



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح الحاق یک تبصره به بند «الف» ماده (۱۴۹) قانون
آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۹۷

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

روح‌الله مکارم

ناظران علمی:

مهدی عبدالملکی

علی عبدالاحد

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۲۱۹

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۲/۲۶



دفتر مطالعات حقوقی

مقدمه

طرح «الحاق یک تبصره به بند «الف» ماده (۱۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۶۹۷ در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۸ اعلام و وصول شد. در طرح حاضر به منظور تسریع در تصویب طرح‌های آیین‌نامه داخلی مجلس، بررسی یک مرحله‌ای این طرح‌ها در صحن علنی پیشنهاد شده است.

بررسی کلیات طرح

در خصوص این طرح به چند نکته زیر اشاره می‌شود:

۱. در بررسی کلیات این طرح باید گفت که رأی‌گیری کلیات در مورد طرح‌ها یا لوایح به معنای تشخیص یا عدم تشخیص ضرورت قانونگذاری در آن خصوص است. با تصویب کلیات طرح یا لایحه نمایندگان رضایت خود را در جهت گفت‌وگوی بیشتر در آن موضوع اعلام می‌دارند. رسیدگی دو مرحله‌ای دو مزیت اصلی دارد: «کاهش وقت مجلس در بررسی طرح‌ها و لوایح بدون پشتوانه» و «کارشناسی بیشتر طرح‌ها و لوایح». با یک مرحله‌ای شدن فرایند بررسی طرح‌های آیین‌نامه داخلی، این دو مزیت از بین می‌رود. در مقدمه توجیهی، علت روگردانی از بررسی دو مرحله، ضرورت تدریجی اصلاح آیین‌نامه داخلی بیان شده است. به‌رغم تأیید این ضرورت، هرگونه اصلاح آیین‌نامه مفید تلقی نمی‌شود. اصلاح آیین‌نامه داخلی باید وضعیت مطلوب‌تری را نسبت به سابق ایجاد کند. این در حالی است که تسریع بدون ضابطه بررسی این طرح‌ها می‌تواند به اصلاحات غیر کارشناسی بیانجامد. در واقع اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی باید مبتنی بر چارچوب واحد باشد. اصلاحات پراکنده بدون ابتدا بر یک چارچوب منسجم موجب ازهم‌گسیختگی متن قانون آیین‌نامه داخلی می‌شود. برای مثال اگر کمیسیون محوری، به‌عنوان مبنا در فرایند قانونگذاری پذیرفته شود، نباید مفاد آیین‌نامه داخلی به‌گونه‌ای تنظیم شود که استثنائات قاعده کمیسیون محوری بیش از حد افزایش یابد. با توجه به نکات مذکور، فرایند دو مرحله‌ای به اتقان بیشتر متن طرح‌ها کمک می‌کند. اگر نمایندگان مجلس حسب مورد، خواستار تسریع در بررسی طرح‌ها هستند، می‌توانند با فوریت‌بخشی به آن طرح یا استفاده از فرایند تبصره «۲» ماده (۱۰۰) اقدام کنند و نیازی به یک مرحله‌ای شدن فرایند رسیدگی نیست. در نتیجه رد کلیات طرح حاضر پیشنهاد می‌شود.



شایان ذکر است لفظ «یک مرحله‌ای» مذکور در این طرح، در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ذکر نشده است و اصطلاح «یک مرحله - دومرحله‌ای» با «یک‌شوری - دوشوری» متفاوت است. مفهوم یک‌شوری به بررسی پیوسته کلیات و جزئیات طرح یا لایحه در صحن یا کمیسیون اشاره دارد. بدین شکل که ابتدا کلیات و جزئیات طرح یا لایحه در کمیسیون مطرح می‌شود. در صورت تصویب در کمیسیون، بررسی کلیات و جزئیات آن در صحن آغاز می‌شود. در مقابل، اصطلاح دوشوری هنگامی استفاده می‌شود که بعد از بررسی کلیات طرح یا لایحه در کمیسیون، بررسی کلیات در صحن آغاز می‌شود. در صورت تصویب کلیات در صحن، جزئیات طرح یا لایحه در کمیسیون پیگیری می‌گردد. در انتها نیز جزئیات در صحن علنی مطرح می‌شود. این در حالی است که اصطلاح «یک مرحله‌ای - دومرحله‌ای» وابسته به رأی‌گیری یا عدم رأی‌گیری کلیات در صحن است. بدین صورت که در مفهوم یک مرحله‌ای، بدون بررسی کلیات طرح یا لایحه، جزئیات در دستور کار قرار می‌گیرد. از این رو معنای اصطلاح «یک‌شوری - دوشوری» با اصطلاح «یک مرحله‌ای - دومرحله‌ای» متفاوت است. با وجود این تفاوت در صورت رسیدگی یک مرحله‌ای به طرح یا لایحه، امکان دوشوری کردن فرایند تقنین وجود ندارد. لذا با توجه به مفاد طرح حاضر اعمال ماده (۱۳۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۱ با ابهام مواجه خواهد شد.

۲. اگر بررسی یک مرحله‌ای طرح‌های اصلاح آیین‌نامه، به معنای الزام مجلس به «تصویب تمامی طرح‌های مذکور با اصلاحات جزئی» باشد؛ می‌تواند مغایر حق نمایندگی باشد. از اصول هفتاد و یکم و هشتاد و پنجم قانون اساسی استنباط می‌شود که در فرایند قانون‌گذاری باید تمامی نمایندگان به صورت شوری اظهار نظر کنند. با حذف فرایند بررسی کلیات، مجلس به طور ضمنی ملزم می‌شود که طرح‌های اصلاح آیین‌نامه داخلی را با اصلاحاتی تصویب کند. از آنجایی که نمایندگان مخالف کلیات، نتوانسته‌اند به صورت کامل اعمال نظر نمایند، لذا اطلاق این طرح می‌تواند مغایر اصول فوق‌الذکر باشد. در مقابل اگر بررسی یک مرحله‌ای طرح‌های مذکور به معنای فوق نباشد و بعد از تصویب این طرح هم‌چنان امکان ارائه پیشنهاد «حذف کلیات» از سوی نمایندگان باشد، این طرح موجب تضییق حق نمایندگی نمی‌شود.

۳. افزون بر این ممکن است صرفاً برخی از مواد یک طرح شأن آیین‌نامه داخلی مجلس باشد و سایر مواد این ویژگی را نداشته باشد، مانند «طرح شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها». اطلاق عبارت «رسیدگی به طرح‌های اصلاح آیین‌نامه داخلی» مذکور در این طرح، شامل تمامی طرح‌هایی که به نوعی آیین‌نامه داخلی را اصلاح می‌کنند از جمله طرح‌های فوق‌الذکر می‌شود. لذا اجرای آن در این موارد مبهم است. لذا این طرح به جهت «این ابهام» مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

بررسی جزئیات طرح

صرف‌نظر از کلیات این طرح، عبارت «اصلاح آیین‌نامه داخلی» در صدر این ماده واحد نشان می‌دهد که حذف فرایند تصویب کلیات (یک مرحله‌ای شدن) تنها در خصوص اصلاح آیین‌نامه داخلی پیشنهاد شده است و شامل تفسیر یا وضع احکام جدید در آیین‌نامه داخلی نمی‌شود. این دوگانگی در فرایند تصویب طرح‌های آیین‌نامه داخلی بلاوجه است.

۱. ماده (۱۲۹) - بررسی و تصویب کلیه طرح‌ها و لوایح عادی یک‌شوری خواهد بود به جز مواردی که در این آیین‌نامه نحوه رسیدگی مشخص شده و یا به تشخیص هیئت‌رئیس بررسی آنها به صورت دوشوری ضرورت داشته باشد.

نتیجه‌گیری

در طرح «الحاق یک تبصره به بند «الف» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به‌منظور تسریع در تصویب طرح‌های آیین‌نامه داخلی مجلس، بررسی یک‌مرحله‌ای این طرح‌ها در صحن علنی پیشنهاد شده است. با این حال این طرح با سایر مواد قانون آیین‌نامه داخلی هم‌خوانی نداشته و موجب ابهام در فرایند قانونگذاری خواهد شد. لذا طرح حاضر مغایر با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. اگر نمایندگان مجلس حسب مورد خواستار تسریع در بررسی طرح‌ها هستند، می‌توانند با فوریت‌بخشی به آن طرح یا استفاده از فرایند تبصره «۲» ماده (۱۰۰) اقدام کنند یا مشوق‌های جدید برای تسریع در بررسی طرح‌های آیین‌نامه داخلی وضع کنند. در نتیجه رد کلیات طرح حاضر پیشنهاد می‌شود.