به نام خدا

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم ـ سال اول

شماره ثبت:
۲۹۰

شماره چاپ:
۳۸۱

تاریخ چاپ:
——

معاونت پژوهش‌های سیاسی ـ حقوقی
دفتر: مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۷۴۱۰

تاریخ انتشار:
۱۳۹۹/۱۲/۱۳

اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح الحاق یک تبصره به عنوان تبصره ۵ به ماده ۳۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس»

مقدمه

طبق مواد (۸) و (۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی، انتخاب نماینده منوط به کسب اکثریت نسبی یک‌پنجم کل آرا بوده و در صورتی که این اکثریت حاصل نگردید، انتخابات دومرحله‌ای خواهد شد. در انتخابات دوره یازدهم نیز در ۱۰ حوزه انتخابیه، انتخابات به مرحله دوم موکول شد. لکن نظر به شرایط جاری کشور و گسترش بیماری کرونا این انتخابات با تأخیر برگزار شد و ده نفر از نمایندگان بعد از شروع فعالیت مجلس یازدهم و تشکیل کمیسیون‌های تخصصی و تعیین اعضای آنها انتخاب شدند و در عمل امکان حضور این افراد از آغاز فعالیت مجلس در کمیسیون‌های مورد تقاضا میسر نگردید. بر این اساس ابتدا «طرح الحاق یک تبصره به ماده (۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» به شماره ثبت ۲۶۹با هدف تعیین تکلیف نمایندگان مزبور و عضویت آنها حسب تجربه و تخصص ایشان در کمیسیون‌های تخصصی به‌صورت دوفوریت اعلام وصول و به کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس ارجاع شد؛ لکن پس از تصویب این طرح در کمیسیون و ارسال به صحن، با رأی مخالف نمایندگان، کلیات آن رد شد. متعاقباً طبق ماده (۱۳۰) قانون آیین‌نامه داخلی و پس از تقاضای کتبی ۵۰ نماینده و تصویب مجلس، این طرح مجدداً با عنوان «الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره «۵» به ماده (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» به شماره ثبت ۲۹۰ اعلام وصول شد. در ادامه به بررسی طرح مزبور خواهیم پرداخت:

بررسی طرح

طبق ماده (۴) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی «انتخابات میان‌دوره‌ای مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های فاقد نماینده همزمان با یکی از انتخابات مذکور در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام خواهد شد. چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهارپنجم مجموع نمایندگان گردد و بیشتر از یک سال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد و یا در مدت باقیمانده هیچ‌یک از انتخابات مذکور برگزار نگردد انتخابات میان‌دوره‌ای انجام خواهد شد». به‌موجب ماده (۸) قانون مزبور نیز «در انتخابات مجلس شورای اسلامی فرد منتخب در مرحله اول انتخابات باید حداقل بیست درصد (۲۰ ٪) از کل آرا را کسب نماید و انتخاب در مرحله دوم و همچنین انتخابات میان‌دوره‌ای با کسب اکثریت نسبی به هر میزان است». همچنین برابر ماده (۹) این قانون «چنانچه در مرحله اول برای یک یا چند نفر از داوطلبان حداقل یک‌پنجم آرا حاصل نگردید، انتخابات دومرحله‌ای خواهد شد، بدین معنا که از بین نامزدهایی که حداقل یک‌پنجم آرا را در مرحله اول به‌دست نیاورده‌اند، فقط به تعداد دو برابر نمایندگان مورد نیاز از بین کسانی که بیشترین آرا را در مرحله اول داشته‌اند، در انتخابات مرحله دوم شرکت می‌کنند...»

و به‌موجب تبصره «۳» ماده مزبور «وزارت کشور با هماهنگی شورای نگهبان زمان انجام مرحله دوم انتخابات را ظرف مدت یک ماه پس از اعلام نتیجه مرحله اول و تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان تعیین و اعلام خواهد کرد».

از سوی دیگر پس از شروع فعالیت مجلس، نمایندگان پس از تعیین امتیاز و رتبه‌بندی مطابق مواد (۳۶) و (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، برمبنای امتیاز کسب شده به عضویت کمیسیون مورد تقاضا تعیین می‌گردند. در رابطه با نصاب حداقل و حداکثر عضویت در کمیسیون‌های تخصصی نیز باید اشاره کرد که تا قبل از سال ۱۳۹۲ (نیمه دوره مجلس نهم) ماده قانونی ناظر به این موضوع در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (ماده (۴۲) سابق) نصابی را بیان نکرده بود؛ تا اینکه چالش عدم توازن بین ترکیب کمیسیون‌ها در مجلس نهم سبب شد تا مقنن از نیمه دوره نهم قاعده حداقل و حداکثر نصاب عضویت را وضع نماید. بنابراین طبق ماده (۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی مقرر شد: «تعداد اعضای کمیسیون‌های تخصصی حداقل نوزده و حداکثر بیست‌وسه نفر است». لذا در اغلب مواقع برای نمایندگانی که با انتخابات مرحله دوم و یا میان‌دوره‌ای به مجلس راه می‌یابند به جهت محدودیت اعضای کمیسیون و تکمیل ظرفیت مقرر در قانون، امکان حضور در کمیسیون‌های تخصصی مورد تقاضا فراهم نیست. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیز در این زمینه ساکت بوده و تنها ماده (۲۱) دستورالعمل اجرایی موضوع تبصره «۱» ماده (۳۶) قانون آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۹۸ صرفاً در خصوص نمایندگان منتخب در انتخابات میان‌دوره‌ای تعیین تکلیف نموده است. لذا ضروری است سازوکار به نحوی اصلاح شود که درخواست نمایندگان جدیدالورود با اولویت رفع نیاز تخصصی کمیسیون‌ها و بر مبنای سوابق و تخصص ایشان باشد.

بنابراین «طرح الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره «۵» به ماده (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس» در راستای افزایش سقف کمیسیون‌های تخصصی برای نمایندگانی که در انتخابات مرحله دوم یا میان‌دوره به مجلس راه یافته‌اند به مجلس ارائه گردید. این طرح مقرر می‌دارد:

«در هر دوره مجلس نمایندگان منتخب در مرحله دوم انتخابات یا میان‌دوره‌ای که پس از تشکیل کمیسیون‌ها به مجلس راه می‌یابند طبق این ماده تعیین امتیاز و رتبه‌بندی می‌شوند. چنانچه امتیاز هرکدام در کمیسیون مساوی یا بیشتر از امتیاز آخرین عضو همان کمیسیون باشد هیئت مشترک رؤسای شعب و هیئت رئیسه مجلس می‌توانند سقف تعداد اعضای آن کمیسیون را حداکثر تا دو نفر افزایش دهد».

اما در این‌خصوص چند راهکار مطرح شده است که پس از ارزیابی آنها به ارائه مناسب‌ترین راهکار و سپس بررسی این طرح می‌پردازیم:

۱. اعطای اختیار افزایش سقف کمیسیون‌ها به هیئت رئیسه

طبق این راهکار، هیئت رئیسه مجلس می‌تواند متناسب با سوابق نمایندگانی که در مرحله دوم یا میان‌دوره به مجلس راه یافته‌اند سقف کمیسیون‌های تخصصی را افزایش دهد. در مقام ارزیابی این راهکار باید اشاره کرد که اولاً تعداد اعضای کمیسیون‌های مجلس دارای ماهیتی تقنینی بوده و تفویض تعیین یا تغییر سقف اعضای کمیسیون‌ها به هیئت رئیسه می‌تواند مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی تلقی گردد. ثانیاً اعطای اختیار افزایش سقف برای نمایندگان جدید به هیئت رئیسه بدون تعیین سازوکار مشخص نوعی تبعیض و ناعدالتی خواهد بود. زیرا ممکن است نمایندگان منتخب در مرحله اول با امتیاز بالاتر نسبت به نمایندگان مرحله دوم یا میان‌دوره به جهت محدودیت سقف اعضای کمیسیون، از عضویت در کمیسیون مورد تقاضا بازمانده باشند. بنابراین این راهکار، جهت تأمین هدف مقنن راهگشا نخواهد بود.

۲. امتیازبندی مطابق ماده (۳۶) قانون آیین‌نامه داخلی و انتخاب کمیسیون براساس تبصره «۳» ماده (۳۷) قانون مزبور

به‌موجب این راهکار، نمایندگان پس از انتخاب در انتخابات میان‌دوره‌ای یا مرحله دوم، براساس اصل شایسته‌گزینی باید طبق ماده (۳۶) و دستورالعمل اجرایی آن و تعیین امتیاز و رتبه‌بندی، مطابق اولویت‌های پیشنهادی در کمیسیون‌های تخصصی جایابی شده و در صورت پر بودن سقف، جایگزین آخرین عضو کمیسیون گردند. بنابراین به‌صورت سلسله‌وار برای تعیین تکلیف نماینده‌ای که از کمیسیون خارج می‌گردد باید سایر کمیسیون‌های تخصصی نیز دستخوش تغییر گردند. این راهکار نیز به جهت آنکه ممکن است نماینده خارج شده از کمیسیون، به عضویت برخی از شوراهای‌عالی، مجامع و یا هیئت‌ها درآمده باشد، چندان مطلوب نبوده و نظم مجلس و اکثر کمیسیون‌ها را دچار خدشه می‌نماید. همچنین می‌تواند مغایر نظام اداری صحیح و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی تلقی گردد.

۳. عضویت در کمیسیون‌های تکمیل نشده

طبق این راهکار، نمایندگان راه‌یافته به مجلس به عضویت کمیسیون‌هایی که تکمیل نشده یا به سقف مقرر در ماده (۳۸) نرسیده‌اند، درمی‌آیند. بدیهی است در صورتی که از بین این کمیسیون‌ها، کمیسیونی بیش از تعداد مورد نیاز متقاضی داشته باشد، طبق فرایند ماده (۳۶) و براساس جدول امتیازات حاصله کمیسیون ایشان تعیین می‌گردد. این راهکار نیز به‌دلیل آنکه ممکن است به تضییع حقوق نمایندگان جدید منجر شده و علی‌رغم تخصص و تجربه مرتبط، نتوانند به کمیسیون مورد تقاضا درآیند، واجد ایراد به‌نظر می‌رسد.

۴. افزایش سقف مشروط به کسب امتیاز لازم

به‌موجب این راهکار که در راستای پوشش ضعف راهکارهای پیشین طرح گردیده است، نمایندگان منتخب در مرحله دوم یا میان‌دوره‌ای پس از تعیین امتیاز و رتبه‌بندی مطابق ماده (۳۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، با افزایش سقف کمیسیون حداکثر «۲» نفر به عنوان عضو این کمیسیون‌ها انتخاب می‌گردند، البته باید اشاره نمود که اولاً این افزایش سقف باید در قانون مشخص گردد تا با ایراد مغایرت با اصل هشتادوپنجم مواجه نشود. ثانیاً امتیاز نماینده راه‌یافته در مرحله دوم یا میان‌دوره باید از امتیاز آخرین عضو کمیسیون مورد تقاضا بیشتر باشد، زیرا ممکن است آخرین عضو، مطابق تبصره «۲» ماده (۳۷) قانون به قید قرعه به عضویت کمیسیون، درآمده باشد که در این‌صورت موجب تضییع حق نمایندگان حذف شده با قرعه خواهد بود.

در واقع طرح مزبور براساس آخرین راهکار یعنی «افزایش سقف مشروط به کسب امتیاز لازم» تدوین گردیده است. اما نکته مغفول در این طرح، همان‌گونه که سابقاً نیز به آن اشاره شد این است که طبق تبصره «۲» ماده (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی «بین افرادی که رأی مساوی آورده و احتساب آنان به‌عنوان عضو یک کمیسیون باعث افزایش سقف آن کمیسیون می‌شود قرعه‌کشی انجام می‌گیرد». لذا به‌دلیل آنکه ممکن است آخرین عضو، مطابق تبصره «۲» ماده (۳۷) به قید قرعه به عضویت کمیسیون انتخاب شده باشد و نماینده یا نمایندگان دیگر با قرعه از راهیابی به کمیسیون مورد تقاضا بازمانده باشند، جهت افزایش سقف کمیسیون، باید امتیاز نماینده منتخب در مرحله دوم یا میان‌دوره از امتیاز نفر آخر بالاتر باشد. همچنین اصول قانون‌نویسی در این طرح رعایت نگردیده و فاقد توضیحات ابتدایی مربوط به الحاق یک تبصره است. بنابراین پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، متن این طرح به شرح زیر اصلاح گردد:

«یک تبصره به شرح زیر به ماده (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس الحاق می‌گردد:

در صورتی که نمایندگان راه‌یافته در مرحله دوم یا انتخابات میان‌دوره‌ای به مجلس متقاضی عضویت در کمیسیون‌هایی باشند که ظرفیت آنها تکمیل شده است، پس از رتبه‌بندی و تعیین امتیاز مطابق ماده (۳۶) این قانون،

هیئت مشترک رؤسای شعب و هیئت رئیسه مجلس می‌توانند سقف تعداد اعضای کمیسیون را حداکثر تا دو نفر افزایش دهد. در هر صورت امتیاز نمایندگان مزبور باید از امتیاز آخرین عضو کمیسیون بیشتر باشد».

نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق‌الاشعار، با عنایت به اینکه طبق تبصره «۲» ماده (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی ممکن است آخرین عضو کمیسیونی به قید قرعه به عضویت کمیسیونی درآمده یا نماینده‌ای با قرعه از عضویت در کمیسیون بازمانده باشد، لذا ضروری است جهت افزایش سقف کمیسیون، امتیاز نماینده منتخب در مرحله دوم یا میان‌دوره از امتیاز آخرین عضو، بیشتر باشد. بنابراین تصویب این طرح به شرح زیر با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، مورد پیشنهاد است:

«یک تبصره به‌شرح زیر به ماده (۳۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس الحاق می‌گردد:

در صورتی که نمایندگان راه‌یافته در مرحله دوم یا میان‌دوره به مجلس متقاضی عضویت در کمیسیون‌هایی باشند که ظرفیت آنها تکمیل شده است، پس از رتبه‌بندی و تعیین امتیاز مطابق ماده (۳۶) این قانون، هیئت مشترک رؤسای شعب و هیئت رئیسه مجلس می‌توانند سقف تعداد اعضای کمیسیون را حداکثر تا دو نفر افزایش دهد. در هر صورت امتیاز نمایندگان مزبور باید از امتیاز آخرین عضو کمیسیون بیشتر باشد».