



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق دو ماده به عنوان مواد (۱۹۲) مکرر (۱) و (۱۹۲) مکرر (۲) به قانون

آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

براساس «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده است و ارائه این پیشنهاد به هیئت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی از جمله وظایف معاونت قوانین مجلس، محسوب شده است. در همین راستا معاونت مزبور تاکنون پیشنهادهایی را ارائه نموده است که پس از طی مراحل قانونی (امضا توسط حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان و ارائه آن به مجلس) در قالب طرح‌های قانونی اعلام وصول شده‌اند. حال طرح حاضر با هدف پیش‌بینی سازوکاری جهت تصویب چنین طرح‌هایی که در مقام تنقیح قوانین ارائه شده‌اند، تقدیم گردیده است. در این گزارش به بررسی طرح حاضر می‌پردازیم.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۴۲

شماره چاپ:

۴۹

بررسی طرح

پیش از آنکه وارد جزئیات طرح پیشنهادی شویم توجه به دو نکته کلی در خصوص این طرح قابل توجه است. اولین نکته اینکه اگرچه هم‌اکنون مطابق «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» امر تدوین و تنقیح قوانین کشور برعهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، قرار داده شده و براساس همین قانون تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده به هیئت رئیسه جهت طی مراحل قانونی، جزء وظایف این معاونت است، لکن این امر به‌منزله این نیست که صلاحیت ابتکار لوایحی که دارای محتوای تنقیح قوانین است توسط دولت وجود ندارد. لذا اینکه عنوان مبحث الحاقی به ذیل «فصل قانونگذاری» صرفاً به «طرح‌های تنقیحی قوانین» اختصاص یافته، صحیح نمی‌باشد.

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۴/۹

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

دومین مسئله کلی که در خصوص طرح حاضر وجود دارد این است که مواد پیشنهادی، ناظر به «طرح‌های تنقیحی» بیان شده است، در این خصوص اگرچه به نظر می‌رسد مقصود طراحان محترم از مفهوم «طرح‌های تنقیحی»، طرح‌هایی است که ناظر به تنقیح قوانین می‌باشد، لکن در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قوانین دیگر تعریفی از «طرح‌های تنقیحی» ارائه نشده است و در «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» نیز صرفاً به معاونت قوانین این صلاحیت داده شده است که پیشنهادهای خود را درباره تنقیح قوانین جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه مجلس ارائه نماید. علاوه بر این لازم به ذکر است که به‌طور کلی «طرح‌ها» از لحاظ شکلی به دو نوع «طرح‌های قانونی» (طرح‌های نمایندگان) و «طرح‌های شورای عالی استان‌ها» تقسیم‌بندی شده است و لذا باتوجه به این موارد عنوان «طرح‌های تنقیحی» چندان صحیح نمی‌باشد و لازم است عبارت مزبور به نحوی بیان گردد که صراحتاً ناظر به محتوای چنین طرح‌ها (و یا

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۵۰۶۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۷/۱۹

لوایحی) باشد. چنین مسئله‌ای را می‌توان در خصوص طرح‌ها و لوایح مربوط به تفسیر قوانین نیز مشاهده نمود. بدین صورت که مبحث هفتم در ذیل فصل اول از باب دوم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به «تفسیر قوانین» اختصاص یافته است و در ذیل آن به «طرح‌ها و لوایح مربوط به شرح و تفسیر قوانین» پرداخته است.

حال به بررسی مواد طرح پیشنهادی می‌پردازیم:

ماده (۱) - ماده (۱۹۲) مکرر «۱»

در صدر این ماده به طرح‌های تنقیحی که توسط معاونت قوانین مجلس و به موجب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» تهیه می‌گردد اشاره شده که به امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان خواهد رسید. در این رابطه نکته قابل توضیحی که وجود دارد این است که مطابق بند «۴-۱» ماده (۳) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» صرفاً «تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانین و ارائه آن به هیئت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی» به‌عنوان یکی از صلاحیت‌های معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی تلقی شده است. لذا چنین پیشنهاداتی تا زمانی که توسط حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان به امضا نرسیده است فاقد عنوان طرح بوده و اطلاق عنوان طرح به آن محل ایراد است و هرگاه چنین پیشنهاداتی در قالب «طرح» درآمدند، به تبع آن ترتیب اعلام وصول و ارجاع آن به کمیسیون‌های مربوطه مطابق احکام موجود در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (نظیر ماده (۱۳۱)) صورت خواهد گرفت و نیازمند حکم جدیدی نیست.

در این رابطه می‌توان به طرح‌هایی که تاکنون با موضوع تنقیح قوانین منتشر گردیده اشاره نمود که مطابق ترتیب موجود اعلام وصول و به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع گردیده‌اند.

ماده (۲) - ماده (۱۹۲) مکرر «۲»

این ماده در مقام بیان نحوه و ترتیب تصویب طرح‌های مربوط به تنقیح قوانین می‌باشد. مطابق صدر این ماده بررسی چنین طرح‌هایی در کمیسیون و صحن علنی مجلس همانند «طرح‌های تفسیری» صورت خواهد پذیرفت. در این رابطه نکته قابل توجهی که وجود دارد این است که هم‌اکنون طرحی تحت عنوان «طرح تفسیری» نداریم و همانگونه که ذکر آن گذشت در مبحث «تفسیر قوانین» به «طرح‌ها و لوایح مربوط به شرح و تفسیر قوانین» (ماده (۱۸۹)) اشاره شده است.

اما در خصوص بخش دوم این ماده ناظر به نحوه بحث در صحن علنی در خصوص چنین طرح‌هایی لازم به ذکر است که اگرچه مطابق صدر این ماده رسیدگی به طرح‌های مربوط به تنقیح قوانین در صحن و کمیسیون همانند طرح‌های تفسیری مورد بحث قرار می‌گیرد، لکن آنچه در بخش دوم ماده ذکر شده است متفاوت از ترتیبی است که در خصوص «طرح‌ها و لوایح مربوط به شرح و تفسیر قوانین» وجود دارد. براساس این بخش، گزارش کمیسیون پس از توضیحات سخنگوی کمیسیون و صحبت یک مخالف و یک موافق و توضیح معاون قوانین مجلس شورای اسلامی یا نماینده وی به صورت کلی به رأی گذاشته می‌شود.

نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که براساس چنین حکمی مجلس صرفاً قادر خواهد بود به صورت کلی و بدون امکان اظهارنظر و رأی‌گیری نسبت به جزء جزء مفاد چنین طرح‌هایی (و یا لوایحی)، تصمیم‌گیری نماید. درحالی که آنچه از اصول قانون اساسی نظیر اصول پنجاه و هشتم و هفتاد و یکم و سایر اصول مربوط به صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی مستفاد می‌گردد این است که کیفیت و نحوه أخذ رأی نمایندگان در اعمال قوه مقننه واجد اهمیت است. لذا ترتیب حاضر که امکان اظهارنظر و رأی نمایندگان نسبت به اجزای گزارش کمیسیون به صورت مجزا وجود ندارد از این جهت قابل تأمل به نظر می‌رسد.

لازم به ذکر است که پیشتر شورای نگهبان در نظر خود درباره طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی، به شماره ۱۳۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۳ که براساس آن در موارد خاص و با رعایت شرایطی امکان تصویب یکجای گزارش کمیسیون پیش‌بینی شده بود، چنین اظهار نموده است که حکم مزبور «نسبت به مواردی که نظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء و نیز پیشنهادات نمایندگان استماع نشود، اشکال دارد. به‌علاوه نظر به اینکه از اصول متعدد قانون اساسی شورایی بودن امور مجلس استفاده می‌شود، لازم است رأی‌گیری درخصوص هریک از مواد و اجزای طرح یا لایحه به‌صورت انحلالی انجام گیرد. همچنین در مواردی که طرح یا لایحه شامل مواد و اجزای متعدد کثیری می‌باشد، تصویب مجموعی و کل آن با عنایت به تعداد مخالفین و موافقین و زمان مقرر برای آنان از این جهت نیز واجد اشکال می‌باشد».

بنابراین به نظر می‌رسد تصویب مجموعی گزارش کمیسیون در صحن علنی ازسوی شورای نگهبان با ایراد مواجه خواهد گردید. این نکته نیز لازم به ذکر است که علی‌الاصول طرح‌ها و یا لوایح مربوط به تفسیر قوانین به‌صورت ماده واحده و جزئی می‌باشد و لذا از این حیث نیز با طرح‌ها و یا لوایح مربوط به تنقیح قوانین که بعضاً می‌تواند واجد چندین بند باشد متفاوت است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به موارد فوق‌الذکر اصلاحات ذیل درخصوص طرح حاضر مورد پیشنهاد می‌باشد:

۱. با توجه به اینکه صلاحیت معاونت قوانین مجلس در ارائه پیشنهاد جهت تنقیح قوانین نفی‌کننده صلاحیت ابتکار لوایح مربوط به تنقیح قوانین توسط دولت نیست و همچنین تعریف مشخصی درخصوص «طرح‌های تنقیحی» وجود ندارد و ازسوی دیگر به‌دلیل اینکه تفاوتی در اعلام وصول و ارجاع طرح‌های مربوط به تنقیح قوانین با دیگر طرح‌ها و لوایح وجود ندارد ضمن پیشنهاد حذف ماده (۱۹۲) مکرر «۱»، پیشنهاد می‌گردد صدر ماده واحده بدین شرح اصلاح شود:

یک مبحث تحت عنوان «مبحث هشتم: طرح‌ها و لوایح مربوط به تنقیح قوانین» به ذیل «فصل اول - قانونگذاری» از باب دوم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق و ترتیب مباحث بعدی اصلاح شود و دو ماده نیز به‌عنوان ماده (۱۹۲) مکرر «۱» و ماده (۱۹۲) مکرر «۲» به‌شرح زیر به آن الحاق شود.

۲. به‌دلیل اینکه تصویب مجموعی گزارش کمیسیون توسط صحن علنی مجلس با توجه به نظرات شورای نگهبان واجد ایراد است، دو ماده به‌شرح ذیل جایگزین ماده (۱) (ماده ۱۹۲ مکرر ۱) و ماده (۲) (ماده ۱۹۲ مکرر ۲) طرح حاضر گردد:

ماده (۱۹۲) مکرر «۱» - رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مربوط به تنقیح قوانین عادی یک‌شوری است و در کمیسیون و صحن علنی بحث در کلیات و جزئیات از هم تفکیک نمی‌شود و می‌تواند به‌صورت فوریتی مطرح گردد.

ماده (۱۹۲) مکرر «۲» - رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مربوط به تنقیح قوانین در جلسه رسمی مجلس به‌شرح بند «ب» ماده (۱۵۱) این قانون خواهد بود.

لازم به ذکر است که براساس بند «ب» ماده (۱۵۱) ابتدا گزارش کمیسیون اصلی درخصوص ماده واحده یا هر یک از مواد و اجزای آن به ترتیب مواد و اجزا توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه مجلس قرائت می‌شود، در صورتی که نسبت به ماده واحده یا هر یک از مواد و اجزای آن پیشنهاد چاپ شده وجود داشته باشد نسبت به جزء یا ماده مورد نظر اظهارنظر و رأی‌گیری مجزا صورت می‌پذیرد و در غیر این صورت پس از قرائت گزارش کمیسیون، نسبت به کل گزارش (و در صورت وجود پیشنهادات حسب مورد با اصلاحات انجام شده) رأی‌گیری می‌شود.