



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک ماده به قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

### مقدمه

«طرح الحاق یک ماده به قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبتی ۴۵۱، با هدف «ایجاد همدلی و حفظ انسجام پارلمانی از طریق فراکسیون‌ها» و تقویت «کارکرد احزاب در حوزه پارلمان» در سال ۱۳۹۷ اعلام وصول و در کمیسیون آیین نامه داخلی مجلس مورد بحث و بررسی قرار گرفت. اینک گزارش کمیسیون به شماره چاپی ۱۱۳۹ به صحن مجلس ارائه شده است.

براساس گزارش کمیسیون، یک ماده تحت عنوان «ماده (۷۲) مکرر» با دو تبصره به قانون آیین نامه داخلی الحاق می‌شود:

طبق ماده (۷۲) مکرر، «نمایندگان می‌توانند با شرایط مقرر در این قانون و دستورالعمل مربوط، در فراکسیون‌ها عضو شوند و فعالیت کنند». این ماده همچنین اضافه می‌کند که «محدوده فعالیت، شرح وظایف و اختیارات فراکسیون‌های سیاسی و غیرسیاسی (تخصصی) به موجب دستورالعملی است که توسط هیئت رئیسه مجلس تهیه می‌شود و به تصویب کمیسیون آیین نامه داخلی می‌رسد و برای اجرا ابلاغ می‌شود». طبق تبصره «۱» این ماده «تشکیل فراکسیون سیاسی [تنها] با عضویت حداقل هفتاد نماینده امکانپذیر است و هر نماینده فقط در یک فراکسیون سیاسی می‌تواند عضویت داشته باشد».

همچنین، تبصره «۲» این ماده سعی کرده است امتیازاتی را برای فراکسیون در نظر بگیرد: «در صحن علنی به سخنگو یا نماینده منتخب هر فراکسیون سیاسی به نسبت تعداد اعضا، فرصت داده می‌شود تا در مورد استيضاح، رأی اعتماد، کلیات برنامه و بودجه و تقاضای همه‌پرسی، نظرات فراکسیون را منعکس نماید». ویژگی‌های عمده گزارش کمیسیون را می‌توان در پنج مورد خلاصه کرد:

۱. به رسمیت شناختن فراکسیون‌ها در داخل مجلس؛ شناسایی دو نوع فراکسیون تحت عنوان فراکسیون‌های سیاسی و فراکسیون‌های غیرسیاسی یا تخصصی
۲. واگذاری شرح وظایف، اختیارات و محدوده فعالیت فراکسیون‌ها به دستورالعمل اجرایی هیئت رئیسه مجلس و تصویب آن در کمیسیون آیین نامه داخلی
۳. تعیین حدنصاب حداقل ۷۰ نفر برای تشکیل فراکسیون‌های سیاسی
۴. ممنوعیت عضویت نمایندگان در بیش از یک فراکسیون سیاسی
۵. اعطای فرصت بیان نظرات فراکسیون در صحن مجلس، به سخنگو یا نماینده منتخب آن به نسبت تعداد اعضا در مورد استيضاح، رأی اعتماد، کلیات برنامه و بودجه و تقاضای همه‌پرسی.

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۵۱

شماره چاپ:

۱۱۳۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۷/۲۹

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات سیاسی

سایر دفاتر:

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۶۸۸۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۱/۱۳

## اظهار نظر کارشناسی

در خصوص ماده واحده و تبصره‌های آن نکات ذیل قابل توجه است:

### ماده (۷۲ مکرر)

- آیین‌نامه داخلی مجلس تاکنون ماده یا مقرره‌ای در خصوص فراکسیون‌های داخل مجلس نداشته است و فراکسیون‌ها هر چند که سنتاً و عادتاً در مجلس شکل گرفته و فعالیت می‌کردند، از نظر آیین‌نامه داخلی مجلس رسمیت نداشتند. از این رو تلاش گزارش کمیسیون در جهت به رسمیت شناختن فراکسیون‌ها و تقویت گروه‌های حزبی در مجلس، مطلوب است.
- دسته‌بندی فرکسیون‌ها به فراکسیون‌های «سیاسی» و «غیرسیاسی» امکان‌پذیر نیست، زیرا هر فراکسیون غیرسیاسی نیز می‌تواند در جای خود کاملاً سیاسی شود یا سیاسی تلقی شود. به رسمیت شناختن فراکسیون‌های غیرسیاسی (تخصصی) می‌تواند محملی برای زیر پا گذاشتن این قانون و نقض هدف آن باشد. برای مثال یک فراکسیون تخصصی می‌تواند پس از شکل‌گیری، اهداف سیاسی تشکیل‌دهندگان آن را دنبال کند و در همان حال از ضوابط مربوط به فراکسیون‌های سیاسی تبعیت نکند.
- لذا، شایسته‌تر و اصولی‌تر این است که به‌جای فراکسیون‌های غیرسیاسی، امکان ایجاد کمیته‌های تخصصی در داخل فراکسیون‌ها پیش‌بینی شود. این کمیته‌ها می‌توانند برای موضوع خاصی و به‌صورت موقتی یا دائمی تشکیل شوند. کمیته‌های فراکسیون‌های سیاسی می‌توانند برای همکاری در موضوع خاصی نشست‌های دو جانبه یا چندجانبه‌ای تشکیل داده و به هم‌فکری و هم‌افزایی بپردازند. البته کمیته‌های تخصصی فراکسیون‌ها نمی‌توانند و نباید جایگاه پذیرفته شده کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی را که مرجع رسمی برای بررسی تخصصی طرح‌ها و لوایح و تصمیم‌گیری در مورد آنها هستند، بگیرند. کمیته‌های تخصصی فراکسیون‌ها صرفاً مکان‌های غیررسمی و واحدهای درون‌فراکسیونی برای هم‌اندیشی، گفتگو و تصمیم‌گیری اعضای فراکسیون در مورد موضوعات و طرح‌ها و لوایح مورد علاقه از جمله موضوعات در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی است.
- باعنایت به اینکه «فراکسیون» یک واژه غیرفارسی است، ممکن است از این حیث، کاربرد آن مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی تلقی شود، لذا برای رفع چنین مغایرتی می‌توان از عبارتهای «گروه‌های سیاسی» - که در اغلب پارلمان‌های جهان مرسوم است - یا «جناح‌های سیاسی» به‌جای «فراکسیون» استفاده کرد. فرهنگستان زبان و ادبیات فارسی واژه «جناح» را به‌جای «فراکسیون» توصیه کرده است. به‌نظر می‌رسد واژه «جناح» بهتر می‌تواند معرف «فراکسیون» که به منزله تداوم حیات حزب در مجلس است، باشد.
- واگذاری شرح وظایف، اختیارات و محدوده فعالیت فراکسیون به دستورالعمل اجرایی که از سوی هیئت رئیسه مجلس تهیه شود و پس از تصویب در کمیسیون آیین‌نامه داخلی به فراکسیون‌ها ابلاغ شود، به منزله تعیین تکلیف و محدود کردن فعالیت نمایندگان توسط عده اندکی از نمایندگان است. «شرح وظایف، اختیارات و محدوده فعالیت فراکسیون» از جمله موارد مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس است که براساس اصل شصت و ششم قانون اساسی باید به‌وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین شود و تصویب آن نمی‌تواند به کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس واگذار گردد؛ مضاف بر اینکه شرح وظایف فراکسیون‌ها نمی‌تواند شامل مواردی شود که به موجب قانون اساسی در اختیار نمایندگان است یا براساس آیین‌نامه داخلی برعهده کمیسیون‌های مجلس قرار گرفته است. لذا ضروری است شرح وظایف و اختیارات فراکسیون‌ها در قالب آیین‌نامه داخلی مجلس مشخص شود تا از موارد مغایرت احتمالی جلوگیری شود. تبعات منفی این امر زمانی بهتر سنجیده می‌شود که در نظر داشته باشیم که چنانچه دستورالعمل اجرایی مذکور برای دوره‌های بعدی نیز لازم‌الاجرا باشد به منزله تعیین تکلیف هیئت رئیسه مجلس جاری برای نمایندگان این دوره و همه دوره‌های بعدی است.

## تبصره «۱»

- با تعیین حدنصاب ۷۰ نفر عضو برای تشکیل فراکسیون، در واقع بیشتر گرایش‌های سیاسی و فراکسیون‌های محتمل انکار و حذف می‌شود. چنانچه اقلیتی بسیار پایین‌تر از این حدنصاب با گرایش سیاسی خاصی و با برنامه‌ها و عقاید مخصوص به خود درصدد تشکیل یک فراکسیون سیاسی باشد این امکان از آن اقلیت دریغ خواهد شد و این امر با اصل عدالت و عدم تبعیض سازگاری ندارد. به نظر می‌رسد این طرح، وضعیت فعلی مجلس شورای اسلامی را الگوی خود قرار داده و با این پیش‌فرض طراحی شده است که در نهایت سه گرایش سیاسی اصولگرا، اصلاح‌طلب و مستقلین، با تعداد اعضای کمابیش یکسان، در مجلس وجود دارند و در آینده وجود خواهند داشت که به ازای آنها سه فراکسیون سیاسی می‌تواند تشکیل شود. در حالی که این احتمال باید همچنان در نظر گرفته شود که در دوره‌های بعد ممکن است گروه‌های دیگری نیز حول گرایش‌های سیاسی دیگری وجود داشته باشند. بنابراین شایسته است حدنصاب به نحوی تعیین گردد که امکان حضور این دست از احزاب نیز فراهم شود. در بسیاری از کشورهای دمکراتیک حدنصابی برای تشکیل فراکسیون وجود ندارد و یا حدنصاب‌های تعیین شده بسیار پایین است. استدلالی که در پشت چنین حدنصاب‌های پایینی وجود دارد این است که هر عقیده و مرامی ولو اینکه به لحاظ تعداد اعضا کوچک باشد باید بتواند گروه و اجتماع مخصوص خود را تشکیل دهد.

- به‌علاوه، مشخص نیست اگر پس از راه‌اندازی و در زمان فعالیت، نصاب مزبور تقلیل یابد، آیا فراکسیون می‌تواند همچنان به فعالیت خود ادامه دهد یا خیر؟ چراکه نصاب مزبور صرفاً جهت تشکیل و نه فعالیت در نظر گرفته شده است.

- به نظر می‌رسد چیزی که می‌تواند دغدغه طراحان محترم را در ایجاد چند فراکسیون بزرگ برآورده کند، نه تعیین حدنصاب بزرگ برای تشکیل فراکسیون، بلکه امکان کسب سهمیه بزرگ‌تر برای فراکسیون‌های بزرگ‌تر در هیئت رئیسه، کمیسیون‌های مجلس و فرایند قانونگذاری است. بنابراین به جای تعیین حدنصاب‌های حداکثری که یک امر خلاف آزادی تشکیل فراکسیون‌ها تلقی می‌شود بهتر است این فرصت و امکان به جناح‌های سیاسی مجلس داده شود که هر اندازه که به لحاظ تعداد اعضا بزرگ‌تر باشند به همان اندازه از قدرت و تعیین‌کنندگی بیشتری در هیئت رئیسه و پیشبرد فرایندهای داخلی برخوردار باشند. البته سازوکار کسب این قدرت باید در آیین‌نامه داخلی مجلس مشخص شود.

- شرط عضویت هر نماینده تنها در یک فراکسیون، از قواعد و محدودیت‌هایی است که می‌تواند انضباط بیشتر و شفافیت گرایشی نمایندگان و فراکسیون‌ها را در پی داشته باشد. از این رو، ایجاد چنین محدودیتی مطلوب است. با این حال لازم است برای نمایندگانی که از عضویت در یک فراکسیون خارج یا اخراج می‌شوند نیز تمهیدات تنبیهی مانند عدم امکان عضویت آنها در فراکسیون‌های دیگر، حداقل برای مدت معینی، در نظر گرفته شود.

## تبصره «۲»

- این تبصره را می‌توان نقطه قوت گزارش کمیسیون قلمداد کرد. اعطای امتیازاتی به فراکسیون‌های مجلس در ازای قدرت و اندازه آنها می‌تواند مشوق خوبی برای شکل‌گیری فراکسیون‌های بزرگ‌تر و مؤثرتر و در نتیجه زمینه‌ساز شکل‌گیری احزاب بزرگ‌تر و کارآمدتر در بیرون از مجلس باشد. با این حال این تبصره نیز دو ایراد اساسی دارد. اول اینکه شاخص‌های اعطای فرصت به فراکسیون‌ها به نسبت تعداد اعضا تعیین نشده است. لذا شایسته است که چنین شاخص‌هایی در همین تبصره معین شوند. ثانیاً تشویق و تقویت فراکسیون‌ها عمدتاً از طریق اعطای سهم به آنها در هیئت رئیسه و سایر فرایندهای مهم داخلی امکان‌پذیرتر است

درحالی که در این تبصره به امکان اختصاص زمان به نماینده فراکسیون جهت توضیح نظرات آن بسنده شده است.

## نتیجه‌گیری

بنابراین، شایسته است طرح مصوب دارای ویژگی‌هایی به شرح زیر باشد:

- تشکیل فراکسیون‌ها بهتر است با یک حدنصاب منطقی عضویت امکانپذیر باشد به گونه‌ای که گروه‌های اقلیت از تشکیل فراکسیون محروم نشوند و مجلس دچار تک‌صدایی نشود. یک حدنصاب منطقی برای تشکیل فراکسیون می‌تواند همان حدنصابی باشد که براساس آن، نمایندگان اقدام به ارائه طرح می‌کنند. به عبارت دیگر بهتر است حدنصاب تشکیل فراکسیون، عضویت حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان باشد. درحال حاضر نمایندگان با امضای حداقل ۱۵ نفر می‌توانند اقدام به ارائه طرح کنند.
- فراکسیون بهتر است -با هر عنوانی که به آن داده می‌شود- یک نوع بیشتر نباشد. فراکسیون سیاسی یا غیرسیاسی قابل تفکیک از هم نیستند و از طرفی هم بهتر است برای عدم مغایرت با اصل پانزدهم قانون اساسی به جای «فراکسیون» از واژه «جناح» استفاده شود. فرهنگستان زبان و ادبیات فارسی واژه «جناح» را به جای «فراکسیون» توصیه کرده است. به نظر می‌رسد واژه «جناح» بهتر می‌تواند معرف «فراکسیون» که به منزله تداوم حیات حزب در مجلس است، باشد.
- هر نماینده در صورت خارج یا اخراج شدن از فراکسیون جز با سپری شدن مدت معینی، امکان عضویت در فراکسیون دیگری را نداشته باشد.
- جزئیات تشکیل فراکسیون‌های مجلس از جمله نحوه اعلام، تشکیل، اساسنامه و موارد دیگر باید در قانون (آیین‌نامه داخلی) به صراحت قید شود و آنها بر پایه اساسنامه‌های خود بتوانند فرایندهای داخلی خود را تعیین کنند و دخالت مجلس و هیئت رئیسه آن در این امور به صلاح نیست.
- فراکسیون‌ها به نسبت اعضای خود، امکان اثرگذاری بر فرایندهای داخلی مجلس و امکان عضویت در ترکیب هیئت رئیسه و کمیسیون‌ها و مدیریت اجرایی مجلس را داشته باشند. تنها در این صورت است که می‌توان انتظار داشت که فراکسیون‌های اندک اما بزرگ و مؤثر در مجلس شورای اسلامی شکل گیرند.