

به نام خدا



اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ و
قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مجلس مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ »
(ارتقا شفافیت مجلس شورای اسلامی)

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

مقدمه

طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان به شماره ثبت (۲۰۳) اصلاحاتی با محوریت شفاف کردن سوابق علمی - اجرایی، حقوق و مزایای دریافتی، هدایا، تأخیر و غیبت، سؤالات، استيضاح، مشارکت در رأی گیری ها و نطق های منتخبان مردم از طریق سامانه اطلاع رسانی مجلس شورای اسلامی جهت اطلاع عموم پیش بینی کرده است. طراحان با هدف افزایش مشارکت و اعتماد عمومی در فرایند تصمیم گیری های کلان و ارتقای عملکرد مجلس شورای اسلامی از طریق به کارگیری ابزار شفافیت نسبت به نمایندگان و وظایف نمایندگی، مصادیقی را شناسایی و مطرح کرده اند. در ادامه گزارش به بررسی ابعاد کارشناسی و تخصصی این طرح می پردازیم.

شماره ثبت:

۲۰۳

شماره چاپ:

۲۱۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۷/۷

بررسی طرح

دفتر مطالعات حقوقی

ماده (۱): اصلاح تبصره «۲» و الحاق یک تبصره به عنوان تبصره «۳» به ماده (۳۶) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش

- طبق بند «۴» ماده (۲۶) آیین نامه داخلی «بررسی و تشخیص صلاحیت نامزدهای عضویت در کمیسیون های تخصصی» جزء وظایف شعب شناسایی شده است. بر همین اساس ذیل تبصره «۲» ماده (۳۶) فعلی تصریح شده است، معاونت قوانین سوابق علمی - اجرایی نمایندگان در اختیار سایر نمایندگان قرار دهد تا شعب امکان بررسی صحیح و دقیق صلاحیت نامزدی نمایندگان جهت عضویت در کمیسیون های تخصصی را داشته باشند؛ لکن در طرح پیشنهادی صرفاً اعلام عمومی سوابق علمی - اجرایی نمایندگان توسط خودشان از طریق ثبت در سامانه اطلاع رسانی پیش بینی شده است. این امر اولاً فاقد ضمانت اجرای مؤثر در موارد عدم اعلام و ثبت در سامانه است، ثانیاً در صورت عدم اعلام و ثبت توسط نمایندگان، فرایند بررسی صلاحیت های تخصصی در شعب با مشکل مواجه می شود، در حالی که طبق تبصره فعلی، معاونت قوانین مکلف است سوابق مربوط را آماده و در اختیار سایر نمایندگان قرار دهد.

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۹۹۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۰/۱۹



از این رو پیشنهاد می‌شود اسناد و مدارک مندرج در تبصره پیشنهادی، طبق روال فعلی در اختیار معاونت قوانین قرار گرفته، بارگذاری و اطلاع‌رسانی شود و بررسی سوابق و مدارک جهت تعیین کمیسیون منوط به ارائه کامل و صحیح اسناد و مدارک مورد درخواست گردد.

ماده (۲): الحاق یک تبصره به عنوان تبصره «۲» به ماده (۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

- ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف به راه‌اندازی سامانه حقوق و دستمزد و از سوی دیگر تمامی قوا و دستگاه‌های اجرایی را موظف به ارائه و ثبت اطلاعات نموده است؛ لکن به دلیل عدم وضع ضمانت اجرای مؤثر و نبود عزم و اراده جدی تمامی قوا و دستگاه‌ها، اجرای این حکم قانونی بلا تکلیف مانده است.

تبصره پیشنهادی علاوه بر حقوق دریافتی نمایندگان، اعلام همه مزایای دریافتی نمایندگان به تفکیک و به صورت ماهانه را پیش‌بینی نموده است. تبصره مذکور نسبت به ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه جامع‌تر بوده و به افناع افکار عمومی نسبت به لزوم برخورداری برخی مزایا برای نمایندگان کمک خواهد کرد؛ از طرفی شایعات رسانه‌ها و سوگیری جریان‌های سیاسی را کاهش خواهد داد. لکن تبصره مزبور به دلیل فقدان ضمانت اجرای مؤثر سرنوشتی همچون سامانه حقوق و دستمزد را خواهد داشت.

ماده (۳): اصلاح ماده (۸۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

- موضوع ماده (۸۸) ناظر به مرجع محاسبه ساعات تأخیر و غیبت نمایندگان در کمیسیون و صحن و شفافیت آن نزد نمایندگان است، و موضوع ماده (۸۹) مشخصاً به شفافیت تأخیر و غیبت غیرموجه نمایندگان برای عموم از طریق ثبت در مشروح مذاکرات می‌پردازد. اصلاحات پیشنهادی به منظور شفافیت تمامی غیبت‌ها و تأخیرهای نمایندگان اعم از موجه و غیرموجه از طریق ثبت در سامانه اطلاع‌رسانی مجلس، ماده (۸۸) قانون آیین‌نامه داخلی را اصلاح نموده است. بنابراین اصلاحات مذکور خارج از موضوع ماده (۸۸) بوده و مغایر اصول قانون‌نویسی است، لذا پیشنهاد می‌گردد، اصلاحات ذیل ماده (۸۹) طرح شود.

لازم به توضیح است موضوع تأخیر و غیبت نمایندگان^۱ ذیل ثبت ۵۳ بررسی و در کمیسیون تصویب و پس از عدم تصویب در صحن با اعمال ماده (۱۳۰) مجدداً به کمیسیون ارجاع شده است.

ماده (۴): الحاق یک ماده به عنوان ماده (۱۱۰) مکرر قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

- ماده پیشنهادی هیئت‌رئیس را مکلف نموده است ۴۸ ساعت پس از برگزاری جلسه رسمی اطلاعات ناطقان، انصراف و واگذاری وقت را در سامانه اطلاع‌رسانی ثبت و به اعلام عموم برساند. لازم به ذکر است تمامی مفاد بندهای پیشنهادی به جز واگذاری وقت، ذیل مشروح مذاکرات ثبت و ضبط می‌شود با این وجود ساماندهی اطلاعات تفکیک شده امکان نظارت مردم بر عملکرد نمایندگان را تسهیل می‌نماید.

ماده (۵): الحاق یک تبصره به ماده (۱۱۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

- براساس ماده (۱۱۸) قانون آیین‌نامه داخلی رأی‌گیری مخفی با ورقه شناسایی شده و شفافیت آراء به صورت مطلق در چارچوب آیین‌نامه داخلی پذیرفته نشده است. تبصره پیشنهادی هیئت‌رئیس را مکلف نموده است هر سه ماه یک‌بار اطلاعات مشارکت نمایندگان در رأی‌گیری‌ها را به تفکیک مخالف، موافق و ممتنع در سامانه اطلاع‌رسانی درج نماید.

۱. هیئت‌رئیس مکلف است ماهانه گزارش غیبت و تأخیر هر یک از نمایندگان در جلسات صحن و کمیسیون‌ها را در پایگاه اطلاع‌رسانی مجلس برای اطلاع عموم به صورتی که قابل خوانش رایانه‌ای باشد، منتشر کند.

بنابراین اولاً اطلاق تکلیف هیئت‌رئیس به اعلام و ثبت مشارکت نمایندگان در رأی‌گیری‌ها به تفکیک موضوعی در تعارض با سایر مواد آیین‌نامه داخلی مجلس اعم از مواد (۳۴،۴۰)، (۱۱۸) و ... است و مغایر اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. ثانیاً با عنایت به مطلق نبودن شفافیت آراء، شفاف نمودن بدون ضابطه آراء نمایندگان در موارد امنیتی و خاص، مشکل‌آفرین خواهد بود و مغایر «نظام اداری صحیح» موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است. این مورد نیز در طرح موسوم به شفافیت آرای نمایندگان مورد توجه واقع شده و مواد (۱۱۹، ۱۲۰، ۱۲۲ و ۱۲۶) اصلاح‌گردیده است. بنابراین در صورت اصرار بر اصلاح این ماده و مقید نمودن، اطلاق شفافیت مذکور در آن، در چارچوب اصلاح مواد (۱۱۹، ۱۲۲ و ۱۲۶) مصوبه پیشین کمیسیون به شرح زیر مورد پیشنهاد است:

پس از عبارت «آراء را»، عبارت «همراه با نمایش اسامی مخالفین، موافقین، ممتنعین و نمایندگانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند» به ماده (۱۱۹) اضافه می‌شود.

یک تبصره بدین شرح به ماده (۱۲۲) اضافه می‌شود: «در مواردی که حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان درخواست رأی‌گیری مخفی با ورقه دهند، ابتدا بدون بحث نسبت به درخواست رأی‌گیری شود و در صورت تصویب، در اصل موضوع مورد درخواست رأی‌گیری مخفی با ورقه انجام خواهد شد.»

ماده (۱۲۶) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده (۱۲۶) - در تمامی مواردی که رأی‌گیری در صحن به‌صورت الکترونیکی یا قیام و قعود و یا علنی با ورقه انجام می‌شود، اسامی نمایندگان موافق، مخالف و ممتنع و کسانی که در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند به ترتیب حروف الفبا در مشروح مذاکرات ثبت و تا پایان روز رأی‌گیری در پایگاه اطلاع‌رسانی رسمی مجلس برای عموم مردم منتشر می‌شود.

تبصره - اسامی کلیه تقاضاکنندگان رأی مخفی یا رأی علنی با ورقه و همچنین موارد مندرج در تبصره «۱» این ماده در صورت مشروح مذاکرات ثبت خواهد شد.

ماده (۶): الحاق یک ماده به‌عنوان ماده (۱۱۹) مکرر قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

- ماده پیشنهادی سامانه اطلاع‌رسانی مجلس را شناسایی نموده و هیئت‌رئیس مجلس را متولی به‌روزرسانی و مدیریت آن قرار داده است. با توجه به اینکه هم‌اکنون تارنمای رسمی مجلس شورای اسلامی^۱ فعال است؛ لذا تحقق تکالیف مقرر در این طرح با ارتقاء بخش‌های مختلف ذیل تارنمای مذکور میسر است. از طرفی به‌کارگیری واژه «ایجاد» ذیل ماده پیشنهادی، دلالت بر سازوکاری مجزا را به همراه دارد و مغایر بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی است. بنابراین پیشنهاد می‌شود عبارت «تارنمای رسمی مجلس شورای اسلامی» جایگزین «سامانه اطلاع‌رسانی» در تمامی متن طرح شود و هیئت‌رئیس به‌عنوان متولی مدیریت و به‌روزرسانی آن باشد.

ماده (۷): الحاق عبارت ذیل به انتهای ماده (۱۴۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

- عبارت پیشنهادی؛ اعلام عمومی و ثبت تمام مراحل تقدیم طرح‌ها و لوایح به مجلس و ارجاعات آن به کمیسیون توسط هیئت‌رئیس را مطرح نموده است. لکن مرحله اعلام وصول در صحن را بیان نکرده است، پیشنهاد می‌شود عبارت «اعلام وصول در صحن» نیز اضافه شود.

1. <https://law.parliran.ir>

مواد (۸) و (۹): الحاق یک تبصره به ماده (۲۰۷) و اصلاح تبصره «۲» ماده (۲۲۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
- اصلاحات پیشنهادی هیئت‌رئیس را مکلف کرده است فرایند سؤال و استیضاح توسط نمایندگان در تمامی مراحل از شروع تا آخرین وضعیت را به صورت دقیق روی سامانه اطلاع‌رسانی مجلس ثبت نمایند. پیشنهاد مذکور بستر نظارت فعال و دقیق از سوی آحاد جامعه نسبت به منتخبان خود را فراهم می‌نماید.

ماده (۱۰): الحاق یک ماده به عنوان ماده (۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

- ماده پیشنهادی در راستای رفع خلأ عدم شفافیت عمومی سفرها و مأموریت‌های رسمی نمایندگان، ارائه اطلاعات سفرهای خارجی کاری و غیرکاری نمایندگان در دو سطح الزامی و اختیاری مقرر کرده است. لکن توسعه شفافیت ارائه اطلاعات مربوط به سفرهای غیرکاری نمایندگان برای عموم ناقض حریم خصوصی آنها است و توجیه ندارد، بلکه نظارت‌پذیری نمایندگان در حین انجام وظایف قانونی و استفاده از منابع عمومی و ارائه گزارش از سفر در موارد غیرامنیتی مقصود است. بنابراین با عنایت به اینکه موضوع شفافیت سفرها سابقاً ذیل ثبت ۵۳ مورد بحث و بررسی قرار گرفته است، مصوبه سابق کمیسیون^۱ مورد پیشنهاد است.

ماده (۱۱): اصلاح ماده (۳) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان

- ماده پیشنهادی دریافت هدایا توسط نمایندگان را به دو دسته متعارف و غیرمتعارف تقسیم و دریافت هدایای متعارف مشروط به ثبت در سامانه اطلاع‌رسانی بلامانع دانسته است.

لکن پیشنهاد مذکور اولاً مفهوم هدیه تعریف نشده و اینکه هرگونه اعطایی به منزله هدیه است یا خیر؟ لذا مفهوم هدیه مبهم است. ثانیاً ملاک متعارف بودن هدایا یا حداقل مرجع تشخیص متعارف بودن هدایا را مشخص نکرده و از این حیث واجد ابهام است. ثالثاً تناسبی بین مجازات ممنوعیت دریافت هدایای غیرمتعارف و عدم ثبت هدایای متعارف نیست بلکه به صورت یکسان تخلف از هر یک را به ماده (۶) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان ارجاع داده است. لذا افزون بر عدم رعایت اصل تناسب، اطلاق ارجاع به ماده (۶) قانون مذکور مغایر مفاد بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر «عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا» است. گفتنی است، پیشنهادی اصلاح ماده (۳) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان ذیل ثبت (۷۵) مورد بررسی و تصویب در کمیسیون قرار گرفته و در مرحله ارجاع به صحن است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به نکات پیش‌گفته، شفافیت در عملکرد نمایندگان و وظایف قانونی آنها بستر «پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نمایندگان»، «فعال شدن نظارت مردم بر مجلس»، «ارتقای بلوغ سیاسی و اجتماعی مردم» و «جلب مشارکت و افزایش اعتماد عمومی در فرایند تصمیم‌گیرهای کلان» را فراهم می‌سازد. لکن ابهامات متعدد و عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای مؤثر در طرح پیشنهادی، مانع تحقق کامل و اجرایی شدن آن است. لذا مشروط به رفع ایرادهای فوق، تصویب کلیات این طرح مورد پیشنهاد است.

۱. هیئت‌رئیس هر کمیسیون مکلف است حداکثر تا یک هفته پس از انجام مأموریت، گزارش آن را به همراه اطلاعات مربوط از جمله: فهرست اعضا، هزینه‌ها، اهداف و نتایج؛ به صورتی که قابل خوانش رایانه‌ای باشد، برای اطلاع عموم منتشر نماید. در مورد اعضای هیئت‌رئیس مجلس این تکلیف به‌عهده هیئت‌رئیس است.

