

# Feasibility Study on Formulating Special Bylaws for Internal Committees of the Islamic Consultative Assembly (Majlis)

Roohollah Makarem<sup>1</sup>, Vahid Heydari<sup>2</sup>, Amin Pejman<sup>3</sup>

<sup>1</sup> PhD., Student, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran  
(Corresponding author). r.makarem1996@gmail.com

<sup>2</sup> PhD., Student, Department of Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran. v.heydari@isu.ac.ir

<sup>3</sup> PhD., Student, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. amin.pejman@ut.ac.ir

## Abstract

The administration of internal parliamentary committees constitutes the core of the legislative and oversight processes. While some aspects of these processes are regulated by law, others are addressed in the internal resolutions of certain committees. This study, employing a descriptive-analytical method, seeks to answer the following legal question: What are the potential legal challenges in allowing the internal committees of the Islamic Consultative Assembly to formulate their own bylaws, and what solutions exist to address these challenges? In response, it must be noted that the provisions of internal committee bylaws can be categorized into four distinct types: (1) “reiteration of statutory provisions,” (2) “elaboration on the executive details of legal rulings,” (3) “legislating in areas where the law is silent,” and (4) “enacting provisions contrary to the law.” Regarding the legal nature of these bylaws, two hypotheses exist. The first hypothesis considers all such provisions as inherently legislative in nature, arguing that they should exclusively be incorporated into the *Internal Regulations of the Parliament Act*. Conversely, the second hypothesis, while acknowledging the possibility of committee-formulated bylaws, emphasizes that the core legislative and oversight procedures within committees must be stipulated by law, with bylaws only permitted to address procedural necessities specific to each committee. This study identifies key challenges, such as “the incompatibility of committee-formulated bylaws with Article 85 of the Constitution” and “the lack of legal authority for committees to enact bylaws,” and proposes reforms. It recommends that, while expanding the *Internal Regulations of the Parliament Act* to comprehensively address committee administration, committees should only be granted minimal authority—and only when necessary—to regulate certain executive details through their respective bylaws.

**Keywords:** Committee Bylaws, Internal Regulations of Parliament Act, Legislation, Constitution, Islamic Consultative Assembly (Majlis).

---

**Cite this article:** Makarem, R., Heydari, V. & Pejman, A. (2025). Feasibility Study on Formulating Special Bylaws for Internal Committees of the Islamic Consultative Assembly (Majlis). *Parliament and Legislation*, 1(1), p. 131-152. <https://doi.org/10.22034/MLAW.2025.10624>

**Received:** 2024-09-21 ; **Revised:** 2024-10-29 ; **Accepted:** 2024-10-19 ; **Published online:** 2025-04-09

© The Author(s).

**Article type:** Research Article

**Publisher:** Islamic Parliament Research Center



## امکان‌سنجی تنظیم آیین‌نامه‌های اختصاصی برای کمیسیون‌های داخلی مجلس

روح اله مکارم<sup>۱</sup>، وحید حیدری<sup>۲</sup>، امین پژمان<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

r.makarem1996@gmail.com

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران. v.heydari@isu.ac.ir

<sup>۳</sup> دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. amin.pejman@ut.ac.ir

### چکیده

نحوه اداره کمیسیون‌های داخلی مجلس به‌مثابه هسته اصلی فرایند قانونگذاری و نظارت تلقی می‌شود. بخشی از این فرایندها در قانون و بخشی دیگر در مصوبات داخلی برخی از کمیسیون‌ها بیان شده است. پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این سوال است که از منظر حقوقی، آسیب‌های وضع آیین‌نامه داخلی برای کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی توسط خود این کمیسیون‌ها چیست و چه راهکارهایی برای رفع این آسیب‌ها وجود دارد؟ در پاسخ باید گفت که مفاد آیین‌نامه‌های داخلی کمیسیون‌ها در چهار دسته قابل تفکیک است که عبارتند از: «تکرار مواد قانونی»، «بیان جزئیات اجرایی احکام قانونی»، «وضع حکم در حیطه سکوت قانون» و «وضع حکم مغایر قانون». در تحلیل ماهیت احکام این آیین‌نامه‌ها نیز دو فرض وجود دارد. فرض اول تمامی احکام این آیین‌نامه‌ها را دارای ماهیت تقنینی می‌داند و صرفاً باید در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس گنجانده شود. در مقابل، فرض دوم با پذیرش امکان تصویب آیین‌نامه توسط کمیسیون‌ها تأکید می‌کند که فرایند اصلی رسیدگی‌های تقنینی و نظارتی در کمیسیون باید در قانون ذکر شود؛ اما آیین‌نامه‌ها نیز صرفاً امکان بیان اقتضائات اجرایی در هر کمیسیون را دارند. این نوشتار با شناسایی آسیب‌هایی مانند «مغایرت وضع آیین‌نامه توسط کمیسیون‌ها با اصل ۸۵» و «عدم صلاحیت کمیسیون‌ها در وضع آیین‌نامه» برای اصلاح وضع موجود پیشنهاد می‌کند تا ضمن تکمیل مواد مرتبط با نحوه اداره کمیسیون‌ها در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، صرفاً در مواقع مورد نیاز، صلاحیت وضع برخی جزئیات اجرایی و به صورت حداقلی به آیین‌نامه هر کمیسیون واگذار شود.

**کلیدواژه‌ها:** آیین‌نامه کمیسیون‌های مجلس، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، قانونگذاری، قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی.

**استاد به این مقاله:** مکارم، روح‌اله؛ حیدری، وحید؛ پژمان، امین (۱۴۰۴). امکان‌سنجی تنظیم آیین‌نامه‌های اختصاصی برای کمیسیون‌های داخلی مجلس.

مجلس و قانونگذاری، ۱۱(۱)، ص ۱۳۱-۱۵۲. <https://doi.org/10.22034/MLAW.2025.10624>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۳۱؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۳/۰۷/۲۸؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۰۸؛ تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۴/۰۱/۲۰

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان.

## ۱. مقدمه

نهاد قانون‌گذار بنابر ضرورت انجام وظایف خود و نیز ساختار ترکیبی آن از نمایندگان ملت، اساساً نمی‌تواند به صورت بسیط به انجام وظایف تقنینی و نظارتی خویش همت گمارد. بدیهی است که تجمع ۲۹۰ نفر نماینده منتخب ملت در قالب بزرگ‌ترین هیئت سیاسی در یک نظام حقوقی، بدون لحاظ چارچوب معین فعالیت و نیز سازمان متناسب با صلاحیت‌های اعطایی به ایشان، قادر به اعمال صلاحیت‌های خویش نیست. بنابراین، ناگزیر باید ساختار و بافتار مناسبی در نظر گرفته شود؛ تا از رهگذر آن، جریان امور برطبق صلاحدید قوه مؤسس و صوابدید مقتن اساسی پیش رود. ضوابط اعمال قوه مقننه در قانونی با نام «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»<sup>۱</sup> تدوین می‌شود. حکم مزبور، بنابر تصریح اصول شصت و پنجم و شصت و هشتم قانون اساسی است؛ آنجا که مقرر می‌دارد: «... جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دوسوم مجموع نمایندگان رسمیت می‌یابد و تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد...» و «ترتیب انتخاب رئیس و هیئت‌رئیس مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد». بنابر تصریحات یاد شده، نحوه اداره امور داخلی مجلس به قانون آیین‌نامه داخلی واگذار شده است. از سوی دیگر، برای اینکه کارویژه‌های تقنینی و نظارتی مجلس در مسیر درست پیش رود؛ لاجرم نیاز به تخصصی شدن موضوعات و تجمع نمایندگان با محوریت این تخصص خواهد بود، که این امر در سنت پارلمانی با نام «کمیسیون» شناخته می‌شود. کارگروه‌های تخصصی هرکدام در حوزه فعالیت خود، پیش از رسیدگی به فعالیت‌های تقنینی و نظارتی در صحن مجلس، با بررسی و ارزیابی آنها بار مهمی را از دوش مجلس برمی‌دارند (زارعی، ۱۳۸۹، ص ۴۹).

به عبارت دیگر، پارلمان‌ها از دو نهاد صحن علنی و کمیسیون‌های تخصصی تشکیل شده‌اند. صحن علنی، مجمعی از کل نمایندگان است و نمایندگان در آن فارغ از هرگونه نظام سلسله‌مراتبی و به طور برابر، حق رأی و اظهارنظر در خصوص طرح‌ها و لوایح را دارند. برعکس، کمیسیون‌های تخصصی مجامعی کوچک از نمایندگان مجلس هستند. نمایندگان، بیشتر برحسب تخصص، تجربه و علاقه‌مندی به موضوع تخصصی کمیسیون‌ها، به عضویت آنها درمی‌آیند و حق اظهارنظر، اصلاح، تصویب یا رد پیشنهادها، تقنینی ارجاع شده به آن کمیسیون خاص را دارند (وکیلیان، ۱۳۹۰، ص ۲۵۴-۲۵۵). مطالعات تاریخی نشان می‌دهد که سابقه حضور این کمیسیون‌ها یا انجمن‌ها به میزان حضور نهاد پارلمان در ایران بوده است (ططری و یزدانی، ۱۳۹۰، ص ۱۱۸). بخشی از فعالیت مجلس در اعمال صلاحیت‌های خویش در کمیسیون‌ها اتفاق می‌افتد. به همین علت، بخشی از قانون آیین‌نامه داخلی درباره کمیسیون‌ها، تعداد و

۱. از این به بعد به اختصار «قانون آیین‌نامه داخلی» نامیده می‌شود.

عناوین آنها، تعداد و چگونگی انتخاب اعضای آنها، حیطه صلاحیت هریک و سایر موضوعات مربوط به آن است. به عنوان نمونه به موجب قانون آیین نامه داخلی مجلس، کمیسیون ها به دو گروه تخصصی و خاص تقسیم می شوند. هم اکنون ۱۳ کمیسیون تخصصی و ۶ کمیسیون خاص در مجلس فعالیت دارند. علاوه بر احکام مربوط به کمیسیون ها در قانون آیین نامه داخلی، برخی از کمیسیون های مجلس به صورت جداگانه اقدام به تصویب آیین نامه داخلی برای نحوه برگزاری و اداره جلسات خود کرده اند. نوشتار حاضر با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این سؤال است که: «آسیب های وضع آیین نامه داخلی برای کمیسیون های مجلس شورای اسلامی توسط خود این کمیسیون ها چیست؟ و چه راهکارهایی برای رفع این آسیب ها وجود دارد؟» ضرورت انجام این پژوهش از این منظر قابل توجیه است که تاکنون، آیین فعالیت کمیسیون های مجلس شورای اسلامی در هاله ای از ابهام از حیث صلاحیت و عدم شفافیت بوده و این امر ممکن است اعمال صلاحیت های اعطایی به مجلس به موجب قانون اساسی را با خدشه و ابهام مواجه سازد. نسبت به پیشینه این نوشتار باید گفت که موضوع آن، تاکنون به صورت مستقل در آثار پژوهشی مورد بررسی قرار نگرفته است. این موضوع به صورت مختصر در گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی با عنوان «آسیب شناسی نظام قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)» مورد اشاره قرار گرفته است. در آن گزارش «روشن نبودن آیین بررسی کمیسیون ها در آیین نامه داخلی» یکی از آسیب های نظام تقنینی بر شمرده شده است (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۸۷). بنابراین، نوشتار حاضر مبتنی بر سؤالات پیش گفته در کنار ضرورت و لزوم، واجد وصف نوآوری و بدیع خواهد بود. در ادامه ابتدا وضعیت موجود آیین نامه داخلی کمیسیون های مجلس، توصیف و سپس، ضرورت تعیین تکلیف نسبت به فرآیند رسیدگی در کمیسیون تشریح می شود. بعد از آن، ماهیت احکام مرتبط با فرآیند رسیدگی در کمیسیون، ارزیابی خواهد شد. در انتها برای اصلاح وضعیت موجود، پیشنهادهایی ارائه می گردد.

## ۲. وضعیت موجود آیین رسیدگی در کمیسیون های مجلس شورای اسلامی

بند دوم از مبحث دوم فصل اول در ذیل باب اول از قانون آیین نامه داخلی، با عنوان «شعب و کمیسیون ها»، برخی قواعد مربوط به کمیسیون ها را مطرح می کند. البته قواعد مربوط به کمیسیون ها منحصر در این مبحث نیست و برخی دیگر از مواد قانون مذکور نیز به این موضوع اشاره دارند. اهم احکام مربوط به کمیسیون ها در آیین نامه داخلی مجلس به شرح زیر است:

۱) فرآیند قانون گذاری در کمیسیون (مواد (۱۲۷) تا (۱۴۸) قانون).

۲) تقسیم کمیسیون ها به کمیسیون های خاص و تخصصی و شرح وظایف آنها (مواد (۳۹) تا (۵۸) قانون).

- ۳) نحوه تعیین کمیسیون هریک از نمایندگان و تغییر آن (مواد (۳۶)، (۳۷) و (۶۲) قانون).
- ۴) نحوه تشکیل کمیته‌های فرعی و کارگروه کارشناسی (مواد (۵۹) و (۱۴۲) قانون).
- ۵) ارکان کمیسیون‌ها (ماده (۶۰) و (۶۳) قانون).
- ۶) چگونگی و نصاب رأی‌گیری (ماده (۶۱) و (۱۱۷) قانون).
- ۷) مدعوین کمیسیون (مواد (۶۵) و (۱۴۳) قانون).
- ۸) گزارش عملکرد کمیسیون و ضوابط گردش اوراق در آن (مواد (۶۵) تا (۶۷) قانون).
- ۹) غیبت نمایندگان در کمیسیون (تبصره «۲» ماده (۶۸) و ماده (۸۸) قانون).
- ۱۰) فرآیند رأی اعتماد در کمیسیون (ماده (۲۰۲) قانون).
- ۱۱) فرآیند سؤال از وزیران و رئیس‌جمهور در کمیسیون (مواد (۲۰۷) تا (۲۱۰) قانون).
- ۱۲) فرآیند تحقیق و تفحص در کمیسیون (مواد (۲۱۲) تا (۲۱۵) قانون).
- ۱۳) فرآیند استیضاح وزیر در کمیسیون (ماده (۲۲۱) قانون).

احکام مرتبط با نحوه اداره کمیسیون‌ها به دو صورت در قانون آیین‌نامه داخلی یافت می‌شود. برخی از این احکام به صورت عام بیان شده است و می‌تواند در موضوعات مختلف مبنای عمل باشد. برخی دیگر از این احکام، مرتبط با کیفیت اداره کمیسیون در یک موضوع خاص هستند. به عنوان مثال، قانون آیین‌نامه داخلی در اصلاح جزئی در خطوط مرزها<sup>۱</sup>، نحوه رسیدگی به لوایح برنامه و بودجه سالیانه کل کشور<sup>۲</sup>، همه‌پرسی موضوع اصل پنجاه و نهم (۵۹) قانون اساسی<sup>۳</sup>، حدود و ثغور فعالیت کمیسیون‌های مجلس را به صورت خاص تعیین کرده است. توجه قانون آیین‌نامه داخلی به کمیسیون‌ها به نحوی است که در اکثر مواد این قانون، کمیسیون‌های خاص و تخصصی - هریک به فراخور موضوعات مربوطه - نقش‌آفرین هستند. اما در قانون آیین‌نامه داخلی، بیان جزئیات احکام مرتبط با صحن مجلس بیشتر از کمیسیون‌ها مورد توجه واقع شده است. به عبارت دیگر، قانون آیین‌نامه داخلی در خصوص برخی موضوعات در صحن، احکامی را بیان کرده، ولی احکام مشابه همان موضوع در کمیسیون را تعیین تکلیف نکرده است. از جمله موضوعاتی که درباره صحن مورد توجه قرار گرفته، اما اعمال و نحوه آن در کمیسیون‌ها مغفول واقع شده، به شرح زیر است:

- ۱) بیان اخطار و تذکر در کمیسیون.
- ۲) بیان نطق در کمیسیون.
- ۳) تعداد و میزان صحبت هریک از مدعوین و نمایندگان موافق و مخالف.

۱. مواد (۱۷۴) و (۱۷۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. مواد (۱۸۰) و (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۳. ماده (۲۰۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

- ۴) نحوه علنی یا غیرعلنی بودن مذاکرات کمیسیون.<sup>۱</sup>
- ۵) شیوه نامه نگاری از طرف کمیسیون.
- ۶) تنظیم زمان جلسات عادی و فوق العاده کمیسیون.
- ۷) وظایف هریک از ارکان کمیسیون.
- ۸) جایگاه نشستن هریک از نمایندگان در کمیسیون.

در تمامی موارد فوق، احکام مرتبط با صحن در قانون آیین نامه داخلی مطرح شده؛ اما امکان اجرا یا عدم اجرای آن در کمیسیون ها محل ابهام است. به عنوان مثال ماده (۱۰۲) قانون آیین نامه داخلی<sup>۲</sup> در خصوص نحوه برگزاری جلسات غیرعلنی صحن، احکام را ذکر می کند؛ اما نحوه تشکیل علنی یا غیرعلنی جلسات کمیسیون ها در قانون، تعیین تکلیف نشده است. افزون بر این، در احکام مربوط به تشکیلات مجلس نیز برخی از موضوعات در قانون آیین نامه داخلی، ناقص بیان شده است. به عنوان مثال، می توان به چگونگی انتخاب نمایندگان مجلس برای انجام مأموریت اشاره کرد. در این خصوص، صرفاً ماده (۸۱) قانون آیین نامه داخلی بیان می دارد: «مأموریت های رسمی فردی و جمعی نمایندگان برای شرکت در سمینارها، اجلاس ها و بازدیدهای فنی و تخصصی در داخل و یا خارج از کشور با تصویب کمیسیون ذی ربط و تأیید هیئت رئیسه انجام خواهد شد. نتایج حاصل از مأموریت به آن کمیسیون و هیئت رئیسه مجلس تسلیم می گردد». در این ماده، فرآیند شکلی تعیین مأمور به صورت کلی بیان شده است و جزئیاتی از قبیل تعداد مأموریت های مجاز داخلی یا خارجی برای یک نماینده یا چگونگی اداره مأموریت های گروهی نمایندگان بیان نشده است. به عنوان مثال دیگر، می توان به چگونگی به کارگیری مشاورین کمیسیون اشاره کرد. در تبصره «۳» ماده (۴۵) قانون آیین نامه داخلی آمده است که: «کمیسیون های تخصصی مجلس می توانند به تعداد کافی مشاور ذی صلاح به ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند، از طریق هیئت رئیسه به خدمت بگیرند».

۱. در ماده (۳) قانون شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها، آمده است که مشروح مذاکرات و آرای مخالفین و موافقین و ممتنعین در صحن و کمیسیون های مجلس باید انتشار یابد. با این حال در خصوص پخش زنده جلسات کمیسیون از رادیو یا تلویزیون در قانون مذکور حکمی بیان نشده است.

۲. ماده ۱۰۲- در صورت اضطرار که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای کتبی رئیس جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیرعلنی تشکیل می شود. در این صورت، تقاضاکنندگان ادله خویش را مبنی بر وجود شرایط اضطرار و اقتضای امنیت کشور و در نتیجه لزوم برگزاری غیرعلنی جلسه رسمی مجلس، حداکثر تا مدت پانزده دقیقه، متوالیاً و یا متناوباً در دو نوبت ارائه و سپس يك نفر به عنوان مخالف حداکثر تا پانزده دقیقه صحبت می کند، در صورت تصویب دوسوم حاضران، کار رسیدگی در جلسه غیرعلنی ادامه می یابد، در غیر این صورت، جلسه به حالت علنی بازگشته و به روال عادی عمل خواهد کرد.

این ماده به امکان به‌کارگیری مشاور برای کمیسیون اشاره دارد؛ اما تعداد و وظایف مشاوران و چگونگی و مدت همکاری یا سایر جزئیات در آن ذکر نشده است. برای تکمیل موارد نقص قانون آیین‌نامه داخلی از قبیل موارد مذکور، برخی از کمیسیون‌ها به تصویب موادی برای بیان نحوه گردش کار و رسیدگی در کمیسیون با عنوان «آیین‌نامه داخلی کمیسیون» اقدام کرده‌اند. این اقدام بدون وجود حکم مقرر قانونی، در رویه برخی از کمیسیون‌ها تثبیت شده است. کمیسیون‌هایی که در دوره یازدهم به تصویب آیین‌نامه داخلی مبادرت ورزیدند، به شرح زیر است:

(۱) کمیسیون اصل نودم قانون اساسی.

(۲) کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها.

(۳) کمیسیون قضایی و حقوقی.

(۴) کمیسیون تلفیق برنامه هفتم پیشرفت.

(۵) کمیسیون اجتماعی.

(۶) کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری.

(۷) کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی.

محتوای آیین‌نامه داخلی کمیسیون‌ها دارای تفاوت‌ها و شباهت‌هایی است و همه یکسان نیستند. در جدول (۱) موضوعات طرح‌شده در هریک از این آیین‌نامه‌ها آمده است

جدول ۱- محتوای آیین‌نامه کمیسیون‌های مجلس در دوره یازدهم

| اصل نودم<br>قانون<br>اساسی | امور داخلی<br>کشور و<br>شوراها | قضایی و<br>حقوقی | تلفیق | امنیت ملی و<br>سیاست<br>خارجی | آموزش،<br>تحقیقات<br>و فناوری | اجتماعی |                                          |
|----------------------------|--------------------------------|------------------|-------|-------------------------------|-------------------------------|---------|------------------------------------------|
|                            | *                              | *                | *     | *                             | *                             | *       | تعیین زمان برگزاری جلسات                 |
| *                          |                                |                  |       |                               |                               |         | وظایف و اختیارات کمیسیون                 |
|                            | *                              | *                | *     | *                             | *                             | *       | تعیین دستور هفتگی جلسات و تغییر آن       |
|                            | *                              |                  |       | *                             |                               | *       | وظایف و اختیارات هیأت رئیسه کمیسیون      |
|                            | *                              |                  |       | *                             |                               | *       | تعیین جایگاه اعضای کمیسیون               |
|                            | *                              |                  |       | *                             |                               | *       | نصاب رسمیت کمیسیون                       |
|                            | *                              | *                | *     | *                             | *                             | *       | چگونگی ثبت حضور و تأخیر اعضا             |
| *                          |                                | *                | *     | *                             | *                             | *       | مدعوین کمیسیون                           |
|                            | *                              | *                |       | *                             | *                             | *       | بازدیدها و مأموریت‌های داخلی و خارجی     |
|                            | *                              |                  |       |                               |                               | *       | وظایف سخنگوی کمیسیون                     |
| *                          | *                              | *                | *     | *                             | *                             | *       | تعیین کمیته‌های فرعی و احکام مرتبط با آن |
|                            | *                              | *                | *     | *                             |                               | *       | مدت زمان تذکر، مخالفت و موافقت           |
| *                          | *                              | *                |       | *                             | *                             | *       | شیوه بررسی و پاسخ به نامه‌های کمیسیون    |

| اصل نودم<br>قانون<br>اساسی | امور داخلی<br>کنسور و<br>شوراها | قضایی و<br>حقوقی | تلفیق | امنیت ملی و<br>سیاست<br>خارجی | آموزش،<br>تحقیقات<br>و فناوری | اجتماعی |                                           |
|----------------------------|---------------------------------|------------------|-------|-------------------------------|-------------------------------|---------|-------------------------------------------|
|                            |                                 | *                |       |                               | *                             |         | گزارش عملکرد کمیسیون                      |
| *                          | *                               | *                |       | *                             | *                             | *       | تعیین مشاورین کمیسیون و احکام مرتبط با آن |
| *                          |                                 |                  | *     |                               |                               |         | تشکیلات کمیسیون                           |
| *                          |                                 |                  |       |                               |                               |         | آیین رسیدگی به شکایات                     |

همانطور که در جدول (۱) آمده است، تفاوت‌ها و شباهت‌هایی بین آیین‌نامه‌ها وجود دارد. موضوعات «تعیین زمان برگزاری جلسات»، «تعیین دستور هفتگی جلسات»، «چگونگی ثبت حضور و تأخیر اعضای کمیسیون»، «تعیین کمیته‌های فرعی»، «شیوه بررسی و پاسخ به نامه‌های کمیسیون» و «تعیین مشاورین کمیسیون» در اکثر آیین‌نامه کمیسیون‌ها مطرح شده است. البته در هریک از این موضوعات، ممکن است در هر آیین‌نامه محتوای متفاوتی وجود داشته باشد. به عنوان مثال، در اکثر آیین‌نامه کمیسیون‌ها در خصوص کمیته‌های فرعی تعیین تکلیف شده است؛ اما هر کمیسیون متناسب با مأموریت‌های خود در تعداد و عناوین کمیته‌ها متفاوت است. برخی موضوعات نیز صرفاً در برخی از آیین‌نامه‌ها ذکر شده که عبارتند از: «وظایف و اختیارات کمیسیون»، «وظایف سخنگوی کمیسیون»، «گزارش عملکرد کمیسیون»، «تشکیلات کمیسیون» و «آیین رسیدگی به شکایات». در تحلیل مفاد آیین‌نامه کمیسیون‌ها باید گفت که هر کمیسیون حسب صلاح دید خود، اقدام به تصویب آیین‌نامه داخلی می‌کند و رویه ثابتی در این زمینه وجود ندارد. با این حال، می‌توان محتوای کلی آنها را در چند محور تقسیم‌بندی کرد.

الف) برخی از احکام مشتمل بر «وظایف اختصاصی کمیسیون» است. به عنوان مثال در مواد (۹) تا (۳۲) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نود، احکامی در خصوص نحوه دریافت و رسیدگی به شکایات واصله از شهروندان آمده است. همچنین در ماده (۲) آیین‌نامه داخلی کمیسیون تلفیق، تعداد حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی را حسب مورد محدود کرده<sup>۱</sup> و در تبصره «۲» این ماده تأکید شده است که نماینده دولت باید در جایگاه خود استقرار یابد و امکان جابه‌جایی در حین برگزاری جلسه را ندارد.<sup>۲</sup> این

۱. ماده ۲- در جلسات کمیسیون سازمان برنامه و بودجه کشور حداکثر هشت (۸) نفر دیوان محاسبات دو (۲) نفر، مرکز پژوهش‌ها دو (۲) نفر مجمع تشخیص مصلحت نظام بانک مرکزی اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران اتاق تعاون، خزانه‌داری کل کشور و نماینده معاونت‌های قوانین و نظارت هر کدام یک (۱) نفر و سایر مسئولان و دستگاه‌های اجرایی با نظر کمیته ذیربط و اشخاص حقیقی و حقوقی با تأیید رئیس جلسه می‌توانند حضور یابند، تا در صورت نیاز و ضرورت، طبق آیین‌نامه یا به تشخیص رئیس جلسه نظرات خود را بیان نمایند.

۲. تبصره ۲- نمایندگان دولت فقط در جایگاه تعیین شده استقرار می‌یابند و مجاز به نشستن و تردد در محل استقرار نمایندگان نمی‌باشند.

احکام، اقتضانات خاص این کمیسیون‌ها است.

ب) برخی از احکام این آیین‌نامه‌ها، تکرار مفاد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس است و محتوای جدیدی ندارد. به‌عنوان مثال، مواد مرتبط با نصاب رسمیت جلسات در آیین‌نامه کمیسیون‌ها مشابه حکم مذکور در ماده (۶۱) قانون آیین‌نامه داخلی است و تکرار محسوب می‌شود. چنین موادی در برخی از آیین‌نامه‌ها وجود دارد. از سوی دیگر، برخی از احکام در حیطه سکوت قانون است.

ج) برخی از احکام این آیین‌نامه‌ها نیز با قانون آیین‌نامه داخلی مغایر است. به‌عنوان مثال، در ماده (۱۲) آیین‌نامه داخلی کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه آمده است که: «تجدید نظر در مصوبات به درخواست کتبی یک‌سوم اعضای کمیسیون و تصویب دوسوم اعضای حاضر، امکان‌پذیر است...». اطلاق ماده مذکور با تبصره «۲» ماده (۱۴۳) قانون<sup>۱</sup> مغایر است. بدین صورت که حکم مذکور در ماده (۱۲) عام است. اگر تجدید نظر در مصوبه کمیسیون بعد از چاپ گزارش آن باشد و این گزارش در دستور هفتگی درج نشده باشد؛ طبق قانون باید به تصویب دوسوم اعضای کمیسیون برسد. لذا، در چنین حالتی الزاماً تصویب دوسوم حاضران نمی‌تواند موجب تغییر گزارش کمیسیون گردد؛ بلکه طبق تبصره «۲» ماده ۱۴۳ نیازمند تصویب دوسوم اعضای کمیسیون است.

به‌عنوان مثال دوم، می‌توان به ماده (۸) آیین‌نامه داخلی کمیسیون تلفیق برنامه هفتم<sup>۲</sup> اشاره کرد. این ماده به امکان دریافت و بررسی پیشنهاد اعضای کمیسیون در فرآیند رسیدگی اشاره دارد. این در حالی است که تبصره «۱» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس<sup>۳</sup> به‌صراحت به ممنوعیت طرح پیشنهاد از سوی اعضای کمیسیون تلفیق حکم کرده است. لذا، ماده (۸) این آیین‌نامه با قانون مغایرت دارد.

به‌عنوان مثال سوم، می‌توان به تبصره «۲» ماده (۲) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اجتماعی<sup>۴</sup> اشاره کرد. این تبصره، تشخیص موجه بودن غیبت یا تأخیر را به عهده رئیس جلسه گذاشته است. این در حالی است

۱. تبصره ۲- گزارش چاپ شده کمیسیون تا زمانی که در دستور هفتگی درج نشده باشد، فقط با تصویب دوسوم اعضای کمیسیون و تأیید هیأت رئیسه مجلس قابل تغییر و اصلاح است و در صورت درج در دستور هفتگی، قابل تغییر و اصلاح نیست.

۲. ماده ۸- در رسیدگی به مواد، ابتدا نماینده دولت حداکثر به مدت سه (۳) دقیقه در خصوص متن لایحه توضیحات خود را ارائه می‌کند. پس از آن مصوبه کمیته‌های تخصصی کمیسیون مطرح و به ترتیب یک (۱) نفر مخالف و یک (۱) نفر موافق و نماینده دولت، مرکز پژوهش‌ها و دیوان محاسبات حداکثر به مدت سه (۳) دقیقه نظرات خود را بیان می‌نمایند و نسبت به آن رأی‌گیری به عمل می‌آید. سپس مصوبات کمیسیون‌های تخصصی و ویژه، به ترتیب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و سایر کمیسیون‌ها به ترتیب حروف الفبا در صورت ارجاع مواد به آن کمیسیون مطرح می‌شود. سپس پیشنهادهای اعضا مطرح و نسبت به آن تصمیم‌گیری می‌شود.

۳. تبصره ۱- اعضای کمیسیون تلفیق نمی‌توانند در جریان رسیدگی پیشنهاد جدید مطرح کنند.

۴. تبصره ۲- تشخیص موجه بودن غیبت یا تأخیر به عهده رئیس جلسه است.

که طبق ماده (۸۸) قانون<sup>۱</sup>، این وظیفه به رئیس کمیسیون سپرده شده است؛ لذا اطلاق این تبصره، مغایر قانون آیین‌نامه داخلی است.

### ۳. ضرورت تعیین تکلیف آیین رسیدگی در کمیسیون

کیفیت تصمیم‌گیری در کمیسیون‌های پارلمانی به‌طور قابل توجهی تحت تأثیر آیین رسیدگی قرار دارد. ساختار و قوانین حاکم بر یک کمیسیون می‌تواند در تسهیل یا صعوبت تصمیم‌گیری مؤثر باشد. یک آیین رسیدگی مناسب، وضوح در نقش‌ها، مسئولیت‌ها و رویه‌ها را فراهم می‌کند که می‌تواند کارایی فرآیند تصمیم‌گیری را افزایش دهد. برعکس، یک آیین رسیدگی ضعیف ممکن است منجر به سردرگمی، تأخیر و نتایج نامؤثر شود (Marie & Bruce, 1993, p. 12). وفق ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۲</sup>، بخشی از فرآیند تقنین و نظارت در درون کمیسیون‌های مجلس انجام می‌پذیرد. لذا، چگونگی انجام این فرآیند بر سرنوشت تقنین و نظارت اثرگذار است. در واقع، از یک‌سو تنوع موضوعات طرح‌ها و لوایح و فنی و تخصصی بودن آنها مستلزم بررسی دقیق و کارشناسی است. از سوی دیگر، فرصت بررسی تفصیلی احکام طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس وجود ندارد. به همین دلیل در مجالس قانون‌گذاری، کمیسیون‌های تخصصی تشکیل شدند. کمیسیون‌ها که مشکل از تعدادی نماینده متخصص و مجرب در حوزه خویش هستند، عمدتاً نسبت به انجام مطالعات مقدماتی، اقدام می‌نمایند و البته در موارد تصویب قوانین آزمایشی و همچنین اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، دارای نقش محوری هستند. فرآیند رسیدگی در کمیسیون‌ها از این جهت واجد اهمیت می‌باشد که نسبت به

۱. ماده ۸۸- محاسبه ساعات غیبت در کمیسیون‌ها با رؤسای کمیسیون‌ها و در جلسات رسمی مجلس با هیأت رئیسه می‌باشد.

۲. ماده ۴۵- هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس که مطابق این آیین‌نامه تشکیل می‌گردند در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر می‌باشند:

- (۱) بررسی طرح‌ها و لوایح ارجاعی و گزارش آن به مجلس شورای اسلامی.
- (۲) بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت طبق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی.
- (۳) رسیدگی به درخواست‌های تحقیق و تفحص.
- (۴) رسیدگی به سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور و وزیران.
- (۵) بررسی موارد ارجاعی از لوایح برنامه توسعه و بودجه سالانه و گزارش آن به کمیسیون تلفیق.
- (۶) کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط
- (۷) تهیه گزارش موردی و سالانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت.

جهت‌دهی کلی مصوبات اقدام می‌نمایند و بنیان مصوبات، اغلب در کمیسیون‌ها گذارده می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۱۰۸). مجالس قانونگذاری را می‌توان براساس میزان صلاحیت و نحوه تعامل صحن و کمیسیون به دو دسته صحن محور و کمیسیون محور تقسیم کرد. در پارلمان‌های صحن محور، مهم‌ترین و اساسی‌ترین بخش فرآیند قانون‌گذاری در صحن علنی انجام می‌شود. برعکس، در پارلمان‌های کمیسیون محور، حساس‌ترین و مهم‌ترین مراحل قانون‌گذاری در کمیسیون انجام می‌گیرد و صحن علنی معمولاً بدون تغییرات اساسی، مصوبات کمیسیون را تأیید می‌کند. پارلمان انگلستان، نمونه‌ای از مجالس صحن محور و پارلمان آمریکا، نمونه‌ای از مجالس کمیسیون محور است (وکیلان، ۱۳۹۰، ص ۲۵۵-۲۵۷). البته تفکیک مجالس هریک از نظام‌های حقوقی براساس صحن محوری یا کمیسیون محوری دشوار است و هریک، حسب مورد می‌تواند در میان طیفی که یک طرف آن صحن محوری و طرف دیگر آن کمیسیون محوری است، جای گیرند.

با توجه به این تفکیک، براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۸، مجلس شورای اسلامی تمایل بیشتری به صحن محوری داشت؛ چراکه به‌جز قوانین آزمایشی، در سایر موارد، صحن علنی مجلس عهده‌دار فرآیندهای قانون‌گذاری بود. اولین گام برای حرکت به سمت اختیارات بیشتر کمیسیون‌ها، در بازنگری سال ۱۳۶۸ برداشته شد. بدین صورت که عباراتی به اصل (۸۵) الحاق گردید. در این الحاق، امکان تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت در کمیسیون‌ها فراهم شد. لذا، به‌موجب این بازنگری تا حدی به کمیسیون‌های مجلس توجه بیشتری شد (مکارم، ۱۴۰۰، ص ۸۴). آیین رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون با عنایت به امکان قانون‌گذاری تفویضی وفق اصل ۸۵ قانون اساسی<sup>۱</sup> با اهمیت‌تر جلوه می‌کند. در این اصل بیان شده است که در صورت ضرورت، امکان تفویض تصویب قوانین آزمایشی یا تصویب دائمی اساسنامه‌ها به کمیسیون‌های مجلس وجود دارد. مصوبات کمیسیون از مجرای این اصل، به‌صورت مستقیم به شورای نگهبان ارسال

---

۱. اصل هشتاد و پنجم: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی 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 می‌شوند و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه 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.

شده و بدون بررسی در صحن، فرآیند تبدیل شدن به قانون را طی می‌کند. لذا، اگر فرآیند رسیدگی در کمیسیون، دارای ابهام یا اجمال باشد و به تصویب مرجع صالح نرسد؛ چه‌بسا در تصویب قوانین وفق اصل مذکور آسیب‌هایی ایجاد گردد. البته در ماده (۱۶۶) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۱</sup> به‌صورت کلی بیان شده است که شیوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون وفق اصل هشتادوپنج، همانند ترتیب رسیدگی در مجلس است. اما در این موارد، نصاب رأی‌گیری، دوسوم اعضای کمیسیون است. این حکم کلی نمی‌تواند در مواردی پاسخگوی اقتضائات متفاوت کمیسیون‌ها باشد. علاوه‌بر آن، ممکن است در مواردی مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان به‌صورت کامل لحاظ نشود. در چنین مواردی، هریک از مواد مصوبه کمیسیون به‌صورت جداگانه در صحن به رأی گذاشته نمی‌شوند و نسبت به تمامی مواد به‌صورت کلی رأی‌گیری به عمل می‌آید (ابریشمی‌راد و نظریان، ۱۴۰۰، ص ۱۰۰). مانند دائمی نمودن قوانین آزمایشی (تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۲</sup>) و تصویب طرح‌های تحقیقی (ماده (۱۹۰) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۳</sup>). لذا، در این موارد نیز فرآیند رسیدگی در کمیسیون از اهمیت بیشتری برخوردار خواهد بود. البته عدم بسترسازی اخذ مشارکت کامل نمایندگان در صحن برای هریک از اجزای قانون، نیازمند توجه بیشتر است (مکارم، ۱۴۰۰، ص ۱۲۸).<sup>۴</sup>

#### ۴. نسبت‌سنجی قانون آیین‌نامه داخلی و آیین رسیدگی در کمیسیون‌ها

همانطور که بیان شد، برخی از احکام مرتبط با فرآیند رسیدگی در کمیسیون‌ها در قانون آیین‌نامه داخلی آمده و بخش دیگری در آیین‌نامه داخلی هر کمیسیون منعکس شده است. حال باید به این سؤال پاسخ داده شود که اساساً نسبت آیین‌نامه کمیسیون‌ها با قانون آیین‌نامه داخلی چیست؟ آیا می‌توان احکام هر دو را دارای ماهیت یکسان دانست و متعاقب آن، حکم به تعیین قواعد و آیین رسیدگی آنها در قالب آیین‌نامه داخلی مجلس داد، یا اینکه چنین هنجارهایی شأن برابر ندارند و بایستی آنها را منفک و مجزاً از همدیگر

۱. ماده ۱۶۶- پس از موافقت مجلس، طرح یا لایحه به کمیسیون فرستاده می‌شود. ترتیب رسیدگی این قبیل طرح‌ها و لوایح در کمیسیون همان ترتیب رسیدگی و تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس خواهد بود، اما مناط در تصویب رأی حداقل دوسوم اعضای کمیسیون می‌باشد.

۲. تبصره ۱- «... طرح یا لایحه می‌تواند به صورت ماده واحده و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود.»

۳. ماده ۱۹۰- «گزارش طرح‌های تحقیقی به صورت یک‌شوری و بدون تفکیک کلیات و جزئیات در صحن مجلس مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد...»

۴. برای مطالعه بیشتر در زمینه نقش کمیسیون‌ها در مجالس قانونگذاری ر.ک:

Maria, Betlem, Castellà, i, Pujols. (2019). Information and power in and around the working commissions of parliamentary and representative institutions, fifteenth–twenty-first centuries. *Parliaments, Estates and Representation*, 39(3), p. 283-292. doi: 10.1080/02606755.2019.1682288

دانست؟ متناسب با پاسخ سؤالات مذکور، فرض‌هایی در این خصوص قابل طرح است که در ادامه، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ۴-۱. ماهیت تقنینی احکام مربوط به اداره کمیسیون‌ها

بنابر این فرض، هرگونه هنجار مربوط به اداره کمیسیون‌های داخلی مجلس دارای ماهیت قانون است؛ از این‌رو، بایستی تعیین تکلیف نحوه اداره کمیسیون‌های مزبور در قانون آیین‌نامه داخلی انجام شود و در طی جلسه رسمی به تصویب دوسوم نمایندگان حاضر برسد. برای این دیدگاه می‌توان ادله‌ای اقامه نمود:

۱) **تعریف قانون اساسی از محتوای قانون آیین‌نامه داخلی:** اساسی‌سازی این موضوع در قالب اصول ۶۵ و ۶۶ قانون اساسی<sup>۱</sup>، حاکی از اهمیت زیاد فرایندها و انتظامات داخلی مجلس شورای اسلامی برای اعمال قوه مقننه است و قانون، آیین‌نامه داخلی مجلس را به‌عنوان فصل الخطاب در تعیین تکلیف امور مذکور در اصول یادشده، به‌عنوان سندی معرفی نموده که الزاماً دربردارنده چگونگی اعمال صلاحیت نمایندگان و اداره مجلس است. به عبارت دیگر، ماهیت احکام آیین‌نامه‌ای مجلس شورای اسلامی، منحصر در دو مؤلفه «تعیین ترتیبات و شیوه‌های اعمال صلاحیت مجلس و نمایندگان آن» و نیز «تفکیک سازماندهی و ساختار مجلس شورای اسلامی» است (برزگر خسروی، ۱۳۹۵، ص ۸۲). بر این اساس، فرآیند رسیدگی به فعالیت‌های تقنینی و نظارتی در کمیسیون‌ها در حیطه ماهیت قانون آیین‌نامه داخلی جای می‌گیرد.

۲) **بیان برخی از احکام مرتبط با آیین رسیدگی کمیسیون‌ها در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس:** همانطور که بیان شد، با بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس می‌توان دریافت که برخی از قواعد و هنجارهای مربوط به اداره کمیسیون‌ها در آن ذکر شده است؛ مانند چگونگی و نصاب رأی‌گیری و مدعوین کمیسیون.<sup>۲</sup> حال باید پرسید که به چه دلیل، قواعد دیگری که در مجال اداره و پیشبرد امور کمیسیون‌ها دخیل است، در قانون آیین‌نامه مورد غفلت واقع شده است؟ این موضوعات، چندان کم‌اهمیت نیستند. چه‌بسا این موضوع از نقایص آیین‌نامه محسوب می‌شود و باید از حیث تکمیل موضوعات مربوط به کمیسیون‌های داخلی، مورد بازبینی قرار گیرند.

۳) **بیان احکام مرتبط با آیین رسیدگی کمیسیون اصل نود در قانون:** قانون «نحوه اجرای اصل ۹۰ قانون

۱. اصل شصت و پنجم: 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. اصل شصت و هشتم: ترتیب انتخاب رئیس و هیأت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس، به وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد.

۲. در خصوص احکام مرتبط با کیفیت دعوت شهروندان در کمیسیون‌های برخی از پارلمان‌ها ر.ک:

Javier, Sánchez, Sánchez. (2014). Comisión de investigación. 187-193.

اساسی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۸/۸/۲۵ دربارهٔ تشکیلات کمیسیون اصل ۹۰ و صلاحیت و حدود اختیارات این کمیسیون است.<sup>۱</sup> اینکه مفاد مرتبط با نحوهٔ ادارهٔ کمیسیون اصل نود به‌عنوان یکی از کمیسیون‌های مجلس در قانون آمده است، مؤیدی بر آن است که احکام مرتبط با فرآیند رسیدگی در کمیسیون‌های مجلس، ماهیت تقنینی دارد و درج این احکام در هنجارهای مادون قانون، مغایر اصل هشتاد و پنجم است.

**۴) ماهیت متفاوت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس:** ماهیت قانون آیین‌نامه داخلی با ماهیت سایر قوانین، متفاوت است. اگرچه قانون آیین‌نامه داخلی به‌لحاظ شکلی، قانون محسوب می‌شود و مصوبهٔ مجلس است؛ اما برخی از مواد آن با تعریف ماهوی از قانون همخوانی ندارد. به تعبیر یکی از صاحب‌نظران، به‌لحاظ ماهوی، احکام قانونی باید نسبتاً کلی باشد و حتی‌الامکان از ورود به جزئیات پرهیز کند (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۳۱۸). اما ماهیت و جایگاه این قانون، اقتضاء بیان جزئیات را دارد. این مختصات، ویژهٔ قانون آیین‌نامه داخلی است. لذا، ذکر جزئیات نحوهٔ رسیدگی در کمیسیون‌ها مغایر با ماهیت قانون آیین‌نامه داخلی نیست و در این موضوع، تفاوتی میان شیوهٔ رسیدگی در کمیسیون‌ها و صحن وجود ندارد.

**۵) عدم امکان تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون در کمیسیون مجلس:** طبق نظریهٔ تفسیری شورای نگهبان، «ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس خلاف اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی است».<sup>۲</sup> این اصل، منحصراً صلاحیت تصویب آیین‌نامهٔ اجرایی را به هیئت‌وزیران یا کمیسیون متشکل از چند وزیر یا یک وزیر داده است؛ لذا، قوه مقننه صلاحیت آیین‌نامه‌نویسی برای اجرای قوانین را ندارد. به‌عنوان مؤیدی برای این نظر تفسیری، می‌توان به بندهای «۱۰» و «۱۲» اظهارنظر شورای نگهبان<sup>۳</sup> در خصوص مصوبه «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» استناد کرد. در این اظهارنظر آمده که تصویب آیین‌نامهٔ اجرایی قانون، توسط یکی از کمیسیون‌های مجلس، مغایر قانون اساسی است.

## ۴-۲. تفکیک ماهیت احکام مربوط به ادارهٔ کمیسیون‌ها

در مقابل فرض پیشین، دیدگاهی دیگر نیز قابل طرح است که بنابر آن، لزومی به تقنین در مورد تمامی احکام مربوط به آیین ادارهٔ کمیسیون‌های داخلی مجلس نبوده و تعیین برخی از هنجارها در قانون آیین‌نامه

۱. البته در این باره قانون «اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم» مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ و قانون الحاق یک تبصره به قانون مذکور مصوب ۱۳۶۴/۲/۵ و قانون «نحوه گزارش کمیسیون اصل نود» مصوب ۱۳۶۶/۹/۳ نیز موجود است.

۲. نظریه تفسیری شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۸/۰۱/۲۵ به شماره ۷۸/۲۱/۴۵۱۲.

۳. اظهار نظر شورای نگهبان به شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۱۴ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۶ در خصوص طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

و واگذاری برخی دیگر به کمیسیون‌های مربوط نه تنها واجد ایراد نیست؛ بلکه لازم و ضروری به نظر می‌رسد. برای تثبیت این دیدگاه می‌توان استدلال‌هایی به این شرح ارائه نمود:

۱) **اقتضائات اجرایی اداره کمیسیون:** امور داخلی کمیسیون‌ها همانند صحن مجلس، متضمن امور خرد و جزئی است. در قانون آیین‌نامه داخلی، احکام لازم برای اداره صحن مجلس آمده است؛ اما وفق تبصره «۲» ماده (۶۹) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۱</sup>، تصویب احکام جزئی مربوط به آن به کمیسیون آیین‌نامه داخلی واگذار شده است. اعمال صلاحیت کمیسیون‌های مجلس ایجاب می‌نماید تا با رعایت مواد قانون آیین‌نامه داخلی، در مواقعی که شرایط اقتضاء دارد، بتوانند امور داخلی کمیسیون‌ها را برطبق صلاح دید جمعی اداره نمایند. اقتضائات هر کمیسیون نیز متفاوت است و نگارش احکام واحد برای همه آنان مناسب نیست. اگر لازم باشد تا این موارد جزئی در قانون آیین‌نامه داخلی ذکر شود و به نصاب معین دوسوم نمایندگان حاضر برسد؛ اولاً، قانون آیین‌نامه داخلی بسیار حجیم شده و ثانیاً، کارایی آن در خصوص تسهیل امور داخلی مجلس با اشکال مواجه خواهد شد.

۲) **تسامح رویه در واگذاری وضع مقرره توسط نهادهایی به جز وزرا:** ظاهر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی آن است که حق آیین‌نامه‌گذاری صرفاً در انحصار وزرا و هیئت وزیران است و سایر مقامات و نهادها از جمله رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه، کمیسیون‌های مجلس یا رؤسای مؤسسات عمومی را در برنمی‌گیرد. اما برخی معتقدند که ملاحظه اصولی همچون یکصدوسیزدهم، یکصدویست و ششم و یکصدوپنجاه و ششم به بعد قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی<sup>۲</sup> می‌تواند به نحوی حق آیین‌نامه‌گذاری برای برخی مقامات را در پی داشته باشد و نافی برداشت حصری از اصل یکصدوسی و هشتم باشد. این برداشت به رغم برخی ابهامات، در عمل، مورد تأیید مقنن، شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری واقع گردیده است (واعظی، ۱۳۸۹، ص ۱۶۱). در حال حاضر نیز تعیین برخی از جزئیات احکام قانون آیین‌نامه داخلی، به کمیسیون‌ها یا هیئت‌ها واگذار شده است. تأیید قانون آیین‌نامه داخلی از سوی شورای نگهبان، مؤید آن است که گویی واگذاری جزئیات امور داخلی کمیسیون‌ها به این نهاد، در عین تعیین ضوابط و احکام کلی توسط قانون آیین‌نامه داخلی، مغایرتی با اصول قانون اساسی ندارد. به عنوان مثال، در تبصره «۲» ماده (۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی،<sup>۳</sup> تهیه شرح

۱. تبصره ۲- اساسنامه سازمان‌ها، نظام مالی و ساختار تشکیلات مربوط به مجلس شورای اسلامی به جز امور قانونگذاری و همچنین ضوابط اجرایی و دستورالعمل‌های کلیه اختیارات موضوع این ماده به تصویب کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

۲. نظریه تفسیری شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۰/۰۶/۰۶ به شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ در خصوص اصل یکصدوسی و هشتم

۳. تبصره ۲- تعیین مصادیق و تهیه شرح وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها با رعایت کلیت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی توسط هیأت رئیسه مجلس یا هریک از کمیسیون‌ها و یا حداقل پنجاه نفر از نمایندگان پیشنهاد می‌شود و پس از

وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها و تعیین مصادیق آن، با رعایت مواد قانون آیین‌نامه داخلی توسط هیئت‌رئیس مجلس یا هریک از کمیسیون‌ها و یا حداقل پنجاه نفر از نمایندگان پیشنهاد می‌شود و در جلسه مشترک هیئت‌رئیس مجلس، اعضای کمیسیون آیین‌نامه داخلی و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی به تصویب می‌رسد. به‌عنوان مثال دیگر، می‌توان به تبصره «۳» ماده (۵۱) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۱</sup> اشاره کرد. در تبصره «۲» این ماده<sup>۲</sup> شرایط کلی انتخاب رئیس یا دادستان دیوان محاسبات بیان شده و در تبصره «۳» جزئیات این انتخاب به تصویب آیین‌نامه‌ای واگذار شده که توسط کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات تهیه می‌شود و به تصویب کمیسیون آیین‌نامه داخلی می‌رسد. بنابراین، امکان واگذاری جزئیات احکام قانونی به آیین‌نامه، حسب مورد مصوب مقامات و نهادهای مختلف مجلس وجود دارد و شورای نگهبان، آن را تأیید کرده است. البته، شایان ذکر است که هم‌اکنون ضوابط و کلیات مرتبط با تمامی اختیارات کمیسیون‌ها در قانون آیین‌نامه داخلی درج نشده و همچنین قانون مذکور، صلاحیت وضع آیین‌نامه برای بیان جزئیات احکام مرتبط با رسیدگی در کمیسیون‌ها را به آنها نداده است. به‌عنوان مثال، ماده (۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی به بیان برخی از ضوابط مأموریت‌های نمایندگان پرداخته است؛ اما هیچ ماده‌ای از قانون، نگارش جزئیات این ماده را به آیین‌نامه داخلی کمیسیون‌ها واگذار نکرده است.

بنابر آنچه بیان شد، برخی احکام مرتبط با نحوه اداره کمیسیون‌ها، ماهیت تقنینی و برخی دیگر، ماهیت آیین‌نامه‌ای دارند. البته جنس احکام قانون آیین‌نامه داخلی مجلس با سایر قوانین تفاوت‌هایی دارد و با توجه به جایگاه این قانون، احکام آن جزئی‌تر از سایر قوانین است. با این حال، نمی‌توان انتظار داشت که این قانون به تمامی جزئیات اشاره کند؛ چراکه تفصیل بیش از حد قانون می‌تواند موجب آسیب‌پذیری آن باشد که علاوه بر افزایش حجم قانون، باعث آن می‌شود که در معرض اصلاحات بسیار قرار گیرد. در نتیجه، لازم است که حتی‌الامکان ضوابط و نحوه اداره کمیسیون‌های مجلس در قانون ذکر شود و بیان اقتصانات اجرایی آن و اختصاصات هر کمیسیون در حد ضرورت به آیین‌نامه خود کمیسیون‌ها سپرده شود.

---

تصویب در جلسه مشترک هیأت رئیسه مجلس، اعضای کمیسیون آیین‌نامه داخلی و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی اجرا می‌شود.

۱. تبصره ۳- نحوه انتخاب نامزدهای ریاست و دادستان دیوان محاسبات در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات طبق آیین‌نامه‌ای است که توسط کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات تهیه می‌شود و به تصویب کمیسیون آیین‌نامه داخلی می‌رسد.

۲. تبصره ۲- برخورداری از مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر، سابقه خدمت در مقام‌های مدیریتی موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و هم‌طرازان آنان و حداقل بیست سال سابقه کار، از شرایط احراز سمت رئیس و دادستان دیوان محاسبات است.

## ۵. پیشنهادها

همانطور که بیان شد، هم‌اکنون به دلیل نواقص قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، احکامی در آیین‌نامه‌های کمیسیون آمده و احکام هریک از این آیین‌نامه‌ها با یکدیگر متفاوت است. بدون توجه به ماهیت احکام، در آنها مفادی حسب نیاز ذکر گردیده است. این در حالی است که در حالت مطلوب، اصل بر آن است که احکام مرتبط با نحوه اداره کمیسیون‌های مجلس در قانون آیین‌نامه داخلی بیان شود و صرفاً موارد ناظر به جزئیات اجرایی آن و به صورت حداقلی به آیین‌نامه داخلی هر کمیسیون واگذار گردد. لذا، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نواقصی دارد. برای رفع ایرادات، به عنوان مثال باید مواد مرتبط با موضوعات زیر به قانون آیین‌نامه داخلی اضافه گردد:

۱) به کارگیری مشاوران کمیسیون: در تبصره «۳» ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به صورت کلی به امکان به کارگیری مشاورین کمیسیون اشاره شده است و فقط به ذکر عبارت «صاحب تخصص و تجربه» بسنده شده و مشخص نگردیده است که شرایط این کارشناسان اعم از مدرک، میزان سابقه و نحوه پرداخت حقوق و مزایا چگونه باید باشد و فقط به به کارگیری آنها از طریق هیئت‌رئیس اشاره شده است. ابهام مذکور علاوه بر آنکه می‌تواند منجر به سوءاستفاده در به کارگیری این کارشناسان گردد، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد؛ زیرا بدون تعیین ضابطه به صورت مطلق، به کارگیری مشاوران را به کمیسیون و اعضای هیئت‌رئیس تفویض نموده است. فارغ از ناکارآمدی‌های عملی این شیوه<sup>۱</sup>، برخی از کمیسیون‌ها مقررهای خاص برای انتخاب مشاور وضع کرده است. لازم است که قانون آیین‌نامه داخلی در این مورد اصلاح شود.

۲) سفرها، بازدیدها و مأموریت‌های اعضای کمیسیون: سفر، بازدید و مأموریت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در راستای ایفای نظارتی، از اموری است (قربانی و محبی‌نیا، ۱۳۹۹، ص ۱۶۴۰) که به صورت مختصر در ماده (۸۱) قانون به آن اشاره شده است و به دلیل این اجمال در قانون، آیین‌نامه کمیسیون‌ها در خصوص آن، احکامی را وضع کرده‌اند. لذا، باید قانون در این زمینه اصلاح گردد.

۳) شیوه تصویب دستور هفتگی کمیسیون‌ها: نسبت به تنظیم الگوی تعیین دستور هفتگی کمیسیون‌های مجلس در قانون، حکم دقیقی ذکر نشده است. صرفاً تبصره «۵» ماده (۱۴۸) قانون آیین‌نامه

۱. علاوه بر آن، اقتضای کارشناسی در طرح‌ها و لوایح، وحدت مرجع کارشناسی جهت جمع‌بندی و ارائه مزایا و معایب نظرات مختلف می‌باشد که در حال حاضر در صلاحیت مرکز پژوهش‌ها قرار دارد، لذا پیش‌بینی این مشاوران برای کمیسیون‌ها مخصوصاً با توجه به وجود دفاتر و ادارت هم‌عرض کمیسیون‌ها در مرکز پژوهش‌ها محل تأمل جدی است. برای ملاحظه نظرات رجوع کنید:

قربانی، موسی؛ محبی‌نیا؛ جهان‌بخش. (۱۳۹۹)، چالش‌های قانون‌گذاری در ایران (۱۳۵۹-۱۳۹۹) (جلد دوم)، تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی.

داخلی<sup>۱</sup> به انتشار دستور هفتگی کمیسیون‌ها اشاره کرده است. حضور مستمر و مداوم نمایندگان در کلیه ساعات برگزاری جلسات کمیسیون و تنظیم برنامه سایر جلسات و قرارهای کاری به‌نحوی که با جلسات کمیسیون تداخل نداشته باشد، از جمله ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیری است که عدم توجه جدی به آن، باعث کاهش کیفیت مصوبات کمیسیون می‌شود (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۵۶). لذا، باید حکم مناسب در قانون آیین‌نامه درج گردد.

۴) **مسئول و نحوه نامه‌نگاری‌ها از طرف کمیسیون و رسیدگی به نامه‌های واصله:** در قانون باید مسئول و نحوه نامه‌نگاری از طرف کمیسیون و همچنین، رسیدگی به نامه‌های واصله به کمیسیون مشخص گردد. در ماده (۲۰) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۲</sup> در خصوص این وظیفه در مجلس تعیین تکلیف شده و برعهده رئیس مجلس قرار داده شده است؛ اما این موضوع در خصوص کمیسیون‌ها بیان نشده است.

۵) **اعطای صلاحیت تصویب آیین‌نامه داخلی به کمیسیون‌ها در موارد محدود:** با توجه به موارد پیش گفته، لازم است در قانون آیین‌نامه داخلی، صلاحیت نگارش آیین‌نامه به هریک از کمیسیون‌های مجلس نسبت به اقتضائات اجرایی خود داده شود. مصادیقی از موارد قابل ذکر در آیین‌نامه کمیسیون‌ها به شرح زیر است:  
 ا. **زمان جلسات عادی برگزاری کمیسیون:** هریک از کمیسیون‌های داخلی، دارای جلسات منظم هفتگی است. به همین منظور بایسته است تا آیین‌نامه هریک از کمیسیون‌ها نسبت به تعیین چارچوب جلسات عادی هفتگی اقدام نماید.

ب. **اسامی کمیته‌های مذکور ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی:** در ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی<sup>۳</sup>،

۱. تبصره ۵- معاونت قوانین موظف است به نحو مقتضی زمان رسیدگی به موضوعات ارجاعی در کمیسیون را به اطلاع نمایندگان برساند.

۲. ماده ۲۰- وظایف و اختیارات رئیس مجلس عبارتند از:

۱) اداره جلسات مجلس به شرح مواد این آیین‌نامه

۲) اداره کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس

۳) امضای کلیه احکام استخدامی براساس آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس و سایر قوانین و مقررات

۴) امضای کلیه نامه‌های مربوط به امور قانونگذاری و پارلمانی مجلس

۵) حضور در نهادهای قانونی که رئیس مجلس عضو آنها است.

۶) ارائه گزارش کامل از تصمیمات و اقدامات هیأت رئیسه در رابطه با مسائل مختلف مربوط به مجلس و واحدهای تابعه آن هر سه ماه یکبار به نمایندگان

۷) سایر موارد مذکور در قانون اساسی و دیگر مقررات.

۳. ماده ۵۹- هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس موظف است از میان اعضای خود کمیته و یا کمیته‌های فرعی متناسب با موضوعات مربوط تشکیل دهد. کمیته‌های فرعی دارای یک رئیس، یک نائب‌رئیس و یک دبیر خواهند بود که توسط اعضای همان کمیته انتخاب می‌گردند. مصوبات کمیته‌های فرعی بعد از تصویب در کمیسیون رسمیت خواهد داشت.

امکان تشکیل کمیته‌های تخصصی ذیل هر کمیسیون داده شده، بر این اساس، هر کمیسیون باید کمیته‌های خود را تصویب نماید.

**ت. کیفیت صحبت موافقین و مخالفین:** ضرورت صحبت موافقین و مخالفین به صورت برابر در رسیدگی به هر طرح و لایحه در کمیسیون، باید در قانون ذکر شود. اما تعداد این افراد، حسب اقتضانات اجرایی می‌تواند متفاوت باشد. در برخی از کمیسیون‌ها مانند کمیسیون تلفیق، حسب اقتضانات اجرایی لازم است که میزان صحبت افراد تعیین گردد؛ اما در سایر کمیسیون‌ها تعیین دقیق آن در هر طرح و لایحه ممکن است ضروری نباشد.

**ث. چگونگی ثبت غیبت و تأخیر اعضاء:** ضوابط کلی غیبت و تأخیر نمایندگان در جلسات کمیسیون در مواد (۸۷) تا (۸۹) قانون<sup>۱</sup> آمده است؛ اما جزئیات اجرایی آن می‌تواند در آیین‌نامه کمیسیون‌ها درج گردد.

**ج. شناسایی صاحب‌نظران، گروه‌های مردم‌نهاد و ذی‌نفعان مرتبط با موضوعات کمیسیون:** کسب نظر ذی‌نفعان در فهم شرایط واقعی جامعه و فضای حاکم بر آن، تأثیر به‌سزایی دارد. مخاطب هر قانون، یا کل جامعه است یا بخش مشخصی از آن که به واسطه آن قانون، از حقوق و امتیازاتی برخوردار و در مقابل، دارای وظایف و تکالیفی می‌شوند. اجرایی و عملیاتی شدن يك قانون، ارتباط وثیقی با جامعه هدف دارد؛ به نحوی که میزان اثرگذاری احکام و تکالیف بر شئون اجتماعی، سیاسی و اقتصادی این مخاطبان، تعیین‌کننده مقبولیت و موفقیت در اجرای آن است؛ زیرا در صورت عدم مقبولیت، نه تنها به درستی اجرا نمی‌شود؛ بلکه مطالبه‌ای هم برای اجرای آن از سوی مردم و متولیان امر صورت نمی‌گیرد و حتی راهکارهایی برای فرار از اجرای آن به وجود می‌آید (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۴۷). این مهم در بند «۹» سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، «جلب مشارکت ذی‌نفعان در فرآیند قانون‌گذاری» به عنوان یکی از اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی، مورد تأکید قرار گرفته است.

در این راستا لازم است در مرحله اول، افراد و نهادهای ذی‌نفع که تصویب قانون، ارتباط مستقیمی از حیث حقوق و تکالیف با آنها دارد، تعیین شوند. لذا، بایستی کمیسیون‌ها در ابتدای هر دوره، فهرست دستگاه‌های اجرایی و نظارتی ذی‌ربط و ذی‌نفعان شناسایی شده و شناخته‌شده بخش خصوصی مرتبط را

۱. ماده ۸۷- به غیبت و تأخیر غیرموجه حقوق تعلق نمی‌گیرد.

ماده ۸۸- محاسبه ساعات غیبت در کمیسیون‌ها با رؤسای کمیسیون‌ها و در جلسات رسمی مجلس با هیأت رئیسه می‌باشد و در هر دو صورت، اعلان رسمی غیبت با هیأت رئیسه مجلس خواهد بود. هیأت رئیسه موظف است غیبت و تأخیر غیرموجه نمایندگان در کمیسیون‌ها را هر ماه به اطلاع نمایندگان برساند.

ماده ۸۹- غیبت، تأخیر غیرموجه نمایندگان پیش از پایان جلسه مجلس اعلان و در صورت مذاکرات مجلس ثبت خواهد شد.

تبصره- غیبت غیرموجه از دو جلسه کمیسیون در حکم غیبت از يك جلسه رسمی مجلس می‌باشد.

جهت شرکت در جلسات و اجرای ماده (۱۴۳) قانون آیین نامه داخلی<sup>۱</sup> تهیه نمایند.

## ۶. نتیجه گیری

در خصوص ماهیت احکام مربوط به تنظیم نحوه اداره کمیسیون های داخلی مجلس شورای اسلامی، دو فرض وجود دارد. فرض اول آنکه، این احکام تماماً دارای ماهیت تقنینی هستند و فرض دوم آنکه، این احکام می توانند گاهی با ماهیت تقنینی و گاهی با ماهیت مقرره ای باشند. در تحلیل فرض اول باید گفت که تمامی این احکام ماهیت تقنینی ندارند؛ به دلیل آنکه احکام مربوط به اداره کمیسیون ها و ایفای وظایف آنها مستلزم وجود قواعد جزئی است و جایگاه ذکر این جزئیات و تفصیل آنها لزوماً در قانون آیین نامه داخلی مجلس نیست. در حالت مطلوب، ماهیت احکام مرتبط با فرآیند رسیدگی در کمیسیون، متفاوت است. برخی از این احکام، ماهیت تقنینی و برخی دیگر، ماهیت مقرره ای دارند. لذا، نحوه اداره کمیسیون ها اصولاً باید در قانون آیین نامه داخلی مجلس تکمیل شود و کمیسیون ها صرفاً برای بیان جزئیات اجرایی قانون و در موارد ضروری، صلاحیت تصویب آیین نامه داخلی خواهند داشت. در حال حاضر، وضع موجود با هیچ یک از دو فرض فوق منطبق نیست. هم اکنون احکام هریک از آیین نامه های کمیسیون های مجلس، متفاوت با آیین نامه های دیگر است و بدون توجه به ماهیت احکام، در آیین نامه ها مفادی حسب نیاز ذکر شده است. با توجه به اصل عدم صلاحیت، امکان وضع آیین نامه داخلی در کمیسیون های داخلی وجود ندارد. ضمن آنکه ممکن است، محتوای برخی از مواد این آیین نامه ها نیز مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی یا مغایر با قانون آیین نامه داخلی مجلس باشد. برای رفع ایرادات، به عنوان مثال باید مواد مرتبط با موضوعات زیر به قانون آیین نامه داخلی اضافه گردد:

(۱) به کارگیری مشاوران کمیسیون.

(۲) کیفیت سفرها، بازدیدها و مأموریت های اعضای کمیسیون.

(۳) شیوه تصویب دستور هفتگی کمیسیون ها.

(۴) مسئول و نحوه نامه نگاری ها از طرف کمیسیون و رسیدگی به نامه های واصله.

(۵) اعطای صلاحیت تصویب آیین نامه داخلی به کمیسیون ها در موارد محدود.

مصادیقی از موارد قابل ذکر در آیین نامه کمیسیون ها به شرح زیر است:

---

۱. ماده ۱۴۳- کمیسیون اصلی موظف است در رسیدگی به طرح ها و لوایح از وزرا و یا بالاترین مقام دستگاه های اجرایی مرتبط با موضوع، مرکز پژوهش ها، دیوان محاسبات، نمایندگان کمیسیون های فرعی و نمایندگانی که در موعد مقرر پیشنهاد خود را ارائه نموده اند و عنداللزوم نماینده بخش خصوصی اعم از اتاق های: بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکل های کارگری، انجمن ها و اتحادیه ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی حسب مورد دعوت نماید و پس از رسیدگی گزارش خود را در مهلت مقرر به هیأت رئیسه مجلس تقدیم کند.

- ا. زمان جلسات عادی برگزاری کمیسیون.
- ب. اسامی کمیته‌های مذکور ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی.
- ت. کیفیت صحبت موافقین و مخالفین.
- ث. چگونگی ثبت غیبت و تأخیر اعضاء.
- ج. شناسایی صاحب‌نظران، گروه‌های مردم‌نهاد و ذی‌نفعان مرتبط با موضوعات کمیسیون.

### فهرست منابع

- ابریشمی‌راد، محمدامین؛ نظریان، حمید (۱۴۰۰). کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند قانونگذاری. *دانش حقوق عمومی*، ۱۰۰۳۱، ص ۸۹-۱۱۲.
- برزگر خسروی، محمد (۱۳۹۵). معیارهای تشخیص احکام با ماهیت آیین‌نامه داخلی مجلس. *دانش حقوق عمومی*، ۱۳(۲)، ص ۸۷-۶۷.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹). نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ططری، علی؛ یزدانی، سهراب (۱۳۹۰). کمیسیون‌های تخصصی در نخستین مجلس شورای ملی. *تاریخ ایران*، شماره ۶۸/۵، ص ۱۳۸-۱۱۷.
- عبدالاحد، علی و همکاران (۱۳۹۸). گزارش آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، ویرایش دوم.
- قربانی، موسی؛ محبی‌نیا؛ جهانبخش (۱۳۹۹). چالش‌های قانون‌گذاری در ایران (۱۳۵۹-۱۳۹۹). تهران: کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، ج ۳.
- مکارم، روح‌اله (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی ارزیابی پیشینی و پسینی تأثیرات قوانین بر اساس شاخصه‌های ارزیابی شایسته در نظام حقوقی ایران؛ مطالعه موردی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه امام صادق (ع).
- نظریه تفسیری شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۸/۰۱/۲۵ به شماره ۷۸/۲۱/۴۵۱۲.
- واعظی، مجتبی (۱۳۸۹). مطالعه تطبیقی صلاحیت وضع آیین‌نامه با تأکید بر نظام‌های حقوقی فرانسه و ایران. نامه مفید، شماره ۷۹، ص ۱۳۹-۱۶۲.
- وکیلان، حسن (۱۳۹۰). نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی). در: گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات میزان، ج ۲.
- Marie, Ch. & McKinney, B. (1993). *Government Commission Communication*. Praeger