

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳۳) و یک تبصره به ماده (۱۹۳)

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

طرح حاضر در دو بخش تنظیم و ارائه شده است. بخش اول آن با هدف تقویت نگاه کارشناسی در عملکرد تخصصی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در قالب الحاق یک تبصره به ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی اشعار می‌دارد: «هریک از نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند با رعایت شرایط مندرج در تبصره «۲» این ماده حداقل دو نفر مشاور ذیصلاح به‌کارگیری نمایند». بخش دوم این طرح نیز در راستای افزایش کارآمدی و سرعت عمل در فرآیند رسیدگی به سؤالات نمایندگان از مسئولان و مقامات اجرایی مقرر می‌نماید: «در صورت اعتراض نماینده سؤال‌کننده به عدم رعایت مهلت مقرر در بند «۲» این ماده جهت بررسی سؤال در کمیسیون تخصصی مربوطه، هیئت رئیسه مجلس موظف است مراتب تذکر کتبی نماینده یاد شده را در اولین جلسه علنی قرائت نمایند» همچنین پیش‌بینی شده است در صورتی که تذکرات کتبی مذکور در تسریع فرآیند رسیدگی در کمیسیون مؤثر واقع نشود و تعداد تذکرات در خصوص عملکرد یک کمیسیون به (۵) تذکر برسد هیئت رئیسه مجلس موظف به اعلام نام کمیسیون و اسامی نمایندگان تذکردهنده می‌باشد و اگر تعداد تذکرات مذکور به ۱۰ مورد برسد به شرط تأیید صحت تذکرات و تخلف اعضای هیئت رئیسه کمیسیون توسط هیئت رئیسه مجلس معادل ریالی دو روز از حقوق اعضا یا عضو مرتبط با هیئت رئیسه کمیسیون ذیربط کسر می‌گردد و در نهایت پیش‌بینی شده است: «اگر تعداد تذکرات نمایندگان سؤال‌کننده به عدم رعایت مهلت مقرر در رسیدگی به سؤالات ارجاع شده به کمیسیون تخصصی، حداقل به بیست مورد در طول یک‌سال برسد با اعلام مراتب در جلسه علنی مجلس، عضو یا اعضای مسئول هیئت رئیسه کمیسیون تخصصی ذیربط حق نامزد شدن در انتخابات هیئت رئیسه همان کمیسیون در سال‌های باقی مانده دوره چهار ساله مجلس شورای اسلامی را ندارند».

لازم به ذکر است که هم‌اکنون با توجه به اصلاحات صورت گرفته نسبت به قانون آیین‌نامه داخلی به جای ماده (۳۳) باید ماده (۴۹) و به جای ماده (۱۹۳)، ماده (۲۰۹) جایگزین شود.

بررسی طرح

الف) تحلیل تبصره الحاقی به ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس

به‌موجب تبصره پیشنهادی، نمایندگان مجلس می‌توانند حداقل ۲ نفر مشاور ذیصلاح به‌کارگیری نمایند. این درحالی است که به‌نظر می‌رسد تصریح به حداقل دو نفر مشاور در متن پیشنهادی ناشی از یک سهو قلم باشد چه آنکه در خصوص مواردی چون اختیار انتخاب و تعیین مشاور، قاعدتاً به سقف مجاز تعداد مشاور اشاره می‌نمایند. به‌علاوه اختیاری بودن انتخاب مشاور برای نمایندگان با تعیین حداقل ۲ نفر مشاور به‌عنوان یک کف، همخوانی چندانی ندارد چه آنکه ممکن است نماینده‌ای تنها به استفاده از یک مشاور نیاز داشته باشد و یا حتی اساساً به‌دلایلی ترجیح دهد از مشاوره سود نجویید و نیز نباید از نظر دور داشت عدم تعیین سقف

مجاز مشاوران می‌تواند مشکلاتی را در آینده در اجرای این طرح ایجاد کند. بنابراین به نظر می‌رسد ضروری باشد ضمن اصلاح متن پیشنهادی از عبارت «حد/کثر ۲ نفر مشاور ذیصلاح» استفاده گردد. اما از حیث ماهوی تبصره پیشنهادی واجد دو اشکال حائز اهمیت است.

اولاً به موجب اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». با توجه به آنکه استفاده از مشاوران علی‌الاصول مستلزم صرف هزینه خواهد بود و در این طرح منبعی برای تأمین این هزینه پیش‌بینی و مقرر نگردیده است بنابراین ایراد مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی محقق به نظر می‌رسد.

ثانیاً با در نظر گرفتن فلسفه کارکردی تشکیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به مثابه بازوی کارشناسی مجلس به نظر می‌رسد پیش‌بینی مجاری کارشناسی و مشاوره موازی با این نهاد چندان نزدیک به صواب و شایسته نباشد. البته ممکن است در پاسخ به این ایراد استدلال شود با توجه به تصویب تبصره «۳» مواد (۳۳) و (۴۹) آیین‌نامه داخلی که علیرغم وجود مرکز پژوهش‌های مجلس به کمیسیون‌ها اجازه داده است به منظور بهره‌گیری از تخصص افراد صاحب‌نظر به تعداد لازم مشاورانی داشته باشند، به کارگیری تعدادی مشاور برای فرد فرد نمایندگان نیز قابل توجیه و بلااشکال است.

با این حال به نظر می‌رسد پاسخ مذکور با اشکالاتی مواجه است، زیرا تعداد کمیسیون‌های مجلس محدود بوده و به تبع آن تعداد مشاوران به کار گرفته شده نیز محدود خواهد بود تا جایی که چه بسا بتوان گفت وجود مشاوران مذکور از جهت حجم کاری و ظرفیت کارشناسی به هیچ عنوان نمی‌تواند یک بدنه موازی کارشناسی در عرض مرکز پژوهش‌ها قلمداد گردد. این درحالی است که تصویب تبصره پیشنهادی، با لحاظ تعداد نمایندگان مجلس (۲۹۰ نفر) منجر به شکل‌گیری یک بدنه کارشناسی پراکنده و البته مدیریت نشده به ظرفیت ۵۸۰ نفر کارشناس می‌شود (این در فرضی است که با اصلاح عبارت تبصره پیشنهادی، حد/کثر تعداد مشاوران ۲ نفر مقرر گردد). بنابراین به نظر می‌رسد اگر حتی معتقد نباشیم بدنه کارشناسی حاصل از اجرای این پیشنهاد از حیث هزینه و تعداد کارشناسان بیشتر از ظرفیت و پتانسیل نیروی انسانی مرکز پژوهش‌هاست، باید بپذیریم چنین ظرفیت قابل ملاحظه‌ای، حداقل به موازات و در عرض بازوی مشورتی مجلس عمل خواهد کرد.

ثالثاً علیرغم آنکه اختلاف نظر و تفاوت دیدگاه میان صاحب‌نظران و کارشناسان امری احسن و چه بسا زمینه‌ساز نوعی ابتکار و نوآوری در تصمیمات باشد، ولی در هر حال نباید فراموش کرد نظرات کارشناسان و دیدگاه‌های متخصصان به خصوص در عرصه علوم انسانی و امور اجتماعی بنابر پیش‌فرض‌های بینشی و دانشی ایشان می‌تواند منظر گاهی متفاوت و چه بسا متناقض با یکدیگر داشته باشد. بنابراین با توجه به اینکه در این طرح، نظام جامع و شفاف برای گزینش و انتخاب افراد صاحب‌نظر براساس مبانی، جهت‌گیری‌ها و مکتب فکریشان مشخص نکرده است، اجرایی شدن آن می‌تواند منجر به شکل‌گیری نوعی آنارشیزم و چندگانگی در منظرگاه تخصصی کارشناسان و مشاوران مذکور گردد و به تبع آن به جای آنکه شاهد هم‌افزایی دیدگاه کارشناسی مشاوران باشیم نفی کارشناسی در تصمیمات تقنینی و نظارتی مجلس را نظاره‌گر خواهیم بود.

ب) تحلیل تبصره الحاقی به ماده (۱۹۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

سؤال نمایندگان از وزرا بنابر اصل هشتادو هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از جمله مهمترین نمودهای شأن نظارتی نمایندگان مردم در امور کشور است. همچنین نباید فراموش کرد اعمال کارآمد این صلاحیت منوط به تسریع در فرآیند پاسخگویی مسئولان امر در قبال نمایندگان ملت است. به همین دلیل اصل هشتادو هشتم قانون اساسی تصریح می‌کند بجز در مواردی که به تشخیص مجلس، مسئولان دارای عذر موجهی می‌باشند، نباید پاسخگویی رئیس‌جمهور در قبال سؤال نمایندگان بیش از یک‌ماه و پاسخگویی وزرا بیش از ۱۰ روز به تأخیر افتد.

این درحالی است که باتوجه به پیش‌بینی مراحل مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس برای رسیدگی به سؤال نمایندگان و مسائلی که در گذراندن مراحل مذکور وجود دارد، به خصوص تأخیرهای طولانی کمیسیون‌ها در رسیدگی به سؤالات، عملاً

خواسته قانونگذار اساسی در کارآمدی شأن نظارتی نمایندگان مجلس و ضرورت تسریع در پیگیری این نظارت از مسئولان اجرایی نفی شده است.

البته ممکن است در توجیه تأخیرهای طولانی مدت در رسیدگی به این سؤالات، به حجم بالای کار این کمیسیون‌ها و فقدان وجود وقت کافی تمسک گردد؛ با این حال به نظر می‌رسد اگرچه نمی‌توان منکر این نکته شد که شاید یکی از دلایل اصلی این تأخیر، حجم زیاد امور در دستور کمیسیون‌هاست، ولی به هر حال نباید از نظر دور داشت که تأکید قانونگذار اساسی بر سرعت عمل در پاسخگویی مسئولان مستلزم آن است که هیئت رئیسه کمیسیون‌های تخصصی رسیدگی به سؤالات نمایندگان را از موارد واجد اولویت و نیازمند تسریع بدانند. به علاوه متن تبصره پیشنهادی در بند «ب» تأکید کرده است اعمال تضمینات انتظامی حاصل از تأخیر در رسیدگی به سؤالات منوط به تأیید صحت تذکرات و تخلف اعضای کمیسیون توسط هیئت رئیسه مجلس است؛ بنابراین می‌توان گفت پیشنهاددهندگان طرح حاضر به نوعی دغدغه ایرادکنندگان به طرح از جهت تکلیف به مالایطاق بودن تبصره الحاقی را در صورت عدم لحاظ ضرورت‌های عملی کار و فقدان فرصت بررسی در کمیسیون‌ها را مد نظر قرار داده‌اند.

نتیجه‌گیری

باعنایت به مراتب فوق درخصوص تبصره الحاقی به ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی، منصرف از ایراد شکلی پیش‌گفته که با اصلاح جزئی قابل رفع است، به جهت دو اشکال ماهوی «ایراد مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی» و «موازی کاری با کارکرد مرکز پژوهش‌های مجلس و وجود ظرفیت به‌کارگیری به اندازه کافی مشاوران ذیصلاح توسط کمیسیون‌های تخصصی (مندرج در تبصره «۳» ماده (۴۹))»، عدم تصویب این بخش از طرح مورد پیشنهاد است.

چه آنکه اگر ظرفیت حاصل از اجرای این طرح یعنی به‌کارگیری حدود ۵۸۰ مشاور، در قالب تقویت بدنه کارشناسی مرکز پژوهش‌ها با لحاظ الزامات ساختاری و هنجاری آن محقق گردد تا حدود زیادی دغدغه پیشنهادکنندگان طرح را برطرف می‌کند. اما درخصوص بخش دوم طرح یعنی الحاق یک تبصره به ماده (۱۹۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، به نظر می‌رسد با توجه به موارد پیش‌گفته تصویب آن مفید و در راستای عملی شدن منویات قانونگذار اساسی درخصوص تسریع در رسیدگی به سؤالات نمایندگان از وزرا ارزیابی شده و تصویب آن مورد پیشنهاد است.