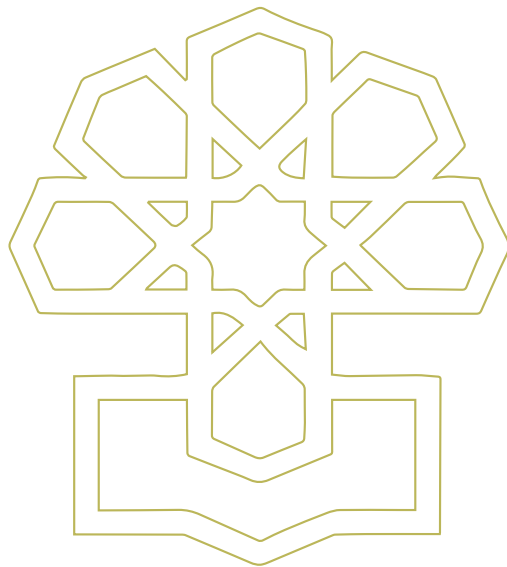




اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»



حمیدرضا گرامی پور

چکیده

طرح «اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» ناظر به اجرای اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می کند به صورت آزمایشی اجرا می شود. بر این اساس تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بیان می دارد که پس از انقضای زمان آزمایشی، این گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهند داشت. طرح حاضر در صدد ایجاد ضمانت اجرایی در زمان اعلام پایان مدت اعتبار قوانین آزمایشی و برای جلوگیری از عدم تعیین تکلیف قوانین آزمایشی در موعد مقرر خود، پیشنهاد داده شده است. براساس این طرح با اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس، پایان مدت اعتبار قوانین آزمایشی از سوی مجلس به روزنامه رسمی اعلام شده و در آن روزنامه چاپ و منتشر می شود. در حال حاضر تبصره «۱» این ماده تکلیف روشنی را برای پایان اعتبار قوانین آزمایشی تعیین کرده است. همچنین حسب بررسی های صورت گرفته، با وجود ضمانت اجرای مذکور در این طرح پیشنهادی همچنان امکان عدم تعیین تکلیف قوانین آزمایشی در پایان مدت اعتبار کاملاً محتمل است و مضافاً اینکه این طرح در متن و محتوا نیز اشکال هایی دارد؛ دستیابی به هدف مورد نظر با ابهام های زیادی روبه رو می شود. بنابراین به نظر می رسد این اصلاح نمی تواند حل مسئله مذکور را به دنبال داشته باشد. بنابراین **تصویب طرح پیشنهاد نمی شود.**

ناظران علمی (محمد صالحی، احمد حکیم جواد)، ویراستار ادبی (شیوا امین اسکندری)، صفحه آرا (نرجس امیراحمدی)



مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۷۷۲

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات حقوقی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۹۱۷۳

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۵/۳



طرح «اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۷۷۲ در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۰۲ به‌صورت عادی اعلام وصول شده است. حسب آنچه در مقدمه توجیهی طرح آمده است، با توجه به اینکه عدم اعلام پایان زمان اعتبار قوانین آزمایشی، مشکلاتی را برای دستگاه‌های اجرایی و ذی‌نفعان به‌وجود می‌آورد، این طرح درصدد ایجاد ضمانت اجرایی برای اعلام پایان مدت اعتبار قوانین آزمایشی است. بر این اساس طرح حاضر که به‌صورت ماده‌واحد ارائه شده است بیان می‌کند: «به انتهای تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی عبارت زیر اضافه می‌شود: مجلس موظف است پایان اعتبار قوانین موقتی را به روزنامه رسمی برای چاپ و انتشار اعلام نماید.»

بررسی کلیات طرح

ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۱ ناظر به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی^۲ است. براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. بر این اساس تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بیان می‌دارد که پس از انقضای زمان آزمایشی، این‌گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهند داشت. طرح حاضر، با هدف انضباط‌بخشی و شفافیت بیشتر و به‌عنوان ضمانت اجرایی برای عدم تعیین تکلیف قوانین آزمایشی در موعد مقرر خود، اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی را پیشنهاد داده است. این طرح بیان می‌کند که از طریق اصلاح این تبصره، پایان مدت اعتبار قوانین آزمایشی از سوی مجلس به روزنامه رسمی اعلام شده و در آن روزنامه چاپ و منتشر شود. لکن حسب بررسی‌های صورت گرفته و اشکال‌های موجود در طرح که به تفصیل بیان خواهد شد؛ به‌نظر می‌رسد این اصلاح نمی‌تواند حل مسئله مذکور را به‌نحو کامل به‌دنبال داشته باشد.

بررسی جزئیات طرح

۱ با توجه به اینکه طرح حاضر، پیرامون بخشی از اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است که ناظر به «قوانین آزمایشی» صحبت کرده و ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و به‌ویژه تبصره «۲» آن -که این طرح در اصلاح آن ارائه شده است- درباره «قوانین آزمایشی» می‌باشد؛ به کار بردن اصطلاح «قوانین موقتی» در طرح حاضر صحیح نیست.

۲ حسب طرح مذکور، مجلس باید پایان اعتبار این قوانین را به روزنامه رسمی برای چاپ و انتشار اعلام کند. این پیشنهاد می‌تواند با این تالی فاسد روبه‌رو شود که اگر مجلس این وظیفه را نیز مانند وظیفه تعیین تکلیف انجام ندهد یا روزنامه رسمی این کار را نکند به‌معنای تمدید مدت قانون آزمایشی است. در این صورت مفهوم مخالف این طرح بیانگر این می‌شود که عدم اعلام مجلس یا عدم انتشار روزنامه رسمی به‌منزله این است که زمان تأثیر قانون آزمایشی به پایان نرسیده است. درحالی‌که این برداشت

۱. ماده ۱۶۳- در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دائمی دارند به کمیسیون‌های خود و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به کمیسیون‌های خود یا به دولت تفویض می‌کند.

تبصره ۱- دولت باید حداقل شش‌ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد. هیئت‌رئیس موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد.

طرح یا لایحه می‌تواند به‌صورت ماده‌واحد و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود.

تبصره ۲- پس از انقضای زمان آزمایشی، این‌گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهند داشت.

تبصره ۳- مدت اجرای اصلاحیه‌های قانون آزمایشی و برنامه توسعه تابع مدت اجرای اصل قانون خواهد بود.

۲. اصل ۸۵- سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئت واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتادودوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به‌ترتیب مذکور در اصل نودوششم با شورای نگهبان است. علاوه‌براین، مصوبات دولت نباید مخالفت قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

در تعارض با ماده (۱۶۳) آیین‌نامه داخلی مجلس و تبصره‌های ذیل آن می‌باشد و عدم اعلام نهادهای مذکور نمی‌تواند به معنی تمدید مهلت قوانین آزمایشی تلقی شود.

۳۳ حسب مطالعه و بررسی روند تصویب تمامی قوانین آزمایشی، مشاهده شد که مسئله بی‌توجهی به پایان اعتبار قوانین آزمایشی و در نتیجه دائمی شدن آنها در زمانی کوتاه یا طولانی پس از پایان مهلت اعتبار آنها، یکی از چالش‌های اصلی قوانین آزمایشی است. همچنین تا حدی تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در این باره تعیین تکلیف کرده است. توضیح اینکه دولت باید شش ماه قبل از پایان اعتبار قوانین آزمایشی و هیئت‌رئیس مجلس نیز تا قبل از پایان مدت آزمایشی بودن، وضعیت آنها را از جهت تمدید یا دائمی شدن تعیین تکلیف کرده و طرح یا لایحه دائمی شدن یا اصلاح قانون آزمایشی را ارائه دهد. بررسی‌های صورت گرفته در قوانین آزمایشی نشان می‌دهد که دولت و مجلس متوجه پایان اعتبار قوانین مذکور در موعد مقرر بوده‌اند، گذشته از اینکه حل چالش پس از اعلام روزنامه رسمی نیز محل ابهام است و اعلام پایان مدت قوانین مذکور از سوی نهاد روزنامه رسمی نمی‌تواند ضمانت اجرای قوی و مناسبی برای این ترک فعل باشد. چه اینکه پس از اعلام روزنامه رسمی نیز امکان این بلا تکلیفی تا حد زیادی وجود دارد. البته اعلام زمان پایان اعتبار قوانین آزمایشی توسط روزنامه رسمی، از جهت اینکه مشمولان و مجریان قانون آزمایشی از انتهای مدت اعتبار آن قانون مطلع می‌شوند مفید است، لکن مادامی که قانون آزمایشی توسط مجلس تعیین تکلیف نشده باشد، ابهام در اجرا همچنان باقی است و این معضل در عمده قوانین آزمایشی وجود داشته است. البته در بخشنامه‌ای از شورای عالی قضایی، برای دوری از بلا تکلیفی و به استناد اصل یکصد و هفتاد و ششم در خصوص استمرار اعتبار قانونی آزمایشی سازوکاری پیش‌بینی شده است.^۱

خلاصه اینکه آیا ضمانت اجرای مذکور می‌تواند کارکرد مناسب داشته باشد یا نه، محل ابهام جدی است.

۳۴ با بررسی‌های صورت گرفته در قوانین اساسی تعدادی از کشورها از جمله آمریکا و انگلیس و به ویژه فرانسه که چارچوب قانون اساسی کشور ما تا حد زیادی شبیه قانون اساسی این کشور است، وجود قوانین آزمایشی در دیگر کشورها یافت نشد تا حسب تجربه و راهکار آنها و با بررسی تطبیقی راه حل دیگری برای حل این مسئله پیدا شود. توجه به این نکته ضروری است که حسب بند «۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، حدود اختیارات و صلاحیت در تصویب قوانین آزمایشی موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی و تعریف روشن و مشخص از آن، باید توسط مجلس شورای اسلامی صورت گیرد تا ابهامات پیرامون قوانین آزمایشی و شیوه اجرا و ضمانت اجرای پایان اعتبار آن، حسب آن تعریف دقیق، مشخص شود. فلذا اجرای این بند از سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و تعریف دقیق قانون آزمایشی و ویژگی‌های آن می‌تواند معضلات متعدد پیرامون این گونه قوانین را پاسخ دهد.

نتیجه‌گیری

طرح «اصلاح تبصره «۲» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که با هدف ایجاد ضمانت اجرا برای اعلام پایان مدت اعتبار قوانین آزمایشی، مطرح شده است با اشکال‌هایی در متن و محتوا مواجه است و دستیابی به هدف مورد نظر آن نیز محل ابهام است؛ مضافاً اینکه مفاد آن در تعارض با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد. **بر این اساس تصویب این طرح پیشنهاد نمی‌شود.**

۱. بخشنامه به کلیه مراجع قضایی کشور: نظر به اینکه برخی مقامات قضایی نسبت به اعتبار بعضی از قوانین آزمایشی که مدت آنها منقضی شده است از شورای عالی قضایی استعلام نموده‌اند، لزوماً متذکر می‌گردد تا تصویب نهایی قوانین مذکور که فعلاً در مجلس شورای اسلامی مطرح است، با توجه به اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی که مقرر نموده: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوی را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقض یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه، از رسیدگی به دعوی و صدور حکم امتناع ورزد.» و نظر به اینکه مجلس شورای اسلامی قوانین آزمایشی مذکور را تصویب کرده و شورای نگهبان، مطابقت آنها با موازین شرعی را تأیید نموده است، در نتیجه باید مقررات مذکور را که مبتنی بر منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر و مورد تأیید شورای محترم نگهبان است، از جمله مصادیق منابع معتبر و مستند به فتاوی معتبر دانست و آنها را قابل استناد محسوب نمود، و نظر به اینکه لزوم وحدت رویه در محاکم و دادسراها ایجاب می‌کند که احکام مبتنی بر متن واحدی باشند، علی‌هذا مقتضی است محاکم و دادسراها با استناد به قوانین آزمایشی و با این مضمون: «به استناد قانون ... که مبتنی بر منابع معتبر اسلامی و از جمله فتاوی معتبر است و مستنداً به اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی...» حکم قضیه را صادر نمایند. موسوی اردبیلی - شورای عالی قضایی

