



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح موادی از آئین نامه داخلی
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۱۵

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۲/۱۴



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح اصلاح موادی از آئین‌نامه داخلی

مجلس شورای اسلامی

تدوین:

حسین فاتحی‌زاده

ناظر علمی:

کاظم کوهی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۲/۱۴

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی
مجلس شورای اسلامی

فهرست مطالب

۳.....	مقدمه
۴.....	مرحله اول بررسی
۴.....	بررسی ماده ۵
۱۰.....	بررسی ماده ۶
۱۱.....	بررسی ماده ۷
۱۵.....	بررسی ماده ۸
۱۷.....	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۱۸.....	مرحله دوم
۱۸.....	بررسی ماده ۵
۱۹.....	بررسی ماده ۷
۲۰.....	نظر نهایی شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسى جمهورى اسلامى ايران، كليه مصوبات مجلس شورى اسلامى به وسيله شورى نگهبان از نظر انطباق با موازين اسلام و قانون اساسى مورد بررسى قرار مى گيرد و در صورت مغايرت براى تجديد نظر به مجلس بازگردانده مى شود. همچنين به موجب اصل (۸۵) قانون اساسى مجلس شورى اسلامى مى تواند تصويب اساسنامه هاى دولتى را به دولت واگذار كند كه در اين صورت اساسنامه هاى مصوب دولت مى بايست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسى به تأييد شورى نگهبان برسند. علاوه بر اين به موجب اصل (۴) قانون اساسى، كليه قوانين و مقررات مدنى، جزايى، مالى، اقتصادى، ادارى، فرهنگى، نظامى، سياسى و غير اينها بايد بر اساس موازين اسلامى باشد. اين اصل بر اطلاق يا عموم همه اصول قانون اساسى و قوانين و مقررات ديگر حاكم است و تشخيص اين امر بر عهده فقهاى شورى نگهبان است. تفسير قانون اساسى نيز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسى بر عهده شورى نگهبان قرار گرفته است.

در راستاى اجراى اين اصول، كليه مصوبات مجلس، اساسنامه هاى دولتى و استفسار يه ها در جلسات شورى نگهبان مورد بررسى فقهى و حقوقى قرار گرفته و نظر نهايى شورا ابلاغ مى گردد. با عنايت به تأكيدات رهبر معظم انقلاب اسلامى مبنى بر ضرورت اعلام مبانى و استدلالات شورى نگهبان، گروه تدوين پژوهشكده شورى نگهبان، با همكارى اداره تدوين دفتر امور حقوقى شورى نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانى نظرى آراء اين شورا نموده است. كارشناسان اين پژوهشكده، با مطالعه دقيق متن مذاكرات شورى نگهبان - كه از سوى معاونت اجرايى ضبط و پياده سازى مى شود - استدلالات و ظرايف مورد نظر اعضا را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب يك متن علمى به جامعه حقوقى كشور ارائه مى نمايند. يقيناً انتشار مبانى اظهار نظر هاى شورى نگهبان، موجب آشنائى هر چه بيشتر جامعه علمى و نهاد هاى تقنينى و اجرايى كشور با فعاليت هاى اين شورى حساس و تأثير گذار شده و همچنين مى تواند به عنوان متون درسى و پژوهشى در محافل دانشگاهى و حوزوى مورد استفاده قرار گيرد.

مرحله اول بررسی

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۰۱/۲۸

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۰۲/۰۴

بررسی ماده ۵

ماده ۵ - تبصره زیر به ماده (۷۶)^(۱) قانون الحاق می‌شود:

تبصره - در هر دوره مجلس، نمایندگان می‌توانند حداکثر پنج نفر از کارکنان یا کارشناسان دستگاه‌های مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را برای به-کارگیری در دفتر ارتباطات مردمی جهت امور مشاوره‌ای، اداری و خدماتی از دستگاه ذی‌ربط درخواست نمایند. در این صورت دستگاه موظف است شخص یا اشخاص مزبور را به دفتر ارتباطات مردمی نماینده، مأمور کند.

حقوق، مزایا، حق مأموریت و اضافه کار این مأموران طبق قوانین و مقررات مربوطه بر عهده دستگاه مأمورکننده می‌باشد و میزان اضافه کار تا سقف مصوب اداره مربوطه و مأموریت ماهیانه و مرخصی استفاده شده توسط رئیس دفتر نماینده به دستگاه ذی‌ربط اعلام می‌شود. افزایش کلیه حقوق قانونی این مأموران از جمله ارتقاء، افزایش حقوق سنواتی، افزایش گروه و رتبه و سایر موارد مشابه در دوران مأموریت این افراد همانند سایر کارکنان دستگاه ذی‌ربط می‌باشد.

پس از اعلام پایان مأموریت، دستگاه ذی‌ربط موظف است این افراد را حداقل در پست سازمانی قبل از مأموریت و یا پست هم‌تراز به کار گیرد.

این مصوبه نافی تبصره (۳) ماده (۲) قانون استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۲/۰۸/۲۳ مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد.

۱. ماده (۷۶) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس: «ماده ۷۶ - در راستای ایفای هر چه بهتر وظیفه نمایندگی، همچنین حفظ شأن و منزلت مجلس و جایگاه حقیقی نمایندگان، هیأت رئیسه می‌تواند به منظور برقراری ارتباط مؤثر (دیداری، شنیداری، مکتوب) نمایندگان با موکلان و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و نهادهای رسمی و غیررسمی در مرکز و حوزه انتخابیه با اختصاص فضای فیزیکی مناسب (دفاتر کار و ملاقات عمومی) هرگونه امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز را در شأن نظام جمهوری اسلامی فراهم نماید. اعتبارات مورد نیاز در بودجه سالانه مجلس پیش‌بینی می‌شود.»

الف - دیدگاه مغایرت

- حکم مقرر در تبصره الحاقی به ماده (۷۶) ناظر بر به‌کارگیری پنج نفر کارشناس یا کارمند در دفتر هر نماینده، متضمن بار مالی برای دولت است و از این حیث، گنجاندن آن در این طرح از سوی نمایندگان مجلس بدون مشخص کردن طریق تأمین هزینه‌های اجرایی آن، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است؛ چه آنکه در این اصل، طرح‌های قانونی نمایندگان که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، صرفاً در صورتی قابل طرح در مجلس دانسته شده که در آن طریق تأمین هزینه‌های آن معلوم و پیش‌بینی شده باشد. ضمناً استناد به ذیل ماده (۷۶) که مقرر کرده «اعتبارات مورد نیاز در بودجه سالانه مجلس پیش‌بینی می‌شود»، رافع بار مالی تحمیل شده ناشی از تبصره الحاقی، بر دوش دولت نیست؛ چه آنکه اگر همه نمایندگان از تمام ظرفیت نیروی انسانی پیش‌بینی شده برای آنان در این مصوبه استفاده کنند و دستگاه‌های اجرائی افراد مورد نیاز را به عنوان مأمور به دفاتر نمایندگان روانه کنند، حدود ۱۴۰۰ نفر از تعداد کارمندان دستگاه‌ها کاسته خواهد شد که با توجه به نیاز قطعی دولت به استخدام کارمند در پست‌های خالی، این استخدام‌ها متضمن افزایش هزینه‌های عمومی دولت خواهد شد. به همین دلیل، به دلیل یقینی بودن افزایش هزینه‌های عمومی دولت از یک سو و عدم پیش‌بینی طریق تأمین اعتبارات مورد نیاز اجرای این موضوع از سوی دیگر، این مصوبه با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

- حکم تکلیفی مقرر در این مصوبه ناظر بر الزام کلیه دستگاه‌های دولتی به مأمور کردن اشخاص مورد نیاز نمایندگان به دفاتر نمایندگان، از آنجا که اخلاف در نظام اداری دستگاه‌های دولتی را در پی دارد، مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا با انتخاب نیروهای متخصص و کارشناس دستگاه‌ها از سوی نمایندگان و الزام دستگاه‌ها به مأمور کردن آنها به دفاتر نمایندگان، عملاً دستگاه مربوطه با فقدان نیروی کارشناس در آن بخش مواجه می‌شود و چه بسا انجام امور جاری دستگاه در آن قسمت را مختل می‌کند که این وضع با بند (۱۰) اصل (۳) ناظر بر تکلیف دولت جمهوری اسلامی ایران به ایجاد نظام اداری صحیح در تعارض است.

- حکم الزامی مقرر شده در این مصوبه برای دستگاه‌های دولتی نسبت به مأمور کردن اشخاص مورد نیاز نمایندگان به دفاتر آنان، از آنجا که موجبات اخلاف در امور

قوه مجریه را فراهم می‌آورد، نوعی دخالت قوه مقننه در امور قوه مجریه است و در نتیجه، مغایر با اصل استقلال قوا در قانون اساسی (اصل ۵۷) است؛ زیرا مأمورشدن کارکنان یک دستگاه دولتی در دستگاهی دیگر، اصولاً نیازمند موافقت هر دو دستگاه است تا خللی در کار هیچ یک از دستگاه‌ها ایجاد نشود، اما در این مصوبه، الزام دولت توسط مجلس برای مأمور کردن کارمند شاغل در قوه مجریه به دفتر نمایندگان، بدون جلب موافقت دستگاه مربوطه، مداخله در امور اجرایی قوه مجریه و نقض استقلال قوای مصرح در اصل (۵۷) است.

- با توجه به نامشخص بودن حدود و ثغور روشن برای حکم مقرر در این مصوبه و در نتیجه فراهم آوردن امکان سوء استفاده‌های متعدد از آن (از جمله عدم رعایت شایسته‌سالاری، استخدام‌های ناموجه، رانت و...)، این مصوبه عملاً زمینه‌های فساد در نظام اداری را فراهم می‌کند و از این جهت، در تغایر با قسمت اول بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است که بر ایجاد نظام اداری صحیح تأکید دارد. از سوی دیگر، از آنجا که مجلس یک مرکز مشاوره قوی به نام مرکز پژوهش‌های مجلس برای نمایندگان مجلس دارد که غالباً از افراد خیره، کارشناس و معتمد در رشته‌های مختلف بهره می‌گیرد، نیازی به کارشناسان مذکور در این مصوبه برای نمایندگان نیست. بر همین اساس، این مصوبه از جهت ایجاد تشکیلات غیرضروری، با قسمت دوم بند (۱۰) اصل (۳) مبنی بر لزوم «حذف تشکیلات غیرضرور» در ساختار دولت جمهوری اسلامی ایران نیز در تغایر است.

- از آنجا که حکم مقرر در این تبصره، با سیاست چابک‌سازی دولت و دستگاه‌های دولتی در تغایر است و به ایجاد تشکیلات غیرضروری در بدنه دستگاه‌ها می‌انجامد، با سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، به ویژه بند (۱۰) این سیاست‌ها مغایرت دارد. این بند، به صراحت بر «چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز» تأکید می‌کند. از این رو، عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام در این مصوبه، آن را در تغایر با بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی قرار می‌دهد.

- این مصوبه مجلس، از جهت ایجاد تبعیض بین دستگاه‌های دولتی؛ یعنی ترجیح مجلس نسبت به دیگر دستگاه‌ها در نحوه جذب نیرو مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است؛ چه آنکه طبق اصول و قواعد کلی اداری، مأموریت کارمندان هر دستگاه

دولتی به دستگاهی دیگر، نیازمند هماهنگی و توافق دو دستگاه مبدأ و مقصد است. اما طبق این ماده، مجلس از این قاعده استثنا شده و دستگاه مبدأ موظف به قبول مأموریت نیروی خود و مأمور کردن آن در دفاتر نمایندگان مجلس است. بدین جهت، این مصوبه علاوه بر مغایرت با اصول اداری، به جهت ایجاد تبعیض ناروا بین مجلس با دیگر دستگاه‌های دولتی، مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است.

- در این مصوبه، ضابطه مشخصی برای تعداد کارشناسان و کارمندان مورد نیاز دفاتر نمایندگان تعیین نشده است و به طور مطلق، به امکان به‌کارگیری پنج نفر کارمند در این دفاتر حکم شده است. بدین لحاظ، از آنجا که اطلاق این حکم، شامل مواردی می‌شود که عملاً نیازی به استخدام هر (۵) نیروی مشاور یا کارمند اداری و خدماتی نیست، ایجاد تشکیلات اداری غیر ضرور را سبب می‌شود؛ لذا مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است که حذف تشکیلات اداری غیر ضرور را تکلیف دولت جمهوری اسلامی ایران مقرر کرده است.

- با توجه به اینکه اطلاق حکم این مصوبه شامل کلیه دستگاه‌ها و نهادهای مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری شده است، نهادهایی همچون دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان نیز ملزم و موظفند حسب درخواست نمایندگان مجلس، کارکنان خود را به دفتر ارتباطات مردمی نمایندگان مأمور کنند. از این حیث، این مصوبه به دلیل الزام دستگاه‌های مزبور، مغایر با اصول متعدد قانون اساسی، از جمله اصول (۵۷)، (۹۱) و (۱۱۲) و نیز مغایر با نظریه تفسیری شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان^(۱) است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- حکم مقرر در این مصوبه مجلس، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اولاً در ماده (۷۶) آیین‌نامه داخلی مجلس، پیش‌تر قانون‌گذار به صورت کلی اجازه اختصاص امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم را برای تجهیز دفاتر

۱. نظریه تفسیری شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان: «مستفاد از اصول ۹۱، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، بر عهده خود این شورا می‌باشد.»

نمایندگان داده است و در ذیل آن هم مقرر کرده که اعتبارات مورد نیاز برای این موضوع، در بودجه سالانه مجلس پیش‌بینی خواهد شد. بر این اساس، حکم جدید مجلس در تبصره الحاقی، صرفاً بیان مصدق از حکم کلی ماده (۷۶) است و لذا بار مالی جدیدی برای دولت ایجاد نکرده است؛ ثانیاً حکم مندرج در تبصره الحاقی، متضمن استخدام نیروی جدید نیست و در نتیجه، هزینه‌ای اضافی برای دولت ایجاد نمی‌کند؛ زیرا تأمین نیروی لازم برای اجرای این تبصره، از کارمندان شاغل در دستگاه‌های دولتی پیش‌بینی شده که به صورت مأمور به دفاتر نمایندگان اعزام می‌شوند و پس از اتمام دوره مأموریت، به دستگاه ذی‌ربط خود بازمی‌گردند. از این حیث نیز بار مالی جدیدی بر دولت تحمیل نشده و لذا مغایرتی با اصل (۷۵) ندارد.

- طبق بند (ه) ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری^(۱)، مقامات و مدیران سیاسی مذکور در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۷۱)^(۲)، از جمله نمایندگان

۱. ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶: «ماده ۲۹ - دستگاه‌های اجرایی مکلفند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد با رعایت موارد ذیل انجام دهند:

الف - ...

ه - تعداد پست‌های مشاور برای مقامات اجرایی مذکور در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۷۱، حداکثر ۱۰ و برای سایر مقامات اجرایی مذکور در این ماده، حداکثر ۴ و برای رؤسای مؤسسات دولتی با گستره کشوری حداکثر ۳ پست در سقف پست‌های مصوب تعیین می‌گردد.

ی - ...»

۲. ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶: «ماده ۷۱ - سِمَت‌های زیر مدیریت سیاسی محسوب شده و به عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف - رؤسای سه قوه (۱۸۰۰۰ امتیاز)

ب - معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان (۱۷۰۰۰ امتیاز)

ج - وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور (۱۶۰۰۰ امتیاز)

د - استانداران و سفرا (۱۵۰۰۰ امتیاز)

ه - معاونین وزرا (۱۴۰۰۰ امتیاز)

تبصره - ...»

مجلس، می‌توانند تا (۱۰) نفر مشاور برای خود داشته باشند. لذا با توجه به اینکه مجوز اخذ نیروی مشاور برای نمایندگان در تبصره الحاقی، پیش‌تر در قانون مدیریت خدمات کشوری صادر شده و مورد تأیید شورای نگهبان نیز واقع شده است، نمی‌توان ایراد مغایرت با اصل (۷۵) و ایجاد بار مالی برای دولت را برای آن مطرح کرد.

- این مصوبه مجلس بار مالی مستقیم و بالفعل برای دولت از جهت استخدام نیروی انسانی ندارد و لذا مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد. حتی چنانچه بگوییم دستگاه‌های دولتی مأمورکننده نیرو به دفاتر نمایندگان، به دلیل خالی شدن برخی پست‌های سازمانی خود، نیاز قطعی به استخدام دارند، باز هم نمی‌توان گفت این مصوبه مجلس، متضمن بار مالی مستقیم و بالفعل برای دولت است؛ زیرا در این موارد نیز، آن دستگاه دولتی صرفاً زمانی می‌تواند نیروی انسانی جدید استخدام کند که مجوز لازم برای استخدام و بودجه مورد نیاز برای آن را از دولت بر طبق قوانین و مقررات عمومی کشور اخذ کند و الا در صورت عدم صدور مجوز و بودجه استخدامی از سوی دولت، حتی بر فرض نیاز، امکان استخدام وجود نخواهد داشت. بنابراین، استخدام نیروی جدید در دستگاه‌های دولتی، هیچ ارتباط مستقیمی با حکم مقرر در این مصوبه مبنی بر مأمور کردن بخشی از نیروهای دولتی در دفاتر نمایندگان ندارد؛ لذا ایراد بار مالی بر تبصره الحاقی منتفی است.

- این مصوبه مجلس، بار مالی اضافی برای دولت ندارد؛ زیرا کارکنان دولتی، چه در سازمان مربوط به خود خدمت کنند و چه به صورت مأمور به خدمت، در سازمان دولتی دیگر مشغول خدمت باشند، حقوق و مزایای خود را از دولت می‌گیرند. از سوی دیگر، این احتمال که دستگاه مأمورکننده نیرو به دفاتر نمایندگان، نیروی انسانی جدیدی را جایگزین نیروی مأمور خود می‌کند، نمی‌تواند مثبت بار مالی قطعی برای دولت و در نتیجه مغایرت این مصوبه مجلس با اصل (۷۵) باشد؛ زیرا میان این موضوع (استخدام نیروی جدید در دستگاه مأمورکننده) با حکم مقرر در تبصره الحاقی به ماده (۷۶)، ملازمه قطعی وجود ندارد.

ج - دیدگاه ابهام

- این مصوبه، از دو جهت فاقد سازوکار مشخص است: نخست آنکه ضابطه مشخصی برای تعداد کارشناس مورد نیاز (بین یک تا پنج نفر) برای هر نماینده معین

نکرده است؛ دوم آنکه مرجع تشخیصی برای سنجش ضرورت و تعداد کارشناس مورد نیاز معرفی نکرده است. از این حیث، این مصوبه واجد ابهام است.

د - تصمیم شورا

- ماده ۵ (تبصره الحاقی به ماده ۷۶)، به دلیل موظف نمودن دستگاه‌ها به مأمور نمودن اشخاص، موجب اخلال در نظام اداری صحیح می‌گردد، بنابراین مغایر با قسمت دوم بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

- اطلاق این تبصره نسبت به تعداد اشخاص، در مواردی که نیاز نیست و سبب ایجاد تشکیلات اداری غیرضرور می‌گردد، مغایر با قسمت دوم بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

بررسی ماده ۶

ماده ۶ - تبصره زیر به ماده (۲۰۸)^(۱) قانون الحاق می‌شود:

تبصره - قبل از پایان هر جلسه علنی حداکثر پنج نفر از نمایندگان می‌توانند هر کدام به مدت دو دقیقه تذکر شفاهی دهند و در صورتی که متقاضیان بیش از پنج نفر باشند به قید قرعه تعیین می‌شوند. نمایندگان نمی‌توانند در مدت یک ماه بیش از یک بار تذکر شفاهی دو دقیقه‌ای فوق را بدهند و حق واگذاری به نماینده دیگر را ندارند.

الف - دیدگاه مغایرت

- با توجه به اینکه در قانون اساسی موضوعی با عنوان حق «تذکر» برای نمایندگان مجلس پیش‌بینی نشده است، تعیین چنین حقی برای نمایندگان در این مصوبه، خلاف قانون اساسی است.

- آزاد بودن نمایندگان در اظهار نظر (مطابق اصل ۸۴ قانون اساسی)، نمی‌تواند توجیه‌کننده حق تذکر آنها به رئیس جمهور و وزیران تلقی شود؛ چه آنکه تذکر بر خلاف اظهار نظر، به نوعی متضمن یک اخطار است و بنابراین، موضوعی شبه حقوقی است.

۱. ماده (۲۰۸) قانون آئین نامه داخلی مجلس: «ماده ۲۰۸ - در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، از رئیس جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند. هیأت رئیسه خلاصه تذکر را در جلسه علنی مجلس قرائت و متن کامل تذکر را به رئیس جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ می‌نماید.»

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- طبق اصل (۸۴) قانون اساسی، هر نماینده حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید. یکی از راه‌ها و قالب‌های اظهارنظر نیز تذکر است که نماینده مجلس می‌تواند در نطق خود نسبت به عملکرد مسئولان اجرایی آن را بیان کند.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

- ماده ۶ (تبصره الحاقی به ماده ۲۰۸)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

بررسی ماده ۷

ماده ۷ - در ماده (۲۲۳) قانون^(۱)، عبارت «هیأت رئیسه موظف است در اولین جلسه علنی استیضاح را اعلام وصول نماید و» حذف و عبارت «هیأت رئیسه موظف است بلافاصله طرح استیضاح را به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط ارجاع نماید. کمیسیون مکلف است حداکثر ظرف یک هفته با دعوت از استیضاح‌کنندگان و وزیر مربوطه

۱. ماده (۲۲۳) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس: «در استیضاح باید موضوع به صورت صریح و با ذکر مورد یا موارد، معین شود و به صورت کتبی تنظیم و به هیأت رئیسه تسلیم گردد. هیأت رئیسه موظف است در اولین جلسه علنی استیضاح را اعلام وصول نماید و در همان روز متن استیضاح را برای وزیر یا وزیران مورد استیضاح ارسال و همزمان چاپ و بین نمایندگان توزیع کند.

تبصره ۱- علاوه بر امضاءکنندگان استیضاح، سایر نمایندگان می‌توانند تا قبل از طرح استیضاح در جلسه علنی استیضاح را امضاء نمایند.

تبصره ۲- هیأت رئیسه موظف است در روز برگزاری استیضاح، متن استیضاح و نام آخرین متقاضیان استیضاح را چاپ و توزیع نماید.

تبصره ۳- پس از طرح استیضاح در جلسه علنی، فقط در صورتی استیضاح از دستور کار مجلس خارج می‌شود که تعداد متقاضیان استیضاح به کمتر از ده نفر کاهش یابد. در این صورت می‌تواند دلایل خود را توسط نماینده منتخب خود ظرف پنج دقیقه در جلسه علنی مطرح نمایند. پس از این مرحله چنانچه وزیر درباره استیضاح درخواست صحبت بنماید، با تقاضای کتبی و موافقت رئیس مجلس می‌تواند حداکثر ده دقیقه در جلسه علنی صحبت کند.»

موارد استیضاح را بررسی نماید. پس از مدت مذکور در صورتی که حداقل ده نفر از امضاءکنندگان استیضاح از طرح آن منصرف نشوند در اولین جلسه علنی، طرح استیضاح اعلام وصول می‌گردد و پس از اعلام وصول، کاهش امضاء تأثیری در مطرح شدن استیضاح در موعد مقرر ندارد مگر اینکه کلیه نمایندگان امضاءکننده از انجام آن صرف نظر نمایند. هیأت رئیسه «جایگزین و تبصره (۳) این ماده حذف می‌شود».

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق ماده (۷)، خروج موضوع استیضاح از دستور کار مجلس منوط به انصراف تمامی نمایندگان امضاءکننده است و اگر تنها یک نماینده نیز خواستار استیضاح باشد، طرح استیضاح همچنان معتبر است؛ این در حالی است که اصل (۸۹) قانون اساسی، نظر مثبت حداقل ده نفر نماینده را نصاب طرح استیضاح تعیین نموده و به عبارت دیگر مقرر کرده که اگر تعداد امضاءکنندگان به کمتر از این تعداد رسید، استیضاح در مجلس قابل طرح نخواهد بود. لذا ماده (۷) از این حیث مغایر با اصل (۸۹) است.

- باید بین «اعلام وصول» و «طرح» یک موضوع؛ از جمله موضوع استیضاح وزیران در مجلس تمایز قائل شد؛ چه آنکه وقتی موضوعی همچون استیضاح در مجلس طرح شد، مستفاد از اصل (۸۹) قانون اساسی آن است که امکان استرداد آن وجود ندارد. اما در موضوع اعلام وصول، با توجه به اینکه در این حالت، طرح استیضاح هنوز در دستور کار مجلس قرار نگرفته است و صرفاً وصول آن به هیأت رئیسه اعلام شده است، لذا استرداد و پس گرفتن امضای استیضاح قابل طرح و ممکن است. با این توضیح، از آنجا که در این مصوبه، امکان پس گرفتن امضای استیضاح را پس از «اعلام وصول» (نه «طرح استیضاح در مجلس»)، ناممکن دانسته است، مغایر با اصل (۸۹) قانون اساسی است؛ به عبارت دیگر، در این مصوبه، اعلام وصول استیضاح از سوی هیأت رئیسه را به بعد از رسیدگی‌های کمیسیون تخصصی ذی‌ربط منوط کرده است، لیکن آثار اعلام وصول را بر آن بار نکرده است، بلکه آثار «طرح استیضاح در مجلس» را بر آن مترتب کرده است. به همین جهت این مصوبه، به جهت ممانعت از حق استرداد پس از «اعلام وصول»، مغایر اصل (۸۹) است.

- اطلاق عبارت «اعلام وصول» استیضاح در این مصوبه مجلس، چون شامل

«طرح» استیضاح نیز می شود، بنابراین باید مشتمل بر آثار حقوقی طرح استیضاح که در اصل (۸۹) آمده است، نیز بشود. با این وجود، از آنجا که این مصوبه، امکان استرداد امضای استیضاح (به عنوان یکی از آثار طرح استیضاح) را بر خلاف اصل (۸۹) از نمایندگان گرفته است، مغایر با اصل مذکور است.

- از آنجا که در قانون اساسی مفهومی به نام «اعلام وصول» یک موضوع به طور عام و «اعلام وصول استیضاح در مجلس» به طور خاص، وجود ندارد، بیان آن در ماده (۷) و قرار دادن آن به عنوان مرحله ای از مراحل استیضاح وزیر در مجلس، از جهت توسعه مفاد اصل (۸۹) قانون اساسی، مغایر با این اصل است.

- با توجه به اینکه در اصل (۸۹) قانون اساسی، برای طرح استیضاح وزرا در مجلس، قیودی همچون ارجاع ابتدایی استیضاح به کمیسیون تخصصی مربوط و بررسی موضوع استیضاح در کمیسیون مقرر نشده است، بلکه صرفاً طرح استیضاح وزرا در مجلس را با امضای ده نماینده امکان پذیر دانسته است، این مصوبه از جهت افزودن به مراحل مقرر در قانون اساسی برای استیضاح، مغایر با قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه از محتوای این ماده، الزام وزیر به حضور در جلسه کمیسیون مربوطه برای بررسی ابتدایی موضوع استیضاح برداشت می شود، این مصوبه مغایر با اصل (۸۹) قانون اساسی است؛ زیرا مطابق اصل (۸۹)، وزیر استیضاح شونده برای پاسخگویی به موضوعات مطرح در استیضاح، صرفاً ملزم به حضور در صحن علنی مجلس است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- عدم امکان استرداد استیضاح در ماده (۷)، مربوط به زمان طرح استیضاح در مجلس است؛ به عبارت دیگر، این ماده بیان می کند که تا پیش از طرح استیضاح در مجلس، حق پس گرفتن استیضاح وزیر وجود دارد، اما پس از طرح آن، دیگر این امکان وجود ندارد؛ زیرا در متن این ماده بیان کرده: «هیأت رئیسه موظف است بلافاصله طرح استیضاح را به کمیسیون تخصصی ذی ربط ارجاع نماید»؛ یعنی رئیس مجلس، طرح استیضاح را اعلام وصول می کند و طبق شماره خاص و در تاریخ مشخص ثبت نموده و سپس به کمیسیون تخصصی ارجاع می کند؛ در زمان بررسی

کمیسیون، نمایندگان می‌توانند از رأی خود برگردند، اما وقتی که نتیجه جلسه کمیسیون، همچنان پافشاری نمایندگان بر استیضاح باشد، این موضوع به مجلس ارجاع می‌شود. در این زمان، دیگر نمایندگان نمی‌توانند از نظر خویش برگردند و برگشت از نظر و امضا تأثیری در مطرح شدن استیضاح در موعد مقرر ندارد، مگر اینکه کلیه نمایندگان امضاءکننده از انجام آن صرف‌نظر نمایند. از این حیث، این مصوبه مغایرتی با اصل (۸۹) ندارد؛ زیرا بر اساس اصل (۸۹) نیز مقرر شده که «پس از طرح استیضاح در مجلس»، هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح «باید» ظرف مدت ده روز در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید. این عبارت، به معنای بی‌تأثیر بودن پس گرفتن امضا از سوی برخی از نمایندگان استیضاح‌کننده و لزوم پاسخگویی وزیر به طرح استیضاح در موعد تعیین شده است.

- با این تغییر به عمل آمده در موضوع استیضاح در این مصوبه، از این پس، استیضاح بلافاصله پس از ارائه به هیأت رئیسه مجلس، اعلام وصول نمی‌گردد، بلکه ابتدا موضوع به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط ارجاع می‌شود تا با گفت‌وگوی طرفین (نمایندگان خواستار استیضاح و وزیر مربوط) موضوع بررسی و در صورت تفاهم، از طرح در مجلس خودداری شود. بر این اساس، نمایندگان در این مقطع زمانی، حق انصراف و پس گرفتن امضای طرح استیضاح را دارند، لکن پس از این جلسه، اگر همچنان ده نفر از نمایندگان بر استیضاح اصرار داشته باشند، این استیضاح به مجلس ارسال می‌شود و توسط رئیس مجلس «اعلام وصول» می‌گردد. از این پس، حق استرداد امضای استیضاح به رسمیت شناخته نخواهد داشت، مگر آنکه تمامی نمایندگان استیضاح‌کننده انصراف دهند. لذا به نظر می‌رسد بر اساس این مصوبه، باید گفت این «اعلام وصول» با اعلام وصول رایج در طرح‌ها و لوایح تفاوت دارد و «اعلام وصول» مقرر در اینجا ماهیتی همانند «طرح در مجلس» دارد و لذا آثار طرح در مجلس را نیز بر آن بار کرده‌اند. در مجموع، پیش‌بینی این روال برای طرح استیضاح در مجلس، هیچ مغایرتی با قانون اساسی ندارد، بلکه به اصلاح و بهبود وضعیت رسیدگی به موضوع استیضاح و نظم مجلس کمک می‌کند.

- مستنبط از اصل (۸۹) قانون اساسی، از آنجا که از عبارات این اصل در خصوص نحوه انجام استیضاح وزیر، فوریت یا نفی فرایند‌گذاریِ اداری برای طرح

استیضاح در مجلس برداشت نمی‌شود، ارجاع بررسی مقدماتی موضوع استیضاح به کمیسیون داخلی مربوطه پیش از طرح آن در مجلس، مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

- در متن ماده، از عبارت «دعوت از وزیر» برای شرکت در جلسه کمیسیون، سخن به میان آمده است که دلالت بر الزام ندارد؛ لذا از آنجا که این مصوبه، هیچ اجباری را برای حضور وزیر در جلسه کمیسیون مقرر نکرده، مغایرتی با قانون اساسی از جهت الزام حضور وزیر در جلسه کمیسیون ندارد.

ج - دیدگاه ابهام

- عبارت «اعلام وصول» استیضاح در متن ماده (۷) دارای ابهام است و معلوم نیست که منظور از آن، قرار گرفتن در دستور کار مجلس است و یا به معنای «طرح در مجلس» مذکور در اصل (۸۹) است که وزیر مربوطه، حداکثر ده روز پس از آن، فرصت پاسخگویی دارد. از این حیث، امکان اظهارنظر نسبت به این ماده، میسر نیست.

د - تصمیم شورا

در ماده (۷)، منظور از عبارت «طرح استیضاح، اعلام وصول می‌گردد»، روشن نیست و ابهام دارد.

بررسی ماده ۸

ماده ۸ - عبارت زیر به انتهای ماده (۲۳۷)^(۱) قانون الحاق می‌شود:

«و با کسب نظر کمیسیون تدوین آئین نامه داخلی چاپ و توزیع نماید.»

الف - دیدگاه مغایرت

- کسب نظر کمیسیون تدوین آئین نامه داخلی از آنجا که ممکن است با اعمال سلیقه، منجر به تغییر مصوبات مجلس شود، ایراد دارد. مجلس حق ندارد که بعد از اظهارنظر شورای نگهبان، نسبت به اصلاح و ویراستاری الفاظ قانون از هیچ کمیسویی نظرخواهی کند؛ زیرا با این کار، راه بر امکان اعمال تغییر در متن مصوبات قانونی باز

۱. ماده ۲۳۷ قانون آئین نامه داخلی مجلس: «ماده ۲۳۷ - هیأت رئیسه مجلس موظف است پس از تصویب قوانین مربوط به اصلاح آئین نامه داخلی، اقدام لازم را جهت اعمال مصوبات در متن آئین نامه، تعیین شماره مواد و تبصره‌های الحاقی و اصلاح شماره آنها به عمل آورد.»

می‌شود، همان‌گونه که در قانون مجازات اسلامی، پس از تأیید شورای نگهبان، تغییرات گسترده‌ای در محتوای مواد انجام شد. بر این اساس، این مصوبه به دلیل آنکه از یک سو، راه را برای اعمال تغییر در متن مصوبات مجلس برای کمیسیون تدوین آئین‌نامه باز می‌کند و از سوی دیگر، اعمال تغییر در مصوبات مجلس، حتی در سطح ناچیز آن مانند تغییر شماره مواد، مصدافی از قانون‌نویسی است که فقط در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، این ماده مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند.»

- هیأت رئیسه مجلس نیز پس از تأیید مصوبات توسط شورای نگهبان، آن طور که در ماده (۲۳۷) آئین‌نامه داخلی مجلس آمده، حق اعمال نظر و اصلاح و تغییر در شکل مواد مصوب را ندارد، لذا ماده (۲۳۷) نیز که چنین حقی را برای هیأت رئیسه مجلس به رسمیت شناخته، مغایر با اصول قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- نظرات کمیسیون تدوین آئین‌نامه در این ماده، صرفاً مربوط به اصلاحات قانون آئین‌نامه داخلی مجلس است؛ به علاوه، اعمال نظر کمیسیون مزبور بسیار محدود و در حد تغییر شماره مواد است. از طرفی، از عبارت «با کسب نظر کمیسیون تدوین»، مذکور در ماده اصلاحیه، الزام و اجبار هیأت رئیسه به ارجاع مصوبات مجلس به کمیسیون مذکور استنباط نمی‌شود. لذا امری اختیاری است و مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

- شورای نگهبان صرفاً باید نسبت به مصوبه کنونی مجلس، یعنی بخش اصلاحی ماده (۲۳۷) آئین‌نامه، اظهار نظر نماید و بر همین اساس الان نمی‌توان به اصل ماده (۲۳۷) آئین‌نامه که پیش‌تر به تصویب مجلس رسیده و مورد تأیید شورای نگهبان نیز واقع شده، ایراد گرفت.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

ماده (۸)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

- ۱ - در ماده (۵) موضوع الحاق یک تبصره به ماده (۷۶) قانون، موظف نمودن دستگاه‌ها به مأمور نمودن اشخاص موجب اخلال در نظام اداری صحیح می‌گردد، بنابراین مغایر بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است. همچنین اطلاق این تبصره نسبت به تعداد اشخاص در مواردی که نیاز نیست و سبب ایجاد تشکیلات اداری غیر ضرور می‌گردد، مغایر بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد.
- ۲ - در ماده (۷) موضوع اصلاح ماده (۲۲۳) قانون، منظور از عبارت «طرح استیضاح اعلام وصول می‌گردد» با توجه به مفاد ماده روشن نیست؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۰۵ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۰۳/۰۸

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۰۳/۲۰

بررسی ماده ۵

ماده ۵ - تبصره زیر به ماده (۷۶) قانون الحاق می‌شود:

تبصره - در هر دوره مجلس، نمایندگان می‌توانند حداکثر پنج نفر از کارکنان یا کارشناسان دستگاه‌های مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را برای به-کارگیری در دفتر ارتباطات مردمی جهت امور مشاوره‌ای، اداری و خدماتی از دستگاه ذی‌ربط درخواست نمایند. در این صورت با هماهنگی دستگاه مبدأ، درخواست مأموریت افراد مورد نظر معمول و شخص یا اشخاص مزبور به دفتر ارتباط مردمی نماینده، مأمور می‌شوند.

حقوق، مزایا، حق مأموریت و اضافه‌کار این مأموران طبق قوانین و مقررات مربوطه بر عهده دستگاه مأمورکننده می‌باشد و میزان اضافه‌کار تا سقف مصوب اداره مربوطه و مأموریت ماهیانه و مرخصی استفاده شده توسط رئیس دفتر نماینده به دستگاه ذی‌ربط اعلام می‌شود. افزایش کلیه حقوق قانونی این مأموران از جمله ارتقاء، افزایش حقوق سنواتی، افزایش گروه و رتبه و سایر موارد مشابه در دوران مأموریت این افراد همانند سایر کارکنان دستگاه ذی‌ربط می‌باشد. تعداد افراد مورد نیاز در هر حوزه انتخابیه با توجه به تعداد نمایندگان، تعداد شهر و روستا، جمعیت و وسعت، شرایط اقلیمی و جغرافیایی و سایر قابلیت‌های هر حوزه توسط کمیسیون تدوین آئین-نامه داخلی مجلس تعیین می‌شود.

پس از اعلام پایان مأموریت، دستگاه ذی‌ربط موظف است این افراد را حداقل در پست سازمانی قبل از مأموریت و یا پست هم‌تراز به‌کار گیرد.

این مصوبه نافذ تبصره (۳) ماده (۲) قانون استخدامی کارکنان مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۲/۰۸/۲۳ مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد.

الف - دیدگاه مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در متن اصلاحیه، مأمور شدن کارمندان دستگاه‌های دولتی به دفاتر نمایندگان، منوط به «هماهنگی با دستگاه مبدأ» شده و بر این اساس، دیگر برای دستگاه مبدأ، الزام و تکلیفی در خصوص مأمور کردن کارمند خود به دفاتر نمایندگان وجود ندارد، ایراد شورای نگهبان نسبت به مغایرت مصوبه پیشین با قسمت اول بند (۱۰) اصل (۳) از جهت ایجاد اختلال در نظام اداری صحیح، برطرف شده است.

- ایراد دوم شورا بر این ماده مبنی بر مغایرت مصوبه پیشین با قسمت دوم بند (۱۰) اصل (۳) از جهت ایجاد تشکیلات غیر ضرور، در مواردی که یک نماینده به (۵) مشاور نیاز ندارد نیز با تعیین ضابطه در این مصوبه اصلاحی برای نحوه تشخیص تعداد افراد مورد نیاز نمایندگان جهت امور اداری، مشاوره‌ای و خدماتی برطرف شده است.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

ماده (۵) با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

بررسی ماده ۷

ماده ۷ - در ماده (۲۲۳) قانون عبارت «هیأت رئیسه موظف است در اولین جلسه علنی استیضاح را اعلام وصول نماید و» حذف و عبارت «هیأت رئیسه موظف است بلافاصله طرح استیضاح را به کمیسیون تخصصی ذی ربط ارجاع نماید. کمیسیون مکلف است حداکثر ظرف یک هفته با دعوت از استیضاح کنندگان و وزیر مربوطه موارد استیضاح را بررسی نماید. پس از مدت مذکور در صورتی که حداقل ده نفر از امضاء کنندگان استیضاح از طرح آن منصرف نشوند استیضاح در اولین جلسه علنی طرح می‌شود و پس از طرح استیضاح در جلسه علنی کاهش امضای نمایندگان تأثیری در مطرح شدن استیضاح ندارد و وزیر موظف است ظرف ده روز در مجلس حاضر شود. هیأت رئیسه» جایگزین و تبصره (۳) این ماده حذف می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- نظر مغایرتی ابراز نشد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با حذف عبارت «اعلام وصول» طرح استیضاح از مصوبه پیشین و جایگزین کردن آن با عبارت «طرح می‌شود» در این ماده اصلاحی، ابهام شورای نگهبان در خصوص ماهیت موضوع «اعلام وصول» و تفاوت آن با «طرح استیضاح در مجلس» (مقرر در منطوق اصل ۸۹ قانون اساسی) برطرف شده است، ضمن آنکه با اصلاحات جدید به عمل آمده و افزودن عبارت «وزیر موظف است ظرف ده روز در مجلس حاضر شود» به انتهای ماده (۲۲۳)، متن این مصوبه مجلس به اصل (۸۹) نزدیک‌تر شده و تطابق بیشتری با منطوق اصل (۸۹) پیدا کرده است.

ج - دیدگاه ابهام

- نظر ابهامی ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

ماده (۷)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان^(۱)

طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۰۹۵۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۲۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نکهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا فو تحت تاثیر بیج قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیج ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir