

حضرت آیت‌الله جنّتی «دام عزّه»

دبیر محترم شورای نگهبان

سلام علیکم؛

نتایج حاصل از بررسی‌های مقدماتی راجع به مندرجات پیش‌نویس طرح اصلاح موادی از قانون

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ذیلاً جهت استحضار، تحریر و تقدیم می‌گردد:

۱- تبصره الحاقی ذیل بند (۶) از ماده (۶) اصلاحی (ناظر بر ماده ۳۳ سابق)

عبارت «در موارد مهم و حساس» از حیث مصادیق، نامشخص و مواجه با ابهام است.

۲- بند (ب) ماده (۶) اصلاحی (ناظر بر تبصره ۲ ذیل بند ۷ ماده ۳۳ سابق)

عبارت «به ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و

تجربه باشند» علاوه بر ایجاد انحصار، به نظر مغایر با برخورداری همگان از حقوق مساوی، موضوع

بند (۱۴) اصل ۳ و اصل ۹ قانون اساسی خواهد بود.

۳- بند (ب) ماده (۷) اصلاحی (ناظر بر اصلاح مواد ۳۷ و ۴۱ سابق)

«تشکیل کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور...» متضمن بار مالی و مغایر با اصل ۷۵ قانون

اساسی است.

۴- تبصره (۲) ماده (۹) اصلاحی (ناظر بر ماده ۶۰ سابق)

- واگذاری حق تصویب اساسنامه به هیأت رئیسه، با توجه به متضمن بودن مفاد اساسنامه بر

حقوق و تکالیف، تصویب آن از حقوق مجلس بوده، لذا واگذاری آن به تصویب هیأت رئیسه مغایر

اصل ۸۵ قانون اساسی است.

- واگذاری حق تصویب، نظام مالی، حقوق و مزایا و... ساختار تشکیلات اجرائی به هیأت رئیسه، از حیث متضمن بار مالی بودن و مغایرت داشتن با اصل ۷۵ قانون اساسی محل تأمل است.

۵- ماده (۱۰) اصلاحی (ناظر بر ماده ۶۳ سابق)

عبارت «تأمین هزینه‌های لازم» از حیث بار مالی موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی محل تأمل است. و آیا درج عبارت «اعتبارات مورد نیاز در بودجه سالانه مجلس پیش‌بینی می‌شود» رافع اشکال می‌باشد یا خیر؟ نیاز به بررسی دارد.

۶- تبصره (۱) الحاقی ذیل ماده (۱۱) اصلاحی (ناظر بر ماده ۶۴ سابق)

- هرگاه نمایندگان لازم بدانند، وزراء مکلف به حضورند، بنابراین مشروط کردن تشکیل جلسه به تشخیص هیأت رئیسه، مغایر با ذیل اصل ۷۰ قانون اساسی است.

- درخواست تشکیل جلسه مجلس در اصول قانون اساسی برای رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی نشده و این امر از مصادیق توسعه شمول اصول ناظر بر وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه می‌باشد و پیش‌بینی آن مستلزم بازنگری در قانون اساسی است. لکن بر فرض پذیرش این امر، همطرازی رؤسای قوای مجریه یا قضائیه با هر یک از وزیران، در خصوص تقاضای تشکیل جلسه، به نظر چندان موجه نمی‌باشد.^۱

۷- صدر ماده (۱۲) اصلاحی موضوع اصلاح ماده (۶۲) سابق

از این حیث که بودجه مجلس با توجه به طرح بودن به صرف تصویب توسط هیأت رئیسه با قطع نظر از اصول ۵۲ و ۷۵ برای دولت لازم‌الاتباع باشد، به نظر در مغایرت با اصول مزبور می‌باشد. (اگر مجلس به موجب قانون خاصی استثناء شده باشد نیاز به بررسی دارد).

^۱ به موجب اصل ۶۹، رئیس قوه مجریه، مجاز به درخواست تشکیل جلسه مجلس به صورت غیرعلنی می‌باشد.

۸- ماده (۱۳) اصلاحی (ناظر بر ماده ۱۰۶ سابق)

- یک سطر مانده به آخر، عبارت «هیچ یک از نمایندگان نمی‌توانند در مدت دو ماه پیش از یک بار نطق نمایند» به نظر از مصادیق تحدید آزادی عمل نمایندگان می‌باشد. اگر هیچ نماینده‌ای نخواهد در ظرف دو ماه یا در طول ۴ سال دوره نمایندگی ایراد خطابه نماید چه باید کرد؟ اگر ضرورت و اضطراب موجبات نطق بیش از دو بار را اجتناب‌ناپذیر نماید چه باید کرد؟ ضمن ضرورت حفظ نظم داخلی مجلس، لکن به نظر می‌رسد سلب آزادی‌های مشروع نمایندگان ولو با وضع قوانین و مقررات مغایر ذیل اصل ۹ قانون اساسی است.

- چنانچه مغایر با اصل ۹ نباشد، عبارت مورد بررسی، منطبق با اصل ۶۶ قانون اساسی خواهد بود.

۹- بند (د) ذیل ماده (۱۴) اصلاحی (ناظر بر اصلاح بند ج ماده ۱۰۸ سابق)

به موجب اصول ۶۹، ۷۰، ۸۷، ۸۸، ۸۹، ۱۲۱، ۱۳۳، ۱۳۵ و ۱۳۶، موارد حضور رئیس‌جمهور در جلسات مجلس مشخص است. در غیر موارد مزبور نمی‌توان تکلیفی را متوجه وی دانست. علیهذا اگر چه عرف کنونی مبین حضور رئیس‌جمهور هنگام تقدیم لایحه بودجه در مجلس است، لکن مفاد بند (د) پیشنهادی، متضمن نوعی الزام برای رئیس‌جمهور جهت حضور در مجلس است که در مغایرت با اصول پیش گفته می‌باشد. ضمناً اصل ۵۲ قانون اساسی هم تصریح و تأکیدی بر ضرورت حضور رئیس‌جمهور، هنگام تقدیم لایحه بودجه به مجلس ندارد.

- تبصره ذیل بند (و) ماده (۱۴) اصلاحی (موضوع ماده ۱۰۸ سابق)

تفاوت دو واژه صحبت و نطق، آیا مقصود از صحبت، اظهارات نمایندگان ناظر بر طرح‌ها و لوایح و مراد از نطق، نطق پیش از دستور راجع به مسائل کلی و مملکتی است؟ مشخص نیست. دو واژه مزبور، از حیث تعریف، مواجه با ابهام است.

۱۰- ماده (۱۸) اصلاحی (موضوع ماده ۱۴۴ سابق)

- با توجه به وجود مرکز پژوهش‌های مجلس و توجّهاً به اساسنامه و شرح وظایف مرکز مزبور، به نظر، واگذاری امر تطبیق به اداره کل قوانین، فاقد وجهت می‌باشد. از حیث مغایرت با قانون اساسی نیز می‌توان گفت. این واگذاری، از حیث اختصاص حق تقنین به مجلس، موجب توسعه شمول قانون، و مغایر با صدر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

- تکلیف هیأت رئیسه به اعلام وصول طرح‌های عادی پس از رسیدگی آن توسط اداره کل قوانین، مغایر با اصل ۵۸ و صدر اصل ۸۵ می‌باشد، و در خصوص لوایح نیز مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی می‌باشد.

- پیشنهاد آن است تا واژه «تکلیف» به «تخیر» یا «می‌تواند» تغییر یابد.

۱۱- ماده ۲۲ اصلاحی (ناظر بر اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۶۸ سابق)

- عبارت «هیأت رئیسه موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید...»، اولاً: تقدیم لایحه از حقوق دولت است، ثانیاً: تقدیم طرح به موجب اصل ۷۴ قانون اساسی منوط به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان است، ثالثاً: هیأت رئیسه، مجاز به الزام دولت یا نمایندگان به تقدیم لایحه یا طرح نخواهد بود. علیهذا درج تبصره (۱) علاوه بر مغایرت با اصل ۷۴ به دلیل پیش‌بینی الزام مجلس به دولت مبنی بر تقدیم لایحه، مغایر با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی خواهد بود.

- عبارت «طرح یا لایحه می‌تواند... با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود» باعث تحدید آزادی عمل مجلس یا دولت خواهد شد؛ چون ممکن است به جای برخی از مواد، تمام مواد

و مندرجات قانون آزمایشی از طریق اصلاح، منتهی به نسخ و لغو و... گردد.

۳- تبصره (۳) ذیل ماده (۲۲) اصلاحی (ناظر بر ماده ۱۶۸ سابق)

بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، مدت یا قلمرو زمانی اجرای قوانین آزمایشی باید توسط مجلس مشخصاً معلوم شود، علیهذا قوانین آزمایشی را تابع اجراء اصل قانون دانستن، مغایر با اصل ۸۵ است.

۱۲- تبصره الحاقی به ذیل ماده (۲۳) اصلاحی (موضوع ماده ۱۹۲ سابق)

اولاً: به موجب ذیل اصل ۸۸ قانون اساسی، حداکثر فرصت برای پاسخگویی وزراء ۱۰ روز است، بنابراین توسعه آن به ۱۵ روز، خلاف اصل مزبور می باشد.

ثانیاً: به موجب اصل مزبور، هیچ گونه تکلیفی متوجه وزراء و رئیس جمهور پیش بینی نشده تا باید به صورت مکتوب پاسخ پرسش ها را تقدیم مجلس نمایند. لذا این تکلیف مغایر اصل مزبور و اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی است.

ثالثاً: درج عبارت «یا توسط معاون امور مجلس»، متضمن تکلیف برای وزراء و به ویژه رئیس جمهور به داشتن معاون مزبور می باشد، پیش بینی این امر راجع به ریاست جمهوری، مغایر با اصل ۱۲۴ قانون اساسی است.

۱۳- بند (۳) ماده (۲۴) اصلاحی (موضوع ماده ۱۹۳ سابق)

«تعیین قلمرو ملی یا منطقه ای به کمیسیون»، به نظر نیاز به تعریف و تعیین مصادیق از طریق قانون دارد و واگذاری این امر به کمیسیون برخلاف نصوص مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی ناظر بر حوزه اختیارات کمیسیون ها است.

ممکن است طرح و پروژه ای از حیث محل استقرار و حوزه قلمرو جغرافیایی، منطقه ای باشد، ولی از حیث ارزش و اعتبار، فرامنطقه ای و ملی و یا از حیث مشارکت بین ایران و دو یا چند کشور

بیگانه، فراملی و بین‌المللی باشد. لذا از حیث تعریف و تعیین حدود و ثغور، مبهم و نیاز به قانون دارد. و واگذاری به کمیسیون، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱۴- بند (۵) ماده (۲۴) اصلاحی (موضوع ماده ۱۹۳ سابق)

تشخیص عذر موجه با مجلس است، بنابراین تخصیص این امر و مشروط کردن آن به نظر هیأت رئیسه، خلاف اصل ۸۸ قانون اساسی است.

۱۵- ذیل بند (۵) ماده (۲۴) اصلاحی (موضوع ماده ۱۹۳ سابق)

عبارت «با عذر موجه به تشخیص هیأت رئیسه» مغایر با ذیل اصل ۸۸ قانون اساسی است که تصریح بر «مگر با عذر موجه با تشخیص مجلس شورای اسلامی» دارد. تخصیص به عمل آمده مغایر با حقوق قاطبه نمایندگان مصرح در اصل ۸۸ می‌باشد.

۱۶- تبصره (۲) ذیل بند (۶) ماده (۲۴) اصلاحی (موضوع ماده ۱۹۳ سابق)

«انصراف نماینده از سؤال در هر مرحله... موجب مختومه شدن سؤال می‌شود» اگر پرسش یک نماینده در خصوص یک پروژه ملی، فرمانطقه‌ای یا بین‌المللی باشد، با توجه به اینکه نفع و ضرر آن متوجه همه کشور است، لذا چون ممکن است انصراف وی به نوعی متضمن تبانی و بده‌بستان‌های سیاسی و... با دستگاه‌های اجرائی باشد، علیهذا مجلس در این خصوص باید با رأی اکثریت، سؤال را از دستور خارج بداند و صرف پس گرفتن نماینده، نباید موجب ختم پرونده شود. این انصراف ممکن است راجع به پروژه‌های روستایی، شهری و محلی در ابعاد کوچک، قابل پذیرش باشد، لکن در پروژه‌های فرمانطقه‌ای، ملی یا بین‌المللی چندان موجه نیست.

۱۷- ماده (۲۵) اصلاحی (ناظر بر ماده ۱۹۵ سابق)

اولاً: مشخص نمی‌باشد پاسخ هر وزیر به کدام سؤال در سه مرحله، منجر به برکناری وی

می‌گردد؟ آیا صرفاً به یک سؤال مطروحه در طول ۴ سال وزارت، یا راجع به سه موضوع مختلف از یکدیگر؟ اگر چنین باشد هیچگونه ثباتی بر کابینه حاکم نخواهد بود.

ثانیاً: قانع نشدن نمایندگان را به منزله رأی عدم اعتماد تلقی نمودن، یک تأسیس حقوقی جدید در برابر اصل ۸۹ قانون اساسی بوده و بدیهی است که تزییق یا توسعه شمول اصول قانون اساسی مزبور، مستلزم بازنگری در قانون اساسی خواهد بود.

۱۸- تبصره (۱) ماده (۲۶) اصلاحی (ناظر بر ماده ۱۹۸ سابق)

اولاً: طبق اصل ۷۶ قانون اساسی، حق تحقیق و تفحص از حقوق مجلس شورای اسلامی است، بنابراین تشخیص درستی یا نادرستی آن منوط به نظر اکثریت نمایندگان است و واگذاری تشخیص این امر به نظر هیأت رئیسه، **تحدید حقوق قاطبه نمایندگان و مغایر با اصل مزبور می‌باشد.**

ثانیاً: مشخص نگردید اگر به تشخیص هیأت رئیسه، موضوع صریح و قابل رسیدگی نباشد، ضمانت اجرای آن چیست؟ آیا از دستور کار مجلس خارج می‌شود که خلاف اصل ۷۶ است و آیا باید درخواست رفع نقص نماید؟

۱۹- تبصره (۴) ماده (۲۶) اصلاحی (موضوع ماده ۱۹۸ سابق)

عبارت میانی ذیل تبصره (۱) تصریح دارد بر اینکه «اعضاء هیأت از میان خود یک رئیس، دو نایب رئیس و یک منشی انتخاب می‌کنند» و تبصره (۴) مقرر داشته که «کلیه مکاتبات هیأت با امضای رئیس هیأت و در غیاب او نایب رئیس معتبر خواهد بود» مشخص نمی‌باشد، آیا امضاء نواب رئیس منفرداً معتبر است یا مجتمعاً؟ ابهام دارد.

۲۰- تبصره (۱) الحاقی به ماده (۲۷) اصلاحی (موضوع ماده ۱۹۹ سابق)

به موجب بند (۱) اصل ۸۹ قانون اساسی، طرح استیضاح با امضاء حداقل ۱۰ نفر قابل تقدیم به

مجلس خواهد بود، علیهذا گزارش تقدیمی به مجلس با توجه به دارا بودن نصاب قانونی اگر به منزله درخواست استیضاح تلقی گردد، مغایرتی با قانون اساسی نخواهد داشت.

۲۱- بند(الف) الحاقی به ماده(۲۹) اصلاحی (موضوع ماده۲۲۴ سابق)

با توجه به صدر اصل ۵۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه...» به نظر می‌رسد تعیین ضرب‌الاجل برای دولت به موجب قانون عادی، علاوه بر عدم مغایرت با اصل ۵۲، مغایرتی با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی که متضمن شبهه دخالت قوه در قوه دیگر باشد را نداشته و نخواهد داشت.

۲۲- ماده(۳۰) الحاقی به آیین‌نامه

الف: واژه «شئونات» از حیث رعایت قواعد صرف، جمع بستن مجدد آن به مؤنث سالم، چندان رسا نمی‌باشد.

ب: «عدم رعایت شئونات» از حیث کلی و مطلق بودن و عدم تعریف و تعیین مصادیق مبهم است.

ج: اگر مقصود «رسیدگی به اتهام رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران» باشد، در این صورت افزودن عبارت «و یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه آنان» موجب توسعه شمول اصل ۱۴۰ قانون اساسی و مغایر با اصل مزبور می‌باشد.

د: اگر مقصود رسیدگی به تخلف رئیس‌جمهور باشد، این رسیدگی صرفاً در صلاحیت دیوانعالی کشور به موجب بند(۱۰) از اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

و: اگر مقصود از نتیجه رسیدگی‌ها احراز ناتوانی رئیس‌جمهور در اداره امور کشور باشد، این امر به موجب بند(۲) اصل ۸۹ قانون اساسی، در صلاحیت مجلس جهت صدور رأی به عدم کفایت خواهد بود و راجع به وزراء به موجب ذیل بند(۱) اصل ۸۹ در صلاحیت مجلس جهت رأی عدم

اعتماد می‌باشد.

علیهذا مشخصاً معلوم نیست ماده (۳۰) الحاقی ناظر بر کدامیک از اصول قانون اساسی است؟ آیا در اجرای اصل ۹۰ تدوین گردید؟ در اجرای اصل ۸۹ تدوین یافت؟ در اجرای اصل ۱۴۰ به نگارش درآمد؟ در اجرای بند (۱۰) اصل ۱۱۰ می‌باشد؟ یا تلفیقی است از همه اصول مذکور. با وصف مراتب فوق، متن ماده (۳۰) به نظر متنی مبهم و غیر قابل تطبیق با اصول قانون اساسی و محکوم به رد جهت بازبینی و اصلاح می‌باشد.

۲۳- تبصره (۱) ذیل ماده (۳۰) الحاقی

چون تخلفات در هیأت‌های رسیدگی به تخلفات کارکنان مستقر در دستگاه‌های اجرایی و سپس دیوان عدالت اداری رسیدگی می‌شود و اتهامات که متضمن جرم و مجازات باشد در محاکم عمومی دادگستری، علیهذا عبارت «جهت رسیدگی به قوه قضائیه و سایر مراجع ذیصلاح ارسال می‌گردد»، شایسته است حرف «و» به حرف «یا» تغییر یابد و عبارت به نحو زیر اصلاح گردد: «و جهت رسیدگی، حسب مورد به قوه قضائیه یا سایر مراجع ذیصلاح ارسال می‌شود».

۲۴- ذیل تبصره (۱) به ماده (۳۰) الحاقی

عبارت «و بدون تشریفات دادرسی» چون تشریفات دادرسی از جمله قواعد آمره و عدم رعایت آن متضمن نقض حقوق افراد می‌باشد، لذا به جهت عدم ایجاد امنیت قضایی عادلانه و امکان وقوع تبعیضات ناروا، مغایر با بندهای (۹) و (۱۴) اصل ۳ قانون اساسی می‌باشد.

۲۵- تبصره (۲) ذیل ماده ۳۰ الحاقی

رای به احراز تخلف در سه نوبت، در صورتی به منزله درخواست استیضاح قابل تلقی است که حسب مورد راجع به رئیس‌جمهوری و وزراء، حدنصاب‌های قانونی در بندهای (۱) و (۲) اصل ۸۹

قانون اساسی رعایت شده باشد.

۲۶- ماده (۳۱) الحاقی

آیا پیش‌بینی تشکیلات مناسب، با توجه به مرکز پژوهش‌های مجلس که ناظر بر بررسی‌ها و اظهارنظر قبل از تصویب نهایی و با توجه به اداره کل قوانین که تنقیح و تدوین قوانین بعد از تصویب طرح یا لایحه را عهده‌دار می‌باشد، مغایر با بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی نخواهد بود که بر «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور» تأکید دارد؟ مضافاً اینکه به لحاظ متضمن بر بار مالی بودن، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

۲۷- ماده (۳۳) الحاقی

واگذاری حق تصویب تغییرات به عمل آمده در شرح وظایف و اختیارات کمیسیون‌ها، به هیأت رئیسه، مغایر با اصول ۶۵ و ۶۶ و از حیث نیاز به تقنین داشتن، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۲۸- ماده (۳۴) الحاقی

- عبارت «مسائل و موضوعات خاص» ابهام دارد. هم از حیث تعریف و هم تعیین مصادیق.
- واژه «فراکسیون» مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی است.
- تشکیل فراکسیون‌ها شائبه بی‌طرف نبودن مجلس و نگاه علی‌السویه نداشتن به مسائل کشور را تقویت می‌کند.
- بر فرض ضرورت تشکیل فراکسیون، تعیین شرح وظایف، سیاست‌گذاری و... نیازمند تقنین بوده و واگذاری آن به دستورالعمل مصوب هیأت رئیسه مغایر با اصول ۶۵، ۶۶ و ۸۵ قانون اساسی است.

۲۹- بند (۹) ماده (۳۶) اصلاحی (ناظر بر اصلاح ماده ۱۸۰ سابق)

شماره: ۳۷۵۲

تاریخ: ۱۳۸۷/۰۷/۰۲

پیوست: ندارد

اضافه کردن عبارت «معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور یا» چون متضمن الزام و تکلیف رئیس جمهور به داشتن معاون می باشد، مغایر با اصول ۱۲۴، ۵۷ و ۵۹ و از حیث توسعه تشکیلات و ایجاد بار مالی مغایر با اصل ۷۵ می باشد.

۳۰- بند (۱۳) ماده (۳۶) اصلاحی (ناظر بر اصلاح ماده ۱۹۰ سابق)

افزودن عبارت «و یا وزارتخانه ای به هر دلیل وزیر نداشته باشد» هیچگونه مغایرتی با اختیارات رئیس جمهور در نصب سرپرست برای یک دوره سه ماهه ندارد.

۳۱- ماده (۳۷) اصلاحی (ناظر بر ماده ۲۴۱ سابق)

«اعمال اصلاحات در آیین نامه داخلی مجلس» از حقوق مجلس است و تفویض آن به هیأت رئیسه، مغایر اصول ۶۵، ۶۶ و ۸۵ قانون اساسی است. / ۰۰۰۴۶

قربانعلی مهری

قائم مقام مرکز تحقیقات

شماره: ۳۷۵۲

تاریخ: ۱۳۸۷/۰۷/۰۲

پیوست: ندارد

رونوشت:

- اعضاء معزز فقهاء و حقوقدانان شورای محترم نگهبان، جهت استحضار
- جناب آقای دکتر کدخدایی، معاون محترم اجرایی و امور انتخابات، جهت استحضار