

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»
(اعاده شده از شورای نگهبان (۱))



مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۵

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۹۵۰

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۰/۴



مقدمه

طرح حاضر در دوره دهم مجلس شورای اسلامی به شماره ثبت ۶۴۴ اعلام وصول شده و در تاریخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۲ به تصویب مجلس رسیده بود. شورای نگهبان در اظهار نظر مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷ مصوبه را واجد ابهام‌هایی و مغایر بند «۲» اصل نودویکم قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۸۰/۱۱/۱۶۸۳ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ خود تلقی نمود. در دوره یازدهم طرح مذکور با شماره ثبت «۳۵» مورد بررسی قرار گرفته است. کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس مورخ ۱۴۰/۰۹/۰۹ با توجه به ایرادات شورای نگهبان حذف تمامی مواد را تصویب نمود. در ادامه ایراد شورای نگهبان تبیین و مصوبه کمیسیون بررسی خواهد شد.

بررسی ایرادهای شورای نگهبان

ایرادهای شورای نگهبان به دو دسته قابل تقسیم است:

الف) ایرادهای مغایرت با اصل نودویکم و بند «۲» آن

- ماده (۱) مصوبه کمیسیون، رئیس قوه قضائیه را مکلف به معرفی «حداقل دو برابر مورد نیاز» حقوق دان شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی کرده است. شورای نگهبان قید دو برابر مورد نیاز را مغایر بند «۲» اصل نودویکم قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۸۰/۱۱/۱۶۸۳ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ شورای نگهبان شناخته است؛ به این معنا که ملاک تعداد در معرفی حقوق دان شورای نگهبان، صرفاً بیش از افراد مورد نیاز است؛ قید مندرج در مصوبه کمیسیون دامنه اختیارات رئیس قوه قضائیه مصرح در بند «۲» اصل نودویکم قانون اساسی را محدود می‌نماید.

- ماده (۲) در مقام اصلاح نصاب رأی‌گیری برای انتخاب حقوق دانان معرفی شده از سوی رئیس قوه قضائیه، دوسطح را شناسایی کرده است. در مرحله اول، نصاب دوسوم و در صورت عدم انتخاب، مرحله دوم با نصاب اکثریت مطلق رأی‌گیری صورت می‌گیرد. شورای نگهبان، تعیین نصاب دوسوم در مرحله اول برای انتخاب حقوق دانان شورای نگهبان را مغایر بند «۲» اصل نودویکم قانون اساسی دانسته است. به نظر می‌رسد شورای نگهبان مستدل به اینکه نصاب‌های رأی‌گیری در قانون اساسی معین شده است، در موارد سکوت قانون اساسی، اکثریت مطلق را ملاک می‌داند، لذا تأسیس نصاب دوسوم را برای انتخاب حقوق دانان شورای نگهبان مغایر بند «۲» اصل نودویکم قانون اساسی دانسته است.

- در ماده (۳)، امکان اعتراض به صلاحیت حقوق دانان شورای نگهبان و مستعفی شناختن آنها توسط نمایندگان از طریق سازوکار ماده (۲۴) قانون آیین نامه داخلی مجلس پیش بینی شده است. شورای نگهبان اصلاحیه مذکور را مغایر اصل نودویکم قانون اساسی شناخته است. شورای نگهبان صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رابطه با حقوق دانان شورای نگهبان را صرفاً در مرحله انتخاب تلقی نموده و امکان نظارت پذیری حقوق دانان معرفی شده پس از انتخاب را خارج از صلاحیت مجلس شورای اسلامی دانسته است.

ب) ابهام

- در عبارت «مشخصات کامل حقوق دانان» ذیل ماده (۱) دقیقاً مراد از مشخصات کامل تبیین نشده است و اطلاق عبارت مذکور تمامی اطلاعات حقوق دان معرفی شده، اعم از شخصی و غیرشخصی را دربرمی گیرد، لذا شواری نگهبان عبارت مشخصات کامل را کلی و واجد ابهام دانسته است.

- تبصره ماده (۱) امکان انصراف حقوق دان معرفی شده قبل از طرح موضوع در دستور هفتگی مجلس را شناسایی کرده است؛ لکن نسبت به مواردی که حین طرح موضوع انتخاب حقوق دان شورای نگهبان در مجلس، نامزد معرفی شده دارای عذر موجه جهت انصراف باشد، مسکوت است، لذا شورای نگهبان عدم تعیین تکلیف انصراف حقوق دان در صورت داشتن عذر موجه در زمان بررسی موضوع و عدم تعیین تکلیف ریاست قوه قضائیه در مواردی که علی رغم انصراف حقوق دان معرفی شده، نامزد به تعداد کافی جهت انتخاب توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی وجود دارد را واجد ابهام دانسته است.

- ماده (۲) در مقام اصلاح نصاب رأی گیری انتخاب حقوق دان شورای نگهبان دوسطح را شناسایی کرده است. در مرحله اول نصاب دوسوم و در صورت عدم انتخاب، مرحله دوم با نصاب اکثریت مطلق رأی گیری صورت می گیرد. لکن در صورت عدم انتخاب در مرحله دوم (اکثریت مطلق) مسکوت بوده و تعیین تکلیف نشده است، لذا شورای نگهبان این موضوع را واجد ابهام تشخیص داده است.

سابقه تقنینی

- طبق ماده (۱۱۹)^۱ سابق آیین نامه داخلی مجلس مصوب سال ۱۳۷۹ نصاب رأی گیری برای انتخاب حقوق دانان شورای نگهبان اکثریت مطلق حاضران بوده است. مستند به اصل یکصد و بیست و یکم قانون اساسی «رئیس جمهور در مجلس شورای اسلامی در جلسه ای که با حضور رئیس قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان تشکیل می شود... سوگند یاد می کند و سوگندنامه را امضا می کند». سال ۱۳۸۰ همزمان با برگزاری مراسم تحلیف ریاست جمهوری، حقوق دانان معرفی شده رأی لازم از مجلس شورای اسلامی را کسب نکردند. پیرو این اتفاق ابتدا موضوع^۲ به عنوان حل معضل نظام موضوع بند «۸» اصل یکصد و دهم قانون اساسی از سوی مقام رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می شود. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز پس از بررسی، موضوع را جهت تصمیم گیری نهایی توسط مقام رهبری چنین اعلام می کند:

«تا زمان بررسی مجدد برای اصلاح آیین نامه مربوط به انتخاب حقوق دانان شورای نگهبان، در این دوره و در اولین جلسه مجلس شورای اسلامی، براساس اسامی پیشنهادی ریاست محترم قوه قضائیه، بار دیگر رأی گیری به عمل آید و در صورت عدم حصول اکثریت

۱. ماده (۱۱۹) - کلیه انتخاباتی که در مجلس و کمیسیون ها و شعب به عمل می آید اعم از اینکه فردی یا جمعی باشد به استثنای انتخاب رئیس، اعضای حقوق دان شورای نگهبان که با اکثریت مطلق عدد حاضر انتخاب می شوند و موارد دیگری که در این آیین نامه حد و نصاب دیگری برای آن تعیین شده است با رأی اکثریت نسبی است و در صورت تساوی آرا به تعداد مورد نیاز از منتخبین به حکم قرعه تعیین می شود. اسامی کلیه نامزدها با تعداد آرا توسط رئیس جلسه اعلام می شود.

2. <https://maslahat.ir/index.jsp?siteid=3&fkeyid=&siteid=3&pageid=625>

مطلق در همان جلسه مجدداً رأی‌گیری شده و در مرتبه دوم، اکثریت نسبی برای انتخاب حقوق‌دانان ملاک خواهد بود». جهت رفع این معضل ریاست وقت قوه قضائیه نیز از شورای نگهبان در مورد ذیل بند «۲» اصل نودویکم قانون اساسی استفسار می‌کند «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»، شورای نگهبان نیز در پاسخ به این استفسار به چنین مقرر کرده است: «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». در همین راستا مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۲۶ ذیل اصلاحات برخی از مواد آیین‌نامه داخلی مجلس نصاب رأی‌گیری حقوق‌دانان شورای نگهبان به اکثریت نسبی تغییر پیدا می‌کند.

- همچنین مجلس شورای اسلامی سال ۱۳۹۰ ضمن ارائه طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» یک ماده الحاقی در خصوص نحوه معرفی حقوق‌دانان شورای نگهبان از سوی ریاست قوه قضائیه به شرح ذیل پیشنهاد نمود: «ماده الحاقی - رئیس قوه قضائیه حداقل یک ماه قبل از پایان دوره عضویت حقوق‌دانان شورای نگهبان، به تعداد حداقل دوبرابر 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. 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». شورای نگهبان مصوبه مذکور را مغایر اصول نودویکم و نودودوم قانون اساسی شناخت و بدین نحوه اظهار نظر کرد: «تشخیص شرایط حقوق‌دانان شورای نگهبان در ماده (۲) مبنی بر الحاق یک ماده به آیین‌نامه داخلی از جمله تعیین تعداد و مدارک تحصیلی آنها مغایر اصل نودویکم قانون اساسی شناخته شد. همچنین با توجه به ایراد مذکور محملی برای ابقای تبصره «۱» وجود ندارد. تبصره «۲» ماده الحاقی در خصوص عزل حقوق‌دان شورای نگهبان مغایر اصول نودویکم و نودودوم قانون اساسی شناخته شد. تبصره «۳» نیز در خصوص قبول درخواست استعفای حقوق‌دانان شورای نگهبان از سوی رئیس قوه قضائیه مغایر اصل نودویکم قانون اساسی شناخته شد».

بررسی مصوبه کمیسیون

- متن مصوبه کمیسیون: «برای تأمین نظر شورای نگهبان مواد (۱)، (۲) و (۳) مصوبه، حذف می‌شود». - با توجه به سابقه تقنینی موضوع و نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل نودویکم قانون اساسی، محدوده صلاحیت ریاست قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی نسبت به انتخاب و نظارت بر حقوق‌دانان شورای نگهبان صرفاً در چارچوب نظریه تفسیری مذکور امکانپذیر است. تعیین نصاب تعداد برای افراد معرفی شده، تحدید دامنه انتخاب رئیس قوه قضائیه، تعیین نصاب رأی‌گیری سخت‌تر برای انتخاب معرفی‌شدگان و نظارت استصوابی بر حقوق‌دانان منتخب مغایر با اصل نودویکم و نظریه تفسیری شماره ۱۶۸۲/۲۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ است. لذا با عنایت به این موارد و با توجه به ایرادهای شورای نگهبان، کمیسیون تمامی موارد مصوب را حذف کرد که موافقت با مصوبه کمیسیون مورد پیشنهاد است.

نتیجه گیری

باعنایت به مطالب فوق؛ دامنه صلاحیت و اختیارات ریاست قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی نسبت به انتخاب و نظارت بر حقوق دانان شورای نگهبان صرفاً در چارچوب اصول نودویکم و نودودوم قانون اساسی و نظریه تفسیری ذیل اصل نودویکم امکانپذیر است. بنابراین تعیین نصاب و تعداد برای افراد معرفی شده، تحدید دامنه انتخاب رئیس قوه قضائیه، تعیین نصاب رأی گیری سخت تر برای انتخاب معرفی شدگان و نظارت استصوابی بر حقوق دانان منتخب، مغایر با اصل نودویکم و نظریه تفسیری شماره ۱۶۸۲/۲۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ است. لذا مصوبه کمیسیون مبنی بر حذف تغییرات مذکور مورد پیشنهاد است.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده (۱)	✓			
ماده (۲)	✓			
ماده (۳)	✓			

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی
مواد (۱)، (۲) و (۳)	«برای تأمین نظر شورای نگهبان ماده (۱)، (۲) و (۳) مصوبه، حذف می شود».	✓				دامنه صلاحیت و اختیارات ریاست قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی نسبت به انتخاب و نظارت بر حقوق دانان شورای نگهبان صرفاً در چارچوب اصول نودویکم و نودودوم قانون اساسی و نظریه تفسیری ذیل اصل نودویکم امکانپذیر است. بنابراین تعیین نصاب تعداد برای افراد معرفی شده، تحدید دامنه انتخاب رئیس قوه قضائیه، تعیین نصاب رأی گیری سخت تر برای انتخاب معرفی شدگان و نظارت استصوابی بر حقوق دانان منتخب مغایر با اصل نودویکم و نظریه تفسیری شماره ۱۶۸۲/۲۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ است. لذا مصوبه کمیسیون مبنی بر حذف تغییرات مذکور رافع ایرادهای شورای نگهبان و موافقت با آن مورد پیشنهاد است.