

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

به منظور اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹) طرحی با عنوان «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مشتمل بر ۳۴ ماده و ۳۷ تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال شده است. شورای نگهبان نیز ایراداتی را متوجه این مصوبه نموده است که در ادامه ضمن پرداختن به این ایرادات و بررسی آنها، پیشنهادهایی برای رفع آنها ارائه می‌شود.

بررسی ایرادهای شورای نگهبان

۱. نخستین ایرادی که شورای نگهبان متوجه این مصوبه کرده است، ذکر عبارت «سایر افراد» در ماده (۲) مبنی بر الحاق تبصره «۴» به ماده (۲۵) آیین‌نامه است. عبارتی که دارای ابهام شناخته شده است و از نظر شورای نگهبان شمول یا عدم شمول این عبارت بر اشخاصی که مجلس شورای اسلامی به موجب قانون اساسی حق نظارت بر امور آنها را ندارد، مشخص نمی‌باشد. لذا به نظر می‌رسد برای رفع ابهام این عبارت، می‌توان به جای این عبارت کلی مصادیق این افراد را در تبصره مشخص کرده و یا عبارتی مبنی بر اینکه «بجز اشخاصی که مجلس شورای اسلامی به موجب قانون اساسی حق نظارت بر آنها را ندارد» پس از عبارت «سایر افراد» افزود.

۲. تشخیص شرایط حقوق‌دانان شورای نگهبان در ماده (۲) مبنی بر الحاق یک ماده به آیین‌نامه داخلی از جمله تعیین تعداد و مدارک تحصیلی آنها، ایراد دیگری بر این مصوبه از سوی شورای نگهبان بوده است. همچنین شورای نگهبان تبصره «۲» این ماده الحاقی مبنی بر پیش‌بینی عزل حقوق‌دانان شورای نگهبان را مغایر اصول نودویکم و نودودوم قانون اساسی اعلام نموده است. به علاوه در تبصره «۳» این ماده نیز امکان استعفای حقوق‌دانان عضو شورا و پذیرش آن از سوی رئیس قوه قضائیه ذکر شده است که این تبصره نیز از سوی شورای نگهبان مغایر اصل نودویکم قانون اساسی شناخته شده است. توضیح آنکه مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل نودویکم قانون اساسی صرفاً مرجعی برای انتخاب اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان بوده و دارای صلاحیت نظارت و دخالت در امور این شورا از جمله تعیین شرایط عضویت، آیین انتخاب آنها و همچنین تعیین مرجع عزل و قبول استعفای حقوق‌دانان شورای نگهبان نمی‌باشد و لذا ماده مزبور و تبصره‌های آن

مغایر اصل مذکور می‌باشد. با این توضیح راه رفع ایراد شورای نگهبان، عدم ورود مجلس شورای اسلامی در این امر و حذف ماده الحاقی و تبصره‌های آن است.

۳. بند «الف» ماده (۳) موضوع اصلاح تبصره بند «۶» ماده (۳۳) آیین‌نامه در مقام نظارت بر امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین مذکور در بند مذکور، کمیسیون‌های تخصصی را مجاز به رأی‌گیری جهت تعیین ناکارآمدی مسئول ذیربط پس از گزارش خود دانسته است. شورای نگهبان با توجه به اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا و اصول دیگر قانون اساسی که دال بر اختیارات نظارتی مجلس بر قوه مجریه (تحقیق و تفحص، سؤال و استیضاح) است و در آنها چنین اختیاری برای مجلس به رسمیت شناخته نشده، تبصره مذکور را خلاف قانون اساسی دانسته است. برای رفع ایراد مذکور، این تبصره باید حذف گردد.

۴. در ماده (۷) موضوع الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۷) آیین‌نامه، ضوابطی برای نطق رؤسای قوای مجریه و قضائیه در مجلس شورای اسلامی مقرر شده است. مطابق این تبصره «رؤسای قوای مجریه و قضائیه می‌توانند در صحن علنی مجلس نطق نمایند. این نطق پس از وصول درخواست کتبی آنان و اعلام موضوع نطق به رئیس مجلس پس از موافقت هیئت‌رئیس در اولین فرصت انجام می‌شود. ساعت و مدت نطق قبل از شروع جلسه باید به اطلاع نمایندگان برسد». براساس اصل هفتم قانون اساسی «رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران به اجتماع یا به انفراد حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می‌توانند مشاوران خود را همراه داشته باشند و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند، وزرا مکلف به حضورند و هرگاه تقاضا کنند مطالبشان استماع می‌شود». شورای نگهبان با توجه به اصل مذکور، اعمال هرگونه محدودیت برای نطق رئیس‌جمهور در مجلس و منوط کردن آن به کسب موافقت هیئت‌رئیس و همچنین کتبی بودن درخواست مقامات مذکور را مغایر قانون اساسی دانسته است. با این بیان حذف این ماده جهت رفع ایراد شورای نگهبان پیشنهاد می‌گردد.

۵. ماده (۸) این طرح و تبصره‌های ذیل آن، که در قالب اصلاحیه ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی ارائه شده است و به صدور بیانیه و قطعنامه توسط مجلس و روند آن اشاره دارد، از دیگر ایراداتی است که مورد توجه شورای نگهبان واقع شده و صدور بیانیه و قطعنامه توسط مجلس را خارج از اختیارات مجلس شورای اسلامی و مغایر با اصول متعدد قانون اساسی دانسته است. توضیح آنکه در این ماده مقرر شده که بیانیه (در امور داخلی) یا قطعنامه (در امور خارجی) در صورتی می‌تواند صادر شود که توسط مجلس به تصویب برسد. در همین رابطه باید از نظر گذراند که براساس اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی «هر نماینده ... حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید» و از آنجا که ماده مذکور به نوعی این حق را محدود می‌کند و می‌تواند مانع اعمال آن شود، مغایر اصل مذکور است.

همچنین نظر به اینکه موارد مذکور در ماده (۸) و تبصره‌های ذیل آن، نه مربوط به امور تقنینی است و نه از نوع تصمیمات مجلس در خصوص انتخاب اعضای قوه مجریه و نه از نوع امور نظارتی مجلس شورای اسلامی می‌باشد، بنابراین از حدود اختیارات مجلس خارج بوده و مغایر قانون اساسی است. توضیح آنکه براساس اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول پنجاه و هشتم و هفتاد و یکم قانون اساسی مجلس وظیفه «تقنین» را برعهده دارد. برخی از اصول قانون اساسی نیز اجرای برخی از امور اجرایی و یا انتخاب برخی اشخاص را منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی کرده است. اصول هفتاد و هشتم تا هشتاد و سوم قانون اساسی و نیز موضوع رأی اعتماد به وزرا و انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان از این قسم است. برخی امور نظارتی نیز توسط مجلس انجام می‌گیرد که «تحقیق و تفحص»، «سؤال» و «استیضاح» از این قبیل می‌باشد. همان‌طور که مشاهده می‌شود در هیچ اصلی از اصول قانون اساسی، مجلس صلاحیت تصویب متنی که «قانون» نبوده و ارتباطی با سایر وظایف او نیز نداشته باشد، را ندارد.

لذا حذف این ماده مورد پیشنهاد است. با حذف این ماده صدور بیانیه ازسوی نمایندگان مانند گذشته و مطابق ماده (۱۱۵) فعلی آیین‌نامه داخلی مجلس خواهد بود.

۶. براساس اصل هفتم قانون اساسی رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران «حق» شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و «الزام» آنها جهت حضور در مجلس شورای اسلامی به‌صورت کلی و یا «الزام» آنان به حضور در کمیسیون‌های مجلس، مخالف اصل مذکور می‌باشد. امری که در ماده (۱۲) موضوع اصلاح ماده (۱۳۶) آیین‌نامه بیان شده و ایراد شورای نگهبان را در این خصوص در پی داشته است. مطابق این ماده تقدیم لایحه به مجلس باید حسب مورد توسط وزرا یا معاونین رئیس‌جمهور صورت گیرد و این افراد مکلفند در مجلس یا کمیسیون‌ها برای ادای توضیحات نیز حاضر شوند. با این توضیح پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود و مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) آیین‌نامه داخلی بدون تغییر باقی بماند.

۷. ایراد دیگری که شورای نگهبان مطرح کرده، مربوط به تبصره «۲» الحاقی به ماده (۲۰۰) آیین‌نامه داخلی در ماده (۲۱) مصوبه است. این تبصره که هیئت‌رئیس مجلس را در موارد احراز تخلف در جریان تحقیق و تفحص، به‌عنوان شاکی به رسمیت شناخته است، مغایر با صلاحیت‌های مجلس و نحوه ارتباط مجلس با قوه قضائیه اعلام شده است. حذف تبصره فوق برای رفع ایراد مذکور مورد پیشنهاد است.

۸. ماده (۲۴) مصوبه مبنی بر اصلاح ماده (۲۲۰) آیین‌نامه داخلی و تبصره‌های آن نیز که مربوط به استیضاح است، از نظر شورای نگهبان مغایر اصل هشتم قانون اساسی شناخته شده است. طبق تبصره «۳» الحاقی این ماده، خروج استیضاح از دستور کار، صرفاً با بازپس‌گیری امضا توسط تمامی امضاکنندگان به‌صورت کتبی است. از طرف دیگر اصل هشتم قانون اساسی امضای حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان را برای استیضاح لازم دانسته است. لذا این تبصره که امکان استیضاح با کمتر از ۱۰ امضا را نیز فراهم می‌کند، مغایر با اصل مذکور می‌باشد. برای رفع این ایراد، لازم است تبصره «۳» این ماده حذف شود. ضمن اینکه با توجه به اینکه شورای نگهبان بند «۴۲» ماده (۳۳) را نیز دارای همین ایراد دانسته است، باید آن بند نیز حذف گردد.

۹. ایراد دیگر شورای نگهبان مربوط به تشکیل فراکسیون توسط مجلس است. این نکته در ماده (۲۶) مصوبه موضوع الحاق یک ماده به قانون آیین‌نامه داخلی بیان شده است. شورای نگهبان اولاً این امر را خارج از اختیارات مجلس دانسته است. ثانیاً به‌کارگیری واژه «فراکسیون» در این ماده را نیز به‌علت فارسی نبودن آن، مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی که زبان رسمی کشور را زبان فارسی شناخته، اعلام کرده است و ثالثاً سپردن تصویب آیین‌نامه اجرایی به کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی نیز مغایر قانون اساسی تلقی شده است. لذا حذف این ماده برای رفع ایراد شورای نگهبان ضروری است.

۱۰. ماده (۲۸) مصوبه مبنی بر الزام رؤسای قوای مجریه و قضائیه به اینکه به‌صورت سالیانه ضمن حضور در مجلس شورای اسلامی گزارش عملکرد قوه تحت نظارت خود را به مجلس تقدیم نمایند، مغایر با قانون اساسی اعلام شده است، زیرا مجلس شورای اسلامی دارای سازوکارهای نظارتی مشخصی در قانون اساسی است و افزایش این نظارت فراتر از حوزه اختیارات این نهاد بوده و لذا با اصول متعدد قانون اساسی مغایر خواهد بود. برای رفع این ایراد، حذف این ماده پیشنهاد می‌گردد.

۱۱. براساس اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد». بنابراین شورای نگهبان الزام دولت به ارائه لایحه‌ای جدای از لایحه بودجه سالیانه در ماده (۳۱) را خلاف این اصل دانسته است. ضمن اینکه ارائه طرح بودجه توسط نمایندگان در تبصره «۳» ماده مذکور نیز مغایر اصل مذکور اعلام شده است. پیشنهاد می‌شود برای رفع مغایرت مذکور، این ماده حذف شود.

۱۲. اطلاق ماده الحاقی در ماده (۳۲) بدون رعایت اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام ایراد دیگری است که مورد توجه شورای نگهبان در این ماده بوده است. همچنین اطلاق تبصره این ماده از این حیث که برخی از امور را به آیین‌نامه اجرایی مصوب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی سپرده، به این دلیل که این امور از امور تقنینی است، تفویض آنها به آیین‌نامه مذکور، از سوی شورای نگهبان مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی شناخته شده است. بنابراین در جهت رفع این ایراد پیشنهاد می‌شود عبارت «با رعایت اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام» بعد از عبارت «مجالس کشورهای خارجی» افزوده شود. برای رفع ایراد مربوط به تبصره این ماده، پس از حذف تبصره دو راه وجود دارد:

- موارد مذکور در تبصره توسط خود مجلس به تصویب برسد،

- طرحی جداگانه درخصوص این موارد ارائه گردد و تصویب آن براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون مذکور تفویض شود و مجلس مدت اجرای آزمایشی آن را تعیین نماید.

نتیجه‌گیری

طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مواردی با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با شرع یا قانون اساسی مواجه شده است که در این گزارش به بررسی آنها پرداخته و راهکارهای پیشنهادی برای رفع آنها ارائه شده است. لذا پیشنهاد می‌شود کمیسیون محترم با توجه به پیشنهادهای مذکور در متن گزارش، نسبت به رفع ایرادات شورای نگهبان اقدام کند.