



اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی »



حمیدرضا گرامی پور

چکیده

طرح «اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» ناظر به قوانین آزمایشی است که حکم کلی آن در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی بیان شده است. با توجه به اینکه هم‌اکنون در ارائه طرح‌ها و لوایح دائمی شدن قوانین آزمایشی به صورت ماده واحده از طرف نمایندگان مجلس یا دولت الزامی وجود ندارد؛ و طرح یا لایحه می‌تواند به صورت ماده‌واحد باشد. وفق مقدمه توجیهی، طرح حاضر حسب ضرورت صرفه‌جویی در وقت مجلس و نمایندگان، پیشنهاد شده است تا براساس آن، امکان ارائه طرح یا لایحه دائمی شدن قوانین آزمایشی به صورت ماده واحده، به الزام، تبدیل وضعیت پیدا کرده و طرح‌ها و لوایح دائمی شدن قوانین آزمایشی صرفاً به صورت ماده واحده به مجلس ارائه شوند.

لکن براساس بررسی‌های صورت گرفته، طرح مذکور با چند اشکال اساسی روبه‌رو است: اولاً اینکه، تغییر مورد نظر به دستیابی به هدف مذکور در مقدمه توجیهی طرح منجر نمی‌شود، ثانیاً، کلیات این طرح مغایر با اصول قانون اساسی به نظر می‌رسد و ثالثاً، تغییر مورد نظر در این طرح سبب ایجاد تعارض در این تبصره و تعدادی دیگر از مواد قانون آیین نامه داخلی مجلس خواهد شد. فلذا به نظر می‌رسد این اصلاح با هدف قانون اساسی در مورد ایجاد و تصویب قوانین آزمایشی و فلسفه شکل‌گیری این نوع قوانین دارای مغایرت است. بنابراین تصویب کلیات طرح پیشنهاد نمی‌شود.

ناظران علمی (احمد حکیم جوادی، محمد صالحی)، ویراستار ادبی (سیده مرضیه موسوی)، صفحه‌آرا (نرجس امیراحمدی)



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات لایحه:

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۷۴۶

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات حقوقی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۹۳۰۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۷/۱۰



۱. مقدمه

طرح «اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۷۴۶ در تاریخ ۱۴۰۰/۰۹/۱۷ اعلام وصول شده است. ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۱ ناظر به قوانین آزمایشی است که حکم کلی آن در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی^۲ بیان شده 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 می‌نماید به‌صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. بر این اساس تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بیان می‌دارد که هیئت رئیسه مجلس موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، این قوانین تعیین تکلیف شده باشند. همچنین در ذیل این تبصره پیرامون این طرح‌ها یا لایح آمده است: «طرح یا لایحه می‌تواند به‌صورت ماده واحده و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود». با توجه به اینکه هم‌اکنون در ارائه طرح‌ها و لایح دائمی شدن قوانین آزمایشی یا تمدید آن به‌صورت ماده واحده از طرف طراحان یا دولت الزامی وجود ندارد؛ در مقدمه توجیهی طرح حاضر بیان شده حسب ضرورت صرفه‌جویی در وقت مجلس و نمایندگان، اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس را پیشنهاد شده است تا براساس آن امکان ارائه طرح یا لایحه دائمی شدن قوانین آزمایشی به‌صورت ماده واحده، به الزام، تبدیل شده و طرح‌ها و لایح دائمی شدن قوانین آزمایشی صرفاً به‌صورت ماده واحده به مجلس ارائه شوند. این طرح که به‌صورت ماده واحده ارائه شده، بیان می‌کند:

«ماده واحده- در فراز آخر تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی کلمه می‌تواند به کلمه باید اصلاح می‌شود.»

۲. بررسی طرح

نکته مهمی که ابتدا باید مورد توجه قرار گیرد این است که حسب مطالعات تطبیقی صورت گرفته، وجود قانونی به‌عنوان قانون آزمایشی با مختصات موجود در قانون اساسی کشورمان، در مطالعه تطبیقی برخی نظام‌ها^۳ مشاهده نشد و نمی‌توان از الگو و تجربه آنها در حل معضلات و چالش‌های این نوع قوانین استفاده کرد. همچنین در طول سالیان تصویب و بازنگری قانون اساسی، بحث مبسوط نیز بین حقوق‌دانان پیرامون تعریف قوانین آزمایشی و مشخصات آن نشده و هیچ‌گاه در کانون توجه نبوده است. مضافاً اینکه در مشروح مذاکرات شورای قانون اساسی و شورای بازنگری و شورای نگهبان نیز چیزی بیشتر از آنچه از خود اصل هشتادوپنجم قانون اساسی پیرامون قوانین آزمایشی قابل برداشت است، استفاده نمی‌شود. بنابراین با توجه به این مطالب نمی‌توان تعریف دقیقی از قانون آزمایشی ارائه داد. بند «۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۴، تعریف روشن و مشخص قوانین آزمایشی را از مجلس شورای اسلامی مطالبه کرده است که اهتمام به این مهم می‌تواند راه‌حل کثیری از چالش‌های پیرامون قوانین آزمایشی باشد.

تبصره «۱» ماده (۱۶۳) ناظر به کلیت تعیین تکلیف قوانین آزمایشی، اعم از تمدید آنها یا دائمی شدن آنهاست و به همین

۱. در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، طبق اصل هشتادوپنجم 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. هیئت رئیسه موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد. طرح یا لایحه می‌تواند به‌صورت ماده واحده 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. سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی 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 به ترتیب مذکور در اصل نودوششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف 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.

۳. از جمله فرانسه، آمریکا، انگلیس.

۴. تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه»، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل یکصدوسی‌وهشتم»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل هشتادوپنجم»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل یکصدوسی‌وچهارم»، «آرای وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل یکصدوشصت‌ویکم» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور براساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی.



ترتیب ذیل تبصره نیز بر عموم این امر نظر دارد. فلذا تغییر عبارت «می‌تواند» به «باید» فقط به دائمی شدن بر نمی‌گردد و ناظر به تمدید قانون نیز می‌شود. فلذا به این ترتیب هدف طراحان تأمین نمی‌شود؛ چراکه براساس آنچه در مقدمه توجیهی آمده است، طرح حاضر درصدد بوده صرفاً در مورد دائمی شدن قوانین مذکور باشد و نه تمدید آنها؛ درحالی که تبصره مذکور شامل عموم این موارد می‌شود.

۳ همچنین اگر عبارت پایانی تبصره «۱» این ماده را فقط ناظر به دائمی شدن این نوع قوانین بدانیم و ایراد قبلی را نادیده گرفته یا اصلاح کنیم، همچنان اشکال دیگری باقی می‌ماند و آن این است که در صورتی که تصمیم مجلس در زمان تمدید یا دائمی کردن، اصلاح موادی از قانون آزمایشی باشد، حسب ماده (۱۳۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۱ [۱] نمی‌توان آن را به‌صورت ماده واحده ارائه داد و باید مواد و تبصره‌ها بررسی و رأی‌گیری شود. همچنین در صورتی که اصلاحات به‌صورت بندهای ماده واحده مطرح شوند، باز هم براساس بند «ب» ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی^۲ [۱] نمی‌توان آنها را به‌صورت یکجا رأی‌گیری کرد. بنابراین به‌نظر می‌رسد هدف یکبار رأی‌گیری کردن و در نتیجه صرفه‌جویی در وقت نمایندگان، با تغییر کلمه «می‌تواند» به «باید» تأمین نمی‌شود و با توجه به اصول نگارش قانون و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری حکم مزبور مبهم و غیرشفاف می‌باشد. فلذا حسب آنچه در موارد ۲ و ۳ بیان شد، با اصلاحات مذکور ایراد مورد نظر رفع نمی‌شود.

۴ نکته اصلی‌تر اینکه حسب اصول پنجاه‌هشتم،^۳ شصت‌ودوم^۴ و هفتادویکم^۵ قانون اساسی^۲، قانونگذاری با همه نمایندگان مردم در مجلس است و اختیار وضع قوانین در عموم مسائل کشور با مجلس شورای اسلامی است. همچنین حسب مفاد اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نمی‌توان این اختیار را به عده‌ای خاص از نمایندگان داد و وضع قوانین آزمایشی صرفاً مربوط به دوران ضرورت است. بر همین اساس هم مدت زمان این ضرورت و اجرای قانون آزمایشی را مجلس شورای اسلامی تعیین می‌کند و هم تصویب دائمی باید با خود مجلس باشد. مضافاً اینکه در زمان بررسی و تصویب قانون دائمی، متن مورد بررسی که به‌عنوان قانون آزمایشی بوده، با پایان یافتن مدت آزمایشی، حسب تبصره «۲» همین ماده دیگر معتبر نبوده و به‌عنوان قانون تلقی نمی‌شود. فلذا لازم است با پایان یافتن مدت زمان ضرورت و آزمایشی بودن، همانند تصویب سایر قوانین، تمام طرح یا لایحه پیشنهادی آن مورد بررسی قرار گیرد که حسب مذاکرات ممکن است اصلاحات یا حذفیات متعددی نسبت به متن اولیه پیدا کند. بنابراین بررسی تمامی مواد و اجزا قوانین آزمایشی قبل از تصویب شدن دائمی، هرچند به ظاهر وقت نمایندگان و مجلس محترم را بیشتر می‌گیرد، لکن حسب نقش والای قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، مناسب است مورد اهتمام قرار گرفته تا قوانین دائمی کشور با مواد و جزئیات آنها در صحن مجلس بررسی شود.

۵ همچنین فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس باید به‌صورت ماده به ماده همراه با صحبت موافقین و مخالفین باشد. این موضوع در نظرات شورای نگهبان قابل مشاهده است. برای نمونه مجلس شورای اسلامی در ماده (۸) طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»^۶ (دوره نهم، شماره ثبت ۳۷۷) پیش‌بینی کرده بود که طرح‌ها و لوایح که بیش از ۵۰ ماده داشته باشند، با ترتیبات خاصی به‌صورت یکجا به رأی گذاشته شوند. شورای نگهبان این ماده را مغایر قانون اساسی تشخیص داد.^۷ وفق این نظر «اتلاق ماده (۸)... نسبت به مواردی که مصوبه به تصویب کمیسیون نرسد و یا نظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء و نیز پیشنهادات نمایندگان استماع نشود، اشکال دارد. به‌علاوه نظر به اینکه از اصول متعدد قانون اساسی شورایایی بودن امور مجلس استفاده می‌شود، لازم است رأی‌گیری در خصوص هریک از مواد و اجزا طرح یا لایحه به‌صورت انحلالی انجام گیرد. همچنین در مواردی که طرح یا لایحه شامل مواد و اجزا متعدد کثیری می‌باشد، تصویب مجموعی و کل آن با عنایت به تعداد مخالفین و موافقین و زمان مقرر برای آنان از این جهت نیز واجد اشکال می‌باشد.»^[۳]

۱. ماده ۱۳۸ - نمایندگان مجلس و دولت نمی‌توانند یک طرح یا لایحه قانونی را که بیش از یک موضوع دارد به‌عنوان ماده واحده پیشنهاد و تقاضای تصویب نمایند. در صورتی که طرح یا لایحه مشتمل بر بیش از یک موضوع باشد، باید مواد و تبصره‌ها جزء‌به‌جزء طرح و مورد شور قرار گیرد. هیئت رئیسه موظف است قبل از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح مفاد این ماده را رعایت نماید. لایحه بودجه سالانه کل کشور و متمم آن از این قاعده مستثنا است.
۲. ب) پس از تصویب کلیات، به جزئیات طرح‌ها و لوایح به‌ترتیب زیر رسیدگی می‌شود و در صورت وجود مخالف هر ماده، یک مخالف و یک موافق و پس از آن نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هریک حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کند.
- ۱- در ابتدا، ماده‌واحد و یا هریک از مواد یا اجزا توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه قرائت می‌شود. سپس پیشنهادهای چاپ‌شده کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان به‌ترتیب برای بازگشت به لایحه یا طرح، حذف کل یا جزء و پیشنهاد اصلاحی به‌شرح فوق مطرح می‌شود و رأی‌گیری به عمل می‌آید. در این مرحله پیشنهاد حذف کل یا جزء تا قبل از ورود به ماده در صحن پذیرفته می‌شود.
۳. اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قوه قضائیه ابلاغ می‌گردد.
۴. مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به‌طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند تشکیل می‌گردد. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد.
۵. مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.
۶. مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۴.
۷. نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۲۳.



همچنین شورای نگهبان درخصوص طرح «اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»^۱ (دوره دهم، شماره ثبت ۳۲۴) نیز مشابه نظر ذکر شده را بیان داشته است. در این نظر مقرر شده است: «ماده (۳۱)...، از این جهت که مشخص نیست نسبت به گزارش کمیسیون در صورتی که مواد متعددی مطرح باشد به صورت انحلالی رأی‌گیری می‌شود یا به نحو مجموعی، ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد».^۲

بنابراین، طبق آنچه از نظرات شورای نگهبان استفاده می‌شود، دائمی‌شدن قوانین آزمایشی به صورت ماده واحده، در مواردی که قانون آزمایشی دارای مواد، اجزا و موضوعات متعددی باشد مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد. چراکه تصویب قوانین به صورت ماده واحده و بدون بحث و بررسی جزییات، مخالف شورایی بودن امور مجلس و مشارکت همه نمایندگان در قانونگذاری است که این مهم طبق نظر شورای نگهبان در اصول پنجاه و هشتم، شصت و دوم و هفتاد و یکم قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است.

۳. نتیجه‌گیری

طرح «اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۶۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که با هدف صرفه‌جویی در وقت نمایندگان و مجلس ارائه شده، با اشکالاتی در متن مواجه است که امکان دستیابی به هدف مورد نظر را با خدشه مواجه می‌کند. مضافاً اینکه به نظر می‌رسد اساساً عدم بررسی جزئی قوانین آزمایشی در مجلس شورای اسلامی مغایر اصول متعددی از قانون اساسی به‌ویژه اصل هشتاد و پنجم و خلاف نظرات شورای نگهبان است. بر این اساس، این اصلاح مغایر با هدف قانون اساسی در مورد تصویب قوانین آزمایشی و فلسفه شکل‌گیری این نوع قوانین به نظر می‌رسد. **فلذا عدم تصویب کلیات طرح حاضر پیشنهاد می‌شود.**

منابع و مآخذ

[۱] قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

[۲] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

[۳] سامانه جامعه نظرات شورای نگهبان

۱. مصوب ۳/۶/۱۳۹۷.

۲. نظر شماره ۹۷/۱۰۲/۴۹۷۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۵.

