

کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون‌گذاری

محمدامین ابریشمی‌راد^{۱*}، حمید نظریان^{۲**}

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه سمنان، سمنان، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۲/۷ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۰/۱۲

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

مستنبط از اصول متعدد قانون اساسی (مانند اصول ۵۸، ۷۱ و ۸۵)، برخی فرایندهای مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس و نظرهای متعدد شورای نگهبان در این زمینه، رویکرد غالب نظام حقوقی کشور را باید مبتنی بر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرآیند قانون‌گذاری معرفی کرد. پژوهش حاضر به شیوه توصیفی-تحلیلی، در پی پاسخگویی به این پرسش است که کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرآیند قانون‌گذاری باید چگونه باشد؟ در این پژوهش ضمن اثبات ضرورت مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرآیند قانون‌گذاری، رویه‌های ناقض این رویکرد شناسایی و تحلیل شده است. مبتنی بر یافته‌های تحقیق، برخی فرایندها و رویه‌های قانون‌گذاری ایران از نظر منوط بودن بررسی مواد و اجزای طرح‌ها و لوایح به اعلام مخالفت نمایندگان، تصویب برخی طرح‌ها و لوایح از جمله در زمینه دائمی ساختن قوانین آزمایشی و تصویب طرح‌های تنقیحی به صورت مجموعی و همچنین عدم مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در بررسی پیوست‌ها و ضمایم طرح‌ها و لوایح -به‌خصوص پیوست‌های لوایح بودجه و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، با رویکرد غالب نظام حقوقی ایران انطباق ندارد. از این رو اصلاح فرایندها و رویه‌های مذکور به منظور انطباق با این رویکرد مورد انتظار است.

واژگان کلیدی: تصویب مجموعی، تصویب انحلالی، فرآیند قانون‌گذاری، مشارکت حداکثری نمایندگان، مشارکت فعال نمایندگان، مشارکت آگاهانه نمایندگان.

* Email: Abrishamirad@semnan.ac.ir

** Email: Hamid.nazarian@ut.ac.ir

مقدمه

با ظهور مشروطیت و تأسیس مجالس قانون‌گذاری در نظام سیاسی ایران، به تدریج نقش نمایندگان مجلس در اداره امور کشور از طریق وضع هنجارهای حقوقی برجسته‌تر شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل ۵۸ نقش نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری را به رسمیت شناخت و شیوه معمول قانون‌گذاری را از طریق نمایندگان منتخب مردم در مجلس دانست.

متعاقب پذیرش مشارکت نمایندگان مجلس در زمینه قانون‌گذاری، کمیت و کیفیت اعمال این صلاحیت از جمله موضوعات اساسی در خصوص نظام قانون‌گذاری کشور محسوب شد. در این زمینه، به استناد اصولی همچون اصل ۶۵ قانون اساسی که بر رسمیت جلسات مجلس با حضور حداقل دوسوم نمایندگان اشاره دارد، اصل ۸۵ که سمت نمایندگی را قائم به شخص دانسته و به جز طرق مصرح در ذیل اصل مذکور تفویض قانون‌گذاری را ممکن نمی‌داند، به اجمال این مطلب به دست می‌آید که در نظام قانون‌گذاری ایران اعمال صلاحیت قانون‌گذاری مجلس باید با مشارکت حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس صورت گیرد. لکن، قانون اساسی در خصوص کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری به صراحت تعیین تکلیف نکرده است و علی‌الاصول تفصیل این موضوع را باید به‌طور ضمنی در میان اصول متعدد قانون اساسی، نظرهای شورای نگهبان و فرایندها و رویه‌های مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس جست‌وجو کرد.

مبتنی بر مقدمه مذکور، در این تحقیق به منظور تبیین کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری، در قالبی توصیفی-تحلیلی به این پرسش پاسخ داده خواهد شد که کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در فرایند قانون‌گذاری باید چگونه باشد؟ و اینکه آیا رویکرد نظام حقوقی در خصوص همه فرایندها و رویه‌ها یکسان بوده است؟

فرضیه نویسندگان آن است که مبتنی بر اصول مختلف قانون اساسی، مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری باید به صورت حداکثری و فعال باشد، ولیکن این موضوع در برخی فرایندها و رویه‌های قانون‌گذاری کشور رعایت نشده است.

علاوه بر اینکه خلأ وجود آثار حقوقی در خصوص موضوع این تحقیق، وجه بدیع و جدید بودن آن را توجیه می‌کند، آثار گسترده این تحقیق بر نظام قانون‌گذاری کشور، انجام این پژوهش را ضروری می‌نماید.

به منظور پاسخگویی به پرسش‌های تحقیق، ابتدا رویکرد غالب نظام حقوقی ایران در زمینه کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری شناسایی و تبیین می‌شود (بند ۱)؛

سپس، محاسن و معایب این رویکرد تبیین می‌شود (بند ۲)؛ در نهایت، رویه‌های ناقص رویکرد غالب نظام حقوقی ایران شناسایی و تحلیل خواهد شد (بند ۳).

۱. رویکرد غالب نظام حقوقی در زمینه کیفیت مشارکت نمایندگان مجلس در فرآیند قانون گذاری

قانون اساسی با اعلام اتکای امور کشور بر آرای عمومی (اصل ۶) و اعمال قوه مقننه از طریق «نمایندگان منتخب مردم» (اصل ۵۸)، عملاً مسئولیت اصلی قانون گذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را بر عهده نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار داده است. از این رو فارغ از موارد استثنایی که قانون گذاری از طریق همه پرسی صورت می‌پذیرد (اصل ۵۹)، اعمال قوه مقننه بر مبنای الگوی مردم سالاری غیرمستقیم است.

مبتنی بر اقتضائات الگوی مردم سالاری غیرمستقیم، قانون گذاری در این نظام باید با نصاب تعداد زیادی از نمایندگان مجلس صورت گیرد تا امکان انتساب آن قانون به مجلس وجود داشته باشد. در این زمینه، با توجه به اینکه مطابق اصل ۶۵ قانون اساسی، حداقل نصاب لازم برای رسمیت جلسات مجلس «دوسوم مجموع نمایندگان» دانسته شده و از طرفی به صراحت اصول متعدد قانون اساسی همچون اصول ۵۸ و ۷۱، قانون گذاری در صلاحیت «مجلس» دانسته شده است، به دلالت التزامی اعمال قانون گذاری باید با مشارکت حداقل «دوسوم مجموع نمایندگان» صورت بگیرد. به عبارتی، در فرآیند مذاکرات و رأی گیری مجلس در خصوص مصوبات، حداقل باید دوسوم نمایندگان مشارکت داشته باشند. در این زمینه ممکن است این شبهه مطرح شود که با فرض ضرورت مشارکت حداقل دوسوم مجموع نمایندگان، این نصاب تنها برای «رسمیت جلسات» و «رأی گیری» در مجلس لازم است؛ همچنان که در ماده ۹۴ قانون آیین نامه داخلی مجلس به صراحت مقرر شده است که «انعقاد رسمی جلسات و اعتبار اخذ رأی منوط به حضور حداقل دوسوم مجموع نمایندگان می‌باشد». ولیکن با استناد به اینکه مذاکرات مجلس در خصوص طرح‌ها و لوایح بخشی انکارناپذیر و اجتناب‌ناپذیر از فرآیند قانون گذاری هستند و اینکه از نظر شرعی و عقلی مقدمه واجب نیز واجب است، به نظر می‌رسد که نصاب مذکور تنها مربوط به مراحل «رسمیت جلسه» و «رأی گیری» نیست و کل فرآیند قانون گذاری اعم از «رسمیت جلسه»، «مذاکرات» و «رأی گیری» را شامل می‌شود. فارغ از اینکه تا چه حد این موضوع در رویه عملی قانون گذاری رعایت می‌شود، از مفهوم تبصره ۱ ماده مذکور که مقرر داشته است «برای ادامه مذاکراتی که منجر به اتخاذ تصمیم و یا اخذ رأی نمی‌شود حضور حداقل نصف نمایندگان کافی است»، این نتیجه به دست می‌آید که در فرآیند مذاکره و تصویب طرح‌ها و لوایح باید نصاب حداقل دوسوم نمایندگان حفظ شود.

فارغ از کمیت مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری^۱ و اینکه علی‌الاصول نمی‌توان به کیفیت مشارکت این میزان از نمایندگان بی‌تفاوت بود، اصل ۸۵ قانون اساسی با اعلام این مطلب که «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند...»، در واقع بر ضرورت مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری تأکید کرده است. به عبارتی، مبتنی بر عبارت مذکور، نمایندگان مجلس مکلف شده‌اند تا شخصاً به قانون‌گذاری بپردازند و تنها در قالب استثنائات ذکر شده در ذیل اصل مزبور می‌توانند قانون‌گذاری را تفویض کنند. از این رو با توجه به اینکه مستنبط از اصل ۶۵ اصطلاح «مجلس» به منظور قانون‌گذاری، حداقل به دوسوم نمایندگان مجلس اطلاق می‌شود و به استناد صدر اصل ۸۵ حداقل دوسوم نمایندگان مجلس باید «شخصاً» در فرایند قانون‌گذاری مشارکت کنند، حداقل دوسوم نمایندگان باید به صورت فعال در فرایند قانون‌گذاری مشارکت داشته باشند. در این زمینه، نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان تصویب اصل ۸۵ بیان داشته است: «وقتی مردم کسی را به‌عنوان نماینده انتخاب می‌کنند [،] وکیل مردم است ولی وکیل در توکیل نمی‌تواند باشد. یعنی نمی‌تواند سمت نمایندگی را به دیگری واگذار کند. بنابراین باید خودش در قانون‌گذاری شرکت کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۳) که این جمله مؤید ضرورت مشارکت فعال نمایندگان در مراحل مختلف فرایند قانون‌گذاری است.

علاوه بر دلایل ذکر شده، زمانی که از ضرورت مشارکت نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری سخن گفته می‌شود، اطلاق عبارت مذکور، دلالت بر مشارکت حداکثری و فعال آنها در این فرایند دارد. از این رو هرگونه ضابطه یا محدودیتی که مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی و تصویب آنها را تضعیف کند، با اصول مذکور مغایر است.

در این خصوص باید توجه داشت که این موضوع به معنای نادیده گرفته شدن یا کم‌اهمیت شدن نقش کمیسیون‌های داخلی مجلس یا مراکز پژوهشی و کارشناسی وابسته به مجلس که در فرایند قانون‌گذاری مشارکت دارند نیست؛ بلکه اتفاقاً اعمال دقیق مراد تدوین‌کنندگان قانون اساسی موجب خواهد شد تا نمایندگان بتوانند با مطالعه گزارش‌های کارشناسی و حضور در کمیسیون‌ها علاوه بر ذکر دیدگاه‌های خود و آگاهی در خصوص مفاد مصوبات، با سرعت و دقت بیشتری در صحن مجلس رأی خودشان را ابراز کنند و از این نظر، در عین حفظ سرعت تصویب قوانین به مشارکت حداکثری و آگاهانه آنها در فرایند قانون‌گذاری لطمه وارد نشود.

بررسی ترتیبات و تشریفات مقرر در قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که به موجب اصل ۶۵ قانون اساسی تصویب طرح‌ها و لوایح باید طبق آن انجام گیرد نیز گویای آن است که در اغلب مواد این قانون تلاش شده است تا مشارکت حداکثری نمایندگان در فرایند قانون گذاری تضمین شود. به عبارتی، پیش‌بینی اقتضائاتی همچون ارسال طرح‌ها و لوایح واصله در اولین فرصت برای نمایندگان (ماده ۱۴۰)، ترتیبات مربوط به بررسی تفصیلی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های اصلی و فرعی و امکان مشارکت نمایندگان در این فرایندها (مواد ۱۴۱، ۱۴۳، ۱۴۴، ۱۴۷ و ۱۴۸)، ترتیبات بررسی تفصیلی طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس و امکان بیان نظرهای موافقان و مخالفان یا بیان پیشنهادها (مواد ۱۴۹، ۱۵۰، ۱۵۱ و ۱۵۳)، امکان اعاده طرح یا لایحه به کمیسیون به منظور بررسی تفصیلی و طرح مجدد آن (ماده ۱۵۲)، مؤید آن است که رویکرد غالب آیین نامه داخلی مجلس مبتنی بر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون گذاری است.

نکته مهم در این زمینه آن است که هرگاه مجلس شورای اسلامی به دنبال پیش‌بینی فرایندی به منظور تصویب طرح‌ها و لوایح بدون مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان بوده، شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده است. برای نمونه، شورای نگهبان در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۹۴/۲/۲۳ در مقام تطبیق ماده ۸ «طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» با قانون اساسی، ماده مزبور را که شیوه جدیدی به منظور تصویب برخی طرح‌ها و لوایح در صحن علنی مجلس در مدت زمانی کوتاه پیش‌بینی کرده بود، مغایر با قانون اساسی دانست. در ماده مزبور مقرر شده بود که طرح‌ها و لوایحی که بیش از ۵۰ ماده دارند، با رعایت ترتیبات خاص و با نطق پنج نفر مخالف و موافق و نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون، به صورت یکجا به رأی گذاشته شوند. شورای نگهبان در نظر خود در این زمینه مقرر داشت: «اطلاق ماده ۸ ... نسبت به مواردی که مصوبه به تصویب کمیسیون نرسد و یا نظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء و نیز پیشنهادات نمایندگان استماع نشود، اشکال دارد. به علاوه نظر به اینکه از اصول متعدد قانون اساسی شورایی بودن امور مجلس استفاده می‌شود، لازم است رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه به صورت انحلالی انجام گیرد. همچنین در مواردی که طرح یا لایحه شامل مواد و اجزاء متعدد کثیری می‌باشد، تصویب مجموعی و کل آن با عنایت به تعداد مخالفین و موافقین و زمان مقرر برای آنان از این جهت نیز واجد اشکال می‌باشد. ...».

بند ۶ نظر شماره ۹۷/۱۰۲/۴۹۷۷ مورخ ۹۷/۲/۵ شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» نیز مشابه نظر ذکر شده را بیان داشته

است. در نظر اخیرالذکر مقرر شده است: «ماده ۳۱... از این جهت که مشخص نیست نسبت به گزارش کمیسیون در صورتی که مواد متعددی مطرح باشد به صورت انحلالی رأی‌گیری می‌شود یا به نحو مجموعی، ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».

علاوه بر نظر مذکور، شورای نگهبان در نظر شماره ۴۷۳۵ مورخ ۱۳۶۴/۷/۳۰ در خصوص «لایحه لغو لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری به کارمندان غیرنظامی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران» اعلام کرده است «نظر به اینکه این مصوبه به قوانین دوره گذشته که از تاریخ ۵/۳/۵۹ رسماً ملغی شده حاکمیت می‌بخشد بدون طرح مواد آن در مجلس شورای اسلامی و اعمال شور و اظهار نظر نمایندگان محترم پیرامون آن صورت قانون‌گذاری ندارد با اصل ۷۱ قانون اساسی مغایرت دارد». از این رو در نظر اخیرالذکر، شورای نگهبان تصویب قوانین بدون طرح مفاد آنها در مجلس و اعمال شور و اظهار نظر نمایندگان در آن خصوص را مغایر با ضرورت ایفای نقش فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری دانسته است.

با توجه به دلایل و قرائن ذکر شده در می‌یابیم که تفسیر ذکر شده از قانون اساسی مورد تأیید آیین‌نامه داخلی مجلس و نظرهای شورای نگهبان نیز است. بر این اساس می‌توان گفت که رویکرد غالب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری است. بنابراین هرگونه فرایندی که به موجب آن امکان اظهار نظر همه نمایندگان در مورد تک‌تک مواد یا اجزای طرح‌ها و لوایح وجود نداشته باشد یا رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد یا اجزای طرح یا لایحه به صورت انحلالی صورت نگیرد، قانون‌گذاری بدون مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان بوده و چنین فرایندی مغایر با قانون اساسی است.

۲. محاسن و معایب مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرآیند قانون‌گذاری

با اثبات این مطلب که رویکرد غالب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر پذیرش مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری است، در این بند محاسن و معایب این نوع مشارکت شناسایی و تبیین می‌شود.

۲-۱. محاسن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان

در این قسمت، محاسن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری بررسی می‌شود.

۲-۱-۱. انطباق بیشتر با الگوی مردم‌سالاری غیرمستقیم

با عنایت به اهمیت ویژه «قوانین» در نظام‌های سیاسی نوین^۲، فرض اولیه در خصوص نظام

مردم‌سالار آن است که قوانین برآمده از اراده مستقیم مردم باشند. بدین سبب، از دموکراسی مستقیم تحت عنوان شکل خالص دموکراسی یاد می‌شود (Lewis, 2013: 61). ولیکن، با توجه به محدودیت‌های متعدد در این زمینه، عملاً کشورها -به‌جز در موارد استثنایی- از نظام نمایندگی یا مردم‌سالاری غیرمستقیم استفاده می‌کنند. در این روش، زمانی قوانین مشروعیت^۳ دارند که توسط اکثریت نمایندگان مردم وضع شده باشند و بتوان آن‌ها را بازتاب اراده اکثریت اعضای جامعه دانست. بنابراین، در نظام مبتنی بر الگوی مردم‌سالاری غیرمستقیم، مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون گذاری، زمینه‌ساز بازتاب اراده نمایندگان در قوانین و به تبع آن، مشروعیت آن‌هاست. از مهم‌ترین آثار مشروعیت قوانین، فرمانبری و اطاعت مردم از آن‌هاست. توضیح آنکه، از منظر اندیشمندان عوامل مختلفی بر الزام‌آوری قوانین و فرمانبری مردم از قوانین اثرگذارند که فصل مشترک نظرهای آن‌ها را می‌توان رضایت و خواست همگانی به وضع و اعمال قانون دانست (تبیست، ۱۳۸۶: ۱۲۹-۱۳۵). در این خصوص، اگرچه جلب رضایت همگانی ناممکن است، رضایت کسانی که از طرف اکثریت مردم نمایندگی می‌کنند، باید وجود داشته باشد (بارنت، ۱۳۸۴: ۳۴۶). تحقق این مشارکت نیز زمانی مفروض است که بیشتر نمایندگان به‌صورت حداکثری و فعال در فرایند قانون گذاری مشارکت داشته باشند و اراده مردم در این فرایند را به‌صورت کامل نمایندگی کنند.

در این زمینه باید توجه داشت که قوای تقنینی معمولاً مجمعی متشکل از نمایندگان منافع مختلف و بعضاً متضاد اجتماعی‌اند. توده مردم از هر طبقه، رنگ و نژاد از طریق نمایندگان منتخب خود که اغلب به‌صورت مستقیم انتخاب می‌کنند، می‌توانند آرا و افکار خود را به قلب نظام سیاسی و تصمیم‌گیری منتقل کرده و رضایت و نارضایتی خود را از روند امور جاری بیان کنند و خواهان تداوم و استمرار یا تغییر و تعدیل سیاستی خاص باشند (Newton & Deth, 2005: 107). در این وضعیت، فراهم کردن امکان مشارکت فعال نمایندگان در فرایند قانون گذاری موجب خواهد شد تا نمایندگان با بیان منافع گوناگون، دیدگاه‌ها و بینش سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به نمایندگی از مردم در ساختار حاکمیت مشارکت جویند و از این طریق از تجمع و انفجار آنها جلوگیری کنند و خطر فروپاشی را از نظام سیاسی دور سازند. (زارعی، ۱۳۸۹: ۱۹). از این رو در فرایند قانون گذاری حتی باید امکان مشارکت و اظهارنظر نمایندگان طرفدار رویکرد اقلیت فراهم باشد تا اعمال نمایندگی مبتنی بر مبانی صحیح خود صورت پذیرد.

۲-۱-۲. تضمین کارآمدی قوانین

در یک نظام قانون گذاری نمی‌توان به رابطه مستقیم ماهیت قوانین و انتظارات عمومی جامعه بی‌تفاوت بود، چراکه مردم انتظار دارند قوانین و مقرراتی وضع شوند که آن‌ها طالب آن هستند

(صانعی، ۱۳۸۱، ج ۱: ۸۹). در این تلقی از قانون، قانون‌گذار مبتکر نیست، بلکه مترجمی است که خواست مردم را به زبان قانون متجلی می‌سازد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۵۴ به بعد). دوام قوانین موضوعه نیز منوط به آن است که آن قوانین با انتظارات مردم (سنت‌ها، عقاید مذهبی، ضوابط فرهنگی، آداب و رسوم و سایر عوامل اجتماعی) هماهنگی و سازش داشته باشند (صانعی، ۱۳۸۱، ج ۱: ۳۲۸). به عبارتی، قانون‌گذار عاقل علیه اخلاق عمومی و خواسته‌های مردم قدم بر نمی‌دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۵۲-۱۵۶). در این تلقی از مبنای قانون، از عرف به‌عنوان یکی از عوامل متروک شدن قوانین یاد شده است (لوی برول، ۱۳۷۰: ۴۴). البته باید توجه داشت که در فرایند نیازسنجی تقنینی، نیازهای واقعی شهروندان و نه نیازهای برخاسته از هیجانان و احساسات عمومی باید کشف شوند و مدنظر قرار گیرند (حیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۹-۳۰). از این رو قانون‌گذار همواره باید تحولات جامعه را بنگرد و بر مبنای آنها گام بردارد (بیگزاده، ۱۳۸۳: ۱۱۸).

با توجه به مقدمه مذکور و ضرورت تصویب قوانینی که مورد پذیرش مردم بوده و در عمل کارآمد باشند، در شرایط فعلی تعلق نمایندگان مجلس به حوزه‌های انتخابیه مختلف، زمینه خوبی برای آگاهی نمایندگان از دغدغه‌ها و خواسته‌های مردم ساکن در حوزه‌های انتخابیه خودشان فراهم کرده است. مبتنی بر این شناخت، مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری می‌تواند ابزاری باشد که این نیازسنجی تقنینی را برای تضمین کارآمدی قوانین و انطباق هرچه بیشتر آنها با خواست عموم جامعه تقویت کند.^۴

از سوی دیگر، ارتباط مستمر میان نمایندگان مجلس و مردم در حوزه‌های انتخابیه، سبب می‌شود که تبادل اطلاعات میان آنها و اعضای حوزه انتخابیه بیش از سایر نهادهای حاکمیتی باشد. همین موضوع سبب می‌شود که نمایندگان مجلس بتوانند افکار عمومی را به‌منظور حمایت از قوانین بسیج کنند. مبتنی بر همین واقعیت، می‌توان یکی از کارکردهای پارلمان را کمک به فرایند اجتماعی شدن تصمیمات حکومتی دانست و نمایندگان مجلس از این طریق می‌توانند زمینه مناسبی را برای تحقق قوانین و مقررات و همچنین سیاست‌های دولت فراهم کنند (نورتون، ۱۳۹۰: ۱۲۱). از طرفی، میان میزان مشارکت نمایندگان در قانون‌گذاری و میزان انگیزه آنها برای حمایت از مصوبات مجلس یا سایر تصمیمات حکومتی رابطه مستقیمی وجود دارد. در این حالت، طبیعی است که قانونی که حاصل مشارکت حداکثری نمایندگان است، فارغ از مفاد آن، به‌مراتب برای ایشان مورد قبول‌تر از زمانی است که بدون مشارکت فعال و آگاهانه ایشان به تصویب رسیده باشد؛ در چنین وضعیتی، نمایندگان انگیزه بیشتری برای حمایت از قوانین دارند.

۲-۱-۳. رفع انحصار گروه‌ها در فرایند قانون گذاری

علاوه بر محاسن ذکر شده، از دیگر محاسن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون گذاری، آن است که امکان پذیر بودن قانون گذاری از طریق گروه‌های محدود یا بدون مشارکت فعال اکثریت نمایندگان، امکان خارج کرن برخی نمایندگان از فرایند قانون گذاری و تصویب قوانین مبتنی بر خواست گروه‌های محدود و ذی نفوذ را فراهم می‌کند. به عبارتی، در چنین شرایطی ممکن است احزاب، فراکسیون‌ها و گروه‌ها با در نظر گرفتن اغراض و اهداف سیاسی و حزبی خود، به منظور تصویب قوانین مورد نظر خودشان برخی نمایندگان را عملاً از فرایند قانون گذاری خارج کنند. از این رو پیش‌بینی مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون گذاری از انحصار گروه‌ها در فرایند قانون گذاری جلوگیری می‌کند.

در این زمینه، یکی از اصول قانون گذاری صحیح، توجه به تقویت همگرایی اجتماعی در تصمیم‌گیری‌های تقنینی است. توجه به این عنصر در فرایند قانون گذاری از تصویب قوانین جناحی و یکجانبه‌گرایانه که به کلیت جامعه و تکثرهای موجود در آن نظر ندارد، جلوگیری می‌کند (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۵۵). در این خصوص، در همه نظام‌ها گروه‌های ذی نفوذ بیشتر تلاش می‌کنند از طریق دستگاه‌های اجرایی به اهداف خود برسند و اگر در این کار با شکست مواجه شوند، به سراغ قوه قانون گذار می‌روند (اولسون و نورتون، ۱۳۹۰: ۱۵۱-۱۵۲) تا از طریق نفوذ در نمایندگان وابسته به خودشان، قوانین لازم را به تصویب برسانند. لذا، کارکرد نمایندگی پارلمان مقتضی آن است که طبقات مختلف و گروه‌های عمده اجتماعی که صاحبان منافع گوناگون و بعضاً متضادند، بتوانند با بحث و گفت‌وگو، مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها و تصویب قوانین مناسب، در فرایند قانون گذاری اثرگذار باشند و به همزیستی مسالمت‌آمیز کمک کنند (زارعی، ۱۳۸۹: ۲۴).

۲-۲. معایب مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان

مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون گذاری را می‌توان حداقل واجد سه ایراد محتمل ذیل دانست.

۲-۲-۱. طولانی شدن فرایند قانون گذاری

همان‌طور که گفته شد، در بسیاری از موارد، قانون تجلی خواست و نیاز جامعه است. بنابراین، از قانون گذار انتظار می‌رود در سریع‌ترین زمان ممکن به نیاز و خواست جامعه پاسخ گوید. این در حالی است که مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون گذاری نیازمند رعایت اقتضائات و تشریفات خاصی به منظور اطمینان از بررسی کارشناسانه موضوع در

کمیسیون مربوط، بررسی در صحن به منظور تفهیم و توافق نمایندگان، اعمال اصلاحات در متن پیشنهادی و رأی‌گیری‌های متعدد است که همگی به طولانی شدن فرایند تصویب قانون منجر می‌شوند. در چنین شرایطی امکان واکنش مناسب و به موقع به نیاز و خواست جامعه وجود ندارد. در مقابل، برخی با عنایت به ضرورت سرعت بخشیدن به تصویب لوایح، تعجیل در تصویب قوانین را به صورت مطلق مفید نمی‌دانند و تشریفات رسیدگی تفصیلی به قوانین را جهت پختگی قوانین مفید می‌دانند (کوئن‌جی، ۱۳۹۰: ۲۸۳-۲۸۴).

در نظام حقوقی ایران، طولانی شدن فرایند قانون‌گذاری با مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مورد توجه بوده است. بر این اساس، آن‌ها تلاش کردند تا با پیش‌بینی طریقی برای سرعت بخشیدن به تصویب قوانین در موارد خاص (قانون‌گذاری به صورت آزمایشی) به این دغدغه توجه کنند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۳).

۲-۲-۲. غلبه ملاحظات سیاسی یا منطقه‌ای بر مصالح عمومی

در مجلس شورای اسلامی همواره نمایندگانی از گروه‌های مختلف سیاسی و حوزه‌های انتخابیه مختلف حضور دارند. در چنین فضایی، اینکه مذاکرات مجلس در جریان تصویب قوانین آغشته با اغراض و تمایلات سیاسی یا منطقه‌ای باشد، اجتناب‌ناپذیر است و این عامل در برخی موارد می‌تواند موجب نادیده گرفته شدن مصالح عمومی یا حتی ملاحظات فنی شود. توضیح آنکه، گاهی تمایلات یا ملاحظات سیاسی و حزبی نمایندگان یا مطالبات مردم از نماینده حوزه انتخابیه خودشان موجب می‌شود که آن نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود بیش از آنکه به مصالح عموم یا ملاحظات فنی مطروحه توجه کنند، مبتنی بر ملاحظات سیاسی یا منطقه‌ای به طرح‌ها و لوایح مطروحه رأی بدهند (افجه و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۷-۶۸). علاوه بر این، تأثیر گروه‌های ذی‌نفع و تعاملات گوناگون این گروه‌ها با نمایندگان پارلمان (Gerber & Gerber, 1999: 21)، عامل دیگری است که ممکن است موجب فاصله گرفتن مصوبات پارلمان از مصالح عمومی شود، به طوری که در برخی کشورها مانند آمریکا که تأثیر این گروه‌ها در تصمیم‌سازی‌های سیاسی بسیار برجسته است، برخی حکومت را به نمایندگی گروه‌های ذی‌نفع در مقابل نمایندگی مردم متهم کرده‌اند (Farber & Frickey, 2010: 11). بر این اساس، برخی از اساتید حقوق معتقدند که فضای سیاسی پارلمان با تعداد فراوان نمایندگان و گروه‌هایی که هر کدام بنا به گرایش‌های خود با یکدیگر به رویارویی برمی‌خیزند، مانع از آن است که موضوعی پیچیده و تکنیکی آن‌گونه که باید و شاید بررسی و نتیجه‌ای درخور از آن گرفته شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۱: ۲۱۵-۲۱۶). بنابراین، غلبه ملاحظات

سیاسی یا منطقه‌ای بر مصالح عمومی در مواردی می‌تواند از معایب مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون‌گذاری محسوب شود.

۲-۲-۳. ایجاد آشفته‌گی در محتوای طرح‌ها و لوایح

با توجه به تنوع و گستردگی موضوعات مورد قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی و پیچیدگی‌های مربوط به هر حوزه و موضوع، بی‌تردید مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری و طرح پیشنهادهای مختلف از سوی آن‌ها می‌تواند موجب اعمال اصلاحاتی در مفاد طرح‌ها و لوایح شود. این در حالی است که در اعمال این اصلاحات، بیشتر نمایندگان به دقایق و پیچیدگی‌های موضوع توجه و اشراف ندارند. از این‌رو مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس ممکن است موجب از بین رفتن اتقان و انسجام مصوبه کمیسیون مجلس شود و در اصطلاح قانون را دچار آشفته‌گی محتوایی کند. توضیح آنکه، در فرایند قانون‌گذاری، هر بندی از قانون باید با دقت به تصویب برسد و در صورت اعمال اصلاحات در بخشی از طرح پیشنهادی یا مصوبه کمیسیون، آثار آن اصلاحات بر سایر مفاد قانون، مورد توجه قرار گیرد تا پس از تصویب، مجموعه‌ای منسجم از قوانین را شکل دهند. در این زمینه، حتی برخی معتقدند در مجلسی که اعضای آن بسیار متنوع‌اند و قوانین به‌صورت ماده به ماده بررسی و تصویب می‌شوند، تصویب قانون منسجم به این نحو غیرممکن است (Mill, 1997: 428)؛ این موضوع از مبانی طرفداران دخالت حداقلی نمایندگان در مفاد طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس است. از این‌رو باید یکی از معایب مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری را امکان ایجاد آشفته‌گی در محتوای قوانین دانست. مبتنی بر مطالب ذکر شده، بی‌تردید پذیرش رویکرد مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری محاسن و معایبی دارد که علی‌الاصول با عنایت به این محاسن و معایب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محاسن آن را ترجیح داده و استثنائاً (مانند قوانین آزمایشی) بر امکان نقض آن تصریح کرده است.

۳. رویه‌های ناقص مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری

برخلاف رویکرد غالب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که در بند ۱ اثبات شد، بررسی قوانین و رویه‌های مرتبط با فرایند قانون‌گذاری گویای وجود تدابیری است که در آن‌ها تا حد امکان سعی شده از مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری جلوگیری شود. در این موارد، به‌منظور اجتناب از طولانی شدن فرایند قانون‌گذاری یا جلوگیری از ایجاد آشفته‌گی در محتوای طرح‌ها و لوایح، فرایندها و رویه‌هایی شکل گرفته است که مغایر با قانون

اساسی به نظر می‌رسند. مبتنی بر فرایندها و رویه‌های مورد اشاره، پیش‌بینی می‌شود که در نظام قانون‌گذاری کشور قوانینی به تصویب برسند که اکثریت نمایندگان مجلس از مفاد آن‌ها آگاهی کافی نداشته باشند. توجه به این موضوع بدین سبب اهمیت مضاعف می‌یابد که تاکنون از طریق این فرایندها و رویه‌ها، قوانینی با اهمیت و بعضاً با حجم زیاد، بدون مشارکت فعال و آگاهی اکثریت نمایندگان مجلس به تصویب رسیده‌اند. با این مقدمه، در ادامه به فرایندها و رویه‌های مذکور و آسیب‌شناسی آن‌ها می‌پردازیم.

۳-۱. فراهم نبودن امکان مشارکت آگاهانه اکثریت نمایندگان در تصویب جزئیات طرح‌ها و لوایح

همچنان‌که اشاره شد، به موجب نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۹۴/۲/۲۳ شورای نگهبان، مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری که مورد نظر قانون اساسی است، زمانی محقق خواهد شد که امکان آگاهی نمایندگان مجلس از مفاد، اهداف، آثار و اقتضائات حاکم بر تک‌تک محتویات طرح‌ها و لوایح مطروحه فراهم باشد و آن‌ها بتوانند در جریان تصویب یک طرح یا لایحه، به طرح نظرهای مخالف و موافق خود در مورد جزء جزء مفاد آن‌ها پردازند، یا در هر مورد پیشنهادهای خود را مطرح کنند. از مهم‌ترین راهکارهای تضمین این مقصود، پیش‌بینی سازوکارها و ترتیباتی است که نمایندگان بتوانند پیش از طرح موضوع در صحن علنی مجلس، علاوه بر اطلاع از مفاد طرح‌ها و لوایح، پیشنهادهای خود را در خصوص آن طرح یا لایحه اعلام کنند. در این زمینه، به منظور تحقق هرچه بهتر این مقصود، در برخی کشورها مراحل «بررسی پیش از قانون‌گذاری (PLS)» پیش‌بینی شده است. در این فرایند که با هدف افزایش مشارکت نمایندگان پارلمان در فرایند قانون‌گذاری ایجاد شده است، پیش‌نویس لوایح دولتی قبل از ارائه به پارلمان، به صورت عمومی منتشر و از سوی کمیته‌های پارلمانی بررسی می‌شوند تا اصلاحات لازم در متن لایحه تقدیمی به پارلمان اعمال شوند (Horne & le sueur, 2016: 40-42). با اجرای این روش، علاوه بر اینکه عملاً نمایندگان مجلس می‌توانند دیدگاه‌ها و ملاحظات خود را در محتوای لایحه منظور کنند، تجربه نشان داده است که این قبیل لوایح شرایط راحت‌تری را برای تصویب در پارلمان پیش رو دارند (smookler, 2006: 534).

در نظام قانون‌گذاری ایران نیز در حال حاضر در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها تلاش شده تا امکان مشارکت و استماع پیشنهادهای نمایندگان فراهم شود. ولیکن، با عنایت به سرعت زیاد قانون‌گذاری در ایران و اینکه عملاً غالب نمایندگان امکان شرکت در

کمیسیون‌های مختلف یا مطالعه گزارش‌های کارشناسی را ندارند، پیش‌بینی ترتیباتی به‌منظور تضمین مشارکت حداکثری آن‌ها در صحن علنی مجلس اجتناب‌ناپذیر است. در این خصوص، هرچند تحقق حداکثری مشارکت نمایندگان در صحن مجلس با واقعیات نظام قانون‌گذاری و کیفیت و تخصص بخش چشمگیری از نمایندگان مجلس تناسب ندارد و عملاً موجب بروز اختلال در فرآیند قانون‌گذاری خواهد شد، ولیکن، تمهید فرایندها به‌گونه‌ای که بخش زیادی از نمایندگان مجلس امکان آگاهی یافتن از مفاد طرح‌ها و لوایح را بیابند، ضروری است. بنابراین، به‌عنوان ضابطه کلی در این زمینه می‌توان گفت که نظام حقوقی به‌منظور نظم بخشیدن به فرآیند قانون‌گذاری و در عین حال تضمین مشارکت آگاهانه نمایندگان در فرآیند قانون‌گذاری، باید ضوابط و محدودیت‌های ناظر بر مذاکرات و اظهارنظر نمایندگان را به‌صورت حداقلی و تا جایی پیش‌بینی و اعمال کنند که مشارکت آگاهانه نمایندگان در فرآیند قانون‌گذاری لطمه نبیند.

مبتنی بر ملاک ذکرشده، بررسی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی گویای آن است که هرچند بند «الف» ماده ۱۴۹ قانون مزبور با پیش‌بینی امکان مذاکره و اعلام نظر «سخنگوی کمیسیون» (حداکثر به مدت ده دقیقه)، «حداکثر سه مخالف و سه موافق» (هر کدام حداکثر پنج دقیقه)، «نماینده دولت» و «سخنگوی کمیسیون» (هر کدام حداکثر پنج دقیقه)، عملاً امکان آگاهی نمایندگان از کلیات طرح‌ها و لوایح را فراهم کرده است؛ ولیکن، رویکرد قانون‌گذار در تنظیم شیوه مذاکرات مجلس در خصوص جزئیات طرح‌ها و لوایح، کاملاً حداقلی است و این امر می‌تواند موجبات مشارکت ناآگاهانه نمایندگان در فرآیند رأی‌گیری را فراهم کند. توضیح آنکه، در بند «ب» ماده ۱۴۹ این قانون، ترتیبات مذاکره و تصویب طرح‌ها و لوایح به‌گونه‌ای تمهید شده تا فرآیند قانون‌گذاری در صحن، حداکثر سرعت را داشته باشد و نمایندگان مجلس حداقل مشارکت و امکان نطق را در فرآیند بررسی جزئیات طرح‌ها و لوایح داشته باشند. در این زمینه، بند «ب» ماده ۱۴۹ قانون مزبور، پس از طرح و بررسی کلیات طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس، امکان مذاکره در خصوص جزئیات طرح یا لایحه را در صورتی ممکن دانسته است که حداقل یکی از نمایندگان، مخالفت خود را با ماده یا جزء خاصی اعلام کرده باشد. در خصوص فرآیند ذکرشده باید توجه داشت که اغلب نمایندگان مجلس زمانی می‌توانند به‌منظور و ابعاد یک ماده یا جزء طرح یا لایحه پی ببرند و احیاناً اگر مخالفتی با آن دارند طرح کنند یا بدان رأی مخالف بدهند که آن ماده یا جزء در صحن مجلس به‌تفصیل بررسی و تبیین شود که با توجه به فرآیند فعلی این امر محقق نخواهد شد. از سوی دیگر، در مواد مذکور، امکان طرح نظرها تنها به‌صورت حداقلی پیش‌بینی شده و تنها امکان صحبت کردن یک مخالف و یک موافق و نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون (هریک حداکثر پنج دقیقه) وجود دارد که این

موضوع هم مؤید رویکرد قانون‌گذار به منظور مشارکت حداقلی نمایندگان مجلس در فرایند بررسی جزئیات مفاد طرح‌ها و لوایح است. از این رو به منظور بهبود کیفیت مشارکت نمایندگان در بررسی جزئیات طرح‌ها و لوایح باید همانند فرایند بررسی کلیات طرح‌ها و لوایح، بدون هرگونه پیش‌شرط، امکان طرح نظرها حداقل سه موافق و سه مخالف و همچنین نظرهای نمایندگان دولت و کمیسیون مربوط فراهم شود.

تجربه قانون‌گذاری مجلس نیز مؤید آن است که به سبب عواملی همچون گستره زیاد صلاحیت‌های قانون‌گذاری و نظارتی مجلس، سرعت بالای قانون‌گذاری، مسئولیت نمایندگان در خصوص حوزه‌های انتخابیه خود، اغلب نمایندگان، عملاً فرصت یا تمایلی به مطالعه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس یا مراکز مشابه به منظور فهم منظور و ابعاد مواد طرح‌ها و لوایح ندارند. از سوی دیگر، با آنکه نمایندگان در فرایند بررسی تفصیلی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس می‌توانند مشارکت کنند یا نظرهای خودشان را به کمیسیون مربوط اعلام کنند، ولیکن رویه عملی گویای آن است که عملاً این سازوکارها تأمین‌کننده مشارکت حداکثری نمایندگان نبوده است. از این رو در حال حاضر می‌توان سازوکار مذکور در ماده مورد اشاره را به خصوص در وضعیتی که در مورد ماده مورد بررسی هیچ‌گونه مذاکره‌ای صورت نمی‌گیرد، مغایر با رویکرد غالب شورای نگهبان و قانون اساسی دانست.

در پایان این قسمت، شایان ذکر است که در فرایندهای قانون‌گذاری کشورهای دیگر، مذاکرات در خصوص قانون اهمیت ویژه‌ای دارد؛ به گونه‌ای که حتی شورای قانون اساسی فرانسه در برخی آرای خود، رأی‌گیری قوانین بدون مذاکره را مغایر با قانون اساسی دانسته است.^۵ همچنین، در رویه قانون‌گذاری برخی کشورها همچون ایالات متحده آمریکا، مذاکرات اعضای مجلس سنا به حدی اهمیت دارد که حتی سناتورها می‌توانند با تطویل سخنرانی‌های خود، وقت مجلس را به طور کامل بگیرند و از این طریق حتی الامکان از تصویب قانونی که باب طبع آنها نیست، جلوگیری کنند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۵۵).^۶ این در حالی است که بر طبق مواد ذکر شده، اهمیت مذاکرات و نطق‌های نمایندگان مجلس در جریان بررسی جزئیات طرح‌ها و لوایح که از مهم‌ترین مظاهر مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری است، نادیده گرفته شده است.

۲-۳. تصویب طرح‌ها و لوایح به صورت مجموعی

همان‌طور که گفته شد، به موجب نظرهای متعدد شورای نگهبان، رأی‌گیری در خصوص هریک از مواد و اجزای طرح یا لایحه باید به صورت انحصاری انجام گیرد و تصویب آن‌ها به صورت مجموعی مغایر با قانون اساسی است. در این خصوص، اجزای یک طرح یا لایحه را باید

شامل مواد، بندها، جزءها، تبصره‌ها و سایر قسمت‌های آن طرح یا لایحه دانست که در مقام بیان حکم خاص و مستقل‌اند.

مبتنی بر مقدمه مذکور، توجه به این نکته لازم است که هرچند شورای نگهبان در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۹۴/۲/۲۳ در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» تصویب طرح‌ها و لوایح به‌صورت مجموعی را مغایر قانون اساسی دانسته، اما در جریان بررسی مصوبه مزبور، ماده ۱۵۱ اصلاحی را مغایر قانون اساسی ندانست. این در حالی است که از جمع مفهوم جزء ۱ بند «ب»^۷ ماده مذکور با صراحت عبارت ذیل جزء ۵ بند «ب»^۸ آن ماده، نتیجه گرفته می‌شود در صورتی که پیشنهاد چاپ‌شده یا نماینده مخالفی در خصوص مصوبه کمیسیون اصلی وجود نداشته باشد، امکان رأی‌گیری به‌صورت مجموعی وجود دارد. بنابراین، به موجب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (مصوب ۱۳۹۴)، عملاً امکان تصویب طرح‌ها و لوایح در صورت عدم اعلام مخالفت یا ارائه پیشنهاد مکتوب به‌صورت مجموعی فراهم شد. این مسئله موجب شد تا در برهه زمانی حاکمیت آن قانون، قوانینی به‌صورت مجموعی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند و شورای نگهبان نیز آن‌ها را مغایر با قانون اساسی ندانسته است؛ حال آنکه فرایند تصویب آن‌ها مغایر با رویکرد غالب مستنبط از نظرهای شورای نگهبان است. رای نمونه، جزئیات «لایحه چگونگی تشکیل و نحوه رسیدگی هیأت‌های انضباطی نیروهای مسلح» - مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ - که مشتمل بر ۳۸ ماده است، به‌صورت یکجا خوانده شده و با یک مرتبه رأی‌گیری، به تصویب رسیده است.^۹

ازاین‌رو در مجموعی بودن تصویب این قانون هیچ‌گونه تردیدی وجود ندارد. خوشبختانه در جریان اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، با حذف عبارت ذیل جزء ۵ بند «ب» ماده مذکور (ماده ۱۴۹ فعلی) و همچنین پیش‌بینی جزء ۲ بند «ب» به‌گونه‌ای که اگر پیشنهاد چاپ‌شده‌ای وجود نداشته باشد، «مصوبه کمیسیون اصلی در خصوص ماده‌واحد، هریک از مواد یا اجزاء به رأی گذاشته می‌شود»، در حال حاضر، عملاً در این موارد امکان تصویب طرح یا لایحه به‌صورت مجموعی وجود ندارد. با این حال، بررسی مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس گویای آن است که کماکان در مواردی تصویب قوانین به‌صورت مجموعی صورت می‌گیرد که در ادامه به مهم‌ترین مصادیق آن‌ها اشاره و پیشنهادهایی به‌منظور اصلاح این فرایندها مطرح خواهد شد.

۳-۲-۱. دائمی نمودن قوانین آزمایشی

عبارت ذیل تبصره ۱ ماده ۱۶۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس با بیان این عبارت که «طرح یا لایحه می‌تواند به‌صورت ماده‌واحد و بدون تغییرات ... تنظیم شود»، عملاً امکان دائمی کردن

قوانین آزمایشی را که واجد مواد و اجزای متعدّدند، از طریق ماده واحد و یکبار رأی‌گیری فراهم ساخته است. در این صورت، یک قانون دائمی، بدون اینکه اکثریت نمایندگان مجلس به تک‌تک مواد و اجزای آن -چه در مرحله تصویب آزمایشی و چه در مرحله تصویب دائمی- به صورت انحلالی رأی داده باشند، به تصویب خواهد رسید. در حال حاضر، با استفاده از این روش، قوانین مهم و حجیمی همچون «قانون مدیریت خدمات کشوری» در قالب ماده واحد و به موجب «لایحه دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۹۷) به تصویب رسیده‌اند و حال آنکه اکثریت نمایندگان مجلس در فرایند تصویب مفاد آن قانون به صورت حداکثری و فعال مشارکت نداشته‌اند. به منظور رفع این اشکال، لازم است تبصره مورد اشاره به گونه‌ای اصلاح شود که قوانین آزمایشی با مشارکت حداکثری نمایندگان و به صورت انحلالی به تصویب برسند.

۳-۲-۲- تصویب طرح‌های تنقیحی

به استناد ماده ۱۸۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، معاونت قوانین مجلس صلاحیت یافته است تا به منظور تنقیح قوانین، متن پیشنهادی خود را با امضای حداقل پانزده نفر از نمایندگان به عنوان طرح‌های تنقیحی به رئیس جلسه تحویل دهد. در این موارد، قانون‌گذار در ماده ۱۹۰، فرایند خاصی را به منظور تصویب این دسته از طرح‌ها پیش‌بینی کرده و این دسته از طرح‌ها به صورت «یک‌شوری و بدون تفکیک کلیات و جزئیات در صحن مجلس» بحث و بررسی می‌شوند. با توجه به مفهوم تبصره ماده مزبور^۱، تنها در صورتی که گزارش کمیسیون دارای موارد (موضوعات) متعدّد باشد، برای هریک از موضوعات به تفکیک رأی‌گیری می‌شود و در زمینه موضوع واحد، ولو اینکه واجد مواد یا جزئیات متعدّد باشد، با یکبار رأی‌گیری تصمیم‌گیری خواهد شد.

بررسی قوانینی که براساس ماده ۱۹۰ الحاقی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (۱۳۹۷) به تصویب رسیده‌اند، گواه بر آن است که با وجود ابهامات شورای نگهبان در جریان تصویب این ماده که پیشتر به یکی از آن‌ها اشاره شد و اینکه تبصره این ماده به منظور رفع ابهام آن شورا به این قانون اضافه شده، قوانین تنقیحی کمافی‌السابق (مانند قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور) به صورت مجموعی رأی‌گیری می‌شوند. برای نمونه، «قانون فهرست قوانین و احکام منسوخ در حوزه محیط‌زیست» (مصوب ۱۳۹۹/۶/۱۹) و «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت» (مصوب ۱۳۹۹/۸/۵) به صورت مجموعی به تصویب رسیده‌اند. جالب آنکه، قانون اخیر در قالب یک ماده واحد و ۶۱۹ بند پیوست، با یکبار رأی‌گیری اقدام به نسخ صریح قوانین و مقرراتی کرده که به دلیل عوامل مختلفی همچون نسخ ضمنی یا انقضای مهلت اجرای

آن‌ها نامعتبر بوده‌اند و در این میان مواد ۱۱۲۲ و ۱۱۳۰ قانون مدنی را نیز منسوخ اعلام کرده که این موضوع اشکالات متعددی را برای نظام حقوقی کشور ایجاد کرده است. نکته قابل توجه دیگر در خصوص این شیوه قانون گذاری آن است که با توجه به تصویب مجموعی این قبیل قوانین و بی‌دقتی نمایندگان در مفاد آن‌ها، عملاً در این قوانین مفادی به تصویب می‌رسند که بعضاً ارتباطی به عنوان و موضوع این قوانین ندارند. برای نمونه، در بند ۲۵۱ پیوست «قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت»، «قانون واگذاری یک قطعه زمین به وزارت دادگستری به منظور احداث ساختمان روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی» (مصوب ۱۳۴۲) منسوخ اعلام شده و حال آنکه نسبت این قانون با حوزه سلامت محل تردید جدی است.

۳-۳. عدم بررسی پیوست‌ها و ضمایم طرح‌ها و لوایح

بررسی قوانین مختلف گویای آن است که در برخی قوانین، قانون‌گذار بخشی از مفاد قانون را در قالب پیوست یا ضمیمه ذکر می‌کند. در این موارد، بررسی رویه عملی مجلس شورای اسلامی گویای آن است که عملاً مفاد پیوست‌ها و ضمیمه‌های طرح‌ها و لوایح با دقت و به‌صورت تفصیلی بررسی و تصویب نمی‌شوند و معمولاً نمایندگان مجلس این قسمت از قوانین را به‌صورت نمادین و یکپارچه به تصویب می‌رسانند. این در حالی است که با تفسیری منطقی و متناسب از مواد مختلف قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به‌نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس مکلف‌اند، همچون مفاد اصلی قانون، پیوست‌ها و ضمیمه‌های قانون را نیز با دقت و جزء به جزء بررسی و تصویب کنند.

در این زمینه، بند «ب» ماده ۱۴۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر داشته است: «پس از تصویب کلیات، به جزئیات طرح‌ها و لوایح به ترتیب زیر رسیدگی می‌شود و ...» و جزء ۱ بند مذکور در این زمینه اشاره داشته است: «در ابتداء، ماده‌واحد و یا هریک از مواد یا اجزاء توسط یکی از اعضای هیأت رئیسه قرائت می‌شود. سپس پیشنهادها چاپ شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان به ترتیب برای بازگشت به لایحه یا طرح، حذف کل یا جزء و پیشنهاد اصلاحی به شرح فوق مطرح می‌شود و رأی‌گیری به‌عمل می‌آید...». در این خصوص، اطلاق اصطلاحات «جزئیات» و «اجزا» همچنان‌که شامل بندها، جزءها و تبصره‌های ذیل یک ماده می‌شوند، شامل پیوست‌ها و ضمیمه‌های طرح‌ها و لوایح نیز است. بر این اساس، پیوست‌های طرح‌ها و لوایح نیز به‌عنوان یکی از اجزای قانون، باید به‌صورت انحلالی و با مشارکت حداکثری نمایندگان به تصویب برسند. با این حال، بررسی رویه‌های قانون گذاری گویای نقض این قاعده کلی است که در ادامه مهم‌ترین مصادیق آن شناسایی و آسیب‌شناسی بررسی خواهد شد.

۳-۳-۱. پیوست‌های قوانین بودجه سالانه کل کشور

در حال حاضر، قوانین بودجه سالانه کل کشور از یک ماده واحد و چندین تبصره و چهار پیوست حجیم تشکیل می‌شوند. در پیوست‌های مذکور، «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، «درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی»، «بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت» و «اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی» به تفصیل ذکر می‌شوند. نکته مهم در خصوص فرایند تصویب قوانین بودجه سالانه کل کشور آن است که در فرایند تصویب این قوانین که هر سال تکرار می‌شوند، تنها ماده واحد و تبصره‌های این قانون به صورت تفصیلی در صحن مجلس بررسی و تصویب می‌شوند و در مقابل، پیوست‌های این قانون بدون قرائت در صحن، به صورت یکپارچه و مجموعی به تصویب نمایندگان مجلس می‌رسند.

نحوه تصویب این پیوست‌ها سبب شده تا دولت یا کمیسیون تلفیق برخی از احکام مهم و مؤثر بر اجرای قانون بودجه را که می‌تواند در عمل به تغییر و اصلاح مفاد قانون و هدف آن منجر شود، در ذیل جداول پیوست قانون بودجه پیش‌بینی کند تا از این طریق، این مفاد مورد ملاحظه و توجه اکثریت نمایندگان قرار نگیرند. برای نمونه، در ذیل جداول ۷، ۲-۷ و ۱۳ لایحه بودجه ۱۳۹۷ کل کشور احکام متعددی پیش‌بینی شده بود که بنابر نظر شماره ۹۶۱۰۲/۴۵۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ شورای نگهبان^{۱۱} مفاد آن‌ها مغایر با قانون اساسی بود و بایستی این مفاد در تبصره‌های قانون بودجه ذکر می‌شدند. از این رو به منظور اصلاح این وضعیت، لازم است تا در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بر ضرورت تصویب پیوست‌ها و ضمایم قوانین بودجه به صورت انحلالی تصریح شود و رویه قانون‌گذاری مجلس نیز بر همین مبنا تغییر کند.

۳-۳-۲. پیوست‌ها و ضمایم موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

به موجب ماده ۱۶۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هنگام تقدیم لوایحی که دولت در آن‌ها تقاضای تصویب «عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد و یا موافقت‌نامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد»، باید متن کامل آن‌ها را جهت بررسی مجلس ضمیمه کند. از طرفی، با توجه به اهمیت موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و اثر ویژه آن‌ها بر استقلال کشور، در فرایند قانون‌گذاری مجلس ترتیبات خاصی به منظور بررسی این دسته از لوایح پیش‌بینی شده و از طریق تقسیم آن‌ها به دو دسته موافقت‌نامه‌های «مهم» و «غیرمهم» (ماده ۱۷۱)، تلاش شده است درباره موافقت‌نامه‌ها به ویژه در موارد مهم، فرایند مذاکرات نمایندگان و رأی‌گیری به شکل بهتری تضمین شود.^{۱۲}

با وجود پیش‌بینی ترتیبات خاص به‌منظور بررسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در مجلس، در موارد غیرمهم مطابق ماده ۱۷۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، لایحه با صحبت دو مخالف و دو موافق در مورد کلیات و جزئیات، به‌صورت یکپارچه و مجموعی به رأی گذاشته خواهد شد. همچنین، در موارد مهم، ماده ۱۷۳ قانون مزبور ترتیبات خاص‌تری را پیش‌بینی کرده است. شایان ذکر است که این ماده تنها به تعیین شیوه تصویب مواد و موضوعات مورد اختلاف و اعتراض نمایندگان پرداخته و در زمینه نحوه تصویب سایر مواد و مفاد مصوبه مجلس و موافقت‌نامه ابهام وجود دارد. علاوه بر این موارد، در ماده ۱۷۳، مصوب تلقی شدن اعتراضات و پیشنهادهایی که توسط طرف متعاقد قبول می‌شود، از جمله اشکالات دیگری است که در فرایند تصویب این دسته از موافقت‌نامه‌ها وجود دارد.

فارغ از اشکالات ذکر شده، معمولاً این دسته از موافقت‌نامه‌ها در قالب یک ماده‌واحد و در صورت نیاز به ذکر شرط نسبت به مفاد موافقت‌نامه، با یک یا چند تبصره مطرح می‌شوند و نمایندگان با اعلام رأی مثبت نسبت به ماده‌واحد، در واقع مجموع مفاد موافقت‌نامه را تصویب می‌کنند. به‌عبارتی، در این قبیل لوایح، معمولاً در متن ماده‌واحد ذکر شده است که «موافقت‌نامه ... مشتمل بر یک مقدمه و ... ماده به شرح پیوست تصویب و اجازه مبادله اسناد آن داده می‌شود» و با رأی مثبت نمایندگان به این ماده‌واحد، بدون اینکه مفاد موافقت‌نامه مورد بررسی تفصیلی و رأی‌گیری به شیوه انحلالی قرار گیرد، کل موافقت‌نامه تصویب شده تلقی می‌شود. این موضوع سبب شده است تا عملاً بیشتر نمایندگان به‌صورت دقیق در جریان مفاد این موافقت‌نامه‌ها نباشند.

از مهم‌ترین مصادیقی که گواه بر صحت ادعای مذکور است، مربوط به «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی» است. در مصوبه مزبور، با توجه به اینکه قاطبه نمایندگان مجلس مفاد کنوانسیون مزبور را مطالعه و تصویب نکرده بودند، اشکالات و ابهامات متعددی در ترجمه این کنوانسیون که در پیوست آن آمده بود، وجود داشت و بدین سبب شورای نگهبان از اظهارنظر در خصوص این مصوبه خودداری کرد. این در حالی است که با مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس به‌منظور مطالعه و تصویب پیوست‌ها، می‌توان انتظار داشت که چنین اشتباهاتی تکرار نشوند. در نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۷۰۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۸ شورای نگهبان در این خصوص آمده است: «علاوه بر اشکالات و ابهامات موجود در این مصوبه، ... مقتضی است متن ترجمه صحیح، تصویب و به این شورا ارسال تا اظهارنظر ممکن گردد. ...». از این رو لازم است تا در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به ضرورت تصویب پیوست‌های موافقت‌نامه‌های بین‌المللی به‌صورت انحلالی تصریح شود.

۳-۳-۳. پیوست‌ها و ضمایم سایر قوانین

علاوه بر قوانین بودجه سالانه کل کشور و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که نحوه تصویب آن‌ها در مجلس به رویه‌ای جاافتاده و متداول تبدیل شده، در حال حاضر این روش قانون‌گذاری در حوزه‌ها و موضوعات مختلف دیگری نیز گسترش پیدا کرده است. برای نمونه، قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور (مصوب ۱۳۹۶) که در قالب ماده‌واحد و دو تبصره با یک‌بار رأی‌گیری به تصویب مجلس رسیده است^۳، به‌صراحت مقرر داشته است: «به موجب این قانون، احکام مالیاتی قوانین به شرح پیوست لغو می‌گردد» و جالب آنکه در پیوست این قانون در قالب ۷۵۷ بند، بسیاری از قوانینی که اجرا شده یا اجرای آن متوقف شده یا موضوع آن متفی شده یا به موجب قوانین لاحق، نسخ ضمنی شده‌اند، به‌صراحت نسخ شده‌اند. از این رو نمایندگان مجلس بدون هرگونه مذاکره و تنها با یک مرتبه رأی‌گیری، در خصوص ۷۵۷ قانون تعیین تکلیف کرده‌اند که در مغایرت این روش قانون‌گذاری با رویکرد غالب نظام حقوقی کشور تردیدی وجود ندارد. به‌منظور رفع این اشکال، بی‌شک تصریح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به ضرورت تصویب پیوست‌های طرح‌ها و لوایح به‌صورت انحلالی راهگشا خواهد بود.

نتیجه‌گیری

با توجه به اصول مختلف قانون اساسی همچون اصول ۵۸، ۷۱ و ۸۵ و اینکه صلاحیت قانون‌گذاری برای مجلس پیش‌بینی شده، اعمال این صلاحیت توسط مجلس باید به شکل شورایی و از طریق حد نصاب مشخصی از نمایندگان صورت بگیرد. همچنین از آنجا که اعمال این صلاحیت قابل تفویض به دیگری نیست، از منظر قانون اساسی قانون‌گذاری باید از طریق مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس صورت گیرد. این رویکرد در نظرهای شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و همچنین مواد مختلف آیین‌نامه داخلی مجلس متجلی است.

برخلاف رویکرد غالب نظام حقوقی در خصوص کیفیت مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری، بررسی قوانین و رویه‌های قانون‌گذاری نشان داد که در مواردی مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان نادیده گرفته شده است. در این زمینه، با توجه به اینکه مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری مستلزم «مشارکت آگاهانه» آن‌ها در فرایند رأی‌گیری است، باید با تمهید سازوکارهای لازم و اصلاح برخی سازوکارهای موجود همچون سازوکار مقرر در بند «ب» ماده ۱۴۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، امکان مذاکره و نطق نمایندگان در خصوص جزئیات طرح‌ها و لوایح به شکل مناسب‌تری تأمین شود. علاوه بر این،

لازم است تا سازوکارها و رویه‌های موجود به منظور تصویب طرح‌ها و لوایح به صورت مجموعی، به تصویب به صورت انحلالی اصلاح شوند. برای جلوگیری از عدم بررسی و تصویب پیوست‌ها و ضمایم طرح‌ها و لوایح نیز لازم است تا در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به ضرورت بررسی و تصویب این موارد به صورت انحلالی تصریح و تأکید شود. در پایان، به حقوقدانان پیشنهاد می‌شود تا سایر سازوکارها و فرایندهایی را که موجب نادیده گرفتن مشارکت حداکثری و فعال نمایندگان مجلس در فرایند قانون گذاری می‌شوند، شناسایی و اصلاح آن‌ها را به نظام حقوقی پیشنهاد کنند.

یادداشت‌ها

۱. در ادامه هرگاه به مشارکت نمایندگان در فرایند قانون‌گذاری اشاره شده و به‌طور مشخص منظور از این عبارت تعیین نشده، مشارکت در فرایند مذاکرات و رأی‌گیری مدنظر بوده است.
۲. در نظام‌های سیاسی قانون نخستین مظهر اراده حاکم و به‌منزله چارچوبی است مشتمل بر قواعد و احکام و حدود مرزهایی که کلیه فعالیت‌های سیاسی، اداری، نظامی، انتظامی، فرهنگی و اقتصادی باید در قالب آن اعمال شوند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۱: ۲۱۳).
۳. در این‌جا مشروعیت به معنای عرفی و در مقابل مشروعیت به معنای دینی آن مدنظر است؛ در این معنا یک تصمیم زمانی مشروع است که از منظر اکثریت جامعه حقانی و منطبق بر معیارهای پذیرفته‌شده باشد.
۴. در کنار ارزش‌هایی همچون عدالت، آزادی و برابری که برای نظام‌های مبتنی بر الگوی دموکراسی فرض می‌شود، برخی اهمیت «کارآمدی» را برای این نظام‌ها، بیشتر از سایر ارزش‌ها می‌دانند (8: Yates, 1982) و از این‌رو کارآمدی ویژگی مهمی در این زمینه محسوب می‌شود.
۵. برای مشاهده نظر مذکور ر.ک:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/90278DC.htm>

۶. در این زمینه، سناتور «استروم تیورموند» به‌منظور جلوگیری از تصویب قانون موردنظر خود، تریبون مجلس سنا را به مدت ۲۴ ساعت و ۱۸ دقیقه اشغال کرد و در مدت زمان مذکور علاوه بر اعلام مخالفت خود، اقدام به قرائت انجیل و دفترچه تلفن خود کرده است.
- برای کسب اطلاعات بیشتر در این زمینه ر.ک: تارنمای ذیل:

https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Filibuster_Clature.htm

۷. «۱- گزارش کمیسیون اصلی در خصوص ماده‌واحد یا هر یک از مواد و اجزای آن به ترتیب مواد توسط یکی از اعضای هیأت رئیسه مجلس قرائت می‌شود، در صورتی که نسبت به ماده‌واحد یا هر یک از مواد و اجزای آن پیشنهاد چاپ‌شده وجود داشته باشد، ابتدا مصوبه کمیسیون اصلی در آن مورد رسیدگی می‌شود و در صورت وجود مخالف، یک نفر مخالف و سپس یک نفر موافق و پس از آن نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر یک حداقل پنج دقیقه صحبت خواهند کرد و نسبت به مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری می‌شود.»
۸. «۵- ... پس از تعیین تکلیف نسبت به پیشنهادها چاپ‌شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان در ماده‌واحد یا مواد و اجزای آن‌ها، در پایان نسبت به کل گزارش کمیسیون اصلی با اصلاحات انجام شده رأی‌گیری می‌شود؛ ...»
۹. قابل مشاهده در:

<https://b2n.ir/622758>

۱۰. تبصره- در صورتی که گزارش کمیسیون دارای موارد (موضوعات) متعدد باشد، برای هر یک از موارد به تفکیک رأی‌گیری می‌شود.
۱۱. بند ۷- ذیل جدول ۷، ... علاوه بر اینکه بهتر است تکلیف این امور در تبصره مشخص شود، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
- بند ۸- ذیل جدول ۲-۷، اعطای مجوز انتقال اعتبارات موضوع این جدول، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
- بند ۹- ذیل جدول ۱۳- علاوه بر اینکه بهتر است تکلیف این امور در تبصره مشخص شود، مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی شناخته شد.
۱۲. برای نمونه، مطابق ماده ۱۷۳ رسیدگی به لوایح «مهم» به‌صورت دوشوری است.
۱۳. قابل مشاهده در:

<https://b2n.ir/450706>

منابع

الف: فارسی

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۳)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲.
۲. افجه، سید علی‌اکبر و همکاران (۱۳۹۷)، «عوامل مؤثر بر ادراک در فرایند قانون‌گذاری»، مطالعات مدیریت، ش ۸۸، ص ۵۱-۷۴.
۳. اولسون، دیوید. ام؛ نورتون، فلیپ (۱۳۹۰)، «قوه مقننه در گذار دموکراتیک، ترجمه حسن وکیلیان»، مندرج در مجموعه مقالات گفتارهای در قانون و قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. بارت، رندی ا (۱۳۸۴)، مشروعیت قانون اساسی، ترجمه عباسعلی کدخدایی و عبدالعلی محمدی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۷۰، ص ۳۱۱-۳۶۶.
۵. بیگزاده، صفر (۱۳۸۳)، شیوه نگارش قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. تبیت، مارک (۱۳۸۶)، فلسفه حقوق، ترجمه حسن رضایی خاوری، مشهد: انتشارات دانشگاه علوم اسلامی رضوی.
۷. حبیب‌نژاد، سید احمد؛ تقی‌زاده، احمد (۱۳۹۸)، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته»، دانش حقوق عمومی، ش ۲۶، ص ۲۵-۴۶.
۸. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۹. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹)، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی: مطالعه تطبیقی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. صانعی، پرویز (۱۳۸۱)، حقوق و اجتماع، تهران: طرح نو، ج ۱.
۱۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۱)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ ۴۳.
۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، فلسفه حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، ج ۱.
۱۳. ----- (۱۳۷۸)، گامی به سوی عدالت، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۴. کوئن. جی. مویل (۱۳۹۰)، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، ترجمه حسن وکیلیان، مندرج در مجموعه مقالات گفتارهای در قانون و قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۵. لوی برول، هانری (۱۳۷۰)، *جامعه‌شناسی حقوق*، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۱۶. نورتون، فلیپ (۱۳۹۰)، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن وکیلان، مندرج در *مجموعه مقالات گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵)، *حقوق اساسی تطبیقی*، تبریز: آیدین، چ پنجم.

ب: لاتین

1. Farber, Daniel A. , Frickey, Philip P. (2010), **Law and Public Choice**, University of Chicago Press.
2. Gerber, Elisabeth R. , Gerber Elisabeth B. (1999), **The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation**, Princeton University Press.
3. Horne, alexander and Andrew le sueur (2016), **parliament legislation and accountability**, hart publishing , pp. 40-42.
4. Lewis, Daniel c. (2013), **Direct Democracy and Minority Rights**, UK: Routledge,
5. Mill, J.S. (1997), **considerations on representative Government**, in **collected works of john stuart Mill**, Vol. xix.
6. Newton, Kenneth, Jan W.Van Deth (2005), **foundations of comparative Politics**, UK: Cambridge University Press.
7. Smookler, Jennifer (2006), “making a difference? The effectiveness of pre- legislative scrutiny”, **Parliamentary Affairs**, Vol. 59, No. 3, pp. 522-535.
8. Yates, Douglas (1982), **Bureaucratic Democracy**, USA: Harvard College.

ج: منابع اینترنتی و گزارش‌ها

تارنمای خانه ملت به نشانی:

<https://www.icana.ir/Fa/>

سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی:

<http://nazarat.shora-rc.ir/>

تارنمای شورای قانون اساسی فرانسه به نشانی:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr>

تارنمای مجلس سنای ایالات متحده آمریکا به نشانی:

<https://www.senate.gov>