

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

(نحوه رسیدگی به طرحها و لوایح قانونی)

مقدمه

طرح فوق‌الذکر با رویکرد افزایش کیفیت طرحها و لوایح و نحوه رسیدگی آنها و همچنین برخورداری طرحها و لوایح از پشتوانه کارشناسی، استفاده از نقطه نظرات صاحب نظران و خبرگان حوزه‌های مختلف و همچنین توان موجود در مراکز پژوهشی و دانشگاهی در امر قانونگذاری تهیه و ارائه شده است که رویکردی مناسب بوده و موجب ارتقای قوانین کشور خواهد شد. علاوه بر این طرح حاضر با هدف افزایش کیفیت مصوبات مجلس به ارجاع طرحها و لوایح به مرکز پژوهشها در مواردی که کمیسیون لازم تشخیص بدهد و همچنین پیش‌بینی یکسری ضوابط جهت بررسی طرحها و لوایح توسط این مرکز اشاره کرده است. همچنین طرح حاضر با اصلاح روند تصویب طرحها و لوایح در صحن علنی به دنبال نوعی کاهش دخالت صحن علنی در تصویب مصوبات کمیسیون و تسریع در تصویب این مصوبات در صحن بوده است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که این طرح در کلیات خود می‌تواند مفید بوده و نواقص آیین‌نامه داخلی فعلی را به خصوص در تصویب طرحها و لوایح مفصل رفع و در مجموع با در نظر گرفتن برخی اصلاحات لازم در مصوبه کمیسیون با بهره‌گیری بهینه از نقش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس و قرار دادن این مرکز در کانون بررسی‌های کمیسیون تخصصی مجلس منجر به کارآمدی مجلس شورای اسلامی گردد. لکن علیرغم نقاط قوت مذکور مسائل متعددی در خصوص این طرح وجود دارد که به منظور نیل به هدف اصلی این طرح در تصویب آن لازم است مورد نظر قرار بگیرد.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۷۷

شماره چاپ:

۷۹۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۸/۴

بررسی مصوبه کمیسیون

ماده (۱)

براساس این ماده، ماده (۱۴۵) قانون اصلاح می‌شود. براساس ماده اصلاحی، مهلت کمیسیون اصلی برای رسیدگی به طرح یا لایحه عادی حداکثر دوماه و یک‌فوریتهی حداکثر یک ماه خواهد بود و این مهلت با موافقت هیئت رئیسه مجلس به همین میزان برای یکبار قابل تمدید است و چنانچه حجم مواد طرح یا لوایح مذکور به میزانی باشد که در حد فوق قابل رسیدگی نباشد به تشخیص هیئت رئیسه قابل تمدید است. در خصوص این ماده و تبصره‌های آن نکات ذیل وجود دارد:

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات حقوقی

۱. با توجه به اینکه مطابق ذیل ماده اجازه داده شده مهلت رسیدگی کمیسیون اصلی چنانچه حجم مواد طرح یا لوایح به میزانی باشد که در حد مذکور در این ماده قابل رسیدگی نباشد به تشخیص هیئت رئیسه به صورت مطلق قابل تمدید باشد، حکم مربوط به تمدید مهلت مذکور برای یکبار به تشخیص هیئت رئیسه در ماده پیشنهادی فاقد وجه است و لازم بود حداقل در مرحله نخست نیازی به تأیید هیئت رئیسه مجلس نباشد و صرف تقاضای کمیسیون کفایت داشته باشد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۳۸۲۲-۱

۲. مطابق تبصره «۲» این ماده تحت شرایطی طرح یا لایحه جهت رسیدگی به مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع خواهد شد. مرکز پژوهش‌ها نیز موظف شده با هماهنگی کمیسیون اصلی با رعایت ضوابط مقرر در این تبصره در مهلت‌های مذکور در این ماده رسیدگی و اظهار نظر کارشناسی نماید.

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۶/۲۹

مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که براساس این تبصره صرفاً در مواردی که کمیسیون تشخیص دهد

رسیدگی و اظهار نظر نسبت به طرح یا لایحه توسط مرکز پژوهش‌ها انجام می‌شود.

در این خصوص آنچه مهم می‌نماید این است که یکی از اهداف اصلی این طرح افزایش کیفیت طرح‌ها و لوایح دانسته شده و لذا ارجاع تنها برخی از طرح‌ها و لوایح به جای ارجاع همه آنها به مرکز پژوهش‌ها نمی‌تواند چندان با هدف این طرح همخوانی داشته باشد و استفاده از ظرفیت مرکز پژوهش‌های مجلس نیازمند دخیل نمودن این مرکز نه تنها در بررسی کلیه طرح‌ها و لوایح، بلکه در مرحله تدوین طرح‌ها نیز می‌باشد. به نحوی که پیش‌بینی شود نمایندگان قبل از ارائه طرح خود نیز نظر این مرکز را به‌عنوان بازوی کارشناسی خود به‌عنوان سند پشتیبان طرح اخذ نمایند.

لازم به ذکر است که هم‌اکنون به موجب بند «الف» ماده (۲) «قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» «مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمام لوایح و طرح‌ها به نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در زمان مناسب» یکی از وظایف مرکز پژوهش‌ها قلمداد شده است.

بنابراین پیشنهاد می‌شود تبصره «۲» به شرح ذیل اصلاح شود:

تبصره «۲» - کلیه طرح‌ها و لوایح همزمان با ارجاع به کمیسیون اصلی، جهت رسیدگی و اظهارنظر در مهلت‌های مذکور به مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع می‌شود. در موارد ضروری به تشخیص کمیسیون اصلی طرح یا لایحه موردنظر در کارگروه موضوع ماده (۱۴۵) مکرر با معرفی حداقل یکی از اعضای خود به‌عنوان عضو اصلی کارگروه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

ماده (۲)

این ماده مبنی بر الحاق ماده (۱۴۵) مکرر به نحوه تشکیل کارگروه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، نحوه بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس، مهلت اظهارنظر این مرکز و موضوعاتی دیگر پرداخته است. در خصوص این ماده نکات ذیل قابل توجه می‌باشد:

۱. به‌موجب صدر این ماده، مدیریت و هماهنگی کارگروه یاد شده به اعضای معرفی شده از سوی کمیسیون اصلی محول شده است. در حالی که این امر با مسئولیت مرکز پژوهش‌ها در تشکیل این کارگروه و همچنین تهیه گزارش جامع در خصوص طرح‌ها و لوایح با رعایت ضوابط مقرر در این ماده در تعارض است، زیرا لازمه داشتن چنین مسئولیتی دارا بودن اختیار و ابزار متناسب نیز می‌باشد. **بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «با مدیریت و هماهنگی اعضای معرفی شده کمیسیون اصلی» حذف شود.**

۲. به‌موجب بخش اخیر این ماده مرکز پژوهش‌ها مکلف به شرکت در جلسات کمیسیون به‌منظور دفاع از گزارش خود مبنی بر رد طرح یا لایحه به دلیل عدم نیاز به قانونگذاری شده است. درحالی که حضور مرکز در جلسات کمیسیون نباید منحصر به مواردی شود که گزارش این مرکز مبنی بر رد طرح یا لایحه بوده است و باید در تمامی موارد حضور مرکز در جلسات کمیسیون پیش‌بینی شود. **لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «گزارش و ضمن شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش خود دفاع می‌نماید» به عبارت «در گزارش خود ذکر می‌کند. مرکز در جلسات کمیسیون شرکت و از گزارش خود دفاع می‌نماید و نظرات خود را ارائه خواهد نمود» اصلاح شود.**

ماده (۳)

براساس این ماده، ماده (۱۴۶) قانون اصلاح و تبصره‌های آن ابقا و چند تبصره به آن الحاق می‌شود. در خصوص ماده پیشنهادی نکات ذیل قابل تأمل می‌باشد:

۱. در این ماده به پیشنهادهای نمایندگانی که به تأیید کارگروه موضوع ماده (۱۴۵) مکرر) نرسیده است اشاره کرده است. درحالی که در مواد سابق به چنین پیشنهادهایی و نحوه ارائه آنها اشاره نشده است.

۲. تبصره «۴» از لحاظ نگارشی واجد ایرادهای متعددی است و به صورت حاضر قابل فهم نمی‌باشد.

۳. در خصوص تبصره «۵» نیز ابهام در مورد پیشنهادهای نمایندگان که به تصویب کارگروه نرسیده است وجود دارد.

۴. به موجب بخش اخیر تبصره «۵» در مورد طرح‌ها و لوایحی که به مرکز پژوهش‌ها ارجاع نگردیده است نیز به همان ترتیب مقرر در مواردی که به این مرکز ارجاع شده عمل خواهد شد. در این خصوص نکته سابق‌الذکر مبنی بر لزوم ارجاع همه طرح‌ها و لوایح به مرکز پژوهش‌ها وجود دارد و لذا حذف این قسمت از تبصره «۵» مورد پیشنهاد است.

ماده (۴)

به موجب این ماده (که در واقع دربردارنده بخشی از حکم مقرر در ماده (۱۴۶) فعلی با اصلاحاتی است) در صورت عدم ارسال گزارش کمیسیون در مدت تعیین شده، هیئت رئیسه موظف است در صورت تقاضای پانزده نفر از طراحان برای طرح یا درخواست رئیس‌جمهور برای لایحه، اصل طرح یا لایحه را طبق نوبت در دستور کار مجلس قرار دهد، لکن چنانچه گزارش کمیسیون سه روز قبل از شروع رسیدگی طرح یا لایحه در مجلس، چاپ و توزیع شده باشد، گزارش کمیسیون جایگزین طرح یا لایحه اصلی شده و رسیدگی می‌شود. در خصوص این ماده نکته‌ای که وجود دارد این است که مشخص نیست چگونه ظرف سه روز نمایندگان قادر به ارائه پیشنهادهای خود در ارتباط با لوایح مفصل و مهم خواهند بود.

ماده (۵)

به موجب این ماده تبصره «۵» ماده (۱۵۰) به دلیل تعیین تکلیف و تصمیم‌گیری نسبت به پیشنهادهای نمایندگان نسبت به طرح یا لایحه در کمیسیون اصلی، حذف شده است.

ماده (۶)

به موجب این ماده علاوه بر اصلاح ماده (۱۵۱)، ماده (۱۵۲) نیز اصلاح و مواد (۱۵۳) و (۱۵۴) حذف می‌گردند. ماده اصلاحی (۱۵۱) به نحوه رسیدگی و تصویب گزارش کمیسیون تخصصی در صحن علنی پرداخته است. در خصوص این ماده نکات ذیل قابل توجه می‌باشد:

۱. اول اینکه طرح اصلاحی حاضر با هدف افزایش کیفیت مصوبات مجلس ارائه شده است و در این راستا نقش بسزایی را به مرکز پژوهش‌های مجلس در مرحله رسیدگی به طرح یا لایحه در کمیسیون اعطا کرده است. هرچند این امر نیز با کاستی‌هایی روبرو است که مورد تذکر واقع شد. اما نکته‌ای که وجود دارد این است که نقش این مرکز در مرحله رسیدگی به گزارش کمیسیون در صحن علنی به کلی نادیده انگاشته شده است. در حالی که لازم بود با توجه به مسئولیتی که این مرکز در بررسی و اظهارنظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح دارد نظیر دولت بتواند نظرات کارشناسی خود را به صورت مستقیم در جریان رسیدگی در صحن علنی به نمایندگان ارائه دهد. لذا لازم است در این جهت امکان صحبت نماینده مرکز پژوهش‌ها نیز در جریان رسیدگی به گزارش کمیسیون در صحن علنی پیش‌بینی شود.

۲. مسئله دوم اینکه به موجب بخش دوم این ماده در صورت تصویب کلیات ابتدا بحث و رأی‌گیری در خصوص موادی که دارای پیشنهاد چاپ شده نمایندگان باشد انجام می‌شود. به نحوی که ابتدا مصوبه کمیسیون اصلی در خصوص آن ماده مطرح می‌شود و در صورت تصویب، پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان به شرط عدم مغایرت با مصوبه کمیسیون قابل طرح است و در صورت عدم تصویب مصوبه کمیسیون اصلی، پیشنهاد چاپ شده نمایندگان به ترتیب برگشت به طرح یا لایحه اولیه، اصلاحی، حذف جزء و کل، رفع ابهام و الحاقی مطرح و رأی‌گیری انجام می‌شود. در صورتی که ماده مصوب کمیسیون و پیشنهادهای چاپ شده به تصویب نرسد، آن ماده از گزارش کمیسیون حذف شده تلقی می‌شود.

در خصوص این قسمت چند نکته وجود دارد. اول اینکه بحث و رأی‌گیری ابتدایی در خصوص آن دسته از موادی که دارای پیشنهاد چاپ شده نمایندگان باشد در صورتی می‌تواند مفید واقع شود که نمایندگان به خوبی نسبت به مواد قبلی و بعدی آگاهی و وقوف کافی داشته باشند تا

بتوانند به نحو صحیحی در خصوص موادی که صرفاً پیرامون آنها پیشنهادی وجود دارد تصمیم بگیرند. نکته دوم آنکه حذف شده تلقی کردن آن دسته از موادی که نه مصوبه کمیسیون و نه پیشنهادی نمایندگان در خصوص آنها به تصویب نمی‌رسد، همیشه نمی‌تواند صحیح باشد، زیرا در بسیاری از موارد، مواد یک مصوبه با یکدیگر پیوستگی منطقی داشته به نحوی که حذف و حتی اصلاح آن می‌تواند در مفهوم و یا اجرای مواد دیگر تأثیر داشته باشد، لذا حذف تلقی شدن مواد مزبور بدون پیش‌بینی ارجاع مجدد موضوع به کمیسیون در بسیاری از موارد قوانین را دچار ایراد می‌سازد.

نکته بعدی ارتباط حکم مزبور با ماده (۱۵۵) قانون آیین‌نامه داخلی می‌باشد. بدین صورت که مطابق ماده (۱۵۵) پس از تصویب کلیات و در شور نهایی طرح‌ها و لوایح، اولویت رسیدگی به پیشنهادها در جلسه علنی به ترتیب مقرر در این ماده خواهد بود. حال با توجه به اینکه به موجب طرح پیشنهادی این ماده حذف نشده است، لکن براساس قسمت فوق از ماده (۱۵۱) اصلاحی در صورتی که پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان به ترتیب برگشت به طرح یا لایحه اولیه، اصلاحی، حذف جزء و کل، رفع ابهام و الحاقی رأی نیاورد ماده حذف شده تلقی می‌گردد. لذا مشخص نیست حکم ماده (۱۵۵) چگونه اجرا خواهد شد.

۳. به موجب بخش اخیر ماده پیشنهادی، در جریان تصویب گزارش کمیسیون در صحن علنی، در پایان کلیه مواد باقی مانده گزارش کمیسیون که دارای پیشنهاد چاپ شده نیستند توسط دبیر جلسه قرائت و به صورت یکجا رأی‌گیری می‌شود و چنانچه به تصویب نرسد به تشخیص رئیس جلسه یا پانزده نفر از نمایندگان برای برخی از مواد جداگانه رأی‌گیری و موادی که به تصویب نرسد حذف می‌شود و برای مابقی مواد یکجا رأی‌گیری انجام می‌شود.

در این خصوص نیز مسئله سابق مطرح می‌باشد؛ که حذف محسوب شدن آن دسته از موادی که جداگانه در خصوص آنها رأی‌گیری به عمل آمده و به تصویب نرسند با توجه به نکته سابق‌الذکر به دلیل اینکه اصولاً مواد یک مصوبه از یکپارچگی منطقی برخوردار بوده و حذف ماده می‌تواند در مواد دیگر از جهت نحوه اجرا و آثار آنها تأثیرگذار باشد نمی‌تواند همیشه مطلوب باشد، لذا به نظر می‌رسد در چنین مواردی لازم است موضوع مجدداً به کمیسیون اصلی جهت تصمیم‌گیری ارجاع شود.

۴. نکته نهایی در خصوص این ماده این است که امکان مغایرت تصویب یکجای مواد توسط مجلس با قانون اساسی از سوی شورای نگهبان وجود دارد.

با عنایت به مطالب مذکور پیشنهاد می‌شود ماده (۱۵۱) به شرح ذیل اصلاح شود:

ماده (۱۵۱) - «هنگامی که گزارش کمیسیون در خصوص طرح یا لایحه در جلسه علنی مطرح می‌شود ابتدا سخنگوی کمیسیون حداکثر به مدت ده دقیقه در خصوص گزارش کمیسیون توضیحات لازم را ارائه می‌دهد و در صورت ثبت‌نام نمایندگان، حداکثر سه نفر مخالف و سه نفر موافق به ترتیب یک مخالف و یک موافق هر کدام پنج دقیقه نظرات خود را درباره کلیات و نقاط قوت و ضعف، نقایص و امتیازات، لزوم یا عدم لزوم، محاسن و معایب و در نهایت قبول یا رد گزارش بیان می‌نمایند و سپس نماینده دولت و مرکز پژوهش‌های مجلس و نهایتاً سخنگوی کمیسیون هر کدام به مدت ده دقیقه نظرات خود را بیان می‌کنند و برای کلیات رأی‌گیری می‌شود.

در صورت تصویب کلیات، **مواد به ترتیب خوانده می‌شود و ابتدا صرفاً بحث و رأی‌گیری در خصوص موادی که دارای پیشنهاد چاپ شده نمایندگان باشد انجام می‌شود به نحوی که ابتدا مصوبه کمیسیون در خصوص آن ماده توسط سخنگوی کمیسیون مطرح می‌شود و در صورت تصویب پیشنهاد چاپ شده نمایندگان به شرط عدم مغایرت با مصوبه کمیسیون به تشخیص رئیس جلسه قابل طرح است و در صورت عدم تصویب مصوبه کمیسیون اصلی، پیشنهاد چاپ شده نمایندگان در هر ماده به ترتیب برگشت به طرح یا لایحه اولیه، حذف کل، اصلاح و یا حذف جزء و رفع ابهام و پیشنهاد الحاقی مطرح و رأی‌گیری انجام می‌شود.**

در صورتی که ماده مصوب کمیسیون و پیشنهادهای چاپ شده به تصویب نرسد آن ماده از گزارش کمیسیون مجدداً به کمیسیون جهت ارائه گزارش به صحن علنی ارجاع می‌شود و در پایان نسبت به کلیه مواد باقی مانده گزارش کمیسیون که دارای

پیشنهاد چاپ شده نیستند به صورت یکجا رأی گیری می شود و چنانچه به تصویب نرسد به تشخیص رئیس جلسه یا پانزده نفر از نمایندگان برخی از مواد، جداگانه رأی گیری و موادی که به تصویب نرسد به کمیسیون ارجاع و برای مابقی مواد یکجا رأی گیری انجام می شود در صورت عدم تصویب مجدد گزارش کمیسیون در خصوص مواد ارجاعی و پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان در این موارد، این مواد حذف می شوند».

تبصره «۱» - ...

تبصره «۳» - هنگام بررسی پیشنهاد چاپ شده نمایندگان، پس از استماع نظرات پیشنهاددهنده یک مخالف، یک موافق، نماینده دولت و مرکز پژوهش های مجلس و در نهایت سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر به مدت پنج دقیقه رأی گیری انجام می شود.

تبصره «۴» - ... «

نتیجه گیری

هرچند بسیاری از ایرادهای موجود در طرح اولیه توسط کمیسیون محترم آیین نامه داخلی مجلس رفع شده است، ولی همان گونه که ملاحظه شد ایرادات دیگری نیز در طرح وجود دارد که برای تحقق هدف اصلی این طرح یعنی افزایش کیفیت مصوبات مجلس و لزوم بهره گیری از ظرفیت مرکز پژوهش های مجلس، لازم است رفع شوند. در غیر این صورت طرح حاضر نمی تواند به خوبی به اهداف خود نائل شود.

