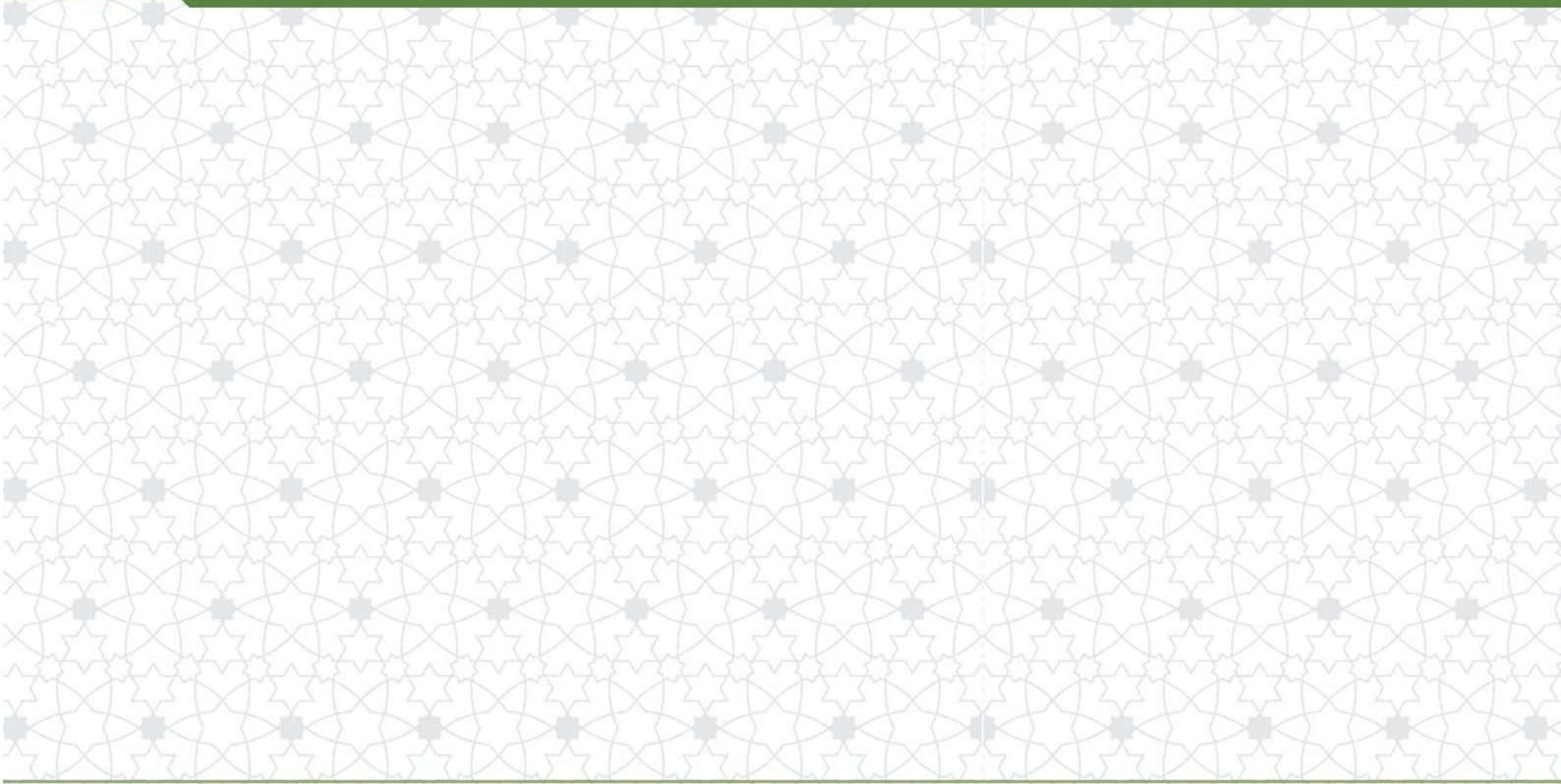


طرح اصلاح ماده (۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۷۳۶

کد موضوعی: ۲۴۰

دوره دوازدهم - سال اول

ثبت: ۲۸۳

عنوان گزارش: طرح اصلاح ماده (۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)

نوع گزارش: طرح / لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

تهیه و تدوین کنندگان: علیرضا عقیلی بهنام، روح اله مکارم

مدیر مطالعه: امین پژمان

ناظران علمی: جلیل محبی، احمد حکیم جوادی

صفحه‌آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. آیین‌نامه داخلی

۲. کمیسیون

۳. کمیته

۴. مشورت با کارشناسان و متخصصان

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۲/۲۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۲/۳۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۱	شرح/ بیان مسئله
۲	نکات مهم طرح پیشنهادی
۲	پیشنهاد تقنینی، نظارتی یا سیاستی
۲	۱. مقدمه
۳	۲. پیشینه
۳	۲-۱. سوابق مطالعاتی
۴	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی
۴	۳. اظهار نظر کارشناسی
۶	۵. جمع بندی و پیشنهادها
۶	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۳	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۴	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی



طرح اصلاح ماده (۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

چکیده

«طرح اصلاح ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۳ در دوره دوازدهم اعلام وصول شده است. براساس ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی، به جهت انجام فعالیت کارشناسی بیشتر و همچنین افزایش دقت و سرعت در رسیدگی موضوعات، کمیسیون‌های تخصصی مجلس موظف به تشکیل کمیته‌های فرعی هستند. در سازوکار فعلی، اعضای کمیته از نمایندگان عضو کمیسیون انتخاب می‌شوند و مصوبات کمیته بعد از تصویب در کمیسیون معتبر خواهد بود. اما در این طرح اصلاحات ذیل پیشنهاد شده است: امکان عضویت نمایندگان در کمیته‌های سایر کمیسیون‌ها، در اختیار قرار دادن کارمندان مجلس برای امور اجرایی کمیته‌های پرجمعیت (بالای ۳۰ نفر) و تعیین ضوابط حضور و غیاب نمایندگان عضو هر کمیته. با توجه به هدف تشکیل کمیته، این اصلاحیه موجب ناکارآمدی، پیچیده شدن فرایند قانونگذاری می‌شود و مغایر اصل پانزدهم و بند سوم اصل دهم به نظر می‌رسد. لذا پیشنهاد رد کلیات طرح حاضر با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس تقدیم می‌شود.

خلاصه مدیریتی

شرح / بیان مسئله

کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، برای کارشناسی بیشتر و همچنین افزایش دقت و سرعت عملکرد خود نسبت به رسیدگی موضوعات، براساس ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی موظف به تشکیل کمیته‌های فرعی هستند. در سازوکار فعلی، اعضای کمیته از نمایندگان عضو کمیسیون هستند و مصوبات کمیته بعد از تصویب در کمیسیون معتبر خواهد بود. اما در طرح اصلاح ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به شماره ثبت ۲۸۳، امکان عضویت نمایندگان سایر کمیسیون‌ها در کمیته‌ها، امکان

تصویب آیین‌نامه داخلی برای کمیته‌ها، در اختیار قرار دادن کارمندان مجلس برای امور اجرایی کمیته‌های پرجمعیت (بالای ۳۰ نفر) و حد نصاب حضور و غیاب نمایندگان عضو هر کمیته به ماده افزوده شده است.

نکات مهم طرح پیشنهادی

- استفاده از واژه «کمیته» بر خلاف اصل ۱۵ قانون اساسی
- غلبه تبعات منفی عضویت نمایندگان سایر کمیسیون‌ها در کمیته مربوط به یک کمیسیون
- کاهش کارآمدی و چابکی کمیته‌ها
- عدم وجود توجیه منطقی برای افزایش تعداد اعضای کمیته‌ها تا ۳۰ نفر و بیشتر
- مغایرت ایجاد وظایف اضافی از جمله انجام امور اداری کمیته‌ها برای کارمندان مجلس، با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی.

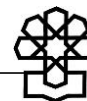
پیشنهاد تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به عدم توجیه پیشنهادات مذکور با نظام اداری صحیح موضوع بند دهم اصل سوم قانون اساسی و هم چنین کارآمدی فرایند تشکیل و اداره کمیته‌ها در وضعیت فعلی پیشنهاد رد کلیات طرح ارائه می‌شود.

۱. مقدمه

کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، براساس ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۱، موظف به تشکیل کمیته‌های فرعی هستند تا موضوعات را به صورت جزئی و دقیق‌تر، سریع‌تر و به صورت کارآمدتری بررسی نمایند. این الزام البته محدود به کمیسیون‌های تخصصی است و قانون آیین‌نامه داخلی تصریحی به امکان ایجاد کمیته در کمیسیون‌های خاصی ندارد. ترکیب اعضای کمیته‌ها براساس ماده (۵۹) به این ترتیب است؛ اولاً اعضای هر کمیته باید از نمایندگان عضو همان کمیسیون مربوطه باشند، ثانیاً رئیس، نایب رئیس و دبیر کمیته نیز توسط اعضای کمیته انتخاب می‌شوند. مصوبات کمیته‌ها نیز پس از تصویب در کمیسیون معتبر خواهد بود.

۱. 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 نایب رئیس و یک دبیر خواهند بود که توسط اعضای همان کمیته انتخاب می‌گردند. مصوبات کمیته‌های فرعی بعد از تصویب در کمیسیون رسمیت خواهد داشت.



طرح «اصلاح ماده (۵۹) قانون آیین نامه داخلی مجلس» به شماره ثبت ۲۸۳ در دوره دوازدهم، با هدف امکان عضویت نمایندگان یک کمیسیون در کمیته‌های سایر کمیسیون‌ها می‌باشد. در این راستا در متن پیشنهادی، امکان عضویت بیش از ۳۰ نفر نیز در یک کمیته پیش‌بینی شده و پیگیری امور اداری کمیته‌های پرجمعیت نیز به کارمندان مجلس محول شده است. این طرح به شرح زیر است:

«ماده واحده - ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

ماده ۵۹ - هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس موظف است کمیته و یا کمیته‌های فرعی متناسب با موضوعات مربوط تشکیل دهد. کمیته‌های فرعی دارای یک رئیس، یک نایب رئیس و یک دبیر خواهد بود که رئیس کمیته از اعضای همان کمیسیون می‌باشد و عضویت نمایندگان کمیسیون‌های دیگر در این کمیته‌ها بلامانع می‌باشد. آیین‌نامه اداره و حضور و غیاب کمیته‌ها در موارد مشابه همانند کمیسیون‌ها می‌باشد و چنانچه نماینده عضو کمیته چهار جلسه متوالی یا شش جلسه غیرمتوالی در جلسه کمیته غیبت داشته باشد، ادامه عضویت منوط به موافقت اکثریت اعضای کمیته خواهد بود. مصوبات کمیته‌های فرعی بعد از تصویب در کمیسیون تخصصی مربوطه رسمیت خواهد داشت.

هیأت رئیسه مجلس موظف است برای کمیته‌هایی که بیش از ۳۰ عضو داشته باشند، جهت انجام کارهای کارشناسی و اداری، یک کارمند از میان کارمندان مجلس را در اختیار کمیته جهت کمک به تسهیل امور اداری قرار دهد.»

۲. پیشینه

۱-۲. سوابق مطالعاتی

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/انهاد	توضیحات
۱	آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری	۱۳۹۸	۱۶۰۸۰	دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس	گزارش پژوهشی
۲	امکان سنجی تنظیم آیین‌نامه‌های اختصاصی برای کمیسیون‌های داخلی مجلس	۱۴۰۴	-	فصلنامه مجلس و راهبرد	مقاله پژوهشی

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون.../تصویب‌نامه.../..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته
۱	مصوبه کمیسیون آیین‌نامه درباه طرح «اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای تقویت و کارآمدسازی کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی»	کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس (اصلی)	۱۳۹۹	ماده ۳	تسری امکان تشکیل کمیته به کمیسیون‌های خاص
۲	قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۸	ماده ۵۹	ماده مورد بحث گزارش

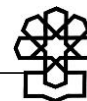
۳. اظهار نظر کارشناسی

نکات زیر نسبت به این طرح قابل بیان است:

- با توجه به غیرفارسی بودن واژه «کمیته»، این طرح مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی^۲ است. بهتر است واژه «کارگروه» جایگزین آن گردد. [۱]
- با توجه به هدف اصلی تشکیل کمیته‌های فرعی که تخصصی‌تر شدن امور است، بهتر است کمیسیون‌های خاص نیز به این حکم افزوده شوند و امکان تشکیل کمیته‌های فرعی را می‌توان در کمیسیون‌های خاص پیشبینی نمود.
- عضویت نمایندگان خارج یک کمیسیون در کمیته‌های فرعی آن و حتی امکان تصدی جایگاه نایب رئیس و دبیر کمیته توسط آنان، می‌تواند تبعات و نتایج مثبت و منفی‌ای داشته باشد. اگرچه ممکن است این پیشنهاد منجر به افزایش مشارکت نمایندگان در بررسی موضوعات ارجاعی یا بررسی موضوعات از ابعاد گوناگون شود، اما نتایج منفی زیر را به دنبال خواهد داشت:

۱. ایجاد نهادهای موازی با کمیسیون‌ها: افزایش تعداد نمایندگان حاضر در کمیته‌ها آن هم در شرایط فعلی که هیچ کمیسیونی بالای ۳۰ عضو ندارد، می‌تواند موجب نقض غرض باشد؛ به عبارت دیگر هدف اصلی ایجاد کمیته‌ها که تخصصی‌تر شدن امور و چابکی و کارآمدی بیشتر کمیسیون‌ها بوده، با افزایش

۲- اصل ۱۵ قانون اساسی: زبان و خط رسمی و مشترك مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد، ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آنها در مدارس، در کنار زبان فارسی آزاد است.



تعداد اعضای کمیته‌ها (تا بالای ۳۰ نفر) و همچنین امکان عضویت از سایر کمیسیون‌ها در یک کمیته، عملاً باعث ایجاد نهادهایی موازی کمیسیون‌های اصلی می‌شود که ساختاری بزرگ‌تر و مغایر تخصص‌گرایی است.

۲. **مغایر با بند دهم اصل سوم:** با توجه به مشغله‌های فراوان نمایندگان مجلس، امکان عملی عضویت فعال تعداد زیادی از نمایندگان در کمیته‌ها میسر نیست. هم‌چنین افزایش تعداد نمایندگان عضو کمیته، تنظیم زمان جلسات را دشوار می‌سازد. علاوه بر این افزایش فرایندهای اداری و رسمی باعث کاهش کارآمدی و چابکی کمیته‌ها است.

۳. **محوریت مشارکت کارشناسان در کمیته:** هدف ایجاد کمیته بررسی کارشناسی و دقیق‌تر موضوعات است و این امر نیازمند حضور فعالانه و مشارکت کارشناسان متعدد تحت مدیریت یک یا چند نماینده در کمیته است. لذا برخلاف صحن و کمیسیون، در جلسات کمیته‌ها کارشناسان محوریت دارند.

- در خصوص اینکه طرح بیان می‌کند که فرایندهای رسیدگی در کمیته مانند کمیسیون‌ها باشد لازم به ذکر است که امکان استناد به فرایندهای غیرمصرح در قانون آیین‌نامه داخلی وجود ندارد. بدین توضیح که در حال حاضر بخشی از احکام مرتبط با فرایند رسیدگی امور تقنینی و نظارت مربوط به کمیسیونها در آیین‌نامه داخلی هر یک از کمیسیون‌ها آمده است. آیین‌نامه داخلی کمیسیون‌های مجلس علی‌رغم آنکه ماهیت تقنینی دارد، مانند بقیه قوانین عادی در صحن علنی تصویب نمی‌شود و در نتیجه شورای نگهبان نیز نظارتی بر آنها نداشته است، حال آنکه با توجه به ماهیت تقنینی این ضوابط، باید سیر تصویب قوانین عادی برای آنان وجود داشته باشد. [۳] لذا تمسک به چنین احکامی مغایر اصل ۸۵ است. ایراد دیگر این است که موجب تشتت رویه و برخورد سلیقه‌ای نسبت به آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد شد. جلوگیری از این مسئله به نظارت قوی‌تر بر عملکرد کمیسیون‌ها و کمیته‌ها نیز کمک خواهد کرد، چرا که نبود سازکار نظارتی کافی بر عملکرد کمیسیون‌ها یکی از چالش و آسیب‌های موجود نظام قانونگذاری است. [۴]

- اختصاص کارمندان مجلس به کمیته‌های پرجمعیت توسط هیأت رئیسه، آن هم با وجود افرادی در جایگاه دبیر اداری کمیسیون، به علت افزایش حجم و ساعت کاری کارکنان مجلس، مستلزم ایجاد بار مالی برای مجلس شورای اسلامی می‌باشد، مخصوصاً در مواردی که نیاز به استخدام نیروی کار جدید است. از طرف دیگر ایجاد هماهنگی میان اعضای کمیته و اعضای کمیسیون و انجام امور اداری کمیته، امری نیست که نیازمند ورود اشخاصی بیرون از کمیسیون‌ها و کمیته‌ها باشد، لذا دبیران اداری کمیسیون‌ها می‌توانند امور اجرایی مربوطه را پیش ببرند، خصوصاً آنکه پیشتر اشاره شد که اساساً نیازی به جمعیت بالا آن هم بالای ۳۰ نفر برای یک کمیته وجود ندارد. بنابراین انجام امور اداری کمیته‌ها توسط کارمندان غیر از دبیران

اداری کمیسیون، امری مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی^۳ مبنی بر «ایجاد نظام اداری صحیح» و «حذف تشکیلات غیر ضرور» است.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

«طرح اصلاح ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۳ در دوره دوازدهم با هدف افزودن امکان عضویت نمایندگان در کمیته‌های هر یک از کمیسیون‌ها اعلام وصول شده است. این پیشنهاد مغایر با کارآمدی و چابکی کمیته‌ها است، چرا که افزایش تعداد اعضای کمیته‌ها، تشکیل و فعالیت آن‌ها مختل می‌سازد و محوریت فعالیت تخصصی و کارشناسی در کمیته‌ها را کم‌رنگ می‌نماید. علاوه بر این طرح حاضر مغایر اصل پانزدهم و بند سوم اصل دهم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

منابع و مأخذ

- [۱] م. فتحی و ک. کوهی اصفهانی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
- [۲] «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مد ظله العالی)، ۱۳۹۸. [درون خطی]. Available: <https://khl.ink/f/43578>. [دستیابی در ۲۸ ۰۲ ۱۴۰۴].
- [۳] ر.ا. مکارم، و. حیدری و ا. پژمان، «امکان سنجی تنظیم آیین‌نامه‌های اختصاصی برای کمیسیون‌های داخلی مجلس»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۱۴۰۴.
- [۴] ع. عبدالاحد، ا. درویشوند، س. م. حسینی‌پور اردکانی، ح. ناظمی، س. م. راجی و ع. بهادری جهرمی، «آسیب شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۹۸.

۳- اصل ۳ قانون اساسی: دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:
۱۰- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور

گزیده سیاستی

پیشنهاد ارائه شده در طرح «اصلاح ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» به شماره ثبت ۲۸۳ باعث اختلال در چابکی و کارآمدی تشکیل و فعالیت کمیته‌ها و مغایر با اصل پانزدهم و بند سوم اصل سوم است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir