

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح مواد (۱۰۴) و (۱۵۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس موضوعات مطروحه در مجلس نظیر طرح‌ها و لوایح براساس ترتیب خاص و مشخصی به صورت منظم در دستور کار مجلس اعم از کمیسیون‌ها و صحن علنی قرار می‌گیرد. لکن در مواردی برخی ضرورت‌ها و اولویت‌ها مستلزم آن است که امکان طرح برخی موضوعات به صورت خارج از نوبت و بدون لزوم طی برخی بازه‌های زمانی مشخص و خارج از نظم معمول مورد بررسی و تصمیم‌گیری مجلس قرار بگیرد. در این موارد اصولاً تعدادی معیارهای کیفی و کمی جهت تشخیص این قبیل موضوعات پیش‌بینی شده است که با تحقق آنها می‌توان موضوع مزبور را خارج از نوبت و بدون الزام به طی برخی مراحل، مورد بررسی قرار داد. نظیر موافقت هیئت رئیسه و یا درخواست تعداد مشخصی از نمایندگان، جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی یا اولویت نسبت به سایر موارد مطروحه و....

اما مسئله‌ای که در این ارتباط وجود دارد این است که بسیاری از موضوعاتی که بدین صورت مورد بررسی و تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند فاقد معیارها و ضوابط ماهوی مورد نظر بوده و در واقع با در نظر گرفتن برخی ملاحظات خاص، رسیدگی آنها از حالت عادی خارج شده و به صورت خاص و غیرعادی مورد بررسی قرار می‌گیرند و در بسیاری از مواقع استفاده از این روش‌ها به جای اینکه حالت استثنایی داشته باشد به رویه معمول تبدیل می‌شوند، که این امر با فلسفه پیش‌بینی چنین حالاتی مغایرت دارد. طرح حاضر با هدف حل این مسئله تهیه و تقدیم شده است که هرچند به دنبال هدف مناسبی است ولیکن به صورت حاضر نمی‌تواند به نحو احسن تأمین‌کننده این هدف باشد.

بررسی طرح

طرح حاضر در دو ماده به اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۰۴) و ماده (۱۵۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پرداخته است.

ماده (۱)

مطابق ماده اول صدر تبصره «۱» ماده (۱۰۴) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«حداقل پنجاهویک درصد از مجموع نمایندگان می‌توانند از رئیس جلسه مجلس تقاضا نمایند گزارش چاپ شده کمیسیون خارج از نوبت در دستور کار جلسه علنی قرار گیرد و...» براساس تبصره «۱» موجود «حداقل پنجاه نفر از نمایندگان می‌توانند از رئیس جلسه مجلس تقاضا نمایند گزارش چاپ شده کمیسیون

خارج از نوبت در دستور کار جلسه علنی قرار گیرد و رئیس درخواست متقاضیان را پس از صحبت یکی از متقاضیان و یک مخالف و یک موافق هرکدام به مدت پنج دقیقه، به رأی می‌گذارد. در صورت تصویب، رسیدگی به گزارش مورد تقاضا در همان جلسه یا جلسه بعد شروع می‌شود و با اعمال مجدد این تبصره نمی‌توان آن را متوقف نمود».

بنابراین با توجه به اصلاح پیشنهادی به جای اینکه «پنجاه نفر از نمایندگان» بتوانند درخواست خارج از نوبت در دستور کار جلسه علنی قرار گرفتن گزارش کمیسیون را داشته باشند، باید «پنجاهویک درصد از مجموع نمایندگان» چنین موضوعی را تقاضا نمایند. به عبارت دیگر تبصره اصلاحی معیار «کمی» که تبصره حاضر برای خارج از نوبت در دستور کار قرار گرفتن گزارش کمیسیون پیش‌بینی نموده است را افزایش داده است.

اما مسئله که در خصوص اصلاح پیشنهادی وجود دارد این است که صرف افزایش تعداد نمایندگان جهت درخواست مزبور نمی‌تواند تأمین‌کننده هدف موردنظر باشد. چرا که اصولاً جمع‌آوری امضا توسط نمایندگان برای موضوعات خاص چندان دشوار نیست و چنین معیاری به خوبی باعث تشخیص ضرورت و جلوگیری از بی‌نظمی در بررسی موضوعات نخواهد شد.

بنابراین لازم است از یکسو با حفظ اعتبار نظر مجلس و عموم نمایندگان در این موارد و ازسوی دیگر با پیش‌بینی برخی ترتیبات جهت اظهارنظر آگاهانه نمایندگان به هدف مورد نظر دست یافت. در این خصوص می‌توان علاوه بر افزایش تعداد متقاضیان درخواست موضوع مذکور، نصاب لازم برای تصویب این موضوع در مجلس را نیز از اکثریت نسبی به اکثریت بالاتری نظیر اکثریت دوسوم مجموع نمایندگان افزایش داد. همچنین به منظور جلوگیری از امضای ناآگاهانه متقاضیان در خصوص چنین درخواست‌هایی، می‌توان جهت صحبت موافق در صحن علنی، یکی از نمایندگان متقاضی را به قید قرعه از میان جمع متقاضیان انتخاب نمود تا نمایندگان نسبت به تقاضای خود به خوبی واقف باشند.

ماده (۲)

به موجب ماده (۲) این طرح، ماده (۱۵۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاح می‌شود. به موجب ماده اصلاحی پیشنهادی «طرح‌ها و لوایح فوری عبارتند از: یک‌فوریتی، دوفوریتی و سه‌فوریتی که برای بررسی طرح‌ها به صورت دوفوریتی و سه‌فوریتی نیاز به تقاضای کتبی حداقل پنجاهویک درصد از مجموع نمایندگان می‌باشد».

پیش از بررسی مفاد ماده پیشنهادی لازم به ذکر است که ماده (۱۵۸) فعلی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، صرفاً به بیان انواع طرح‌ها و لوایح فوری پرداخته است و در خصوص ضوابط شناسایی و درخواست انواع طرح‌ها و لوایح فوری فاقد حکم روشن و مشخص می‌باشد. در این رابطه ماده (۱۵۹) قانون مزبور به ارائه این ضوابط پرداخته است. به موجب این ماده «وقتی که فوریت طرح یا لایحه‌ای تقاضا می‌شود، پس از توضیح پیشنهادکننده یا یکی از پیشنهادکنندگان و اظهارات مخالف و موافق، نسبت به فوریت، رأی گرفته می‌شود. در صورتی که تقاضای فوریت ضمن طرح یا لایحه مطرح نشده باشد، پانزده نفر از نمایندگان نیز می‌توانند کتباً تقاضای فوریت آن طرح یا لایحه را بنمایند. تصویب فوریت طرح‌ها و لوایح با توجه به درجه فوریت به ترتیب ذیل می‌باشد:

۱. یک‌فوریت؛ با صحبت یک مخالف و یک موافق و با رأی اکثریت مطلق حاضران،

۲. دو و سه‌فوریت؛ با صحبت دو مخالف و دو موافق و به ترتیب با رأی اکثریت دوسوم حاضران و دوسوم مجموع نمایندگان».

همچنین ماده (۱۶۰) به بیان معیارها و ضوابط کیفی طرح‌ها و لوایح فوری پرداخته است. براساس این ماده «اصل بر عادی بودن رسیدگی طرح‌ها و لوایح است. بنابراین فوریت آنها باید مبین ضرورت و یا حالت استثنایی و مستند به دلایل ذیل باشد:

۱. یک فوریت؛ نیاز فوری جامعه و اولویت طرح و یا لایحه مورد نظر نسبت به سایر موارد مطروحه،

۲. دو فوریت؛ ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت،

۳. سه فوریت؛ حالت کاملاً اضطراری و حیاتی و برای مقابله سریع با خسارت حتمی»،

بنابراین در صورت ضرورت اصلاح شرایط لازم جهت تقدیم و ارائه پیشنهاد طرح‌های فوریتی لازم است، ماده (۱۵۹) نیز که به بیان این شرایط پرداخته است مورد اصلاح قرار گیرد. در غیر این صورت بین مواد تعارض به وجود خواهد آمد.

اما درخصوص مفاد ماده پیشنهادی این نکته حائز اهمیت می‌باشد که صرف افزایش تعداد متقاضیان طرح‌های فوریتی با توجه به این نکته پیشگفته که اصولاً جمع‌آوری امضا توسط نمایندگان به سهولت امکان‌پذیر می‌باشد نمی‌تواند به خوبی تأمین‌کننده مقصود مورد نظر باشد، لذا می‌توان با افزایش نصاب لازم جهت تصویب فوریت طرح‌ها و پیش‌بینی ترتیبی که براساس آن نمایندگان متقاضی به خوبی نسبت به موضوع واقف باشند به هدف مورد نظر دست یافت.

پیشنهاد و نتیجه‌گیری

همانگونه که ذکر آن گذشت مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس براساس ترتیب و نظم مشخصی صورت می‌گیرد. اما در برخی مواقع ضرورت‌ها و اولویت‌هایی مطرح می‌شود که امکان طرح برخی موضوعات به صورت خارج از نوبت و بدون لزوم طی مواعید زمانی مشخص و خارج از نظم معمول ضرورت می‌یابد. از همین رو در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس با رعایت برخی ضوابط چنین امکانی فراهم گردیده است و لکن مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که در بسیاری از موارد چنین موقعیتی درخصوص موضوعاتی واقع می‌شود که در حقیقت با منظور قانونگذار از پیش‌بینی چنین شرایطی همخوانی ندارد. بنابراین اصلاح ضوابط ارائه شده جهت تحقق چنین امکانی ضروری و مفید می‌باشد لکن طرح حاضر به دلیل ایرادات و مسائلی که در فوق بدان اشاره شد به خوبی قادر به تأمین این نظر نمی‌باشد. لذا به منظور تحقق هدف این طرح و رفع ایرادات مزبور پیشنهاد می‌شود عنوان و مفاد طرح پیشنهادی به صورت ذیل اصلاح شود:

عنوان طرح: اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۰۴) و مواد (۱۵۸) و (۱۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

ماده (۱)

تبصره «۱» ماده (۱۰۴) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«حداقل یک‌سوم از مجموع نمایندگان حاضر می‌توانند از رئیس جلسه مجلس تقاضا نمایند گزارش چاپ شده کمیسیون خارج از نوبت در دستور کار جلسه علنی قرار گیرد و رئیس درخواست متقاضیان را پس از صحبت یکی از متقاضیان که به قید قرعه توسط هیئت رئیسه تعیین می‌شود و یک مخالف و یک موافق هرکدام به مدت پنج دقیقه، به رأی می‌گذارد. در صورت رأی اکثریت دوسوم مجموع نمایندگان، رسیدگی به گزارش مورد تقاضا در همان جلسه یا جلسه بعد شروع می‌شود و با اعمال مجدد این تبصره نمی‌توان آن را متوقف نمود.»

ماده (۲)

ماده (۱۵۸) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«طرح‌ها و لوایح فوری عبارتند از: یک‌فوریتی، دو‌فوریتی و سه‌فوریتی. دولت می‌تواند ضمن تقدیم لایحه تقاضای فوریت لایحه را پیشنهاد دهد. پیشنهاد فوریت طرح‌ها با تقاضای کتبی حداقل یک‌سوم از مجموع نمایندگان امکان‌پذیر می‌باشد.»
تبصره- در صورتی که تقاضای فوریت ضمن طرح یا لایحه مطرح نشده باشد، یک‌سوم از مجموع نمایندگان نیز می‌توانند کتباً تقاضای فوریت آن طرح یا لایحه را بنمایند.

ماده (۳)

ماده (۱۵۹) به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«وقتی که فوریت طرح یا لایحه‌ای تقاضا می‌شود، پس از توضیح نماینده دولت در خصوص لوایح و یا یکی از نمایندگان پیشنهادکننده در خصوص طرح‌ها و لوایحی که به پیشنهاد نمایندگان تقاضای فوریت آنها تقدیم می‌شود به قید قرعه و اظهارات مخالف و موافق، نسبت به فوریت، رأی گرفته می‌شود. تصویب فوریت طرح‌ها و لوایح با توجه به درجه فوریت به ترتیب ذیل می‌باشد:

۱. یک‌فوریت؛ با صحبت یک مخالف و یک موافق و با رأی اکثریت دوسوم حاضران،

۲. دو و سه‌فوریت؛ با صحبت دو مخالف و دو موافق و به ترتیب با رأی اکثریت دوسوم مجموع نمایندگان و سه‌چهارم

مجموع نمایندگان.»

