

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین نامه داخلی
مجلس شورای اسلامی»



مقدمه

طرح «اصلاح بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۵۰۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۷ اعلام وصول شد. با توجه به مواد پیشنهادی، این طرح با هدف «بازبینی حدود ارائه پیشنهادهای چاپ شده و پیشنهادهای جدید نمایندگان هنگام بررسی گزارش کمیسیون در صحن» در جهت اجرای بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در خصوص ابتدای قانونگذاری و قانون نویسی بر نظرات کارشناسی طراحی شده است.

در فرآیند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، کمیسیون‌ها نقش اصلی را ایفا می‌کنند، و بررسی تخصصی و دریافت نظرات کارشناسی نمایندگان و صاحب نظران توسط آنها صورت می‌گیرد. در این میان در صورتی که هریک از نمایندگان در خصوص مفاد طرح یا لایحه، نکته یا پیشنهادی داشته باشد، می‌تواند در زمان مقرر به کمیسیون ذی ربط ارائه کند و در صورت نیاز جهت تبیین نظر خود در جلسات کمیسیونی که عضو آن نیست شرکت نماید؛ با این حال، در بسیاری از موارد، نمایندگان به دلایل مختلفی نظر خود را در زمان مقرر به کمیسیون ارائه نمی‌کنند و یا حتی ممکن است در جریان رسیدگی در صحن علنی، پیشنهادی داشته باشند که در هر صورت، می‌توانند در فرآیند مشخصی آن را ارائه نمایند. با توجه به زمان ارائه پیشنهادها این امکان به شرح زیر قابل دسته‌بندی است:

۱. بعد از اعلام وصول (ماده (۱۴۱))^۱

۲. قبل از رسیدگی به گزارش کمیسیون در صحن (جزء «۱» بند «ب» ماده (۱۴۹))

۳. حین بررسی گزارش کمیسیون در صحن (اجزاء «۳» و «۴» بند «ب» ماده (۱۴۹))

گفتنی است علاوه بر موارد فوق در موارد خاصی مقررات ویژه‌ای برای ارائه پیشنهاد مقرر شده است؛ مانند بررسی لایحه بودجه (ماده (۱۸۲)) و بررسی مصوبات اعاده شده از شورای نگهبان (ماده (۱۹۲)).

کلیات

به نظر می‌رسد که هدف مذکور در مقدمه توجیهی با مواد پیشنهادی همخوانی ندارد. همان‌طور که بیان شد، با مرور ماده واحده، این نتیجه حاصل می‌شود که طرح، قصد «بازبینی حدود ارائه پیشنهادهای چاپ شده و پیشنهادهای جدید نمایندگان هنگام بررسی گزارش کمیسیون در صحن» را دارد. با این حال در مقدمه توجیهی علت ارائه این طرح، «تعارض مواد آیین نامه داخلی مجلس در فرآیند تصویب لایحه بودجه» بیان شده است. با تأکید بر این تفاوت، در این گزارش ابتدا مقدمه توجیهی تحلیل و سپس کلیات طرح بررسی می‌گردد.

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۰۲

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۳۸۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۶/۶

تهیه و تدوین:

روح‌اله مکارم

ناظران علمی:

علی عبدالاحد

احمد حکیم‌جوادی

محمد صالحی



۱. ماده (۱۴۱) - «... هریک از نمایندگان نیز می‌توانند پیشنهادهای خود را در مورد کلیات و جزئیات طرح‌ها و لوایح عادی طرف مدت ده روز و در طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی طرف مدت پنج روز از تاریخ توزیع طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی ارائه کنند. ...»

در مقدمه توجیهی بیان شده طرح حاضر با هدف رفع تناقض میان مواد (۱۴۹) و (۱۸۰)^۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس در فرایند تصویب لایحه بودجه ارائه می‌شود. در حالی که با توجه به «عنوان اول» مبحث ششم قانون آیین‌نامه داخلی^۳ و همچنین تصریح متن ماده (۱۸۰)، این ماده در مورد تصویب «برنامه‌های توسعه» بوده و در خصوص «فرایند تصویب لایحه بودجه» نیست. در واقع «عنوان دوم» مبحث ششم قانون مذکور (مواد (۱۸۲) تا (۱۸۸) این قانون) به ارائه مقررات خاص در تصویب لوایح بودجه می‌پردازد. لذا از منظر طرح، تفسیر مفاد ماده (۱۸۰) برای فرایند تصویب لوایح بودجه وجاهتی ندارد و فرایند تصویب لایحه بودجه از مسیر ماده (۱۴۹) آیین‌نامه انجام می‌شود. وفق تصریح تبصره «۲» ماده (۱۸۲) در صورت عدم وجود مقررات خاص برای تصویب بودجه در آیین‌نامه داخلی، این فرایند همانند مقررات معمول به تصویب می‌رسد. از آنجایی که موضوع مورد بحث از مواردی است که در آیین‌نامه داخلی مقررات خاصی برای فرایند تصویب بودجه نیامده است، پس مقررات بند «ب» ماده (۱۴۹) در فرایند تصویب بودجه مجری است.

افزون بر این، علت تفاوت ماده (۱۸۰) و (۱۴۹) روشن است و نیازی به همسان کردن این دو ماده نیست. ماده (۱۸۰) در مقام بیان چگونگی بررسی گزارش کمیسیون تلفیق در تصویب برنامه‌های توسعه است و مقررات خاص محسوب می‌شود. در حالی که ماده (۱۴۹) مقررات عام بررسی طرح‌ها و لوایح را مطرح می‌کند. با این توضیح مشخص می‌شود که مقررات خاص، مقررات عام بررسی طرح‌ها و لوایح را تخصص می‌زد. در هنگام رسیدگی به «برنامه‌های توسعه» در موارد تصریح شده در ماده (۱۸۰)، از ماده (۱۴۹) عدول می‌گردد. لذا اگرچه ماده (۱۸۰) در مورد لوایح بودجه نیست، با این حال شیوه رفع تعارض میان مواد (۱۸۰) و (۱۴۹) ابهام ندارد. در نتیجه نه تنها محتوای مذکور در مقدمه توجیهی با کلیات طرح هماهنگ نیست، بلکه میان دو ماده مذکور نیز تناقضی مشاهده نمی‌شود.

علاوه بر استدلال‌های فوق، در فرض وجود تعارض میان مواد (۱۴۹) و (۱۸۰)، این طرح توانایی رفع تعارض را ندارد. چراکه علاوه بر اصلاحات مذکور در این طرح، تفاوت‌های دیگری نیز میان این دو ماده وجود دارد و این طرح به رفع تمامی تفاوت‌ها نپرداخته است. علی‌رغم هر سه استدلال مذکور به نظر می‌رسد که هدف از طرح حاضر، رفع تعارض میان مواد (۱۸۰) و (۱۴۹) آیین‌نامه داخلی در فرایند بررسی لایحه بودجه نیست. با توجه به مواد این طرح، به نظر می‌رسد مقصود از آن «بازبینی امکان ارائه پیشنهاد‌های جدید در صحن علنی» است.

بازبینی در این امر می‌تواند تاحدودی به افزایش اهمیت گزارش کمیسیون‌ها و توجه بیشتر به اظهارنظرهای کارشناسی مذکور در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۴ و اجرایی نمودن این سیاست منجر شود. به‌رحال اگرچه این برداشت با کلیت مواد

۱. ماده (۱۴۹) - «...»
ب) پس از تصویب کلیات، به جزئیات طرح‌ها و لوایح به ترتیب زیر رسیدگی می‌شود و در صورت وجود مخالف هر ماده، يك مخالف و يك موافق و پس از آن نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هریك حداقل پنج دقیقه صحبت می‌کند.
۱. در ابتدا، ماده‌واحد و یا هریك از مواد یا اجزا توسط یکی از اعضای هیئت‌رئیس قرائت می‌شود. سپس پیشنهاد‌های چاپ شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان به ترتیب برای بازگشت به لایحه یا طرح، حذف کل یا جزء و پیشنهاد اصلاحی به شرح فوق مطرح می‌شود و رأی‌گیری به عمل می‌آید. در این مرحله پیشنهاد حذف کل یا جزء تا قبل از ورود به ماده در صحن پذیرفته می‌شود.
۲. اگر پیشنهاد چاپ شده‌ای مطابق بند «۱» وجود نداشته باشد، مصوبه کمیسیون اصلی در خصوص ماده‌واحد، هریك از مواد یا اجزاء به رأی گذاشته می‌شود.
۳. در صورت عدم تصویب موارد مذکور در بندهای «۱» و «۲»، مجدداً پیشنهاد حذف در مجلس پذیرفته و در مورد آن رأی‌گیری می‌شود.
۴. پس از مراحل فوق، برای ماده مورد بحث با اصلاحات انجام شده رأی‌گیری به عمل می‌آید و چنانچه به تصویب نرسید، پیشنهاد‌های جدید قابل طرح است و در صورت عدم وجود پیشنهاد جدید جهت بررسی مجدد به کمیسیون اصلی ارجاع می‌شود.
۵. در هر مرحله که پیشنهاد اصلاح، بازگشت به لایحه یا طرح و یا مصوبه کمیسیون اصلی به تصویب مجلس برسد، پیشنهاد الحاقی مرتبط و غیرمغایر با مصوبه به تشخیص رئیس جلسه، به ترتیب کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان مطرح و رأی‌گیری به عمل می‌آید...»
۲. ماده (۱۸۰) - «...» - پس از تصویب کلیات، رسیدگی به جزئیات برنامه آغاز و به مواد و تبصره‌ها و جداول برنامه به ترتیب رسیدگی می‌شود. در این بخش جایگزین متن ماده، یا جزئی از ماده و یا تبصره لایحه دولت، حذف کل، مصوبات جایگزینی کمیسیون‌های تخصصی و پیشنهادات چاپ شده نمایندگان برای هر ماده یا تبصره یا هریك از اجزا در صورتی که آن جزء ماهیت مستقل داشته باشد و حذف جزء و پیشنهادات چاپ شده کمیسیون‌های تخصصی به ترتیب مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. سپس در مورد اصل ماده یا تبصره یا اجزا در صورتی که ماهیت مستقل داشته باشند، رأی‌گیری خواهد شد.
چنانچه اصل رأی نیاورد، موضوع برای رسیدگی مجدد به کمیسیون تلفیق برگشت داده خواهد شد تا در اسرع وقت و حداکثر طبق مهلتی که هیئت‌رئیس تعیین خواهد کرد، گزارش مجدد خود را به مجلس ارائه دهد. نمایندگان می‌توانند حداکثر تا پایان همان روز پیشنهاد‌های خود را به کمیسیون تسلیم نمایند.»
۳. عنوان اول مبحث ششم بدین شرح است: «تصویب برنامه توسعه»
۴. «۹- رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

مطروحه سازگاری دارد؛ اما در مقدمه توجیهی به آن تصریح نگردیده است. بنابراین طبق ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی^۱ شایسته است مقدمه توجیهی متناسب با متن مواد تنظیم گردد. در نتیجه با عنایت به برداشت اخیر، یعنی «بازبینی امکان ارائه پیشنهادهای چاپ شده و پیشنهادهای جدید در صحن علنی» کلیات طرح حاضر تأیید می‌شود.

جزئیات

فارغ از نکات مطرح شده در قسمت قبل، در ادامه هریک از اجزای سه‌گانه این ماده‌واحد بررسی خواهد شد.

بند «الف»

بند «الف» طرح حاضر، به اصلاح جزء «۱» بند «ب» ماده (۱۴۹) آیین‌نامه داخلی می‌پردازد.^۲ این اصلاح قصد حذف «مهلت اضافی پیشنهاد حذف کل یا جزء» را دارد. در واقع وفق ماده (۱۴۴)^۳ آیین‌نامه داخلی حداکثر مهلت ارائه پیشنهاد چاپ شده، حسب مورد ۱۰ روز پس از انتشار گزارش کمیسیون است. باین حال اگرچه پیشنهاد حذف کل یا جزء از اقسام پیشنهادهای چاپ شده هستند، اما این‌گونه پیشنهادهای تا قبل از ورود صحن به آن ماده مهلت دارند. حذف عبارت اخیر این جزء، باعث یکسان‌سازی مهلت‌های تمامی مصادیق پیشنهادهای چاپ شده اعم از بازگشت به طرح و لایحه یا اصلاح کل و غیره می‌گردد. همچنین از این منظر مواد (۱۴۹) و (۱۸۰) همانند یکدیگر می‌گردند. لذا بند «الف» این طرح مورد تأیید است.

بند «ب»

بند «ب» طرح حاضر پیشنهاد حذف واژه «مجدداً» از جزء «۳» بند «ب» ماده (۱۴۹) را مطرح می‌کند.^۴ در واقع هم‌اکنون طبق اجزای اول و سوم بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی، دوبار امکان ارائه پیشنهاد حذف وجود دارد و با اعمال اصلاحات مذکور در این طرح نیز هم‌چنان دو بار امکان ارائه پیشنهاد حذف وجود دارد. لذا ابقا واژه «مجدداً» در جزء سوم بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه^۵ ضروری است. توضیح اینکه به موجب بند «الف» این طرح، به صورت کلی ارائه پیشنهاد حذف کل یا جزء غیرممکن نشده است و صرفاً مهلت زمانی ارائه این‌گونه پیشنهادهای کاهش یافته است. در نتیجه با تصویب این طرح امکان ارائه حذف کل یا جزء از طریق پیشنهاد چاپ شده هم‌چنان وجود خواهد داشت (ماده (۱۴۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۶). لذا تغییر مطروحه در بند «ب» این طرح با سایر اجزای آیین‌نامه داخلی مجلس هماهنگی ندارد.

بند «ج»

وفق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، ارائه «پیشنهاد جدید» در صحن، هنگامی امکان‌پذیر است که هیچ‌کدام از «پیشنهادها چاپ شده بر روی

- ابتدا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون...»

۱. ماده (۱۲۷) - «... طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد».

۲. «ماده واحده- بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

الف- در انتهای جزء ۱ عبارت «در این مرحله پیشنهاد حذف کل یا جزء تا قبل از ورود به ماده در صحن پذیرفته می‌شود» حذف می‌گردد...»

۳. ماده (۱۴۴) - پس از توزیع گزارش نهایی کمیسیون اصلی توسط هیئت‌رئیس مجلس، کمیسیون‌های فرعی در موارد ارجاعی و نمایندگان می‌توانند ظرف مدت ده روز از تاریخ توزیع گزارش، پیشنهادهای خود را در خصوص اصلاح، برگشت به طرح یا لایحه اصلی و پیشنهادهای الحاقی در هر ماده و اجزای آن، حذف کل ماده و اجزای آن به هیئت‌رئیس مجلس ارائه کنند.

۴. «ب»- در جزء «۳» کلمه «مجدداً» حذف می‌شود.

۵. جزء «۳» بند «ب» ماده (۱۴۹) - در صورت عدم تصویب موارد مذکور در بندهای «۱» و «۲»، مجدداً پیشنهاد حذف در مجلس پذیرفته و در مورد آن رأی‌گیری می‌شود.

۶. ماده (۱۴۴) - پس از توزیع گزارش نهایی کمیسیون اصلی توسط هیئت‌رئیس مجلس، کمیسیون‌های فرعی در موارد ارجاعی و نمایندگان می‌توانند ظرف مدت ده روز از تاریخ توزیع گزارش، پیشنهادهای خود را در خصوص اصلاح، برگشت به طرح یا لایحه اصلی و پیشنهادهای الحاقی در هر ماده و اجزای آن، حذف کل ماده و اجزای آن به هیئت‌رئیس مجلس ارائه کنند.

گزارش کمیسیون» یا «گزارش کمیسیون» یا پیشنهاد حذف کل یا جزء به تصویب نرسد. در این صورت فی‌المجلس، امکان ارائه پیشنهاد جدید برای رأی‌گیری وجود دارد. علی‌رغم این امکان، بجز در بررسی لایحه بودجه معمولاً ارائه پیشنهاد جدید در صحن به‌ندرت اتفاق می‌افتد. فارغ از میزان استفاده از این امکان، ارائه پیشنهاد جدید مغایر با ابتدای قوانین بر فعالیت‌های کارشناسی مذکور در بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری است. از این رو حذف یا محدود کردن امکان ارائه پیشنهاد جدید در صحن در راستای اجرای سیاست‌های کلی قانونگذاری است. باین‌حال، سازوکار مطروحه در این بند مناسب نیست؛ چراکه اولاً واگذاری بدون ضابطه تصمیم‌گیری در مورد ارائه یا عدم ارائه پیشنهادهاى جدید به رئیس جلسه با عنوان «مصلحت‌اندیشی» مغایر نظام اداری صحیح مذکور در بند «۱۰» اصل سوم^۱ به‌نظر می‌رسد. ثانیاً سازوکار پیشنهادی به اختلافات میان نمایندگان می‌افزاید، چراکه ممکن است «مصلحت‌اندیشی» رئیس جلسه، با فرایند رسیدگی مسائل در صحن علنی که مبتنی بر تصمیم جمعی نمایندگان است تناسبی نداشته باشد. با عنایت به نکات پیش‌گفته، اصلاح زیر پیشنهاد می‌گردد:

ماده‌واحد- بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به‌شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف) در انتهای جزء «۱» عبارت «در این مرحله پیشنهاد حذف کل یا جزء تا قبل از ورود به ماده در صحن پذیرفته می‌شود» حذف می‌گردد.
ب) در جزء «۴» بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی عبارت «پیشنهادهاى جدید قابل طرح است و در صورت عدم وجود پیشنهاد جدید» حذف می‌شود.

جمع‌بندی

طرح «اصلاح بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» با هدف کمیسیون‌محوری در صدد متناسب کردن امکان ارائه پیشنهاد جدید در صحن علنی با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. علی‌رغم ملاحظات مربوط به هماهنگی میان کلیات طرح و مقدمه توجیهی، تصویب کلیات آن پیشنهاد می‌گردد. کلیات این طرح در راستای اجرای بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ارزیابی می‌شود و جهت رفع ملاحظات راجع به سازوکار ارائه شده در بند «ج» این طرح مربوط به بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، اصلاح زیر پیشنهاد می‌گردد:

ماده‌واحد- بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به‌شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف) در انتهای جزء «۱» عبارت «در این مرحله پیشنهاد حذف کل یا جزء تا قبل از ورود به ماده در صحن پذیرفته می‌شود» حذف می‌گردد.
ب) در جزء «۴» بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی عبارت «پیشنهادهاى جدید قابل طرح است و در صورت عدم وجود پیشنهاد جدید» حذف می‌شود.

۱. بند «۱۰» اصل سوم: ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور.