

آیین نامه داخلی مجلس؛ ضرورت بازنگری و تغییر بنیادی

دکتر سید محمد هاشمی

اشاره

مجلس شورای اسلامی، مرکب از جمع دوست و همناد نغری است که بزرگترین هیأت سیاسی کشور را تشکیل می‌دهد و به نمایندگی از طرف ملت، با فنون مختلف، سرنوشت جامعه را در شئون گوناگون رقم می‌زند. هر چند که تنها اتخاذ تصمیم واحد از طرف این نهاد سیاسی اعتبار قانونی دارد، اما همه نمایندگان، هم شأن و همسان، نسبت به تمام مسائل و موضوعات حق دخل و تصرف دارند.

تنوع وظایف و اختیارات مجلس، صلاحیت مشترک نمایندگان، تضارب و تقابل افکار، رقابت‌ها و جناح‌بندیهای سیاسی، مصاف آراء و دهها نکته دیگر، مجموعه پیچیده‌ای را به وجود می‌آورد که در آن نیل به نتیجه مطلوب به راحتی امکان‌پذیر نیست. از «سینه آتن» سنای رم، مجلس انقلابی «کنوانسیون» گرفته تا مجالس نظام یافته امروزی، این اتفاق نظر همواره وجود داشته و دارد که گردش کار در چنین نهادی فقط با طرح و نقشه و آیین و

تشریفات متناسب همراه با کارگردانی منظم، امکان‌پذیر خواهد بود.

ره‌آورد پارلمانی در تجربه تاریخ مجموعه‌ای به نام «آیین نامه داخلی» است که براساس آن مجلس تشکیل می‌شوند و به ایفای وظایف خود می‌پردازند.

آیین‌نامه، نقشی سازنده در بهبود کیفی و کمی امور پارلمانی دارد. بنابراین، تدوین آن، همچون کار معماران و مهندسان، باید نوام با معرفت، ژرف‌بینی و خردمندی همراه باشد که در آن تمام امور مجلس و نمایندگان به شایسته‌ترین نحو پیش‌بینی شود.

پس از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و تأسیس مجلس شورای اسلامی، در اجرای اصول شصت و پنجم و شصت و ششم قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس تدوین و متن نهایی آن در تاریخ ۱۳۶۱/۳/۲۳ به تصویب مجلس شورای نگهبان رسید. این آیین‌نامه تاکنون بارها مورد اصلاحات جزئی قرار گرفته است. تجربه سه دوره قانونگذاری و قریب نیمی از دوره چهارم، تاکنون،

نشان می‌دهد که بر آیین‌نامه موجود از نظر شکلی و موضوعی اشکالات جدی و قابل توجهی وارد است، تا جایی که بر کیفیت کار مجلس اثرات تعیین‌کننده و قابل تأملی گذاشته است. تعالی‌طلبی پارلمانی اقتضاء می‌کند که آیین‌نامه موجود با دقت تمام، مورد بررسی قرار گیرد و برای بهینه‌سازی آن گام اساسی برداشته شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بدنبال تأکیدات رئیس محترم مجلس، طرح مطالعاتی «بازنگری آیین‌نامه داخلی مجلس» را در دستور کار خود قرار داده و یک گروه ویژه مطالعاتی را مسئول انجام این مهم نموده است. مقاله حاضر، چارچوب‌های اصلی مطالعه مسودۀ اشاره را تشریح نموده است. در این مقاله ضمن اشاره به جایگاه قانونی آیین‌نامه داخلی مجلس، آیین‌نامه کنونی مورد ارزیابی قرار گرفته و آنگاه ضمن یادآوری مراحل لازم برای تدوین آیین‌نامه مطلوب، فهرست عناوین آیین‌نامه نوین را به مشاهده گذارده است.

طریق آیین‌نامه‌ای که خود تهیه می‌کند، آنها را راهبری می‌نماید.

۳- استقلال و تدوین آیین‌نامه، استقلال در اجرای آنرا نیز به همراه دارد؛ بدین معنی که هیچگونه ضمانت اجرای قانونی و نظارتی بر سر راه مجلس قرار ندارد. مجلس به خود حق می‌دهد، آیین‌نامه را هرگونه که خود تشخیص می‌دهد فی‌المجلس تفسیر نماید، حتی اگر این تفسیر به تغییر بیانجامد. طبعاً در چنین حالتی، از سؤال یا استیضاح و رأی عدم اعتماد یا هر مؤاخذة دیگری خبری نیست و آیین‌نامه و اجرای آن در موارد اختلاف به رأی اکثریت سپرده می‌شود.

ب - محدودیت برای جلوگیری از تکروی مجلس

۱- مصوبات مجلس (و من جمله آیین‌نامه داخلی) نمی‌تواند برخلاف شرع و قانون اساسی باشد و شورای نگهبان بر این مصوبات نظارت می‌نماید (اصل نود و یکم). بدین منظور، کلیة مصوبات مجلس (حتی آیین‌نامه داخلی) باید به شورای مذکور فرستاده شود تا از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار گیرد (اصل نود و چهارم). با این ترتیب، در آنجا که مجلس ابتکار عمل دارد، رعایت حدود مقرر الزامی است.

۲- هرچند که مجلس شورای اسلامی متشکل از نمایندگان ملت است (اصل شصت و دوم) و استقلال عمل آن در تدوین آیین کار مقتضای حاکمیت ملی است، اما

بند اول - نگرش و بررسی

۱- ریشه‌های قانونی آیین‌نامه داخلی آیین‌نامه داخلی عنصر اصلی استقلال، برجستگی و برتری قوه مقننه، در مقایسه با سایر قوا و نهادهای سیاسی به شمار می‌رود، با این وجود، قانونگذار اساسی پاره‌ای از راهها را از پیش تعیین و مجلس شورای اسلامی را ناگزیر از رعایت آن کرده است.

الف - ابتکار و استقلال مجلس در تدوین و اجرای آیین‌نامه

۱- مجلس در تدوین آیین‌نامه از نظر حقوقی استقلال و ابتکار عمل دارد، به ترتیبی که دولت یا نهاد دیگری، در هیچیک از مراحل، حق هیچگونه مداخله‌ای ندارد. مؤید این مطلب صدر اصل شصت و پنجم قانون اساسی است که مقرر می‌دارد: «برای تصویب آیین‌نامه داخلی موافقت دوسوم حاضران لازم است». به همین ترتیب، مجلس هر زمان که لازم بداند، مستقل از هر نوع مداخله نهادی دیگر، با تصویب اکثریت مذکور، هرگونه تغییرات و اصلاحات مورد نظر را در آیین‌نامه خود به عمل می‌آورد.

۲- قانونگذار اساسی، در بسیاری از موارد، تصریحاً ابتکار تدوین آیین‌نامه و روش کار را برعهده مجلس گذارده است؛ مراحل بررسی و تصویب طرحها و لوایح و اخذ رأی (اصل شصت و پنجم)، و ترتیب انتخاب رئیس و هیأت رئیسه، تعداد کمیسیونها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس (اصل شصت و ششم) از مواردی است که مجلس از

این نگرانی همواره می‌تواند وجود داشته باشد که استقلال طلبی بیش از حد، پارلمان را به تکروری بکشاند و در نتیجه، نظام اجرایی کشور را دچار اختلال نماید. بدین منظور است که قانونگذار اساسی خطوط اصلی مواردی از آیین کار مجلس را خود تعیین نموده است که مورد اشاره قرار می‌دهیم:

(۱) - تعیین کمیت آراء در موارد مهم با اکثریت خاص، نظیر رسمیت تشکیل مجلس و تصویب آیین‌نامه داخلی (اصل شصت و پنجم)، توقف انتخابات در نقاط اشغال شده (اصل شصت و هشتم)، مصوبات جلسات غیر علنی (اصل شصت و نهم) تصویب تغییر خطوط مرزی (اصل هفتاد و هشتم) و تصویب درخواست مراجعه به آراء عمومی (اصل پنجاه و نهم).

(۲) - پیش‌بینی آیین سؤال، استیضاح و رأی عدم کفایت و عدم اعتماد رئیس جمهور و وزیران (اصول هشتاد و هشتم و هشتاد و نهم).

(۳) - منع تفویض اختیار برای نمایندگان (اصل هشتاد و پنجم).

(۴) - منع تفویض اختیار برای مجلس، مگر به طور استثناء و در موارد معین (اصل هشتاد و پنجم).

(۵) - منع پیشنهاد طرح‌های قانونی تقلیل دهنده درآمد عمومی و یا افزایش دهنده هزینه عمومی (اصل هفتاد و پنجم).

(۶) - برقراری محدودیتهای ضروری

(اصل هفتاد و نهم).

(۷) - آیین جلسات غیر علنی مجلس

(اصل شصت و نهم).

۲- نقد و بررسی آیین‌نامه کنونی

آیین‌نامه داخلی مجلس که مشتمل بر ۱۳ فصل ۱۸۸ ماده و ۸۴ تبصره و تعداد فراوانی رویه است، حاوی نکات مثبت تجربه شده‌ای می‌باشد. با این وجود، تجربه اجرایی سیزده ساله مقررات مذکور، اشکالها و نارسایی‌های عدیده‌ای را نمایان ساخته است که رفع و تکمیل آن ضرورت دارد. اهم آنها را مورد اشاره قرار می‌دهیم:

الف - ایرادهای شکلی

شکل مطلوب آیین‌نامه، راهنمای بسیار خوبی برای اجرای هرچه صحیح‌تر آن می‌باشد. برعکس، مقررات مغشوش و نامنظم، علاوه بر بروز نارسایی‌ها، استفاده از این مقررات را دشوار می‌کند و مجلس و نمایندگان را در تصمیم‌گیری شایسته با مشکل مواجه می‌سازد. بر آیین‌نامه مورد نظر، از این جهت، اشکالهای فراوانی وارد است که اهم آنها را بیان می‌کنیم:

۱- عدم تجانس موضوعی؛ اشکال بارزی است که چهره آیین‌نامه را ناخوشایند کرده و مراجعین به آن را سرگردان می‌سازد. به عنوان مثال، فصل سیزدهم تحت عنوان «حقوق نمایندگان - تفسیر قوانین» دو موضوع کاملاً غیر مرتبط را، که هر کدام

می‌بایست در فصل مخصوص به خود و در کنار موضوع‌های هم‌خانواده قرار گرفته و در یک جا جمع شوند، سنگینی خاصی را بر آیین‌نامه وارد کرده است. این عدم تجانس بعضاً در برخی مواد نیز مشاهده می‌شود.

۲- ابواب و فصول از روند نامتعادل و نامتوازنی برخوردار است، به ترتیبی که فصلی طولانی (نظیر فصل اول) و فصلی بسیار کوتاه (نظیر فصول ۱۲ و ۱۳) تنظیم شده است. علاوه بر آن، هیچیک از فصول از انسجام لازم برخوردار نیست، به نحوی که اکثر آنها، به جهت پراکندگی مطالب، از عنوان سلیس و واحد و مشخص بازمانده است. به عنوان مثال، عنوان فصل ششم در پنج سطر فشرده بیان شده و به صورتی کثیرالحجم و درهم درآمده است. این عنوان مطول متن غیرمتجانسی را نیز در پی دارد.

۳- تنظیم بسیاری از مواد نیز از نظم چندان منطقی برخوردار نیست و ماده‌بندی و شماره‌گذاری مواد فاقد استحکام منطقی و سلاست لازم می‌باشد. مثلاً در ماده ۱۱۶ (فصل هفتم) لوایح و طرحهای فوری، پشت سرهم و یکجا تعریف شده و بلافاصله در چند تبصره (که هر یک قابلیت یک ماده را دارد) مطالبی بیان شده است و آنگاه در مواد ۱۱۸ و تبصره‌های آن و ماده ۱۱۹، قواعدی را در این خصوص بیان می‌کند که حکایت از بی‌نظمی ترتیب و ترتب مواد دارد. شک نیست که چنین بی‌نظمی‌هایی قوه استدراک را در مواقع لزوم تضعیف می‌کند.

۴- استفاده از عنوان نابجای «تبصره»

یکی از مشکلات قانون‌نگاری کشور ما است. تبصره عبارت از هشدار و تذکری است که ذهن خواننده را از اصل ماده قانون معطوف به امری خاص و استثنایی می‌نماید. اصولاً ماده قانون، با بیان یک موضوع، حکم آن را مقرر می‌دارد. حال اگر موضوع موردنظر از شمول بالایی برخوردار باشد و بتوان حکم واحدی را بر آن جاری ساخت، اما یک یا چند مقوله تاحدودی از شمول آن بکاهد - بر آن مقوله و یا مقولات خاص استثنائاً حکم متفاوت متناسب، تحت عنوان «تبصره» یا «تذکر» صادر می‌شود و خواننده را دفعه‌ای و احده متوجه اصل و استثناء و احکام مربوط به آنها می‌نماید. اما این اسلوب نوعاً رعایت نمی‌شود و قطعه‌ای از ماده موردنظر بی‌جهت ذیل عنوان «تبصره» قرار می‌گیرد. بدیهی است که در چنین اغتشاشی شأن و منزلت «تبصره» از میان می‌رود و ظرافتهای قانون‌گذاری و نگارش قانون را تضعیف می‌کند. در آیین‌نامه موردنظر، که جمعاً واجد ۸۴ تبصره است، در اکثر موارد اشکال یادشده وارد به نظر می‌رسد.

ب - اشکالها و نارسایی‌های موضوعی
دقت در آیین‌نامه و تجربیات نمایندگان نشان می‌دهد که بر مقررات مورد نظر ایرادهای فراوانی وارد است که برخی از اهم آنها را مورد اشاره قرار می‌دهیم:

۱- در آیین‌نامه به سه نوع هیأت رئیسه (سنی، موقت و دائم) اشاره شده و وظایف آنها کم و بیش مشخص گردیده است. اما

وظایف هیأت رئیسه موقت به خوبی مشخص نیست. در بیان اعضای هیأت رئیسه دائم (ماده ۲۷) مشاهده می‌شود که شش منشی در آن عضویت دارند. کنار منشیان عبارت از همکاری با رئیس مجلس در قرائت دستور جلسات، نظارت بر صورتجلسات و کنترل اخذ آراء و شمارش آنها می‌باشد. نظر به اینکه تدوین صورتجلسات و جمع‌آوری و شمارش آراء برعهده کارکنان مجلس است، برای امر نظارت، تعداد منشیان بیش از اندازه لازم به نظر می‌رسد.

۲- در قوانین اساسی کشورها، نظارت بر امر انتخابات و صحت اعتبارات نمایندگان به یکی از طرق قضایی (دادگاهها) سیاسی (شورای خاص) و یا پارلمانی (نمایندگان) صورت می‌گیرد و نظارت مضاعف معمول نیست. اصل نبود ونهم قانون اساسی تصریحاً این امر را برعهده شورای نگهبان گذاشته است. اما در اصل نودوسوم استطراداً اشاره به عبارت «رسیدگی به اعتبارنامه‌ها» شده است، بدون آنکه جزئیات امر موردتوجه قرار گرفته باشد. با این ترتیب، از قانون اساسی ما نظارت مضاعف مستفاد می‌شود. به همین جهت است که مجلس در آیین‌نامه داخلی خود (مباحث سوم و چهارم از فصل اول)، به تفصیل نحوه رسیدگی به اعتبارنامه‌ها را توسط نمایندگان پیش‌بینی نموده است. براین روند دو ایراد اساسی وارد است:

- یکی آنکه امر رسیدگی به اعتبارنامه‌ها اصولاً دارای ماهیت قضایی است. در نهاد سیاسی مجلس، اکثریت آراء و رقابت نمایندگان و گروههای سیاسی نقش تعیین کننده دارد که در این صورت، تضمینی برای اعمال بی‌طرفی و عدالت وجود ندارد. بنابراین، سپردن این امر مهم به مجلس، که در آن سرتوشت نمایندگان منتخب مستقیم مردم به نحو سیاسی رقم می‌خورد، به مصلحت نیست.

- دیگر آنکه، با رعایت تمام مراتب نظارت از طرف شورای نگهبان، ورود مجدد مجلس در این قضیه اولاً، اعتبار این شورا را مخدوش می‌کند و ثانیاً، آرای مردم که مبنای حاکمیت ملی است، دستخوش دسته‌بندیها و رقابتهای احتمالی سیاسی واقع می‌شود.

با این ترتیب، بازنگری موضوع اعتبارنامه نمایندگان و ارائه راه‌حل متعادل، مطلقاً ضرورت دارد.

۳- در بررسی و تصویب طرحها و لوایح عادی، کمیسیونها و مجلس از آزادی عمل لازم برخوردارند. این آزادی به حق لازمه کار پارلمانی است که در آن، حاکمیت ملی بیشتر و بهتر تأمین می‌شود. اما باید توجه داشت که طرحها و لوایح نوعاً با مقدمه توجیهی و متن منظم و حساب شده، تقدیم مجلس می‌گردد. پس از تصویب کلیات، هر نوع حکم و اصلاح و حذف و اضافه از اختیارات مجلس و نمایندگان

است. در این روند، چه بسا حذف یا اصلاح و یا اضافه کردن ماده‌ای بدون در نظر گرفتن جامعیت طرح یا لایحه پیشنهادی، اصل قانون را مصدوم و ناقص می‌نماید. مندرجات ماده ۱۰۰ در این خصوص، به نحوی است که این نگرانی را متبدر به ذهن می‌کند. بازنگری و ارائه روشی اطمینان بخش، بویژه در توسعه و تکمیل «شور نهایی» ضرورت دارد.

۴- کمیت و کیفیت آراء هر کدام حکمت خاصه خود را دارد:

- در مورد کمیت، اکثریت مطلق و خاص اساساً مربوط به اهمیت موضوع است که قانونگذار اساسی در این مورد توجهات لازم را نموده است. اکثریت نسبی درجایی است که تعدد انتخاب وجود دارد. در این موارد ظاهراً آیین‌نامه رعایت جوانب لازم را نموده است.

- در مورد کیفیت اخذ آراء، آراء علنی متناسب موضوعات و آراء مخفی متناسب اشخاص است. مواردی نظیر انتخاب افراد، تصویب اعتبارنامه‌ها، و آراء اعتماد و یا عدم اعتماد، در صورتی که موکول به رأی علنی باشد، اشخاص را رودر روی یکدیگر قرار می‌دهد. در این حالت ممکن است برخی رودربایستی‌های سیاسی نمایندگان را در دادن رأی تحت فشار قرار دهد و یا آنکه برخی کدورت‌ها ایجاد شود. بنابراین، در موارد اخیر، رأی علنی به صلاح نخواهد بود. در آیین‌نامه داخلی این موضوع کاملاً رعایت نشده است، از جمله اینکه در مورد اخذ رأی نسبت به اعتبارنامه (ماده ۲۱)

چنانچه صاحب اعتبارنامه تقاضای رأی علنی نماید، در این صورت رأی علنی با ورفه خواهد بود. این روش البته بدون ایراد نمی‌باشد و باید اصلاح شود.

۵- در خصوص لوایح و بویژه طرحهای فوری، باید توجه داشت که فوریت وقتی لازم می‌آید که مصلحت خاصی در فوریت و یا خسارت جبران‌ناپذیری در تأخیر، متصور باشد. در این خصوص هر چند که ماده ۱۱۷ آیین‌نامه ملاکهایی را برای فوریت بیان داشته است، اما در عمل مشاهده شده که برخی از اینگونه طرحها و لوایح چندان هم مقتضی فوریت نبوده و حال آنکه مجلس رأی بر فوریت آن داده است. فوریت از موارد کاملاً استثنایی است که در طول دوره قانونگذاری اصولاً نباید از یکی دو مورد تجاوز کند. در هر حال برای جلوگیری از تکرر در فوریت‌ها باید چاره‌ای اندیشید.

۶- در مورد معرفی هیأت وزیران به مجلس و رأی اعتماد به دولت، باید توجه داشت که وزیران شایسته و دولت مقبول، از خواسته‌های بمرحق ملت است تا بتوان توقعات مشروع مردم را به نحو احسن احقاق نمود. نمایندگان در این خصوص وظیفه‌ای بس خطیر دارند. رأی اعتماد به وزیران دولت، نه تنها دست کمی از تصویب قوانین ندارد، بلکه در اکثر موارد، اهمیت آن از قانونگذاری بیشتر است. مواد ۱۴۲ تا ۱۴۴ آیین‌نامه داخلی مجلس که به این موضوع پرداخته، انصافاً حق مطلب را ادا نکرده است. در این روند، نسبت به صلاحیت فردی و جمعی وزیران کمترین

رضایت و مؤاخذه اعضای قوه مجریه، در اجرای سیاستهای مورد نظر می‌باشد. در این خصوص، قانونگذار اساسی قسمت مهمی از آیین کار را مشخص کرده و آیین‌نامه داخلی تمهیداتی را به کار برده است. اما باید توجه داشت که استیضاح از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. چون موضوع مسئولیت سیاسی اعضای قوه مجریه حد و مرز مشخصی ندارد، ممکن است که نمایندگان خود را درگیر مسائل سطحی و بعضاً شکلی بنمایند و در نتیجه از صحت یا سقم قضایا بازمانند. در این مورد، آیین‌نامه داخلی برای رسیدگی دقیق مقررات شایسته‌ای را، به عنوان بررسی و تحقیق، بیان ننموده است. به همین جهت، موضوع از ابتدا تا انتها، در صحن پرتلاطم مجلس مورد بررسی زودگذر قرار می‌گیرد و در نتیجه، رأی اعتماد یا عدم اعتماد، از پشتوانه ماهوی ارزنده‌ای برخوردار نخواهد بود.

۹- قانون اساسی وظایف متعددی را بر عهده مجلس گذاشته است. آیین‌نامه داخلی در برخی از موارد به موضوع نپرداخته و راه سکوت را اختیار کرده است. آیین اجرای اصول هفتاد و هشتم (در تغییر خطوط مرزها) هفتاد و نهم (در محدودیتهای ضروری) هشتادم (در قرض و استقراض و کمکهای بلاعوض) هشتاد و دوم (در استخدام کارشناسان خارجی) هشتاد و سوم (در فروش بناها و اموال دولتی

تحقیق و بررسی به عمل می‌آید و در نتیجه، صلاحیت‌ها آنگونه که شایسته است مشخص نمی‌شود. تدوین ضوابط اصولی در این مورد ضرورت اجتناب‌ناپذیر دارد.

۷- تحقیق و تفحص (اصل هفتاد و ششم) سؤال (اصل هشتاد و هشتم) و رسیدگی به شکایات مردم (اصل نودم) بیش از آنکه حقوقی باشد، جنبه نظارت اطلاعی دارد. کسب اطلاع از طریق سؤال یا تحقیق و تفحص و یا وصول اطلاعات از طریق شکایات مردمی، مجلس را از کم و کیف آنچه که در کشور می‌گذرد مطلع می‌کند و ایسن نهاد سیاسی را وادار به جهت‌گیری‌های شایسته می‌نماید. به همین جهت، به جای مؤاخذه، بهتر آن است که در اجرای اصول مذکور فنون کسب و تکمیل اطلاعات به کار رود تا در تصویب قوانین، اظنه‌نظ‌های سیاسی، تذکر به مسئولان و استیضاح دولت یا وزیران به نحو شایسته به کار گرفته شود و مردم نیز در جریان امور قرار گیرند. در آیین‌نامه داخلی و مقررات قانونی اصل نودم قانون اساسی، تمهیداتی در این خصوص به کار گرفته شده، اما ساز و کار قضایایه نحوی است که جنبه بازخواستی آن بدون ضمانت اجرایی جنبه اطلاعی غلبه نموده است که شایسته تجدیدنظر می‌باشد.

۸- استیضاح رئیس جمهور، دولت یا وزیران (اصل هشتاد و نهم) یکی از مهمترین کارهای مجلس به شمار می‌رود که منظور از آن عنوان کردن نارسایی‌ها، اعلام عدم

بذل مساعی مشترکی است که در آن مفاهیم نظری و حقوقی، تجربیات و بررسی‌های تطبیقی به کار گرفته شود.

الف - بررسی مفاهیم نظری و حقوقی آیین‌نامه

آیین‌نامه ابزار کار مجلس است و مجلس وظایف و اختیاراتی را دارا است. پس بین وظایف و اختیارات و ابواب و فصول آیین‌نامه رابطه مستقیم وجود دارد. از آنجا که قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی و وظایف و اختیارات آنرا مشروحاً و به تفکیک بیان نموده است، علی‌الاصول طرح اولیه آیین‌نامه از این قانون ریشه و مایه می‌گیرد. در این مرحله آغازین است که ابعاد آیین‌نامه مشخص می‌شود و راه را برای اقدامهای بعدی ترسیم می‌کند. بنابراین، تحلیل حقوقی قضیه برای استدراک صحیح از اصول قانون اساسی و کشف منظور قانونگذار اساسی امری بدیهی و در عین حال ضروری است. در این مرحله، چنانچه خشت اول به درستی نهاده شود، می‌توان نسبت به نیل به آیین‌نامه مطلوب امیدوار بود.

بر فرض اتخاذ طرح اولیه از قانون اساسی، این طرح نیازمند معماری شایسته است تا، با تفکیک هر یک از موضوعها و ترسیم منطقی مراحل انجام کار پارلمانی، اولاً، معیار مناسبی برای سنجش آیین‌نامه گذاشته باشد و ثانیاً، در مراحل بعدی، تدوین آیین‌نامه جدید بر این منوال تعقیب شود.

غیر منحصراً به فرد) و یکصد و سی ونهم (در صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آن به داور) که مجلس بر آنها حق نظارت دارد، در آیین‌نامه پیش‌بینی نشده است. هر چند که برخی از این موارد (تظیر اصل هفتاد و هشتم) به ندرت اتفاق می‌افتد، پیش‌بینی قواعد و ارائه طریق نظارت، از آن جهت ضروری به نظر می‌رسد که در صورت نیاز، راه‌حل لازم وجود داشته باشد.

بستند دوم - یک طرح نسوین برای آیین‌نامه داخلی

پس از نگارش بر اهمیت آیین‌نامه داخلی، برای ایفای وظایف پارلمانی و مطالعه نظام قانونی کشور و وقوف بر اشکالها و نارسایی‌های عمده آیین‌نامه موجود، ضروری است که نسبت به تدوین آیین‌نامه‌های جامع، متناسب و منطقی اقدام شود.

ضمن اشاره به مراحل تحقیق و تدوین، فهرست عناوین و موضوع‌های طرح پیشنهادی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی را که از جهات مختلف قانونی، شکلی و موضوعی مورد مطالعه و بررسی دقیق مقدماتی قرار گرفته - به عنوان الگوی تدوین - ارائه می‌کنیم:

اول - مراحل تحقیق و تدوین

آیین‌نامه داخلی مجلس نسخه‌ای نیست که بتوان آنرا در یک محیط بسته پیچیده و آماده اجرا نمود، بلکه تدوین آن نیازمند

نگاه

دو کشوری را یافت که انطباق کامل با یکدیگر داشته باشد. بنابراین، مطالعه جامعه شناختی در کنار مطالعه تطبیقی، ما را در اقتباس و استفاده از مقررات کشورهای دیگر به احتیاط وامی‌دارد. از این رو، پس از بررسی تطبیقی و کشف برخی از آیین‌های جالب پارلمانی فقط در صورتی که آن قاعده با ویژگیهای ملی ما سازگاری داشته باشد، قابل استفاده خواهد بود. مثلاً اقتباس و کاربرد رأی اعتماد به وزیران از یک کشور دارای نظام حزبی پیشرفته برای کشور ما - که هنوز اولین گام رقابت‌های حزبی را به درستی برنداشته است - مناسب نخواهد بود.

د - تحلیل و گزینش

مواد آیین‌نامه فعلی، نظرات و پیشنهادهای نمایندگان و نتایج مطالعه تطبیقی از یک طرف و عناوین طرح جدید از طرف دیگر، مقدمات تحلیل قضیه و گزینش اصول و مواد را فراهم می‌کند. در این مرحله است که گروه تحقیق، پس از بررسی و تحلیل همه پیشنهادهای و نظرات واصله، مناسب‌ترین قاعده را انتخاب و به صورت ماده پیشنهادی تدوین می‌نماید.

ه - ارائه طرح نهایی

در این مرحله، با در اختیار داشتن الگوی جدید و مواد طرح، کار بترتیب و جمع‌بندی نهایی صورت می‌گیرد و گردش کار تمام

ب - بررسی تجربیات عملی و کسب نظرات و پیشنهادها

نمایندگان مجلس صالح‌ترین افراد برای معرفی معایب و محاسن آیین‌نامه فعلی و بیان کاستی‌ها و توقعات هستند. کسب نظر نمایندگان علاقمند، از طریق پرسشنامه، نقد و بررسی نظرات واصله و کشف جالب‌ترین پیشنهادها، ذخیره ارزنده‌ای است که کار تدوین آیین‌نامه را آسان می‌کند. اما باید توجه داشت که بهره‌برداری از این نظرات و پیشنهادها، هرچند که ممکن است واجد راههای عملی مطلوب باشد، اساس و پایه طرح را دگرگون و متزلزل نسازد تا ادامه کار به نحو مطلوب صورت گیرد.

ج - بررسی مطالعات تطبیقی

مطالعه نظام حقوقی کشورهای دیگر، بویژه آنهاییکه تجربیات پارلمانی بیشتری دارند، برای تدوین آیین‌نامه خالی از لطف نخواهد بود. به همین جهت، با بررسی تطبیقی نمونه‌هایی از نظامهای سیاسی که با نظام حقوقی کشور ما مشابهت و یا نزدیکی داشته باشد، می‌توان برخی از قواعد را به دست آورد که بتواند در آیین‌نامه مورد نظر، کارساز و راهگشا باشد.

در حقوق تطبیقی، هرچند که نظامهای حقوقی براساس پاره‌ای اشتراک‌ها (منطقه‌ای، سرزمینی و یا سیاسی) دسته‌بندی می‌شود و نظامهای هم‌خانواده با یکدیگر مقایسه می‌شود، اما نمی‌توان هیچ

موضوعها برای دفاع، آماده و به صورت طرح نهایی به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می شود.

فهرست عنوانهای اصلی

طرح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

عنوان مقدماتی: بیان موقعیت و صلاحیت های مجلس شورای اسلامی

باب اول - کلیات

فصل نخست - ساختار مجلس

* مبحث اول - تشکیل و افتتاح مجلس

اول - تشکیل

دوم - افتتاح

سوم - تشریفات

چهارم - جایگاهها و ضوابط آنها؛

الف - نمایندگان

ب - اعضای قوه مجریه و شورای

نگهبان

ج - مخبران و تماشاگران

* مبحث دوم - تشکیلات قانونی مجلس

اول - هیأت های رئیسه مجلس؛

الف - هیأت رئیسه سنی

و - همکاری با کمیسیون آیین نامه

سیر مراحل گذشته تجربه اندوخته ای به دست می دهد که نگهداری و استفاده از آن لازم می آید و ازدست دادن آن گران تمام می شود. بنابراین، برای توفیق در تصویب طرح پیشنهادی، همکاری گروه تحقیق با کمیسیون آیین نامه به منظور توجیه یک یک فصول و مواد ضروری خواهد بود. البته، این حق کمیسیون و سپس حق مجلس خواهد بود که آیین نامه داخلی را آنطور که صلاح می دانند به تصویب برسانند. اما تردیدی نیست که دفاع از مراحل انجام طرح و نتیجه طرح، بیشترین تضمین را برای به ثمر رساندن آن تا سرحد قانون به همراه خواهد داشت.

دوم - فهرست عناوین طرح

همانطور که قبلاً اشاره شد، گام اول

پی ریزی آیین نامه براساس قانون اساسی و

منطق حقوقی قضیه است. بدین منظور،

فهرست عناوین طرح مقدماتی، که در آن

همه جوانب امر مدنظر قرار گرفته، و در دو

باب و پنج فصل و هیجده مبحث تنظیم

شده است، جهت امعان نظر و ارزیابی

نمایندگان و دیگر صاحب نظران ارائه

می شود.

- الف - حق حضور
- ب - تکلیف حضور
- دوم - حضور اعضای شورای نگهبان؟
- الف - حق حضور
- ب - تکلیف حضور و مهلت اعلام نظر

فصل دوم - ساز و کار مجلس

- ✽ مبحث اول - جلسات؛
- اول - جلسات علنی
- دوم - جلسات غیر علنی
- سوم - جلسات غیر رسمی و غیر علنی
- ✽ مبحث دوم - نطق‌ها و مذاکرات
- اول - نطق‌ها؛
- الف - گزارش رئیس مجلس
- ب - نطق قبل از دستور نمایندگان
- دوم - مذاکرات
- ✽ مبحث سوم - آراء
- اول - کمیت آراء؛
- الف - اکثریت مطلق
- ب - اکثریت نسبی
- ج - اکثریت خاص
- دوم - کیفیت آراء؛
- الف - قیام و قعود و یا باکلید برقی

- ب - هیأت رئیسه موقت
- ج - هیأت رئیسه دائم
- دوم - کمیسیونها و شعب
- الف - شعب و کمیسیونهای تأسیسی؛

۱- شعب کمیسیون تحقیق

۲- کمیسیون تحقیق

۳- کمیسیون آیین نامه

۴- کمیسیون حقوقی

ب - کمیسیونهای دائم

ج - کمیسیونهای موقت؛

۱- کمیسیونهای خاص

۲- کمیسیونهای مشترک

۳- کمیسیونهای ویژه

۴- کمیسیون جامع

۵- کمیسیون هم‌آهنگی

د - مقررات مشترک کمیسیونها

✽ مبحث سوم - تشکیلات و امور اداری و پشتیبانی مجلس

- اول - دفتر ریاست و دفتر هیأت رئیسه
- دوم - سازمان اداری شامل ادارات کل؛ روابط عمومی، قوانین، خدمات و امور مالی و اداری
- سوم - دفتر نمایندگان
- چهارم - مرکز پژوهشها

✽ مبحث چهارم - حضور اعضای قوه مجریه و شورای نگهبان در مجلس

اول - حضور اعضای قوه مجریه؛

- ب - علنی یا ورقه
- ج - مخفی یا ورقه
- د - با مهره سیاه و سفید

- ب - دفتر محلی
- پنجم - تعطیلات و مرخصی ها؛
- الف - مأموریت های فردی
- ب - هیأت های پارلمانی
- ششم - پایان نمایندگی؛
- الف - غیبت
- ب - استعفاء
- ج - بیماری طولانی

فصل سوم - نمایندگان

* مبحث اول - رسمیت نمایندگان در مجلس

- اول - سوگند نمایندگان
- دوم - رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان

باب دوم - وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی

* مبحث دوم - حقوق و تعهدات نمایندگان

- اول - مصونیت نمایندگان؛
- الف - اصل مصونیت
- ب - استثنائات
- دوم - تعهدات نمایندگان؛
- الف - تعهدات انضباطی
- ب - تعهدات اخلاقی
- سوم - حقوق نمایندگان؛
- الف - حقوق مالی
- ب - تأمین اجتماعی
- ج - حقوق معنوی
- چهارم - دفتر ارتباط مردمی نمایندگان؛

فصل اول - قانون گذاری

* مبحث اول - قوانین

- اول - صلاحیت عام قانون گذاری
- دوم - صلاحیت خاص قانون گذاری
- سوم - تفویض اختیار قانون گذاری؛
- الف - قوانین آزمایشی
- ب - تصویب دائمی اساسنامه ها
- چهارم - تفسیر قوانین

- الف - دفتر مرکزی
- ب - دفتر محلی
- چهارم - مأموریتها و هیأت های نمایندگی؛
- الف - مأموریت های فردی

* مبحث دوم - مراحل رسیدگی و تصویب طرحها و لوایح عادی

- اول - پیشنهادها؛
- الف - لوایح قانونی
- ب - طرح های قانونی نمایندگان

فصل دوم - نظارت

§ مبحث اول - نظارت تأسیسی

اول - نظارت بر تشکیل دولت؛

الف - تسلیم برنامه دولت به

مجلس و معرفی وزیران

ب - بررسی موضوع در کمیسیونها

شامل:

۱ - بررسی برنامه دولت

در کمیسیون جامع

۲ - بررسی صلاحیت وزیران

در کمیسیون تحقیق

۳ - بررسی نهایی در کمیسیون

هم آهنگی

ج - بررسی مجلس و رأی اعتماد

دوم - نظارت در جریان کار دولت؛

الف - در تغییر وزیران

ب - در مورد مسائل مهم و مورد

اختلاف دولت

§ مبحث دوم - نظارت اطلاعی

اول - شکایات مردم از قوای سه گانه؛

الف - شکایت

ب - رسیدگی در کمیسیون

ج - اقدام مجلس

دوم - تذکر و سؤال؛

الف - تذکر به رئیس جمهور و

وزیران

ب - سؤال؛

۱ - سؤال از وزیر

ج - طرحهای شورای عالی استانها:

(۱) بی واسطه (۲) با واسطه

دوم - اعلام وصول طرحها و لوایح و

ارجاع همزمان آنها به کمیسیون

حقوقی و کمیسیون مربوطه

سوم - رسیدگی کلیات در کمیسیون

چهارم - رسیدگی و تصویب کلیات در

مجلس (شور اول)

پنجم - رسیدگی و تصویب مواد در

کمیسیون

ششم - رسیدگی و تصویب مواد در

جلسه علنی (شور دوم)

هفتم - شور نهایی؛

الف - بررسی و تنظیم در کمیسیون

حقوقی

ب - تصویب مجلس

§ مبحث سوم - مراحل رسیدگی و

تصویب طرحها و لوایح فوری

اول - در طرحها و لوایح یک فوریتی

دوم - در طرحها و لوایح دو فوریتی

سوم - در طرحها و لوایح سه فوریتی

§ مبحث چهارم - نظارت بر مصوبات

مجلس و تایید آن

اول - نظارت شورای نگهبان

دوم - حل اختلاف شورای نگهبان و

مجلس

۲ - سؤال از رئیس جمهور
سوم - تحقیق و تفحص

* مبحث سوم - نظارت استصوابی
اول - در قراردادهای بین‌المللی
دوم - در تغییر خطوط مرزها
سوم - در محدودیتهای ضروری
چهارم - در قرض و استقراض
پنجم - در تشکیل شرکتهای خارجی
ششم - در استخدام کارشناسان خارجی
هفتم - در فروش بناها و اموال دولتی
هشتم - در صلح دعاوی دولت و یا
ارجاع به داری

* مبحث چهارم - نظارت مالی
اول - آیین تصویب بودجه
دوم - آیین نظارت بر اجرای بودجه (از طریق دیوان محاسبات)

* مبحث پنجم - نظارت سیاسی
اول - مسؤلیت سیاسی رئیس جمهور و وزیران
دوم - استیضاح وزیران؛
الف - طرح استیضاح
ب - تکلیف وزیر یا هیأت وزیران
ج - بررسی در مجلس
د - رأی مجلس
سوم - استیضاح رئیس جمهور؛
الف - طرح استیضاح
ب - تکلیف رئیس جمهور
ج - بررسی مجلس و اعلام رأی