

به نام خدا

گزارش کارشناسی درباره:

«طرح نحوه مواجهه با قانع کننده نبودن پاسخ وزیر»



مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۴۰

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

تهیه و تدوین: روح اله

مکارم

ناظران علمی:

علی عبدالاحد، مهدی

عبدالملکی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۸۶۸-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۲/۲۵



دفتر مطالعات حقوقی



مقدمه

طرح «نحوه مواجهه با قانع کننده نبودن پاسخ وزیر» در تاریخ ۱۳۹۹/۰۸/۱۶ به شماره ثبت ۴۴۰ به صورت دوفوریتی اعلام وصول شد. علی‌رغم بررسی آن در جلسات متعدد، این طرح در کمیسیون مسکوت ماند. از این رو هم‌اکنون این طرح در راستای اجرای تبصره «۲» ماده (۱۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی^۱ در دستور صحن قرار دارد. همان‌طور که در مقدمه توجیهی ذکر شده است، این طرح با هدف تقویت ضمانت اجرای سؤالات نمایندگان مجلس قصد دارد این ابزار نظارتی پارلمان را مؤثرتر گرداند. در ادامه کلیات این طرح و سپس جزئیات آن بررسی خواهد شد.

۱. بررسی کلیات طرح

ادله موافقان با توجه به مقدمه توجیهی به شرح زیر است:

الف) تصور نیازمندی ابزار سؤال به ضمانت اجرای حقوقی

ب) ناکارآمدی فرایند ایجاد ارتباط میان دو ابزار ناهمگون استیضاح و سؤال

پ) استفاده از ضمانت اجرای اداری و کیفری در تقویت کارآمدی سؤال نمایندگان

در خصوص پاسخ به استدلال‌های مذکور، مخالفان این طرح به ترتیب ادله‌ای به شرح زیر اقامه می‌کنند:

الف) مطرح شدن فرایند سؤال در اصل هشتادوهشتم قانون اساسی^۲

در این اصل بیان شده است که هریک از نمایندگان مجلس می‌توانند در مورد وظایف وزیران از آنان سؤال بپرسند. کارکرد سؤال کسب اطلاع از موضوعات و پیگیری آنهاست. با توجه به این کارکرد ضمانت اجرای آن نیز سیاسی و فشار افکار عمومی است. تغییر این ضمانت اجرا از طریق تغییر قانون اساسی ممکن است و قانون عادی نمی‌تواند قانون اساسی را اصلاح کند. لذا با توجه به جایگاه و ماهیت سؤال در قانون اساسی به نظر نمی‌رسد که بتوان برای آن ضمانت اجرای غیرسیاسی وضع کرد. با توجه به این نکته مبنای هر سه استدلال موافقان طرح متزلزل می‌شود.

۱. تبصره «۲» ماده (۱۴۱) - در پایان مهلت‌های تعیین‌شده چنانچه گزارش کمیسیون اصلی ارائه نشود، هیئت رئیسه مجلس موظف است طرح یا لایحه را طبق نوبت در دستور هفتگی مجلس قرار دهد. در این صورت پیشنهادهای موضوع این ماده در جلسه علنی مطرح می‌شود. در صورتی که گزارش کمیسیون اصلی تا سه روز قبل از شروع رسیدگی به طرح یا لایحه در جلسه رسمی مجلس بین نمایندگان توزیع گردد گزارش کمیسیون جایگزین طرح یا لایحه می‌شود. در این صورت نمایندگان می‌توانند تا چهل‌وهشت ساعت پس از توزیع گزارش کمیسیون، پیشنهادهای خود را شامل اصلاح، برگشت به طرح یا لایحه در هر مورد، حذف کل ماده یا تبصره یا بند یا جزء به هیئت رئیسه مجلس ارائه کنند تا با توزیع پیشنهاد، در جلسه رسمی مجلس مورد رسیدگی قرار گیرد.

۲. اصل هشتادوهشتم: در هر مورد که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هریک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتاد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.

ب) عدم وجود شاخص مشخص برای قانع کننده نبودن پاسخ

موضوع سؤال می تواند یک امر سیاسی و همراه با مصلحت اندیشی باشد. بدیهی است در خصوص قانع کننده بودن یا نبودن پاسخ آن، حسب اولویت های سیاسی و مصلحت اندیشی های متفاوت ممکن است، قضاوت های گوناگونی ارائه گردد. حال اگر قرار باشد این مصلحت اندیشی ها و قضاوت های سیاسی، بدون وجود شاخص قابل ارزیابی منجر به محرومیت از حقوق اجتماعی باشد، قطعاً نمی تواند یک نظام حکمرانی صحیح و کارآمد را صورت بندی نماید.

پ) صدور حکم محرومیت در غیر محاکم دادگستری

محرومیت از تصدی مناصب و پست های دولتی، نوعی مجازات است (بند «ت» ماده (۲۳) قانون مجازات اسلامی).^۱ طبق اصل سی و ششم^۲ حکم به مجازات و اجرای آن باید از طریق دادگاه صالح صورت گیرد. در این صورت حق تظلم خواهی شخص نیز رعایت می شود و او امکان تجدیدنظر خواهی را در مراجع صالحه قضایی خواهد داشت. این در حالی است که در صورت تصویب این طرح وزیری که از حقوق اجتماعی محروم شده است، حق هیچ گونه اعتراض و تجدیدنظر خواهی را نخواهد داشت. بنابراین، این طرح به جهت حکم به محرومیت از حقوق اجتماعی در غیر محاکم دادگستری مغایر اصل سی و ششم قانون اساسی به نظر می رسد.

ت) مغایرت با نظام اداری صحیح

محروم کردن بخشی از اشخاص دارای سابقه وزارت از فعالیت در سمت های سیاسی و مهم، به منزله محروم کردن نظام اداری از بهره مندی تجربیات و خدمات این افراد است. به عبارت دیگر ممکن است شخصی توانمندی لازم برای اشتغال در سمت وزارت را نداشته باشد، اما صلاحیت و توانمندی اشتغال در سمت دیگری یا پست های پایین تر را داشته باشد. از این رو اطلاق محرومیت این وزیر از اشتغال در سمت های مهم، خلاف «نظام اداری صحیح» مذکور در بند «۱۰» اصل سوم و بند «۴» سیاست های کلی نظام اداری^۳ به نظر می رسد.

علاوه بر موارد مذکور، ایرادات زیر نیز در این خصوص قابل طرح است:

ث) عدم تناسب فعل وزیر و مجازات او

ج) عدم بازدارندگی مجازات در صورت اجرای با تأخیر آن

چ) ابهام طرح نسبت به سوابق قانع نشدن از پاسخ وزیران

ح) عدم پیش بینی عفو یا تخفیف محرومیت وزیر در موارد بهبود عملکرد

با توجه به ادله مندرج در مقدمه توجیهی و بررسی آن به نظر می رسد که کلیات این طرح با اصول سوم، هشتاد و هشتم و

سی و ششم و نیز با سیاست های کلی نظام اداری مغایر است.

۲. بررسی جزئیات طرح

فارغ از ایرادهای مطروحه در قسمت قبل، نکات زیر در مورد جزئیات این طرح قابل ذکر است:

۱. «ماده (۲۳) - دادگاه می تواند فردی را که به حد، قصاص یا مجازات تعزیری از درجه شش تا درجه یک محکوم کرده است با رعایت شرایط مقرر در این قانون، متناسب با جرم ارتكابی و خصوصیات وی به یک یا چند مجازات از مجازات های تکمیلی زیر محکوم نماید: ... ت) انفصال از خدمات دولتی و عمومی...».

۲. اصل سی و ششم: حکم به مجازات و اجرا آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.

۳. بند «۴» - دانش گرای و شایسته سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران.

۲-۱. بررسی ماده واحد

در خصوص صدر ماده واحد نکاتی به شرح زیر قابل ذکر است:

الف) ابهام به جهت یکسان یا متنوع بودن موضوع سه سؤال

متن ماده واحد از منظر یکسان یا متنوع بودن موضوع سؤال ابهام دارد. بدین شکل که آیا اگر نمایندگان از پاسخ‌های وزیری به یک موضوع سه مرتبه قانع نشوند، آن وزیر مشمول ضمانت اجرای این طرح می‌شود یا حتماً باید موضوع سؤالات متنوع باشد. افزون بر این ممکن است از وزیری برای «یک موضوع» سه مرتبه در دوران وزارت سؤال شود و پاسخ او پیرامون آن یک موضوع قانع‌کننده نباشد؛ درحالی که برآیند عملکرد او بسیار خوب ارزیابی شود. همچنین باید مشخص شود که این سه سؤال باید در سه جلسه مختلف مجلس باشد یا در یک جلسه نیز می‌تواند از پاسخ‌های وزیر به سه سؤال قانع نشد و او را مشمول مجازات‌های این طرح دانست.

ب) اشکال‌های نگارشی و ویرایشی

- طرح‌هایی که موضوع واحدی دارند، باید در قالب ماده واحد ارائه شوند؛ این درحالی است که علی‌رغم اینکه این طرح موضوع واحدی دارد، در قالب ماده واحد تنظیم نشده است.

- استفاده از واژه «کاندیدا» در بند «الف» به دلیل عدم رعایت زبان فارسی مغایر با اصل پانزدهم به نظر می‌رسد و در صورت اصرار به تصویب این طرح لازم است با واژه «داوطلب» جایگزین شود.

۲-۲. بررسی بند «الف» و «ب»

عدم امکان افزایش یا کاهش شرایط و موانع مندرج در قانون اساسی جهت انتخاب یا انتصاب اشخاص

در بند «ب» برای وزیران مشمول موضوع این طرح ضمانت اجرای محرومیت ۱۰ ساله از برخی مشاغل ذکر شده است. این مشاغل عبارتند از: «سمت‌های مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری»، «شهردار»، «مدیرعامل یا عضو موظف یا غیرموظف هیئت مدیره تمامی شرکت‌ها اعم از دولتی، وابسته به سازمان‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و هر شرکتی که دولت یا شرکت‌های دولتی یا سازمان‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی به هر میزان در آن سهم یا سهام داشته باشند». با این حال این محرومیت از اشتغال در برخی سمت‌های مذکور با قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

برای مثال یکی از سمت‌هایی که در بند «ب» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ ذکر شده اعضای شورای نگهبان است. صلاحیت‌های لازم برای اعضای شورای نگهبان نیز در اصل نودویکم آمده است.^۲ اختیارات رئیس قوه قضائیه و رهبری در معرفی اعضای شورای نگهبان اطلاق دارد و مجلس نمی‌تواند این اختیار را محدود کند. از این رو ظاهراً بند «ب» این طرح خلاف اصل نودویکم است. به این موضوع در بند دوم نظریه شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» نیز اشاره شده است.^۳ علاوه بر این در بند «الف» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری سران قوا^۴ ذکر شده است.

۱. بند «ب» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری: معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان (۱۷۰۰۰) امتیاز. ۲. اصل نودویکم: به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود.

۱. ۶ نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲. ۶ نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رای مجلس انتخاب می‌گردند.

۳. بند «۲» نظریه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۱۴ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۶ شورای نگهبان - تشخیص شرایط حقوقدانان شورای نگهبان در ماده (۲) مبنی بر الحاق (۱) ماده به آیین‌نامه داخلی از جمله تعیین تعداد و مدارک تحصیلی آنها مغایر اصل نودویکم قانون اساسی شناخته شد.

۴. ماده (۷۱) - سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به‌عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به شرح زیر تعیین می‌گردد:

۳-۲. بررسی تبصره «۱»

تبصره «۱» این طرح به گونه‌ای تنظیم شده که قابلیت اجرایی ندارد. دو دلیل برای عدم قابلیت اجرایی در ادامه اشاره خواهد شد.

الف) عدم امکان انفصال شوراهای صادرکننده حکم انتصاب

در تبصره «۱» این طرح ذکر شده است که در صورت تخلف از مفاد این طرح، صادرکننده حکم به ۱۰ سال انفصال از خدمت محکوم می‌شود. این درحالی است که حکم انفصال از خدمات دولتی برای برخی از اشخاص صادرکننده حکم امکان‌پذیر نیست. برای مثال تعیین شهردار توسط شورای شهر صورت می‌گیرد. در این صورت اگر شورای اسلامی یکی از شهرها از مفاد بند «ب» این طرح تخلف کرد، آیا براساس حکم این تبصره باید تمامی اعضای شورای اسلامی شهر را برکنار کرد یا صرفاً کسانی که رأی مثبت به شهردار منتخب داده‌اند باید برکنار شوند؟ در واقع امکان صدور انفصال برای نهادهای شورایی وجود ندارد. این امتناع پیرامون انتخاب مدیر عامل شرکت‌ها یا انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان نیز وجود دارد.

ب) عدم امکان انفصال بدون تحقق شرایط و تشریفات قانونی

اگرچه برخی از مقامات صادرکننده حکم مشغول به خدمات دولتی هستند، اما امکان انفصال از خدمت دولتی بدون رعایت شرایط و تشریفات مقرر در قانون اساسی برای آنها وجود ندارد. رئیس‌جمهور و وزرا از این قبیل هستند. برای مثال یکی از مقامات مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، معاونان رئیس‌جمهور است. معاونان رئیس‌جمهور منصوب رئیس‌جمهور هستند. اگر رئیس‌جمهور شخصی را برگزیند که در کسوت وزارت، سابقه سه بار عدم اقتناع نمایندگان مجلس را دارد، مسلماً از مفاد این طرح تخلف کرده است، با این حال انفصال رئیس‌جمهور بدون طی تشریفات مذکور در قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۴-۲. بررسی تبصره‌های «۲» و «۳»

در تبصره «۲» این طرح بیان شده است که مفاد این طرح در دوره دوازدهم ریاست‌جمهوری پس از یک بار عدم اقتناع از پاسخ به سؤال اجرا خواهد شد. چنین ملاحظه‌ای بسیار سخت‌گیرانه است. همچنین با توجه به اتمام دوره دوازدهم ریاست‌جمهوری، به نظر می‌رسد این حکم لغو است.

تبصره «۳» این طرح با هدف تغییر زمان لازم‌الاجرا شدن ارائه شده است. به نظر می‌رسد که تبصره‌های «۲» و «۳» با یکدیگر مرتبط هستند. در واقع با توجه به اعلام وصول شدن این طرح با روزهای پایان دولت دوازدهم، برای اثربخشی آن برای دولت مذکور نیاز به تسریع در لازم‌الاجرا شدن بوده است. از این رو چنین غرضی منتفی است. همچنین به لحاظ محتوای طرح نیز این موضوع ضرورت ندارد.

جمع‌بندی و پیشنهادها

کلیات این طرح مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول سوم، سی‌وششم و هشتادوهشتم قانون اساسی و همچنین مغایر سیاست‌های کلی نظام اداری به نظر می‌رسد. در نتیجه با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود.

شماره ماده	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون
ماده واحد		✓	
تبصره «۱»		✓	
تبصره «۲»		✓	

شماره ماده	متن طرح	موافق	مخالف	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
کلیات			✓	اهم ایرادات کلیات این طرح به شرح زیر است: «مطرح شدن فرایند سؤال در اصل ۸۸»، «صلاح‌دید نمایندگان مینای رأی‌دهی در مجلس»، «صدور حکم محرومیت در غیر محاکم دادگستری»، «مغایرت با نظام اداری صحیح»	رد کلیات پیشنهاد می‌شود.
ماده واحد			✓	این ماده واحد با بند سوم اصل (۱۰) و اصول (۳۶، ۸۸) و سیاست‌های کلی نظام اداری مغایر به نظر می‌رسد.	
بند «الف»			✓		
بند «ب»			✓	ایرادات زیر در مورد بند «ب» مطرح است: «عدم شمول برخی دستگاه‌های اجرایی در حکم بند «ب» و «عدم امکان افزایش یا کاهش شرایط و موانع مندرج در قانون اساسی جهت انتخاب یا انتصاب اشخاص»	
تبصره «۱»			✓	دو ایراد تبصره «۱» بدین شرح است: «عدم امکان انفصال شورای صادرکننده حکم انتصاب» و «عدم امکان انفصال بدون تحقق شرایط و تشریفات قانونی»	
تبصره «۲»			✓	موضوع تبصره «۲» منتفی شده است (اتمام دوره ریاست جمهوری مذکور)	
تبصره «۳»			✓	با توجه به منتفی شدن موضوع تبصره «۲» این طرح، تغییر زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون ضرورتی ندارد.	