



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۵۹۵

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

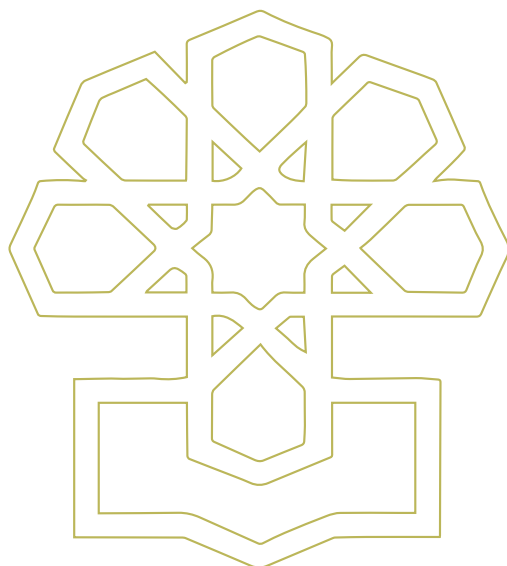
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۹۰۲۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۳/۲۸



دفتر مطالعات حقوقی



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس (رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه)»



روح‌اله مکارم^۱، محمد صالحی^۲، مهدی عبدالملکی^۲

مقدمه

طرح «اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس (رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه)»، به شماره ثبت ۵۹۵ در تاریخ ۱۳۹۹/۰۵/۲۹ اعلام وصول شده است. همان‌طور که در مقدمه توجیهی و مواد ابتدایی آن ذکر شده، این طرح با هدف اجرای بندهای «۹» و «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر «تعیین اولویت‌های قانونگذاری»، «انسجام قوانین» و «ابتنا بر نظرات کارشناسی» از شناسایی «طرح‌ها و لوایح ویژه» تقدیم شده است.

۱. تهیه و تدوین کننده.
۲. ناظران علمی.



خلاصه مدیریتی

طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس (رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه)» به شماره ثبت ۵۹۵ با هدف «تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری»، «انسجام قوانین» و «بنتا بر نظرات کارشناسی» ارائه شده‌است. این گزارش حاوی نکات زیر است:

۱. در طرح حاضر پیشنهاد ایجاد فرایند رسیدگی مجزایی برای «طرح‌ها و لوایح ویژه» شده‌است.
۲. «ویژه بودن» طرح‌ها و لوایح از طریق رأی دو سوم اعضای کمیسیون اصلی تعیین می‌گردند و صحن مجلس در این خصوص تعیین کننده نیست. لذا ممکن است نظر اعضای کمیسیون با نظر نمایندگان مجلس متفاوت باشد. تعیین اولویت قانون‌گذاری بدون داشتن شاخصه و به‌صورت جزیره‌ای (هر کمیسیون به‌صورت مستقل) ممکن نیست.
۳. عدم تعیین ملاک ماهوی برای تشخیص طرح‌ها و لوایح ویژه و تمایز آن با اعطای فوریت به طرح‌ها و لوایح از اشکالات طرح است.
۴. در طرح حاضر، رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه به‌صورت سه شوری در کمیسیون و تک شوری در صحن انجام می‌شود و نمایندگان پیشنهادها چاپ شده بر روی مصوبه کمیسیون را ابتدا به همان کمیسیون جهت رسیدگی ارسال می‌نمایند. در نهایت رأی‌گیری در صحن برای طرح‌ها و لوایح ویژه با اولویت گزارش کمیسیون صورت می‌پذیرد و در صورت عدم تصویب هر کدام از مواد مصوبه کمیسیون، آن ماده مجدد در کمیسیون رسیدگی می‌شود. در صورت عدم تصویب مجدد مصوبه کمیسیون، پیشنهاد نمایندگان رأی‌گیری می‌شود.

در تحلیل پیامدهای این طرح باید گفت که فرایند پیش‌بینی شده نه‌تنها باعث تسریع در تصویب طرح‌ها و لوایح نمی‌شود؛ بلکه اطلاع رسیدگی را به‌دنبال خواهد داشت. لذا با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس رد کلیات پیشنهاد می‌گردد.

کلیات

به‌نظر می‌رسد این طرح سعی دارد در یک طراحی چندجانبه پیشنهاد «طرح‌ها و لوایح ویژه» را ارائه کند. به این منظور برای اقبال نمایندگان مجلس به «کمیسیون محوری»، چند ویژگی همچون «تسریع در رسیدگی» و «داشتن حق رأی یکی از نمایندگان پیشنهاددهنده در کمیسیون» در کنار آن قرار داده شده است. این طراحی چندجانبه باعث شده که تقریباً بخش قابل توجهی از محتوای آیین‌نامه داخلی در خصوص فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون و صحن تغییر کند. محور اصلی تمامی این تغییرات شناسایی و تشخیص «طرح‌ها و لوایح ویژه» است.

مؤلفه‌های ممیزه «طرح‌ها و لوایح ویژه» نسبت به سایر طرح‌ها مشخص نیست. این طرح‌ها و لوایح باید چه ویژگی داشته باشند تا نمایندگان آنها را با دو سوم آرا در فرایندی متمایز به تصویب برسانند. در واقع طرح حاضر سعی کرده با شناسایی طرح‌های ویژه، آنها را به‌عنوان اولویت قانونگذاری تعیین کند. این درحالی است که تعیین اولویت قانونگذاری بدون داشتن شاخصه و به‌صورت جزیره‌ای (هر کمیسیون به‌صورت مستقل) ممکن نیست. پیامد این موضوع آن است که پس از تصویب این طرح، در کنار صف طرح‌های دو فوریتی و یک فوریتی برای رسیدگی در صحن، صف طرح‌ها و لوایح ویژه نیز اضافه می‌شود.

از سوی دیگر فرایند پیشنهادی در طرح حاضر منجر به افزایش سرعت رسیدگی و تصویب قانون نمی‌شود؛ چراکه دریافت نظرات نمایندگان در دو نوبت (قرائت اول و قرائت دوم) در کمیسیون و بررسی تمامی آنها بسیار زمانبر است. به‌عبارت دیگر وفق ماده (۲۰۶) طرح حاضر، طرح‌های عادی حداکثر یک‌ونیم ماه و طرح‌های یک فوریتی حداکثر ۲۳ روز برای رسیدگی فرصت دارند که دو بازه پنج روزه برای اخذ پیشنهاد سایر نمایندگان از این مدت کسر خواهد شد. از این‌رو بررسی طرح یا لایحه ویژه طی ۱۳ روز تحقق‌ناپذیر است و در صورت تلاش برای تخطی کمتر از زمان مذکور، فقط می‌توان از مدت زمان تهیه گزارش کارگروه یا رسیدگی به پیشنهادها در کمیسیون کاست. لذا با این طراحی، تسریع در رسیدگی کاملاً مقابل ابتدا بر نظرات کارشناسی و اتقان در رسیدگی است.

از منظر سوم، هم‌اکنون در آیین‌نامه داخلی مجلس، فرایند تعیین اولویت (مذکور در ماده (۱۰۰) قانون آیین‌نامه داخلی) و همچنین فرایند تعیین فوریت (مذکور در مواد (۱۵۴) تا (۱۶۲) قانون آیین‌نامه داخلی) آمده است. نسبت طرح‌ها و لوایح ویژه با طرح‌های دارای فوریت یا دارای اولویت مشخص نشده است و این ابهام می‌تواند در کار مجلس اختلال ایجاد کند. برای مثال آیا طرح‌های دو فوریتی یا سه فوریتی هم امکان رسیدگی به‌عنوان طرح‌ها و لوایح ویژه را دارند؟ همچنین چه‌بسا یک طرح یا لایحه عادی از نظر کمیسیون، به‌صورت ویژه رسیدگی شود. از این‌رو یک طرح عادی نسبت به طرح‌های یک فوریتی اولویت پیدا کند. درحالی که این رسیدگی به‌نوعی مغایر نظر اولیه مجلس مبنی بر عادی بودن آن است. همچنین با توجه به ابهام در مفهوم طرح‌ها و لوایح ویژه، نمی‌توان اولویت رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه را از زمان ارجاع به کمیسیون در نظر گرفت. چه‌بسا یک طرح یکسال پس از ارجاع به کمیسیون به‌عنوان طرح ویژه شناخته شود.

افزون بر این حجم تغییرات باعث شده است که برای مخاطب این سؤال پیش بیاید که آیا سایر قواعد عام در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه جاری است یا خیر؟ مثلاً آیا امکان رسیدگی به قوانین آزمایشی موضوع اصل هشتادوپنجم قانون اساسی از طریق طرح



ویژه وجود دارد؟

علی‌رغم اینکه یکی از اهداف مورد تأیید این طرح کمیسیون محوری است؛ اما تحقق آن از طریق تأسیس «طرح‌ها و لوایح ویژه» اشکالات مذکور را ایجاد می‌کند. لذا با توجه به ایرادهای مذکور رد کلیات طرح حاضر پیشنهاد می‌شود

جزئیات

در ابتدا باید گفت که طرح قصد الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی را دارد. لذا باید عنوان آن به «طرح الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» تغییر یابد. همچنین شیوه نگارش صدر طرح مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مبنی بر «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» است. به عبارت دیگر جایابی مواد الحاقی به صورت دقیق مشخص نشده است. پیشنهاد می‌شود عبارت «یک مبحث به عنوان «مبحث دوازدهم: نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه» به فصل اول از باب دوم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ بعد از ماده (۲۰۱) اضافه و متن زیر به عنوان ماده (۲۰۲) به قانون الحاق می‌شود و شماره مواد بعدی متناسب با آن تغییر می‌یابد» جایگزین عبارت صدر طرح شود. همچنین باید صدر این طرح به عنوان ماده «۱» شناسایی شود و پس از آن سایر مواد نیز به ترتیب شماره‌گذاری شوند.

ماده (۲۰۲)

۱. با توجه به اینکه فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه در کمیسیون و صحن متفاوت است، لذا باید تشخیص ویژه بودن یک طرح یا لایحه به صحن واگذار شود و صرفاً رأی کمیسیون در این زمینه نمی‌تواند کافی باشد.

۲. این ماده از نظر «ولویت رأی‌گیری در خصوص کلیات یا تشخیص ویژه بودن طرح یا لایحه» ابهام دارد.

ماده (۲۰۳)

۱. با توجه به ارائه الزام مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص ارائه گزارش نسبت به تمامی طرح‌ها و لوایح، ضرورت تشکیل کارگروه ماده (۱۴۲) برای تمامی طرح‌ها و لوایح ویژه ابهام دارد. واگذاری تشخیص این موضوع به کمیسیون مناسب به نظر می‌رسد.

۲. ماده (۲۰۳) پیشنهادی و تبصره‌های «۱» و «۲» آن نسبت به طرح‌ها و لوایح سه فوریتی ابهام دارد. با عنایت به اطلاق تبصره «۲»، اگر فرض شود که طرح‌ها و لوایح سه فوریتی در شمول این تبصره هستند؛ این سؤال پیش می‌آید که با توجه به اهمیت بیشتر طرح‌ها و لوایح سه فوریتی نسبت به دو فوریتی، چرا نمی‌توان طرح‌های و لوایح سه فوریتی را در زمان‌های عادی کمیسیون رسیدگی کرد.

۳. طبیعی است که رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه در کارگروه، مدتی به طول می‌انجامد. با این حال ماده (۲۰۳) از این نظر که در مدت رسیدگی کارگروه به این طرح‌ها، کمیسیون می‌تواند به سایر وظایف خود اقدام کند یا خیر ابهام دارد.

ماده (۲۰۴)

۱. برای ابتدا، طرح‌ها و لوایح بر نظرات کارشناسی دو تأسیس در قانون آیین‌نامه پیش‌بینی شده است: «کمیته ماده (۵۹)» و «کارگروه ماده (۱۴۹)». در کارگروه ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه تعیین اعضای کارگروه و ریاست آن با رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس است. با این حال در کمیته موضوع ماده (۵۹) تعیین اعضای کمیته و رئیس آن با کمیسیون مرتبط است. علی‌رغم این دو نهاد، در این طرح کارگروه جدیدی تشکیل شده است. اگرچه در طرح حاضر، این کارگروه با عنوان کارگروه ماده (۱۴۹) نامیده شده است؛ اما تفاوت‌های بنیادینی با آن دارد. به این صورت که این کارگروه متشکل از حداقل سه نفر از اعضای کمیسیون اصلی و یک نفر از هریک از کمیسیون‌های فرعی است. همچنین رئیس و نایب رئیس کارگروه از سوی کمیسیون اصلی انتخاب می‌شوند. در نهایت نیز باید گزارش کارگروه به تأیید نمایندگان عضو کارگروه برسد. لذا با عنایت به تفاوت‌های مذکور، نامیدن کارگروه ویژه به عنوان کارگروه ماده (۱۴۹) صحیح نیست و به نظر می‌رسد که ساختار این کارگروه به کمیته موضوع ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی نزدیک‌تر است. همچنین تأیید گزارش کارگروه از سوی نمایندگان عضو می‌تواند استقلال نظر کارشناسی را خدشه‌دار کند.

۲. منظور از عبارت «نظرات مردمی» از نظر شمول مردم غیردی‌نفع ابهام دارد. افزون بر این منظور از عبارت «کارشناس مستقل» از حیث نحوه استقلال ابهام دارد. آیا کارشناسان مستقل از دولت منظور است یا کارشناسان مستقل از احزاب سیاسی. لذا این ماده مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

۳. دریافت نظرات مردمی و کارشناسان مستقل «مذکور در تبصره ماده (۲۰۴) طرح حاضر اختصاصی به طرح‌ها و لوایح ویژه ندارد. همچنین عبارت «دریافت نظرات کارشناسان مستقل» با عبارت‌پردازی متفاوت در ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی ذکر شده است. لذا می‌توان هدف از تبصره مذکور را با اصلاح ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه محقق کرد.

ماده (۲۰۵)

۱. از ماده (۲۰۵) چنین برداشت می‌شود که قبل از رأی‌گیری در خصوص کلیات، طرح‌ها و لوایح ویژه در کارگروه بررسی می‌شوند. این درحالی است که باید ارجاع به کارگروه پس از تصویب کلیات طرح و لایحه باشد. در غیر این صورت ممکن است ارجاع به



کارگروه ضروری نباشد.

۲. در ماده (۲۰۵) طرح حاضر آمده است که «در صورت رد کلیات، مطابق ماده (۱۴۳) عمل خواهد شد». این درحالی است که ماده (۱۴۳) قانون آیین نامه داخلی در خصوص عدم تصویب کلیات طرح و لایحه در کمیسیون مطلبی ارائه نمی‌کند.

ماده (۲۰۸)

۱. قرائت اول و دوم اصطلاح ناآشنا در نظام حقوقی حاکم بر مجلس شورای اسلامی است.
۲. اخذ نظرات همه نمایندگان بر روی گزارش کارگروه در قرائت اول ضرورتی ندارد. وفق طرح حاضر طرح‌ها و لوایح ویژه سه بار در کمیسیون تا قبل از مطرح شدن در صحن بررسی می‌شوند (بررسی کلیات، قرائت اول و دوم). لذا تعدد بررسی در کمیسیون باعث کندی فرایند رسیدگی می‌شود. به عبارت بهتر در این طرح، کمیسیون رأساً گزارش کارگروه را بررسی نمی‌کند، بلکه در خلال بررسی پیشنهادهای نمایندگان با متن کارگروه مواجه می‌شود. از این رو بهتر است ابتدا نمایندگان کمیسیون متن کارگروه را رسیدگی و پس از تصویب در کمیسیون، متن به اطلاع سایر نمایندگان برای اخذ پیشنهاد برسد.
۳. عبارت «اظهارنظر سایر نمایندگان در کمیسیون بلامانع است» در ماده (۲۰۸) این طرح، سابقاً در ماده (۶۸) قانون آیین نامه داخلی مجلس^۱ مطرح شده است. ذکر مجدد آن ضرورتی ندارد.

۴. هم‌اکنون وفق ماده (۶۸) قانون آیین نامه داخلی، نمایندگان غیر عضو، در کمیسیون‌ها حق شرکت و اظهارنظر دارند؛ اما حق رأی ندارند. در طرح حاضر در برخی موارد این حق به نمایندگان غیر عضو اعطا شده است. اگر اعطای حق رأی به یکی از نمایندگان پیشنهاددهنده غیر عضو مفید ارزیابی می‌شود، لذا باید در تمامی طرح‌ها این حق به نمایندگان اعطا شود و انحصار آن در طرح‌های ویژه مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر تبعیض ناروا به نظر می‌رسد.

ماده (۲۱۰)

در ماده (۲۱۰) این طرح، ترتیب صحبت موافقین و مخالفین بیان نشده است. از این رو این ابهام ایجاد می‌شود که آیا می‌توان ابتدا دو موافق صحبت کنند و سپس مخالفین به ایراد سخن پردازند؟

ماده (۲۱۱)

۱. این ماده از نظر امکان یا عدم امکان نطق موافق و مخالف و نماینده دولت و نماینده کمیسیون و همچنین میزان و کیفیت آن نسبت به هر ماده ابهام دارد و مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.
۲. ماده (۲۱۱) از نظر دارا بودن یا نبودن حق رأی برای نمایندگان پیشنهاددهنده مبهم است و مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

ماده (۲۱۲)

در ماده (۲۱۲) بیان شده است که «در صورتی که گزارش کمیسیون در مورد هریک از مواد ارجاعی رأی نیاورد، پیشنهاد نمایندگان که در قرائت دوم در کمیسیون مورد رسیدگی قرار گرفته، قابل طرح خواهد بود». این درحالی است که باید آخرین پیشنهاد نمایندگان (پیشنهاد نمایندگان در مرحله ارجاع به کمیسیون) رأی‌گیری شود. چراکه پیشنهاد نمایندگان در قرائت مبتنی بر مصوبه کمیسیون در قرائت اول است. چه بسا مصوبه کمیسیون پس از ارجاع از صحن تغییرات زیادی داشته باشد و بررسی پیشنهادها در قرائت دوم بی‌فایده تلقی شود.

نتیجه‌گیری

طرح «اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس (رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه)» به شماره ثبت ۵۹۵ پیشنهاد تمیز «طرح‌ها و لوایح ویژه» را ارائه کرده است تا این طرح‌ها و لوایح در فرایند رسیدگی متفاوتی با سرعت بیشتری به تصویب برسند. به علت «عدم وجود ممیزات جهت تشخیص طرح‌ها و لوایح ویژه»، «تداخل نحوه تسریع در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ویژه با فرایند اولویت‌دهی و فوریت‌بخشی به طرح‌ها و لوایح» و «پیش‌بینی حداقل سه مرحله رسیدگی در کمیسیون»، فرایند پیش‌بینی شده در این طرح منجر به تحقق هدف اولیه آن نمی‌شود. علاوه بر این طرح حاضر مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و بند «۹» اصل سوم قانون اساسی به نظر می‌رسد. لذا پیشنهاد رد کلیات تقدیم می‌شود.

۱. ماده (۶۸) - هر نماینده به‌جز رئیس مجلس، ملزم است عضویت یکی از کمیسیون‌های تخصصی را بپذیرد و در صورت تمایل می‌تواند در کمیسیون‌های دیگر مجلس، با حق اظهارنظر و بدون حق رأی شرکت کند.

