

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح ماده (۸۴) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

به موجب ماده (۸۴) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تعطیلات تابستانی مجلس در هر سال سی روز است که زمان آن با تشخیص مجلس تعیین می شود. براساس این ماده هیئت رئیسه می تواند در تنظیم برنامه جلسات علنی و کمیسیون ها به گونه ای عمل کند که نمایندگان در هر ماه یک هفته کاری هم برای رسیدگی به وظایف نمایندگی فرصت داشته باشند.

به موجب تبصره ماده فوق در صورت ضرورت، رئیس مجلس می تواند با تقاضای حداقل پنج نفر از نمایندگان و یا درخواست دولت، با ذکر دلیل، در اوقات تعطیل، مجلس را به طور فوق العاده دعوت به انعقاد جلسه نماید.

هدف از طرح ارائه شده حذف تعطیلات تابستانی مذکور در ماده فوق و ایجاد امکان افزودن مدت مذکور به اوقات اختصاص یافته به نمایندگان برای سرکشی به حوزه های انتخابیه است.

پیشینه موضوع

به موجب اصل هشتم قانون اساسی مشروطه تعیین مدت تعطیلی و زمان اشتغال مجلس شورای ملی به آیین نامه داخلی مجلس و تشخیص خود مجلس ارجاع داده شده بود. این اصل به صورت ضمنی تعطیلات تابستانی مجلس را مورد تأیید قرار داده بود.^۱ نظامنامه داخلی مجلس ماده فوق را تفصیل داده است. به موجب ماده (۱۹۲) این قانون که در سال ۱۳۲۹ هجری شمسی تصویب شده است مدت تعطیلات تابستان یک ماه است که زمان آن توسط مجلس تعیین می شود. همچنین براساس این ماده مجلس از تاریخ ۲۸ اسفند تا ۱۵ فروردین ماه سال بعد تعطیل خواهد بود.^۲

براساس ماده (۶۴) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲^۳ تعطیلات تابستانی مجلس ۲۰ الی ۳۰ روز و تعیین زمان آن موکول به تصویب مجلس شد. براساس این ماده به نمایندگان در هر

۱. اصل هشتم قانون اساسی مشروطه «مدت تعطیل و زمان اشتغال مجلس شورای ملی بر طبق نظامنامه داخلی مجلس به تشخیص خود مجلس است و پس از تعطیل تابستان باید مجلس از چهاردهم میزان [مهر] که مطابق جشن افتتاح اول مجلس است مفتوح و مشغول کار شود».

۲. ماده (۱۹۲) - دوره اجلاس مجلس شورای ملی طبق اصل هشتم قانون اساسی در هر سال از چهاردهم مهر ماه آغاز می شود و موقع تعطیل تابستان در هر سال موکول به تصمیم رأی مجلس شورای ملی است و مدت آن یک ماه است و نیز در ظرف دوره اجلاس از ۲۸ اسفند تا ۱۵ فروردین ماه سال بعد تعطیل خواهد بود. رئیس مجلس به تقاضای چهار نفر از نمایندگان یا درخواست دولت در اوقات تعطیل می تواند مجلس را به طور فوق العاده دعوت به انعقاد نماید.

۳. ماده (۱۶۴) - تعطیل تابستانی مجلس هر سال ۲۰ الی ۳۰ روز است که موقع و مدت آن با تشخیص مجلس تعیین می شود. علاوه بر آن نمایندگان شهرستان ها می توانند به مدت ۲ الی ۵ روز در هر ماه از روزهای غیر تعطیل رسمی به عنوان سرکشی به حوزه انتخابیه خود بروند. تعیین روزهای مربوط و حدود مدت با توافق هیئت رئیسه و رئیس کمیسیون مربوط خواهد بود و این مدت جزء غیبت و مرخصی به حساب نخواهد آمد.

تبصره - در صورت ضرورت رئیس مجلس می تواند با تقاضای عده ای از نمایندگان مجلس که تعداد آنها نباید کمتر از ۵۰ نفر باشد یا درخواست دولت در اوقات تعطیل با ذکر دلیل مجلس را به طور فوق العاده دعوت به انعقاد نماید.

ماه مهلتی ۲ الی ۵ روزه داده شد که بتوانند برای سرکشی به حوزه انتخابیه خود اقدام نمایند. به موجب اصلاحات سال ۱۳۷۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۱ تعطیلات تابستانی مجلس ۳۰ روز شد و همچنین براساس این قانون در هر ماه یک هفته کاری از وقت نمایندگان به ایفای وظایف نمایندگی اختصاص داده شده است.

براساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس هر نماینده در سال حق استفاده از یک ماه مرخصی با حقوق و یک ماه مرخصی ضروری بدون حقوق را دارند که در صورت عدم استفاده می‌توانند از آنها در سال‌های بعد استفاده نمایند.^۲ لازم به ذکر است که مهلت استفاده از مرخصی با حقوق در نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی نیز حداکثر یک ماه بود.^۳

با توجه به موارد فوق اولین اشاره‌ای که به تعطیلات تابستانی مجلس شده است در قانون اساسی مشروطه و متعاقب آن در نظامنامه داخلی مجلس بوده است. همچنین بحث اختصاص زمانی به نمایندگان برای سرکشی به حوزه‌های انتخابیه برای اولین بار در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۲ مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته است.

بررسی تطبیقی موضوع

شیوه تعیین تقویم کاری پارلمان در کشورهای جهان متفاوت است. این شیوه‌ها چنان متنوع است که دسته‌بندی آنها دشوار به نظر می‌رسد. در آیین‌نامه داخلی برخی از این پارلمان‌ها صرفاً تعداد نشست‌های پارلمان تعیین شده و درباره تعطیلات پارلمانی مقرره‌ای به چشم نمی‌خورد و در برخی دیگر این امر صراحتاً در آیین‌نامه داخلی ذکر شده و طبعاً مادامی که این قانون تغییری پیدا نکند برای همه دوره‌های پارلمانی مبنای عمل است. در برخی از پارلمان‌ها زمان تعطیلات کاملاً ثابت و از پیش تعیین شده است و در برخی دیگر این زمان باید به موجب تصمیم خود پارلمان تعیین شود و برای هر سال و بنا به اقتضای شرایط متغیر است. به دلیل همین تنوع تعیین دقیق روزهای تعطیلی پارلمان به راحتی قابل محاسبه و مقایسه نیست و امکان افزایش و کاهش آن بسیار محتمل است.^۴

نتیجه‌ای که از بررسی پارلمان‌ها در کشورهای مختلف حاصل می‌شود این است که پارلمان در اکثر کشورها در کل ایام سال فعال نیست، بلکه با توجه به نوع فعالیت آنها که غالباً قانونگذاری است چند روز در هفته و یا زمان‌های مشخصی در طول سال به فعالیت می‌پردازند.

بررسی طرح

براساس طرح ارائه شده که در راستای اصلاح ماده (۸۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه شده است، هیئت‌رئیس می‌تواند در تنظیم برنامه جلسات علنی و کمیسیون‌ها به‌گونه‌ای عمل کند که نمایندگان در هر ماه حداقل یک هفته کاری هم برای رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه فرصت داشته باشند.

به موجب تبصره «۱» طرح، حداکثر زمان جهت سرکشی به حوزه انتخابیه و رسیدگی به وظایف نمایندگی در طول سال

۱. ماده (۸۴) - تعطیلات تابستانی مجلس در هر سال ۳۰ روز است که زمان آن با تشخیص مجلس تعیین می‌شود. هیئت‌رئیس می‌تواند در تنظیم برنامه جلسات علنی و کمیسیون‌ها به‌گونه‌ای عمل کند که نمایندگان در هر ماه یک هفته کاری هم برای رسیدگی به وظایف نمایندگی فرصت داشته باشد.

تبصره - در صورت ضرورت، رئیس مجلس می‌تواند با تقاضای حداقل ۵۰ نفر از نمایندگان و یا درخواست دولت، با ذکر دلیل، در اوقات تعطیل، مجلس را به‌طور فوق‌العاده دعوت به انعقاد نماید.

۲. ماده (۸۵) - نمایندگان یک ماه در هر سال حق استفاده از مرخصی با حقوق را دارند. استفاده از مرخصی ضروری بدون حقوق نیز، با موافقت هیئت‌رئیس، حداکثر یک ماه در سال خواهد بود و در صورت عدم استفاده می‌توانند در سال‌های بعد استفاده نمایند.

۳. ماده (۱۹۳) - در دوره اجلاس مجلس به هیچ نماینده‌ای بیش از بیست روز مرخصی متوالی یا متناوب با استفاده از حقوق داده نخواهد شد مگر این که بنا به مقتضیاتی مقتضیاتی در تابستان مجلس تعطیل نشود در این صورت در هر دوره اجلاس تا یک ماه مرخصی با استفاده از حقوق ممکن است داده شود.

۴. گزارشی با عنوان «مطالعه تطبیقی تعطیلات پارلمانی در برخی از کشورهای جهان» پیوست می‌باشد که به بررسی تطبیقی تعطیلات در برخی از کشورها پرداخته است.

بیش از چهار ماه نمی‌تواند باشد.

تبصره «۲» طرح مقرر می‌دارد در صورت ضرورت، رئیس مجلس می‌تواند با تقاضای حداقل ۵۰ نفر از نمایندگان و یا درخواست دولت، با ذکر دلیل، در اوقات تعطیل، مجلس را به‌طور فوق‌العاده دعوت به انعقاد نماید.

به‌موجب طرح پیشنهادی تغییرات زیر انجام می‌شود:

۱. اختیار هیئت‌رئیس در اختصاص یک هفته در ماه برای رسیدگی به وظایف نمایندگی تبدیل به تکلیف شده و هیئت‌رئیس مکلف شده است که حداقل یک هفته در ماه را برای رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه اختصاص دهد.

۲. براساس تبصره «۱» طرح پیشنهادی سقف مدت‌زمان قابل اختصاص به نمایندگان برای رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه از ۳ ماه به ۴ ماه افزایش یافته است.

۳. عبارت «رسیدگی به وظایف نمایندگی» به «رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه» تبدیل شده است.

۴. تبصره «۲» طرح مقرر می‌دارد در صورت ضرورت، رئیس مجلس می‌تواند با تقاضای حداقل ۵۰ نفر از نمایندگان و یا درخواست دولت، با ذکر دلیل، در اوقات تعطیل، مجلس را به‌طور فوق‌العاده دعوت به انعقاد نماید. با توجه به تغییرات پیشنهادی ضروری است عبارت «و اوقاتی که برای رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه اختصاص داده شده است» بعد از عبارت «اوقات تعطیل» اضافه شود. در این صورت متن تبصره «۲» باید به نحو زیر اصلاح شود: «در صورت ضرورت، رئیس مجلس می‌تواند با تقاضای حداقل ۵۰ نفر از نمایندگان و یا درخواست دولت، با ذکر دلیل، در اوقات تعطیل و اوقاتی که برای رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه اختصاص داده شده است، مجلس را به‌طور فوق‌العاده دعوت به انعقاد جلسه نماید».

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با تصویب طرح پیشنهادی تعطیلات تابستانی مجلس حذف خواهد شد و مدت اختصاص یافته به تعطیلات، به انجام وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه‌های انتخابیه قابل اختصاص خواهد بود.

به‌موجب طرح ارائه شده اختیار هیئت‌رئیس در اختصاص یک هفته در ماه به نمایندگان برای سرکشی به حوزه انتخابیه و انجام وظایف نمایندگی تبدیل به تکلیف شده و حداکثر زمان قابل اختصاص به این موضوع از سه ماه به چهار ماه افزایش می‌یابد.

با توجه به اینکه وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه‌های انتخابیه نیازمند زمان بیشتری است که نمایندگان نیز از تعطیلات تابستانی برای رسیدگی به این امور استفاده می‌نمایند و تعطیلات تابستانی برای نمایندگان موجبات ایجاد تبعیضات ناروا را نیز ایجاد می‌نماید، حذف این موضوع امری مثبت و قابل دفاع است و براین اساس تصویب طرح پیشنهادی توصیه می‌شود.

لازم به‌ذکر است که با توجه به تغییرات پیشنهادی در ماده ضروری است عبارت «و اوقاتی که برای رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه اختصاص داده شده است» بعد از عبارت «اوقات تعطیل» اضافه شود. در این صورت متن تبصره «۲» باید به نحو زیر اصلاح شود: «در صورت ضرورت، رئیس مجلس می‌تواند با تقاضای حداقل ۵۰ نفر از نمایندگان و یا درخواست دولت، با ذکر دلیل، در اوقات تعطیل و اوقاتی که برای رسیدگی به وظایف نمایندگی و سرکشی به حوزه انتخابیه اختصاص داده شده است، مجلس را به‌طور فوق‌العاده دعوت به انعقاد جلسه نماید».