



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲۰۶) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

براساس ماده (۱۴۴) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۱، اختیار تذکر به رئیس جمهور و وزرا برای نمایندگان مجلس پیش‌بینی گردیده بود.^۱ بنابر ماده مذکور علاوه بر اعطای صلاحیت تذکر به نمایندگان، وزیر مسئول و نخست‌وزیر مکلف به پاسخ به تذکرات نمایندگان شده بودند. لکن متعاقباً در اصلاحیه این قانون، نمایندگان در ماده (۱۹۲) طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس^۲ مقرر نمودند رئیس جمهور یا معاون وی یا وزیر مسئول حسب مورد، مکلف به ارائه پاسخ کتبی به تذکراتی که از سوی نمایندگان ایراد می‌گردد می‌باشند، اما شورای نگهبان با ایراد به ماده مزبور، اعلام نمود: «الزام وزیر و رئیس جمهور به پاسخ به تذکر نمایندگان خلاف اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است». از این رو مصوبه مزبور به دلیل اصرار مجلس بر نظر خویش، نهایتاً نزد مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز با حذف الزام رئیس جمهور و وزرا و نمایندگان آنها در پاسخ به نمایندگان مجلس، به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۰ این چنین مقرر نمود:

«در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی، از رئیس جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند. رئیس مجلس تذکر را به رئیس جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ و خلاصه آن را در اولین جلسه علنی آتی مجلس عنوان می‌نماید». از این رو حکم مزبور هم‌اکنون با اصلاحاتی در ذیل آن به عنوان ماده (۲۰۶) اصلاحی قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لازم‌الاجراست.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۵۹۱

شماره چاپ:

۱۴۵۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۴/۳۱

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

مطالعات حقوقی

سایر دفاتر:

مطالعات مالیه عمومی

و توسعه مدیریت

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۵۸۵

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۶/۵

۱. «در صورتی که نماینده‌ای صلاح‌اندیشی‌هایی داشته باشد و یا در یکی از سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت و یا مؤسساتی که با سرمایه یا کمک مالی دولت اداره می‌شوند یا هر نوع سازمان و مؤسسه که بعضاً و یا کلاً از وجوه عمومی اداره می‌شود، عملیات مخالف اصول یا برخلاف قانون و مقررات قانونی مشاهده نماید یا از سوء جریان اداره‌ای اطلاع پیدا کند حق دارد راجع به آن موضوع توسط رئیس هر چه زودتر به وزیر مسئول و یا نخست‌وزیر کتباً تذکر دهد، رئیس در اولین فرصت مجلس تذکر او را به دولت یا مسئول مربوط ابلاغ و خلاصه آن را در مجلس عنوان می‌نماید. وزیر مسئول و یا نخست‌وزیر باید پاسخ کتبی را مستقیماً به نماینده ابلاغ نماید».

۲. «در صورتی که نماینده‌ای صلاح‌اندیشی‌هایی داشته باشد و یا در یکی از سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت و یا مؤسساتی که با سرمایه یا کمک مالی دولت اداره می‌شود یا هر نوع سازمان و مؤسسه که بعضاً و کلاً از وجوه عمومی اداره می‌شود، عملیات مخالف اصول یا برخلاف قانون و مقررات قانونی مشاهده نماید یا از سوء جریان اداره‌ای اطلاع پیدا کند، حق دارد راجع به آن موضوع توسط رئیس مجلس، به وزیر مسئول و یا رئیس جمهور کتباً تذکر دهد... رئیس جمهور یا معاون وی یا وزیر مسئول، حسب مورد باید پاسخ کتبی خود را مستقیماً به نماینده ابلاغ نماید».

حال طرح پیش رو با این استدلال که تذکر کتبی و شفاهی به رئیس‌جمهور و وزرا مندرج در ماده (۲۰۶) اصلاحی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و تبصره ذیل آن، فاقد کارآمدی و تأثیرگذاری لازم است، درصدد برآمده تا با پیش‌بینی سازوکاری، درخصوص تذکر به رئیس‌جمهور، معاون امور مجلس ایشان و درخصوص تذکر به وزیر، یکی از معاونین وی را مکلف به پاسخگویی در جلسه حضوری با نماینده یا نمایندگان تذکر دهنده نماید و درنهایت نتیجه جلسه حضوری به نماینده تذکردهنده، کمیسیون ذی‌ربط و هیئت‌رئیس اعلام شود. در صورتی که با وجود برگزاری جلسه و ارائه پاسخ، مشکلات از نظر نماینده تذکردهنده کماکان باقی باشد، موضوع در قالب سؤال در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت.

بررسی طرح پیشنهادی

با عنایت به مراتب فوق درخصوص طرح پیشنهادی، موارد زیر قابل ارزیابی و بررسی است:

۱. نمایندگان مجلس شورای اسلامی مطابق اصل ۸۴ قانون اساسی حق اظهارنظر «در همه» مسائل داخلی و خارجی کشور را دارا هستند و در همین راستا به موجب ماده (۲۰۶) فعلی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اختیار «تذکر» به آنها اعطا شده و از سوی دیگر مطابق اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی و موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، اختیار «سؤال» و «استيضاح» نیز جهت نظارت بر اعمال وزرا و رئیس‌جمهور برای آنها پیش‌بینی گردیده است. لذا همان‌گونه که از عنوان «تذکر» ملاحظه نمی‌شود، هدف از تذکر تنها توجه دادن و یادآوری موضوع به وزیر یا رئیس‌جمهور در حیطه وظایف آنهاست. بنابراین اختیار «تذکر» از باب «اظهارنظر» مصرح در اصل ۸۴ قانون اساسی برای نمایندگان پیش‌بینی شده است و این اظهارنظر نباید برای دیگران جز در موارد مصرح در قانون اساسی ایجاد تکلیف نماید، بنابراین الزام معاون امور مجلس رئیس‌جمهور و معاونین وزرا به جواب دادن به تذکر نمایندگان مغایر استقلال قوا مقرر در اصل ۵۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲. وفق اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی، سازوکار نظارت سیاسی نمایندگان بر وزرا و رئیس‌جمهور منحصر در «سؤال» و «استيضاح» بوده و با پیش‌بینی این دو راهکار عملاً وظیفه نظارتی آنها محقق شده و از این حیث دیگر ضرورتی مبنی بر تصویب سازوکار پاسخگویی وزرا و رئیس‌جمهور به صورت جداگانه در قالب «تذکر» نمایندگان احساس نمی‌گردد. توضیح اینکه براساس مباحث مقرر در حقوق عمومی، اصل بر «برداشت یا تفسیر مضیق از اصول قانون اساسی» بوده و این اصل مانع از توسعه وظایف نظارتی نمایندگان خواهد بود. با عنایت به اینکه سازوکار نظارتی براساس اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی منحصر به سؤال و استيضاح گردیده است، فلذا در صورتی که «تذکر» به عنوان ابزار نظارتی خارج از سؤال و استيضاح قلمداد شود، از این حیث منجر به توسعه ابزارهای نظارتی گردیده و مغایر اصول مربوط به وظایف نظارتی مجلس در قانون اساسی می‌باشد. با این توضیح که تاکنون در موارد متعددی شورای نگهبان ضمن اظهارنظر نسبت به برخی مصوبات مجلس، افزایش سازوکارهای نظارتی مجلس و آثار آن را مغایر اصول مربوط به صلاحیت‌های نمایندگی محسوب نموده است.

۳. اطلاق عبارت «نماینده نمایندگان» در تبصره «۲» بدین جهت که مشخص نیست نماینده نمایندگان می‌بایست از بین نمایندگان مجلس بوده و یا خارج از نمایندگان مجلس نیز می‌تواند انتخاب شود، واجد ابهام است. نظر به اینکه سمت نمایندگی مجلس قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست، اطلاق عبارت مزبور از این حیث که ممکن است وظیفه نظارتی نمایندگان توسط شخص غیرنماینده اعمال گردد، می‌تواند مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی ارزیابی شود.

۴. مطابق ذیل تبصره الحاقی پیشنهادی «در صورتی که نماینده یا نمایندگان تذکردهنده معتقد به باقی بودن مشکل باشند، تذکر

در قالب سؤال در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت». این درحالی است که به موجب اصل ۸۸ قانون اساسی، سؤال نمایندگان از وزرا و رئیس‌جمهور منوط به رعایت تشریفات و نصاب معین گردیده و شورای نگهبان نیز در نظر تفسیری شماره م/۳۰۹۳ مورخ ۱۳۶۰/۵/۸ به این امر تصریح نموده است، لذا اطلاق این تبصره که موجب گردیده تا فرایند سؤال نمایندگان از وزرا و رئیس‌جمهور بدون رعایت تشریفات و نصاب مقرر در اصل ۸۸ قانون اساسی دنبال گردد، مغایر اصل مزبور به نظر می‌رسد.

۵. از آنجا که ماده (۲۰۶) قانون آیین‌نامه داخلی^۱، به دلیل اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در نهایت به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، بنابراین طرح پیشنهادی با توجه به نظر تفسیری شورای محترم نگهبان مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی قلمداد می‌گردد. با این توضیح که براساس نظر تفسیری شورای نگهبان، به شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴: «هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد». فلذا براساس رویه شورای محترم نگهبان، حسب اینکه ماده (۲۰۶) قانون آیین‌نامه داخلی مصوبه مجمع تشخیص مصلحت می‌باشد، طرح پیشنهادی نمایندگان مغایر اصل ۱۱۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق‌الاشعار طرح مزبور مغایر اصول اشاره شده از قانون اساسی ارزیابی می‌گردد. با این توضیح که الزام معاون پارلمانی رئیس‌جمهور و معاونین وزرا به پاسخ به تذکر نمایندگان علاوه بر اینکه خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد، مغایر اصول مربوط به صلاحیت‌های نظارتی نمایندگان مقرر در قانون اساسی از جمله اصول ۸۸ و ۸۹ تلقی می‌شود. همچنین با عنایت به اینکه ماده (۲۰۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، تصویب هرگونه طرح مغایر با آن، خلاف اصل ۱۱۲ قانون اساسی و در نهایت به دلیل مغایرت طرح پیشنهادی با نظر شورای محترم نگهبان، در خصوص اصل ۱۱۲ عدم تصویب آن مورد پیشنهاد است.

۱. ماده (۱۹۲) پیشین.