



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۰۶

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین:

روح‌اله مکارم

ناظران علمی:

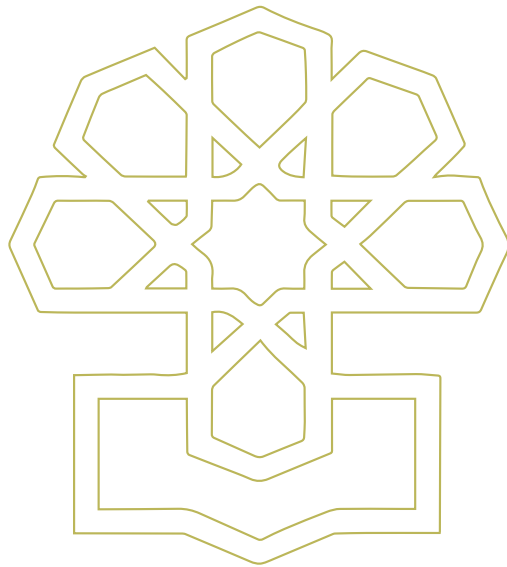
محمد صالحی
مهدی عبدالملکی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۴۸۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۸/۴



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق دو تبصره به قانون آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن»



مقدمه

طرح «الحاق دو تبصره به قانون آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن» در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۴ به شماره ثبت ۶۰۶ اعلام وصول شده است. هدف از این طرح مشارکت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور در برخی از فعالیت‌های نظارتی مجلس است. در طرح حاضر پیشنهاد شده است که «ماده (۱) - یک تبصره به عنوان تبصره «۹» به ماده (۲۱۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر الحاق می‌شود: تبصره «۹» - در اجرای این ماده در خصوص تحقیق و تفحص، مشارکت دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس در تحقیق و تفحص الزامی است.

ماده (۲) - یک تبصره به عنوان تبصره «۳» به ماده (۲۳۴) قانون به شرح زیر الحاق می‌شود:

تبصره «۳» - در جریان بررسی موضوع این ماده در کمیسیون مربوطه، مشارکت دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی الزامی می‌باشد.»



در خصوص این طرح ایرادات و نکات زیر ارائه می شود:

۱ طبق اصل هفتادوششم^۱ انجام تحقیق و تفحص در زمره وظایف نمایندگی است. لذا عضویت در هیأت تحقیق و تفحص از جمله حقوق نمایندگی است. همچنین در صدر اصل هشتادوپنجم^۲ تأکید شده است که حقوق نمایندگی قائم به شخص است. در نتیجه تمامی اعضای هیأت تحقیق و تفحص بایستی از میان نمایندگان مجلس انتخاب گردد. بند چهارم ماده (۲۱۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس^۳ نیز بر این نکته تأکید می کند. لذا اگر مقصود از ماده (۱) این طرح، عضویت اعضای غیر نماینده در هیأت تحقیق و تفحص است، این امر مغایر اصل هفتادوششم به نظر می رسد.

۲ اگر منظور از ماده (۱) طرح حاضر، همکاری کارشناسان با هیأت مذکور (بدون عضویت) است؛ در این خصوص نکاتی قابل طرح است. از یکسو با توجه به تبصره «۲» ماده (۲۱۲) قانون آیین نامه داخلی^۴ امکان استفاده از «کارشناسان مورد وثوق با تأیید هیأت رئیسه مجلس» در هیأت تحقیق و تفحص وجود دارد. این کارشناسان می توانند از کارشناسان مرکز پژوهش های مجلس یا دیوان محاسبات یا سایر دستگاه ها باشند. باین حال محتوای ماده مذکور از نظر «لزوم تأیید هیأت رئیسه» و «عدم الزام کارشناسان به پذیرش درخواست همکاری» با محتوای طرح پیشنهادی متفاوت است. با این توضیح که در طرح حاضر، برای استفاده از کارشناسان مرکز پژوهش های مجلس یا دیوان محاسبات نیازی به اخذ مجوز از هیأت رئیسه نیست و هم چنین هم اکنون برای بهره مندی از فعالیت کارشناسان، هیأت تحقیق و تفحص درخواستی را ارائه می کند و کارشناس مدنظر حسب تمایل، می تواند درخواست را بپذیرد؛ اما الزامی برای پذیرش این موضوع ندارد. باین حال با تصویب این طرح، کارشناسان دو نهاد مزبور ملزم به همکاری با هیأت تحقیق و تفحص هستند.

از سوی دیگر با توجه به بند «ه» و «د» ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی^۵، این مرکز در تمامی موارد ملزم به همکاری و تأمین نیازهای اطلاعاتی هیأت رئیسه، کمیسیون ها و نمایندگان محترم است. در نتیجه به رغم عدم تصریح در قانون آیین نامه داخلی، هم اکنون در صورت درخواست، کارشناسان مرکز پژوهش ها ملزم به همکاری در اجرای مواد (۲۱۲) و (۲۳۴) قانون آیین نامه داخلی هستند. علاوه بر این در خصوص مشارکت دیوان محاسبات در فعالیت های نظارتی مجلس از جمله تحقیق و تفحص «قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» و «قانون دیوان محاسبات کشور» قابل ذکر است. در بند «۳» ماده (۲۱۹) قانون آیین نامه داخلی^۶، رئیس دیوان محاسبات مکلف شده است که به درخواست های نظارتی کمیسیون ها و هیأت های تحقیق و تفحص پاسخ مکتوب دهد. افزون بر این در ماده (۴۱) قانون دیوان محاسبات کشور^۷ نیز این دیوان مکلف به اظهار نظر به استعلام مجلس در حیطه وظایف شده است. در نتیجه به رغم عدم تصریح در قوانین مذکور، دیوان محاسبات نیز همانند مرکز پژوهش ها ملزم به همکاری در اجرای مواد (۲۱۲) و (۲۳۴) قانون آیین نامه داخلی است. باین حال با توجه به ضرورت اصلاح و کارآمدسازی فرایند اجرای مواد مذکور در قوانین فعلی، تصریح به الزام همکاری کارشناسان این دو نهاد در قانون آیین نامه داخلی پیشنهاد می گردد.

۱. اصل هفتاد و ششم: مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

۲. اصل هشتاد و پنجم: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست...»

۳. ماده (۲۱۲) - ... کمیسیون موظف است در مدت بیست روز اعضای هیئت تحقیق و تفحص را که حداقل یازده و حداکثر پانزده نفر خواهند بود از بین نمایندگان تعیین و به رئیس مجلس جهت صدور ابلاغ معرفی نماید ...

۴. تبصره «۲» - هیأت تحقیق و تفحص می تواند از کارشناسان مورد وثوق با تأیید هیأت رئیسه مجلس استفاده نماید. هیأت رئیسه موظف است تنخواه مورد درخواست هیأت را در اختیار رئیس هیأت قرار دهد تا براساس تصمیمات هیأت هزینه و با تأیید هیأت رئیسه به هزینه قطعی منظور شود.

۵. ماده (۲) - وظایف مرکز عبارتند از:

...

د) تأمین نیازهای اطلاعاتی کمیسیون ها و نمایندگان مجلس و برقراری نظام اطلاع رسانی.

ه) انجام پژوهش های موردی برحسب درخواست هیأت رئیسه، کمیسیون ها و نمایندگان مجلس.

۶. ماده (۲۱۹) - رئیس دیوان محاسبات کشور موظف به اجرای موارد زیر است:

۱. ...

۲. ...

۳. در اجرای وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی پاسخ درخواست های رئیس مجلس، رؤسای کمیسیون ها، نمایندگان مجلس، هیأت های تحقیق و تفحص و معاونت نظارت را که به صورت مکتوب دریافت می نماید در چهارچوب قانون دیوان محاسبات کشور تهیه و به صورت رسمی تسلیم نماید.

۷. ماده (۴۱) - دیوان محاسبات کشور علاوه بر موارد پیش بینی شده در این قانون موضوعات مرتبط با وظایف دیوان محاسبات را که از طرف مجلس شورای اسلامی حسب مورد به آن ارجاع می شود رسیدگی و اظهار نظر می نماید.

۳ شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ از اصل پنجاه و پنجم بیان می‌دارد: «اصل پنجاه و پنجم ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است». لذا صلاحیت دیوان محاسبات صرفاً محدود به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور لحاظ شده است و خارج از این اعتبارات دیوان محاسبات صلاحیت رسیدگی ندارد. به عبارت بهتر، استفاده از کارشناسان دیوان محاسبات در انجام وظایف نظارتی مجلس به حسابرسی اعتبارات مذکور در قانون بودجه محدود است و بهره‌گیری از ظرفیت این سازمان برای رسیدگی و حسابرسی اعتبارات خارج از بودجه کل کشور مغایر نظریه تفسیری شورای نگهبان به نظر می‌رسد. این در حالی است که در طرح حاضر، دایره شمول الزام به مشارکت دیوان محاسبات نسبت به اعتبارات داخل یا خارج از بودجه فراگیر است. از این رو اطلاق مفاد هر دو ماده این طرح خلاف اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۴ با عنایت به ماده (۲۱۴) و تبصره «۱» ماده (۲۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی^۱، گزارش تهیه شده می‌تواند جهت رسیدگی به جرائم و تخلفات و تعقیب مجرمان به قوه قضائیه یا نهادهای شبه قضایی ارسال گردد. در واقع باید این گزارش به صورت حقوقی نگارش یابد تا قابلیت رسیدگی قضایی را داشته باشد. این در حالی است که یکی از مشکلات گزارش‌های اجرای مواد (۲۱۲) و (۲۳۴) این قانون، عدم نگارش مناسب و عدم قابلیت استناد مرجع قضایی به این گزارش‌هاست. از این رو به جهت غنای حقوقی گزارش‌های فوق، الزام به همکاری کارشناسان حقوقی در اجرای این مواد پیشنهاد می‌گردد. ۵ با توجه به موضوع مواد (۲۱۲) و (۲۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۲ و اهمیت مخفی نگهداشتن اسناد و اوراق فعالیت‌های نظارتی مذکور تا قبل از قرائت گزارش در صحن، پیشنهاد می‌شود که الزام همکاری دو نهاد مذکور حسب مورد منوط به درخواست هیئت تحقیق و تفحص یا کمیسیون مربوطه گردد.

۶ با توجه به ضرورت درج کامل نام مؤسسات و نهادها در متون قانونی، پیشنهاد می‌شود در ماده (۱) این طرح، عبارت «شورای اسلامی» پس از عبارت «مرکز پژوهش‌های مجلس» اضافه گردد.

۷ با توجه به ضوابط قانون نویسی، تبصره به عنوان نوعی استثنا بر حکم مذکور در ماده تلقی می‌گردد. با عنایت به محتوای طرح حاضر، ذکر آنها در قالب دو تبصره مغایر ضوابط قانون نویسی به نظر می‌رسد. لذا پیشنهاد می‌شود که محتوای طرح حاضر به عنوان یک بند از مواد (۲۱۲) و (۲۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی جایابی شوند و عنوان طرح نیز متناسب با آن تغییر نماید.

۱. ماده (۲۱۴) - در صورتی که در گزارش کمیسیون، تخلف احرار و درخواست تعقیب شود، متخلف توسط هیأت رئیسه مجلس حسب مورد به قوه قضائیه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می‌شود تا خارج از نوبت تقاضای کمیسیون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه آن را به کمیسیون اعلام نماید.

ماده (۲۳۴) - هرگاه حداقل ده نفر از نمایندگان و یا هر کدام از کمیسیون‌ها، عدم رعایت شئون و نقض یا استنکاف از اجرای قانون یا اجرای ناقص قانون توسط رئیس جمهور و یا وزیر و یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه آنان را اعلام نمایند، موضوع بلافاصله از طریق هیأت رئیسه جهت رسیدگی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌گردد.

کمیسیون حداکثر ظرف مدت ده روز موضوع را رسیدگی و در صورت وارد بودن با اظهار نظر صریح، گزارش خود را از طریق هیأت رئیسه به مجلس ارائه می‌دهد.

۲. تبصره «۶» - ارائه و انتشار هرگونه اطلاعات مربوط به تحقیق و تفحص به هر شکل و عنوان از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی و اعضای هیأت تحقیق و تفحص تا زمان چاپ گزارش جهت قرائت در صحن علنی ممنوع می‌باشد.

طرح «الحاق دو تبصره به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۹ و اصلاحات بعدی آن» با هدف الزام به مشارکت دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در برخی فرایندهای نظارتی مجلس اعلام وصول شده است. با توجه به ضرورت افزایش کیفیت، کارآمدسازی و تسهیل در تهیه گزارش‌های نظارتی، کلیات این طرح مورد تأیید است. با این حال برای رفع برخی ملاحظات به خصوص نکاتی ناظر بر اصول پنجاه و پنجم و هفتاد و هشتم، پیشنهاد می‌شود با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این طرح به شکل زیر اصلاح گردد:

ماده (۱) - عبارت زیر پس از عبارت «یک دبیر انتخاب می‌کنند» در ماده (۲۱۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اضافه می‌گردد:

«در صورت درخواست هیأت، کارشناسان دیوان محاسبات کشور در حدود مقرر در اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ملزم به همکاری با هیأت مذکور هستند».

ماده (۲) - در تبصره «۲» ماده (۲۱۲) عبارت «هیأت مکلف است از همکاری و مشاوره حداقل یک کارشناس حقوقی با پنج سال سابقه فعالیت حقوقی و مورد وثوق با تأیید هیأت رئیسه استفاده کند.» بعد از «هیأت رئیسه مجلس استفاده نماید» اضافه می‌گردد.

ماده (۳) - عبارت زیر به انتهای ماده (۲۳۴) قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌گردد:

در صورت درخواست کمیسیون، کارشناسان دیوان محاسبات در حدود مقرر در اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ملزم به همکاری با کمیسیون هستند. «هیأت مکلف است از همکاری و مشاوره حداقل یک کارشناس حقوقی با پنج سال سابقه فعالیت حقوقی و مورد وثوق با تأیید هیأت رئیسه در تهیه گزارش استفاده کند».

