

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی »

مقدمه

بند دوم اصل نودویکم قانون اساسی، در مقام نحوه تعیین حقوقدانان شورای نگهبان، مقرر نموده: « ۶ نفر حقوقدان در رشته‌های مختلف حقوقی از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند». بنابراین مطابق حکم مزبور، از یک‌سو ابتکار معرفی و پیشنهاد حقوقدانان شورای نگهبان به رئیس قوه قضائیه سپرده شده است و از سوی دیگر تأیید و انتخاب نهایی این افراد برعهده مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است. طرح پیشنهادی حاضر که بدو با عنوان «الحاق یک ماده به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» تقدیم گردیده بود و در مصوبه کمیسیون به «طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» تغییر کرد، درصدد برآمده تا معرفی گزینه‌های پیشنهادی جهت تصدی سمت حقوق‌دانی شورای نگهبان از سوی قوه قضائیه به‌گونه‌ای باشد که امکان انتخاب بیشتری را برای نمایندگان فراهم نماید. مضافاً اینکه «انصراف» افراد معرفی شده نیز باید براساس سازوکاری باشد تا امکان معرفی اشخاص جایگزین فراهم گردد. مصوبه کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس با اصلاحاتی در مفاد طرح پیشنهادی در مقام اصلاح نحوه معرفی، انتخاب و انصراف حقوقدانان شورای نگهبان همچنین تعیین نصاب بالاتر (رأی دوسوم نمایندگان حاضر) برای انتخاب حقوقدانان شورا می‌باشد که در ادامه به بررسی و ارزیابی آن خواهیم پرداخت.

ارزیابی مصوبه کمیسیون

مطابق ماده (۱) طرح پیشنهادی «یک مبحث به‌عنوان مبحث دوازدهم (انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان) به فصل اول باب دوم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق و ماده (۲۰۱ مکرر) به ذیل آن اضافه می‌شود:

«ماده ۲۰۱ مکرر- در اجرای اصل نودویکم (۹۱) قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه حقوقدانان شورای نگهبان را از میان حقوقدانان مسلمان تحصیل‌کرده در رشته‌های مختلف حقوقی با مشخصات کامل به‌همراه سوابق علمی و تجربی، به تعدادی که مجلس از بین آنان امکان انتخاب داشته باشد، به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌کند. تبصره - پس از معرفی حقوقدانان به مجلس شورای اسلامی انصراف هریک از آنان قبل از اینکه موضوع در دستور هفتگی مجلس قرار گیرد، امکان‌پذیر است و رئیس قوه قضائیه فرد یا افراد جایگزین را به‌صورت مکتوب به مجلس اعلام می‌کند.

مخصوصی سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۴۴

شماره چاپ:

۱۸۴۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۱/۳۰

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۲۴۰۱۶۷۱۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۲/۲۰

ماده ۲- جزء «۲» بند «ز» ماده (۱۱۷) قانون به بند «د» این ماده منتقل می‌شود.

همانگونه که مشاهده می‌شود طرح مزبور دربردارنده سه محور اصلی است؛ نخست افراد معرفی شده از سوی رئیس قوه قضائیه جهت انتخاب به‌عنوان حقوقدان شورای نگهبان و محور دوم سازوکار انصراف نامزدهای حقوقدانی شورای نگهبان و همچنین تغییر نصاب رأی‌گیری در صحن علنی جهت تعیین حقوقدان شورای نگهبان از اکثریت نسبی به دوسوم حاضرین. پیش از ورود به بررسی مصوبه کمیسیون، پیشینه این موضوع در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و همچنین طرح‌ها و لوایح قبلی و رویه شورای نگهبان مورد توجه قرار خواهد گرفت.

پیشینه موضوع

در سال ۱۳۸۰ به‌موجب درخواست ریاست قوه قضائیه و استفسار مفاد ذیل بند دوم اصل نودویکم قانون اساسی،^۱ شورای محترم نگهبان بدین قرار نظریه تفسیری ارائه نمود: «مطابق بند «۲» اصل نودویکم قانون اساسی اختیار معرفی حقوقدانان شورای نگهبان به تعداد بیش از افراد مورد نیاز به‌عهده رئیس قوه قضائیه می‌باشد و مجلس شورای اسلامی موظف است فقط از میان افراد معرفی شده، تعداد لازم را انتخاب نماید».

همچنین مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۰ ضمن ارائه طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» یک ماده الحاقی درخصوص نحوه معرفی حقوقدانان شورای نگهبان از سوی ریاست قوه قضائیه به قرار ذیل پیشنهاد نمود: «رئیس قوه قضائیه حداقل یک ماه قبل از پایان دوره عضویت حقوقدانان شورای نگهبان، به تعداد حداقل دو برابر حقوقدان به مجلس معرفی می‌نماید. حقوقدانان باید دارای مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر در رشته‌های مختلف حقوقی باشند. تبصره «۱» - حضور در هر دوره شورای نگهبان، معادل یک مقطع تحصیلی تنها برای عضویت در شورای نگهبان محسوب می‌شود.

۱. «شماره ۱/۸۰/۵۹۶۸ تاریخ ۱۳۸۰/۴/۰۷

شورای محترم نگهبان «دامت برکاتهم»

سلام علیکم

با آرزوی موفقیت و عزت روزافزون برای آن عزیزان، فقهای عظام و حقوقدانان ارجمند که به حق نگهبانان راستین قانون اساسی و پایگاه سلامت و اسلامیت قوانین کشور هستند استدعا دارم نظر تفسیری آن شورای محترم را در رابطه با ذیل بند دوم اصل ۹۱ قانون اساسی اعلام فرمایید.

در این اصل تصریح شده است که مجلس موظف است در هر دوره از میان حقوقدانان معرفی شده از سوی رئیس قوه قضائیه عدد لازم را برای عضویت در شورای نگهبان انتخاب کند. ظاهر این تعبیر دلالت دارد که عدد معرفی شده به مجلس می‌بایست بیش از عدد لازم برای عضویت در شورا باشد. حال استفسار از این جهت است که آیا مجلس می‌تواند همه افراد معرفی شده را رد کرده و قوه قضائیه موظف باشد مکرراً افراد دیگری را معرفی نماید یا مفاد این اصل آن است که مجلس موظف است به هر حال از میان حقوقدانان معرفی شده عدد لازم را انتخاب نماید.

سیدمحمود هاشمی شاهرودی - رئیس قوه قضائیه

شماره ۱/۸۰/۵۹۶۸/۱۶۸۲/۲۱/۸۰ تاریخ ۱۳۸۰/۴/۱۰

ریاست محترم قوه قضائیه

عطف به نامه شماره ۱/۸۰/۵۹۶۸ مورخ ۱۳۸۰/۴/۷؛

موضوع نامه مذکور در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ شورای نگهبان مطرح شد و نظریه تفسیری شورا به این شرح اعلام می‌گردد:

«مطابق بند «۲» اصل ۹۱ قانون اساسی اختیار معرفی حقوقدانان شورای نگهبان به تعداد بیش از افراد مورد نیاز به‌عهده رئیس قوه قضائیه می‌باشد و مجلس شورای اسلامی موظف است فقط از میان افراد معرفی شده، تعداد لازم را انتخاب نماید».

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

تبصره «۲»- در صورت استعفا، فوت یا عزل هر کدام از اعضای حقوقدان شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه برای باقیمانده دوره عضویت طبق این ماده اقدام می‌نماید.

تبصره «۳»- قبول درخواست استعفای حقوقدان و موافقت یا مخالفت با آن، با رئیس قوه قضائیه است.»

همانگونه که در متن مصوبه مجلس تصریح گردیده بود، رئیس قوه قضائیه موظف به معرفی «حداقل دو برابر حقوقدان» به مجلس شده بود؛ لکن شورای محترم نگهبان، مصوبه مزبور را مغایر اصول نودویکم و نودودوم قانون اساسی شناخته و بدین نحو اظهار نظر نمود: «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. همچنین با توجه بر ایراد مذکور محملی بر ابقای تبصره «۱» وجود ندارد. تبصره «۲» ماده الحاقی مذکور در ماده (۲) در خصوص «عزل» حقوقدانان شورای نگهبان مغایر اصول نودویکم و نودودوم قانون اساسی شناخته شد. تبصره «۳» ماده الحاقی در ماده (۲) نیز در خصوص قبول درخواست استعفای حقوقدانان شورای نگهبان از سوی رئیس قوه قضائیه مغایر اصل نودویکم قانون اساسی شناخته شد.»

بررسی مصوبه کمیسیون

حال با عنایت به سابقه و مفاد مصوبه کمیسیون به بررسی مسائل مرتبط با آن خواهیم پرداخت:

۱. بند اول مصوبه کمیسیون در مقام فراهم نمودن امکانی برای نمایندگان است که در نتیجه آن گزینه‌های بیشتری جهت انتخاب از میان نامزدهای حقوقدانانی شورای نگهبان داشته باشند. همانگونه که در پیشینه موضوع متذکر شدیم، پیش‌تر شورای نگهبان به موجب نظر تفسیری خود (شماره ۱۶۸۲/۲۱/۸۰، مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰) و همچنین ضمن اظهار نظر نسبت به مصوبات مجلس به صراحت، ایجاد محدودیت برای رئیس قوه قضائیه در تعیین تعداد حقوقدانان معرفی شده به مجلس را مغایر اصل نودویکم قانون اساسی در خصوص صلاحیت رئیس قوه قضائیه جهت معرفی حقوقدانان دانسته است. در متن طرح پیشنهادی «معرفی حداقل دو برابر حقوقدان» درج شده بود، اما در مصوبه کمیسیون با اصلاح عبارت به «تعدادی که مجلس از بین آنان امکان انتخاب داشته باشد» کماکان به نظر می‌رسد که برای رئیس قوه قضائیه ایجاد محدودیت نموده است. فلذا مصوبه کمیسیون به شکل موجود مغایر نظر تفسیری شورای نگهبان و نظرات دیگر آن و همچنین اصل نودویکم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲. از جمله مسائل دیگری که در ماده نخست مصوبه کمیسیون به آن توجه گردیده است، لزوم ارائه تحصیلات و سوابق علمی و اجرایی حقوقدانان معرفی شده به مجلس توسط رئیس قوه قضائیه می‌باشد، به نحوی که معرفی‌نامه حقوقدانان متضمن مشخصات آنان بوده تا نمایندگان مجلس با آگاهی بیشتر مبادرت به انتخاب نمایند.

۳. کمیسیون با اصلاح متن طرح پیشنهادی، با تعیین سازوکار حقوقی، انصراف هریک از حقوقدانان معرفی شده را مقید به زمان نموده است. براساس مصوبه کمیسیون، انصراف حقوقدانان قبل از اینکه موضوع در دستور هفتگی مجلس قرار گیرد، امکان‌پذیر است و رئیس قوه قضائیه فرد یا افراد جایگزین را به صورت مکتوب به مجلس اعلام می‌کند.

۴. به موجب ماده (۲) مصوبه کمیسیون، جزء «۲» بند «ز» ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به بند «د» این ماده منتقل گردیده است. توضیح اینکه ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، موارد مختلف نصاب رأی‌گیری در مجلس را تعیین نموده است. نصاب رأی‌گیری در بند «ز» اکثریت نسبی است و براساس مصوبه کمیسیون، جزء «۲» بند «ز» که مربوط به نحوه انتخاب حقوقدان شورای نگهبان است به بند «د» که نصاب رأی‌گیری اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر می‌باشد، منتقل شده است. بنابراین با این اصلاح، نصاب رأی‌گیری از اکثریت نسبی به اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر تغییر یافته است. نظر به اینکه تغییر نصاب انتخاب حقوقدان شورای

نگهبان در مجلس از اکثریت نسبی به اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر منتج به سخت تر شدن و در مواردی عدم تعیین حقوقدانان شورای نگهبان می‌گردد، این اصلاح با اصل نودوسوم قانون اساسی مغایرت به نظر می‌رسد. توضیح اینکه به موجب اصل نودوسوم قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد...» و این درحالی است که نصاب اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر می‌تواند در مواردی منجر به عدم تعیین حقوقدان شورای نگهبان و در نتیجه عدم مشروعیت مجلس گردد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به توضیحات پیش‌گفته و مغایرت مصوبه کمیسیون با اصول نودویکم و نودوسوم قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای محترم نگهبان، **عدم تصویب ذیل ماده یک ناظر بر الزام رئیس قوه قضائیه درخصوص نحوه معرفی حقوقدانان و عدم تصویب ماده (۲) درخصوص افزایش نصاب رأی‌گیری جهت تعیین حقوقدانان شورای نگهبان** مورد پیشنهاد است.

