتی مقرر شده گزارش کمیسیون حداکثر باید سه روز کاری پس از اینکه فوریت تصویب شد، در صحن مجلس ارائه شود. متأسفانه ما می‌بینیم مجلس دو فوریت طرح‌ها و لوایح را تصویب می‌کند، بعد کمیسیون به صورت خیلی با سرعت و ممکن است این سرعت دقت را از بین ببرد، گزارش را ظرف سه روز به صحن مجلس می‌برد، صحن مجلس هم مدت‌ها آن را مورد بررسی قرار داده و دوباره به کمیسیون ارجاع می‌دهد. به هر حال این موضوع، هویت، مبنا و فلسفه آن را دچار ایراد می‌کند. طرح‌ها و لوایح سه فوریتی هم که به کمیسیون ارائه نمی‌شوند و بلافاصله پس از تصویب فوریت، کلیات آن در همان جلسه بررسی و نسبت به ماده واحده رأی‌گیری می‌شود.<sup>۱</sup>

سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

۱. ماده ۱۶۲: «در طرح‌ها و لوایح سه فوریتی، پس از تصویب فوریت بلافاصله کلیات و سپس در همان جلسه نسبت به ماده واحده یا هریک از مواد مذاکره و رأی‌گیری می‌شود. پیشنهاد نمایندگان قبل از ورود

به دلیل اینکه این لوایح در کمیسیون مطرح نمی‌شود، پیشنهاد نمایندگان در مورد آنها در همان صحن مجلس پذیرفته می‌شود. لوایح برنامه و بودجه وقتی بعد از مرحله کمیسیون وارد صحن شد، اینجا دیگر جلسات مجلس بدون انقطاع مورد رسیدگی این موارد قرار می‌گیرد. فرصت‌ها و نحوه صحبت مخالفین و موافقین در خصوص لوایح برنامه توسعه با لوایح عادی تفاوت‌هایی دارد؛ معمولاً فرصت‌ها بیشتر است. در بحث روند رسیدگی، سایر موضوعات نمی‌تواند جلوی رسیدگی به برنامه و بودجه را بگیرد و آنها باید بلافاصله مورد بررسی قرار بگیرند. همچنین این‌طور نیست که مثل طرح‌ها و لوایح عادی از ابتدا شروع کنند همه اجزا و مواد و افکار را بخوانند؛ ابتدا افکار درآمدی قرائت می‌شود و مورد تصویب قرار می‌گیرد و بعد سراغ هزینه‌ای‌ها می‌روند. این تشریفات خاص در مورد آنها مورد توجه است. بحث رسیدگی به چند دوازدهم بودجه است که آن هم تشریفات خاصی دارد.<sup>۱</sup> نکته‌ای که در بحث رسیدگی به معاهدات و قراردادهای بین‌المللی وجود دارد این است که ما در روند تصویب طرح‌ها و لوایح مربوط به آنها، بین معاهدات و قراردادهای مهم<sup>۲</sup> و عادی<sup>۳</sup> تفکیک قائل هستیم. معاهدات

به ماده واحده یا هریک از مواد پذیرفته می‌شود و نسبت به آنها پس از اظهارات یک مخالف و یک موافق و نماینده دولت أخذ رأی به عمل می‌آید.»

۱. ماده ۱۸۴: «چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چند دوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید. این لایحه پس از چاپ و توزیع در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. ابتداء نماینده دولت و سپس دو مخالف و دو موافق به ترتیب هرکدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس کلیات لایحه به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، رسیدگی به لایحه در ردیف اول دستور جلسه علنی بعد قرار می‌گیرد. در وقت رسیدگی ابتداء پیشنهاد نمایندگان درخصوص میزان چند دوازدهم مطرح و در صورت عدم تصویب نسبت به عدد چند دوازدهم پیشنهادی دولت رأی‌گیری می‌شود.»

تبصره ۱- مجلس چند دوازدهم بودجه را بر مبنای آخرین قانون بودجه سالانه مصوب مجلس رسیدگی می‌نماید.

تبصره ۲- حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند برای بودجه چند دوازدهم تصویب نماید سه دوازدهم است.»

۲. ماده ۱۷۱: «در صورتی که دولت برای موارد مذکور در ماده (۱۶۹) قید مهم قائل شده باشد و یا کمیسیون مربوط تا یک هفته پس از وصول و یا پانزده نفر نمایندگان، چنین قیدی را پیشنهاد کنند، رسیدگی به این قید بلافاصله در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد تا پس از پیشنهاد و اظهارات یک مخالف و یک موافق (هریک پنج دقیقه) به رأی گذاشته شود.»

۳. ماده ۱۷۲: «در صورتی که قید اهمیت به تصویب مجلس نرسد یا در این باره از ناحیه دولت یا کمیسیون

و قراردادهای مهم، آن‌هایی هستند که به شکل دو شوری مورد بررسی قرار می‌گیرند.<sup>۱</sup> ابتدا مجلس نسبت به کلیات آن اظهار نظر می‌کند؛ اگر پیشنهادها اصلاحی داده باشد، به دولت می‌دهد. دولت باید برود با طرف مقابل مذاکراتی به عمل بیاورد و براساس آن‌ها متن را مجدداً تنظیم بکند. اما در معاهدات، عهدنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی عادی، این رسیدگی‌های یک شوری هست؛ یعنی به صورت کلیات و جزئیات با هم بررسی می‌شود. اما باید در نظر داشته باشیم که متأسفانه هیچ‌گاه در مجلس به صورت تفکیکی نسبت به اجزای معاهدات بین‌المللی رأی‌گیری صورت نمی‌پذیرد؛ بلکه مجلس به صورت کلی و یک جا رأی می‌دهد. یعنی فقط در مورد ماده واحد و شروط آن رأی‌گیری می‌کنند، به انضمام پیوستی که اصل آن معاهده است. یعنی نسبت به احکام و مواد اصلاً بحث و صحبت و رأی‌گیری صورت نمی‌پذیرد. این هم یک نقصی هست که ما هنگام رسیدگی به معاهدات بین‌المللی مان در مجلس داریم که متأسفانه همچنان هم مغفول مانده و مورد توجه قرار نگرفته است. ما یاد نداریم که بیایند معاهداتی را به

---

مربوط یا پانزده نفر از نمایندگان تقاضایی به عمل نیاید عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه، عادی تلقی شده و مجلس به صورت یک شوری آن را مورد رسیدگی قرار خواهد داد، بدین ترتیب که پس از صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات (هرکدام حداکثر به مدت پانزده دقیقه) و صحبت سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت به رأی گذاشته می‌شود.»

۱. ماده ۱۷۳: «در صورتی که مجلس قید اهمیت را تصویب کند، رسیدگی به آن دو شوری و به ترتیب زیر خواهد بود: ۱- در شور اول درباره کلیات، با در نظر گرفتن مواد مربوطه، بحث و اعتراضات وارده به بعضی از شرایط و مواد قرارداد به عنوان پیشنهاد کتبی به کمیسیون ارجاع خواهد شد. این پیشنهادها باید بیست و چهار ساعت قبل از طرح در کمیسیون، چاپ و بین نمایندگان توزیع شود.»

۲- در شور دوم، کمیسیون، موارد اعتراض و پیشنهادها نمایندگان و همچنین نظر خود را درباره این موارد، همراه با تصویب و یا رد مواد، بدون وارد کردن تغییرات، در مجلس مطرح می‌کند، آنگاه درباره موارد اعتراض نمایندگان، که به‌طور کتبی و در مهلت مقرر به کمیسیون داده شده باشد، به ترتیب، نماینده اعتراض کننده، یک مخالف و یک موافق، هرکدام به مدت پنج دقیقه، صحبت می‌کنند و سپس درباره وارد بودن یا نبودن اعتراض رأی‌گیری به عمل می‌آید. پس از پایان یافتن رأی‌گیری نسبت به اعتراضات، در صورتی که مجلس آنها را وارد بداند، دولت موظف می‌شود در مسائل مورد اعتراض با طرف متعاقد مجدداً وارد مذاکره و گفتگو شود. در این صورت، لایحه تا پایان مذاکرات مجدداً در دستور مجلس باقی خواهد بود. در صورت قبول اعتراضات و پیشنهادها متن اصلاحی تصویب شده تلقی خواهد شد و در غیر این صورت، آخرین پیشنهاد دولت در مورد اصل قرارداد با صحبت یک مخالف و یک موافق، هریک به مدت پنج دقیقه، در مجلس به رأی گذاشته خواهد شد.

عنوان معاهدات مهم قلمداد بکنند تا در نتیجه آن بین بحث و بررسی‌های کلیات و جزئیات تفکیک قائل شوند.

## ۵. تفسیر قوانین

در بحث تفسیر قوانین،<sup>۱</sup> همان طور که مستحضر هستید به عنوان استفساریه مطرح می‌شود و نظیر طرح‌ها و لوایح می‌تواند با فوریت مطرح شود.<sup>۲</sup> طرح‌هایی تنقیحی،<sup>۳</sup> طرح‌های جدیدی هستند که در دوره قبلی مجلس ابداع شد؛ این طرح‌ها در واقع مبتنی بر متن پیشنهادی معاونت قوانین مجلس به منظور تنقیح قوانین طرح شده است. در روند رسیدگی به طرح‌های تنقیحی نظیر سایر طرح‌ها و لوایح، همان بحث صحبت مخالفین و موافقین دولت وجود دارد؛<sup>۴</sup> البته این طرح‌ها به امضای پانزده نفر از نمایندگان نمی‌رسند. اما این‌ها مبتنی بر همان پیشنهادات معاونت قوانین مجلس هستند. گزارش‌های تنقیحی هم به صورت یک شوری هستند؛ یعنی بدون تفکیک کلیات و جزئیات و به صورت یک جا مورد بررسی قرار می‌گیرند.<sup>۵</sup> این گزارش‌ها چون بسیار

۱. اصل ۷۳ قانون اساسی: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان، در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند نیست».

۲. ماده ۱۸۵: «رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مربوط به شرح و تفسیر قوانین عادی یک شوری است و می‌تواند با فوریت مورد مذاکره قرارگیرد، در تفسیر قوانین بحث در کلیات و جزئیات از هم تفکیک نمی‌شود».

۳. ماده ۱۸۹: «متن پیشنهادی معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی که به منظور تنقیح قوانین تهیه شده است، با امضای حداقل پانزده نفر از نمایندگان به عنوان طرح‌های تنقیحی به رئیس جلسه تقدیم می‌شود. هیأت رئیسه پس از اعلام وصول نسبت به ارجاع آن به کمیسیون‌های مربوط اقدام می‌کند».

۴. ماده ۱۸۶: «در صورتی که استفساریه به صورت عادی و یک فوریتی باشد، پس از گزارش کمیسیون و توضیح سخنگو، یک مخالف و یک موافق، هریک به مدت ده دقیقه صحبت خواهند کرد. با پیشنهاد رئیس و یا ده 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».

۵. ماده ۱۹۰: «گزارش طرح‌های تنقیحی به صورت یک‌شوری و بدون تفکیک کلیات و جزئیات در صحن مجلس مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. پس از گزارش سخنگوی کمیسیون و صحبت سه مخالف و سه موافق به ترتیب یک مخالف و یک موافق و توضیح معاون قوانین مجلس هر کدام به مدت ده دقیقه و توضیحات نهائی سخنگوی کمیسیون به مدت پنج دقیقه، گزارش کمیسیون به رأی گذاشته می‌شود».

در صورت عدم تصویب گزارش مزبور، مجدداً به کمیسیون ارجاع می‌شود تا نسبت به اعمال اصلاحات



مفصل هستند، مجلس در مورد آنها به صورت مورد به مورد نظر نمی‌دهد. شما فرض کنید مثلاً حدود چهارصد یا پانصد عنوان یا ماده قانونی دارد نسخ می‌شود. البته در برخی از این طرح‌ها و لوایح مواردی مشاهده شده که بعداً به آنها خدشه وارد شده است؛ هر چند توضیحاتی برای آن وجود دارد. در بحث رسیدگی به اصلاحات جزئی در خصوص مرزها، لوایح مربوط باید مانند عهدنامه‌های مهم به صورت دو شوری مورد بررسی قرار بگیرد. در مورد محدودیت‌ها هم به همین نحو است؛ در واقع دولت لایحه خود را می‌دهد و باید زمان مشخص شده باشد که همان بحث قانون اساسی و دسترسی روز هست. موارد دیگری هم هست مثل دادن وام، استخدام خارجی و صلح دعاوی،<sup>۱</sup> که ترتیبات خاصی برای این‌ها وجود دارد.

بحث بعدی این است که موضوع بعد از اینکه تصویب شد، باید به شورای نگهبان ارسال شود. شورای نگهبان باید ظرف مهلت مقرر یعنی ده روز<sup>۲</sup> که تا ده روز دیگر امکان تمدید دارد، نظر بدهد.<sup>۳</sup> نتیجه اظهار نظر شورا مجدداً برای مجلس ارسال می‌شود. مجلس هم مجدداً آن را نزد کمیسیون ارسال می‌کند. کمیسیون هم در نهایت گزارش را به صحن می‌دهد. بنده در اینجا به عنوان مثال یک نمونه مصوبه اعاده شده می‌گوییم؛ شما فرض کنید این یک مصوبه اعاده شده به مجلس است که ایرادی در مورد آن ذکر شده است. بعد مجلس با توجه به ایراد شورا در کادر پائین‌اش نظر اصلاحی خود را

اقدام و گزارش آن را به مجلس ارائه کند، تا حسب روال این ماده رسیدگی شود. تبصره- در صورتی که گزارش کمیسیون دارای موارد (موضوعات) متعدد باشد، برای هر یک از موارد به تفکیک رأی‌گیری می‌شود.»

۱. اصل ۱۳۹ قانون اساسی: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیئت وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند.»

۲. اصل ۹۴ 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 تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

۳. اصل ۹۵ قانون اساسی: «در مواردی که شورای نگهبان 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.»

می‌دهد که ایراد شورای نگهبان رفع شده است. وقتی که کمیسیون گزارش را به صحن داد، به همان ترتیبی که در خصوص طرح‌ها و لوایح وجود دارد، مطابق شور دوم مورد بررسی قرار می‌گیرد. بحث دیگری که وجود دارد، ارجاع مصوبات مجلس هست؛ اگر مجلس نهایتاً بخواهد نظر شورای نگهبان را نپذیرد و در واقع بر مصوبه خودش اصرار داشته باشد. در واقع در این موارد کمیسیون اصرار می‌کند و اگر صحن هم تصویب کرد، مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود.<sup>۱</sup> بعد مجمع تشخیص مصلحت نظام هم فرآیند خاصی دارد. مجمع تشخیص مصلحت نظام باید از سه ماه تا یک سال نظر بدهد و اگر نظر نداد، در واقع نظر شورای نگهبان مورد پذیرش و قبول واقع شده و مصوبه مجلس، قانون تلقی نخواهد شد. برخلاف تصویری که وجود داشت مبنی بر اینکه اگر کمیسیون مجمع نظری نداد، مصوبه مجلس قانون تلقی شود. نحوه ارجاع مجلس، بحث اصرار بر اینکه عده‌ای می‌گویند موضوعات مربوط به اینکه به چه دلیلی مجلس اصرار می‌کند، باید مورد توجه قرار بگیرد، در هر صورت این موضوعات در آئین‌نامه داخلی به این نحو مورد پیش‌بینی قرار نگرفته و مجلس با تصویبش می‌تواند با اینکه اصرار دارد، ارسال کند. باید یک نکته را توجه داشته باشیم که مجلس نمی‌تواند در مورد هر مصوبه‌ای اصرار بکند. ببینید به عنوان مثال اگر شورای نگهبان موضوع ماده‌ای را واجد ابهام دانست، آن مصوبه قابلیت ارجاع ندارد.<sup>۲</sup> چون هنوز آن را مغایر

۱. اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. نظریه تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۷۵۴۷ مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۶ شورای نگهبان در خصوص عدم صلاحیت مجلس نسبت به ارسال مصوبات مبهم شناخته‌شده از سوی شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام:

جناب حجت‌الاسلام والمسلمین آقای هاشمی رفسنجانی

رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام

با سلام

پیرو نامه شماره ۸۳/۳۰/۷۵۲۷ مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۰، بدین‌وسیله نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲

نشناخته است. شورای نگهبان به مجلس گفته منظورت از این ماده واحده یا مصوبه را اعلام بکن تا من تشخیص بدهم مغایر هست یا نیست. لذا اگر طرح یا لایحه‌ای واجد ابهام شناخته شود، آن قابلیت ارجاع به مجمع را ندارد و ابتدائاً مجلس باید ابهام را برطرف بکند. بعد هم این گونه نیست که مجلس هر نوع مغایرتی را بتواند اصرار بکند. مثلاً مجلس مغایرت صریح با قانون اساسی را نمی تواند اصرار بکند؛ شما فرض کنید مجلس تصویب می کند که دوره ریاست جمهوری به جای چهار سال،<sup>۱</sup> ده سال باشد، خب شورای نگهبان تشخیص می دهد این مغایر قانون اساسی است. آیا مجلس می تواند بگوید که من اصرار می کنم و می خواهم این مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام برود. همچنین در مواردی که شورا مصوبه را مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی<sup>۲</sup> دانسته است، آن ها هم براساس نظر تفسیری شورای نگهبان مستنبت از اصل ۷۵ قابلیت ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد.<sup>۳</sup>

قانون اساسی به شرح ذیل جهت اقدام لازم اعلام می گردد:

«مستفاد از اصل ۱۱۲ قانون اساسی این است که مجمع تشخیص مصلحت نظام، حق تشخیص مصلحت در مصوبه‌ای از مجلس شورای اسلامی را دارد که شورای نگهبان در مورد آن اعلام نظر نموده باشد و تمام یا قسمتی از آن را خلاف شرع یا مغایر قانون اساسی بداند. هرگاه شورای نگهبان قسمتی از مصوبه‌ای را مبهم دانسته و از مجلس شورای اسلامی خواستار بیان مُراد خود از آن قسمت شده باشد تا پس از آن اعلام نظر کند، قبل از تبیین مُراد و اعلام نظر شورای نگهبان درباره آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام حق بررسی و اعلام تشخیص مصلحت در موارد خلاف را ندارد» دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

۱. اصل ۱۱۴ قانون اساسی: «رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.»

۲. اصل ۷۵ قانون اساسی: « طرح‌های قانونی و پیشنهادهای اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

۳. نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان:

«جناب حجت الاسلام والمسلمین آقای محمدی گلپایگانی (دامت برکاته)

رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری (مدظله العالی)

با سلام و تحیت

عطف به نامه شماره ۶۴۲۵-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵، مبنی بر اظهار نظر تفسیری درخصوص اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی، موضوع در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می گردد:

از این موضوع هم که بگذریم، بحث ابلاغ و انتشار قوانین هست که چه مواقعی به عنوان مصوبه مجلس قلمداد می شود و باید به رئیس جمهور ابلاغ شود.<sup>۱</sup> اگر شورای نگهبان نظر ندهد، یعنی در ده روز نظر نداد و تمدید هم نکرد یا تمدید کرد و نظر نداد، آن مصوبه توسط رئیس مجلس برای رئیس جمهور ابلاغ می شود. اگر شورای نگهبان نظر داد و معایر موازین شرع نشناخت یا مصوبه از باب حل اختلاف به مجمع رفت و مجمع آن را تصویب کرد، این ها هم توسط رئیس مجلس به رئیس جمهور ابلاغ می شود. رئیس جمهور هم آن ها را برای دستگاه های اجرایی ابلاغ می کند و روزنامه رسمی ملزم هست که آن را منتشر بکند.

در پاسخ به اینکه فرمودند اولویت بررسی رفتار نمایندگان با چه کسی هست، عرض می کنم که در طول دوره نمایندگی هیئت نظارت نسبت به رفتار و عملکرد نمایندگان بررسی و نظارت داشته باشد.

۱- درج عبارت «از محل صرفه جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی گردد.

۲- در مورد بند یک سؤال دوم یعنی «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده، بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی باشد. در خصوص سایر موارد، این شورا به نظر تفسیری نرسید. احمد جنتی - دبیر شورای نگهبان

۱. اصل ۱۲۳ قانون اساسی: «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد»

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir