



# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

**قانون اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی  
مجلس شورای اسلامی**

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۵

تاریخ: ۱۳۹۲/۵/۲۸



**قانون اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی  
مجلس شورای اسلامی**



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان  
قانون اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی  
مجلس شورای اسلامی

تدوین:

حسین فاتحی زاده کلخوران

ناظر علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۲۸

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## فهرست مطالب

۴	.....	مقدمه
۵	.....	مرحله اول بررسی
۵	.....	- بررسی ماده ۲
۱۴	.....	- بررسی ماده ۳
۱۸	.....	- بررسی ماده ۴
۱۹	.....	- بررسی ماده ۷
۲۱	.....	- بررسی ماده ۸
۲۴	.....	- بررسی ماده ۹
۲۵	.....	- بررسی ماده ۱۲
۲۹	.....	- بررسی ماده ۱۳
۳۰	.....	- بررسی ماده ۲۱
۳۱	.....	- بررسی ماده ۲۴
۳۷	.....	- بررسی ماده ۲۶
۳۸	.....	- بررسی ماده ۲۷
۴۰	.....	- بررسی ماده ۲۸
۴۲	.....	- بررسی ماده ۳۰
۴۳	.....	- بررسی ماده ۳۱
۴۶	.....	- بررسی ماده ۳۲
۴۷	.....	- بررسی ماده ۳۳
۴۹	.....	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان

.....	مرحله دوم بررسی	۵۱
.....	- بررسی ماده ۷	۵۱
.....	- بررسی ماده ۸	۵۴
.....	- بررسی ماده ۱۲	۵۶
.....	- بررسی ماده الحاقی موضوع ماده ۲۶	۵۷
.....	- بررسی ماده ۲۸	۵۸
.....	- بررسی ماده ۳۱	۵۹
.....	- بررسی ماده ۳۲	۶۱
.....	نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان	۶۲
.....	مرحله سوم بررسی	۶۳
.....	نظر نهایی شورای نگهبان	۶۳

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی بوسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدید نظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین مرکز تحقیقات، با همکاری معاونت اجرایی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این مرکز، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرائف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در حوزه حقوق عمومی و فقه حکومتی، مورد استفاده قرار گیرد.

## مرحله اول بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۰/۰۸/۰۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۰/۸/۱۸

### - بررسی ماده ۲

ماده ۲- تبصره‌های زیر به ماده (۲۵) و یک ماده به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

تبصره ۴- نحوه رسیدگی به اعتراض در مورد ایفاء وظایف رئیس کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی و نیز رئیس و دادستان دیوان محاسبات و سایر افرادی که با رأی مجلس انتخاب می‌شوند ولی در این آیین‌نامه برای رسیدگی به اعتراض در مورد ایفاء وظایف آنان روشی مشخص نشده است طبق این ماده است.

تبصره ۵- چنانچه ده نفر از نمایندگان به عملکرد هر یک از نمایندگان منتخب مجلس در هیأتها، مجامع و شوراهای غیراستانی و غیرشهرستانی معترض باشند، طبق این ماده به عملکرد آنان رسیدگی می‌شود.

ماده الحاقی - رئیس قوه قضائیه حداقل یک ماه قبل از پایان دوره عضویت حقوقدانان شورای نگهبان، به تعداد حداقل دو برابر حقوقدان به مجلس معرفی می‌نماید. حقوقدانان باید دارای مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر در رشته‌های مختلف حقوقی باشند.

تبصره ۱- حضور در هر دوره شورای نگهبان، معادل یک مقطع تحصیلی تنها برای عضویت در شورای نگهبان محسوب می‌شود.

تبصره ۲- در صورت استعفاء، فوت یا عزل هر کدام از اعضاء حقوقدان شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه برای باقیمانده دوره عضویت طبق این ماده اقدام می‌نماید.

تبصره ۳- قبول درخواست استعفاء حقوقدان و موافقت یا مخالفت با آن، با رئیس قوه قضائیه است.

### الف - دیدگاه مغایرت

- در خصوص تبصره (۴) ماده ۲۵، با توجه به اینکه در اسلام اصل بر عدم ولایت بوده و در حقوق اساسی نیز اصل عدم صلاحیت جاری است، لذا اگر در اصل (۸۹) قانون اساسی حق سؤال و استیضاح نمایندگان مجلس نسبت به وزراء و رئیس جمهور به رسمیت شناخته نمی‌شد، یقیناً نمایندگان دارای چنین حقی نبودند. پذیرش استقلال قوا (اصل ۵۷) و تعیین وظایف و اختیارات هر یک از قوا در قانون اساسی نیز از این حیث است تا قوای حاکم نتوانند بیشتر از آنچه در قانون اساسی آمده است نسبت به یکدیگر کنترل و نظارت داشته باشند. بر این اساس اطلاق تبصره (۴) با توجه به اینکه افراد مسئول در قوای دیگر را نیز شامل می‌شود، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

- در خصوص تبصره (۴) وظایف اعضای شورای نگهبان و از جمله حقوقدانان آن را قانون اساسی تعیین نموده و لذا نمایندگان مجلس صلاحیت ندارند تا آنچه را که قانون اساسی تعیین نموده، مورد نظارت و سؤال و اعتراض قرار دهند. با توجه به اینکه اصل (۸۹) قانون اساسی حق نمایندگان برای سؤال و استیضاح را صرفاً نسبت به وزراء و رئیس جمهور به رسمیت شناخته است لذا بر اساس اصل عدم صلاحیت، این حق نمایندگان شامل سایر اشخاص از جمله حقوقدانان شورای نگهبان نمی‌شود. بنابراین تبصره (۴) مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- بر اساس تبصره (۴)، برای ایفای وظایف افراد مذکور در تبصره، روش خاصی مشخص نشده است که بتوان نسبت به آن اعتراض کرد. از طرفی اگر چارچوبی برای وظایف این افراد در آیین‌نامه و سایر قوانین ذکر شده، بر این اساس نمی‌توان امری فراتر از آن را در سؤال و اعتراض نسبت به نحوه عملکرد آنها مورد استناد قرار دهند. بنابراین تبصره (۴) خروج از اختیارات مصرح در اصل (۸۹) بوده لذا مغایر با اصل مذکور می‌باشد.
- در تبصره (۴) این احتمال وجود دارد که نمایندگان مجلس چنین بیان نمایند که چون مجلس در قانون عادی برای اعضای حقوقدان شورای نگهبان شرح وظایف و نحوه انجام آن را مشخص نکرده است، لذا باید هر زمان که تشخیص دهد، حقوقدانان شورای نگهبان در مجلس حاضر و نسبت به موضوعات درخواستی نمایندگان در حیطه وظایف خود توضیحات لازم را ارائه نمایند. بر این اساس، با تحت تأثیر قرار دادن حقوقدانان شورای نگهبان جهت تحمیل نظر نمایندگان مجلس بر شورای نگهبان، بر استقلال رأی اعضای شورای مذکور در انجام وظایف مختلف شورای نگهبان مصرح در قانون اساسی از جمله تشخیص عدم تعارض مصوبات مجلس با قانون اساسی، نظارت بر انتخابات گوناگون از جمله انتخابات ریاست جمهوری و مجلس و حتی تفسیر قانون اساسی، تأثیر گذاشته، لذا مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول (۹۶)، (۹۸) و (۹۹) قانون اساسی می‌باشد.
- مقصود نمایندگان مجلس از تبصره (۴) مأخوذ از مذاکرات و مصاحبه‌های نمایندگان، این است که شورای نگهبان باید در انجام وظایف خویش به مجلس پاسخگو باشد. از آنجا که فقهای شورای نگهبان منصوب رهبری هستند و مجلس نسبت به آنان نظارت و کنترلی ندارد، لذا به نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس این قصد را دارند که از حقوقدانان شورای نگهبان نسبت به انجام وظایفشان توضیح بخواهند. در این راستا شرایطی را هم برای حقوقدانان شورای نگهبان گذاشته‌اند (از جمله اینکه دارای مدرک کارشناسی ارشد باشند و ...) همانند شرایط مذکور برای نامزدهای نمایندگی مجلس. بنابراین قصد دارند تا شرایط مشابهی را برای حقوقدانان شورای نگهبان در نظر بگیرند تا نظارت و کنترل خویش را بر آنان و وظایفشان افزایش دهند. در حالی که این تبصره خروج از اختیارات نمایندگان مجلس مذکور در اصل (۸۹) محسوب می‌شود و مغایر با آن است.
- قانون اساسی وظایف قوه مقننه و نمایندگان مجلس را به تفصیل بیان و حیطه آن را مشخص نموده است. لذا آیین‌نامه داخلی مجلس باید در اجرای وظایف مصرح و مشخص در قانون اساسی و در چارچوب آن نگاشته شود و نه خارج از آن. بر این اساس نمایندگان مجلس در تبصره (۴) از حیطه اختیارات خویش (مذکور در قانون اساسی) تجاوز و تعدی نموده‌اند و لذا تبصره مذکور مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.
- سابقاً در مجلس ششم نیز مصوبه مشابهی با این مضمون بود که حقوقدانان شورای نگهبان برای انتخاب شدن و جلب رأی اعتماد مجلس شورای اسلامی، باید در مجلس حضور یافته و ضمن معرفی و تشریح سوابق کاری خود، برنامه‌های خویش را به عنوان حقوقدان شورای نگهبان ارائه نمایند. شورای نگهبان طرح مذکور را رد نمود، چراکه در قانون اساسی چنین الزامی برای حقوقدانان شورای نگهبان وجود ندارد. حتی نمایندگان مجلس ششم طرحی نیز برای استیضاح حقوقدانان شورای نگهبان ارائه داده بودند که با مخالفت شورای نگهبان مواجه شد. با توجه به این سوابق به نظر می‌رسد که در این تبصره، نمایندگان مجلس در صدد افزایش اختیارات خویش فراتر از موارد مذکور در اصل (۸۹) می‌باشند؛ بنابراین تبصره (۴) مغایر اصل مذکور است.
- به نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس صلاحیت ندارند که شرایط احراز (مانند مدرک تحصیلی و غیره) برای نامزدهای حقوقدان شورای نگهبان تعیین نمایند. چرا که این مسئولیت طبق اصل نود و یکم قانون اساسی از



وظایف رئیس قوه قضائیه است و او باید افرادی را که خود شایسته احراز مسئولیت حقوقدان شورای نگهبان می‌داند برای جلب آرای نمایندگان به مجلس معرفی نماید و مجلس صرفاً می‌تواند عضویت آنان را تأیید یا رد کند. لذا نمی‌تواند شرایطی برای آنها در نظر بگیرد. چرا که اختیار تعیین نامزدها با رئیس قوه قضائیه بوده و نمایندگان مجلس صرفاً حق رأی اعتماد به آنان را دارند. بنابراین ماده الحاقی از جهت تحدید اختیارات مصرح رئیس قوه قضائیه در معرفی افراد مورد نظر خویش برای نامزدی پست حقوقدانی شورای نگهبان، مغایر با اصل (۹۱) قانون اساسی است.

- در خصوص حق تحقیق و تفحص مجلس در اصل (۷۶) قانون اساسی، به نظر می‌رسد که تبصره (۴) ارتباطی به آن ندارد. این اصل توسط شورای نگهبان تفسیر شده است که بر اساس آن حق تحقیق و تفحص مجلس، شورای نگهبان را که نهادی مافوق مجلس است در بر نمی‌گیرد و در مورد سایر افراد منتخب مجلس، این حق موجب نمی‌شود که مجلس در امور اجرایی مربوط به منتخبین خود دخالت نماید. از طرفی حتی اگر در خصوص برخی از صلاحیت‌های حقوقدانان شورای نگهبان برای مجلس حق تحقیق و تفحص و اعتراض به عملکرد قائل باشیم، این حق خود به خود وظایف مهم‌تر شورای نگهبان مانند دلایل تأیید صلاحیت‌های کاندیداهای نمایندگی مجلس و موافقت یا مخالفت با مصوبات مجلس و غیره را نیز در بر نمی‌گیرد. لذا نمی‌توان بین این امور حد و مرز مشخصی در نظر گرفت. از این رو اطلاق تبصره (۴) به جهت امکان ایجاد اختلال در وظایف فوق‌الذکر شورای نگهبان، مغایر اصول (۹۶)، (۹۸) و (۹۹) قانون اساسی است.

- اشتباهی که در تطابق تبصره (۴) با حق تحقیق و تفحص مجلس مذکور در اصل (۷۶) قانون اساسی وجود دارد این است که تحقیق و تفحص مجلس، شامل سؤال و اخذ توضیح و پاسخگویی است. این در حالی است که متن تبصره (۴)، بحث اعتراض به عملکرد را مطرح می‌کند که فراتر از پاسخگویی صرف است. لذا در قالب اصل (۷۶) قانون اساسی قرار نمی‌گیرد و با توجه به اینکه در قانون اساسی چنین اختیاری برای نمایندگان مجلس تعریف نشده است، لذا تبصره مذکور مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل (۸۹) است.

- در خصوص تبصره (۴) می‌توان گفت که قانون اساسی مجموعه‌ای است که تفسیر آن نیاز به قواعد خاصی دارد که از جمله این قواعد استفاده از روش تفسیر مضیق است. بر این اساس حدود اختیارات، حقوق و صلاحیت‌های مذکور در قانون اساسی باید به طور کاملاً مضیق تفسیر شود. بنابراین اگر برای مثال طریقی برای اعتراض، سؤال و استیضاح نمایندگان مجلس در قانون اساسی پیش‌بینی شده باشد، صرفاً باید از همان روش استفاده نمود و لذا قابل توسعه نیست. این در حالی است که ما در قانون اساسی امری به نام اعتراض به عملکرد افراد منتخب توسط نمایندگان مجلس نداریم. اشکال دیگری که بر این تبصره وارد است این است که ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس<sup>(۱)</sup> شیوه‌ای برای اعتراض و تشکیل کمیته اعتراض و در نهایت استعفا و تعلیق عضو مورد

۱. ماده ۲۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «هرگاه نمایندگان به کیفیت اداره جلسات یا سایر امور مجلس و نحوه ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیأت رئیسه معترض باشند، می‌توانند طی تقاضای کتبی با امضای حداقل بیست و پنج نفر و یا به درخواست کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیل هیأت رسیدگی به اعتراضات، مرکب از رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و اعضاء کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس را درخواست نمایند. کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مکلف است ظرف مدت سه روز نسبت به تشکیل هیأت رسیدگی به اعتراضات، اقدام نماید. هیأت اخیر مکلف است ظرف ده روز با حضور سه نفر از منتخبین معترضین، به موضوع رسیدگی نماید. در صورتی که اکثریت اعضاء هیأت رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند عضویت وی در هیأت رئیسه تعلیق می‌گردد. گزارش هیأت در این باره در جلسه غیرعلنی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در



اعتراض واقع شده را مطرح می‌کند که همه این امور در مورد اعضای مجلس است و شامل افراد منتخب نمایندگان که خارج از مجلس مسئولیت دارند نمی‌گردد. حق اعتراض نسبت به عملکرد افراد خارج از مجلس، به این شکل که کمیته اعتراضی تشکیل دهند و رأی به تعلیق آنها دهند و یا مستعفی گردند، بی معنی به نظر می‌رسد. لذا تبصره (۴) به جهت خروج نمایندگان مجلس از حیطه اختیارات مصرح خود در قانون اساسی مغایر اصل (۸۹) است.

- آئین‌نامه داخلی مجلس برای تعیین ساز و کار اداره مجلس است. در تبصره (۴) قواعدی خارج از این ساز و کار گنجانده شده است و به عبارت دیگر به هیچ وجه ماهیت آئین‌نامه‌ای ندارد و لذا این امر به نوعی توسعه اختیارات مجلس است؛ در حالی که اصل بر تفسیر مضیق و عدم صلاحیت است. پیشتر نیز نمایندگان مجلس طی مصوبه‌ای استیضاح حقوقدانان شورای نگهبان را مطرح نمودند که با مخالفت شورای نگهبان و البته عده‌ای از نمایندگان، موضوع منتفی گردید. به نظر می‌رسد که با قرار دادن عبارت «سایر افراد» در تبصره (۴)، نمایندگان مجلس در عمل دوباره قصد دارند حقوقدانان شورای نگهبان را مشمول قواعد نظارتی خویش قرار داده و راه را برای سؤال و اعتراض نمایندگان به نحوه عملکرد اعضای حقوقدان شورای نگهبان باز نمایند. لذا با توجه به خدشه‌دار نمودن استقلال شورای نگهبان واجد اشکال بوده و لذا مغایر اصول (۹۶)، (۹۸) و (۹۹) قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه اصل بر استقلال قوا است، قانون اساسی برای دخالت مجلس در امور سایر قوا، قالب تعیین نموده و خارج از این قالب حقی برای مجلس وجود ندارد. حق تحقیق و تفحص «در کلیه امور» بدین معنی نیست که نمایندگان مجلس هرگونه که صلاح دانستند عمل نمایند بلکه باید طبق راه و روش خاص و قاعده‌مند باشد. بنابراین تبصره (۴) به جهت عدول مجلس از حق تحقیق و تفحص خود، مغایر اصل (۷۶) قانون اساسی است.

- طبق تبصره (۴) هر حقی که نمایندگان مجلس در سؤال و استیضاح و رأی عدم اعتماد نسبت به وزراء دارند، می‌توانند به اعضای حقوقدان شورای نگهبان نیز تسری دهند در حالی که چنین حقی ندارند. لذا با توجه به حصری بودن مفهوم سؤال و استیضاح در اصل (۷۶) قانون اساسی، تبصره (۴) مغایر اصل (۷۶) است.

- با توجه به این آئین‌نامه اصلاحی، نمایندگان می‌توانند از رئیس قوه قضائیه نیز درخواست سؤال و ادای توضیح نمایند، در حالی که هیچ مبنایی در قانون اساسی برای آن وجود ندارد.

اولین جلسه علنی مجلس بدون بحث به رأی‌گیری گذاشته می‌شود. در صورت رد عدم صلاحیت، عضو مزبور به کار خود ادامه خواهد داد و در غیر این صورت از سمت خود مستعفی شناخته می‌شود و حق شرکت در انتخابات مجدد آن دوره را ندارد.

تبصره ۱ - هیأت رسیدگی کننده به اعتراض، در ابتدای نخستین جلسه خود هیأت رئیسه‌ای را وفق مقررات مربوط به انتخاب هیأت رئیسه کمیسیون‌ها، انتخاب می‌نماید. جلسات هیأت با حضور سه چهارم اعضاء رسمیت می‌یابد و مناط اعتبار تصمیمات آن، رأی اکثریت مطلق حاضرین می‌باشد.

تبصره ۲ - نمایندگان معترض و اعضاء مورد اعتراض هیأت رئیسه مجلس، حق رأی در جلسه هیأت رسیدگی کننده به اعتراضات را ندارند.

تبصره ۳ - رسیدگی فوق مانع از انجام وظایف قانونی کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی نسبت به طرز کار مجلس نخواهد بود و نمایندگان می‌توانند از آن طریق نیز نسبت به عملکرد هیأت رئیسه نظارت و پیگیری نمایند.»

- به فرض اینکه اگر مجلس بر تبصره (۴) اصرار ورزد و مصوبه برای تعیین تکلیف نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع گردد، باید اعضای شورای نگهبان در جلسات مجمع شرکت نمایند و از استدلال‌های خویش دفاع نمایند. چنانچه نظر مجلس در مجمع تصویب گردد، در این صورت مجلس با در اختیار داشتن چنین اهرم نظارتی قوی بر شورای نگهبان، ممکن است حق نظارت شورا بر انتخابات مجلس به جهت اثرگذاری بر استقلال نظر شورای نگهبان، مورد خدشه واقع شود. لذا تبصره مذکور قطعاً مغایر اصول (۹۶)، (۹۸) و (۹۹) قانون اساسی است.

- نمایندگان مجلس، موضوعی مشابه تبصره (۵) را در قانون نظارت مجلس بر کار نمایندگان طرح کرده بودند که از جهت اینکه طبق قانون اساسی حق نظارت بر نمایندگان برای مجلس وجود ندارد مورد ایراد و اشکال شورای نگهبان قرار گرفت. تبصره (۵) نیز بیان می‌دارد که «چنانچه ده نفر از نمایندگان به عملکرد هر یک از نمایندگان ... معترض باشند». بر این اساس می‌تواند با نظر ده نماینده در فعالیت‌های یک نماینده دخالت نمایند. بنابراین تبصره (۵) با توجه به عدم امکان نظارت بر کار نمایندگان در مجامع و هیأتها و غیره خلاف قانون اساسی است. طبق اصل (۷۱) مجلس تنها در حدود مقرر در قانون اساسی حق وضع قانون دارد. از طرفی بر اساس اصل (۷۲) قانون اساسی مجلس نمی‌تواند قوانینی وضع نماید که با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. با توجه به اینکه حق نظارت بر عملکرد نمایندگان در هیچ یک از اصول قانون اساسی تصریح نشده است و با در نظر گرفتن تفسیر مضیق اختیارات مذکور در قانون اساسی، تبصره (۵) مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول (۷۱) و (۷۲) می‌باشد.

- در خصوص ماده الحاقی، رئیس قوه قضائیه، هم اختیار تعیین شرایط نامزدهای حقوقدان شورای نگهبان را داشته و هم تعداد افراد معرفی شده به مجلس برای اخذ رأی اعتماد به تشخیص اوست. لذا تعیین شرط تعداد «حداقل دو برابر» برای افراد معرفی شده توسط رئیس قوه قضائیه به جهت اینکه صراحتی در اصل (۹۱) قانون اساسی بر تعداد افراد معرفی شده وجود ندارد، مغایر اصل (۹۱) است.

- در ماده الحاقی، تعیین شرایط برای نامزدهای حقوقدان شورای نگهبان هیچ ارتباطی به آئین‌نامه داخلی مجلس ندارد. به عبارت دیگر این کار، ماهیت آئین‌نامه‌ای ندارد. با توجه به اینکه کارویژه اصلی مجلس قانونگذاری است بر همین اساس در اصل (۶۵) قانون اساسی نیز چنین بیان شده که «تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آئین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد». همچنین اصل (۶۶) امور مذکور در آئین‌نامه را «ترتیب انتخاب رئیس و هیأت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیونها و دوره تصدی آنها و امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس» می‌داند لذا نمی‌توان هر موضوعی را در آئین‌نامه گنجانده بلکه مواردی که در آئین‌نامه ذکر می‌شود باید از این جنس امور باشد. بنابراین با توجه به اینکه تعیین شرایط حقوقدانان خروج موضوعی از آئین‌نامه دارد لذا مغایر اصول (۶۵) و (۶۶) قانون اساسی است.

- در خصوص ماده الحاقی باید گفت که قانون اساسی در بحث تعیین قضات بیان داشته که باید مطابق قانون باشد اما در مورد تعیین نامزدهای حقوقدان شورای نگهبان توسط رئیس قوه قضائیه هیچ گونه قیدی به جز حقوقدان بودن، آن هم به تشخیص شخص وی، وجود ندارد. نمایندگان مجلس در ماده الحاقی، عضویت در شورای نگهبان را به عنوان سابقه مؤثر برای نامزدها لحاظ نموده‌اند لکن اگر کسی که عضو شورای نگهبان نبوده و به فرض، قاضی دیوان عالی کشور با مدرک تحصیلی لیسانس باشد، رئیس قوه قضائیه اگر تشخیص دهد که

چنین فردی صلاحیت عضویت در شورای نگهبان را دارد، با شرایط مذکور در این ماده الحاقی، اختیار معرفی فرد مذکور به مجلس، جهت اخذ رأی اعتماد برای احراز پست حقوقدانی شورای نگهبان را ندارد. فلذا ماده الحاقی محدود کننده حقوق و اختیارات رئیس قوه قضائیه مذکور در اصل (۹۱) قانون اساسی و مغایر آن است.

- در خصوص ماده الحاقی باید گفت که هر موضوع و اصطلاحی که در عالم حقوق دارای تعریف باشد در حوزه‌های دیگر نیز همان تعریف ملاک قرار می‌گیرد. لذا منظور از حقوقدان بودن در همه جا یکی است و نمی‌توان فردی را در موقعیتی، به شرط دارا بودن مدرک فوق لیسانس، حقوقدان قلمداد نمود و در جای دیگر شرط دیگری قرار داد. بنابراین قید داشتن مدرک فوق لیسانس ملاک صحیحی برای حقوقدان مذکور در اصل (۹۱) نیست و لذا مغایر آن اصل است.

- در ماده الحاقی، ممکن است کسی تحصیلات دانشگاهی نداشته باشد ولی به لحاظ مطالعات شخصی خود حقوقدان مطرحی در سطح کشور باشد. بر این اساس قید تحصیلات فوق لیسانس برای حقوقدانان از جهت تحدید اختیارات رئیس قوه قضائیه خلاف اصل (۹۱) است.

- تبصره (۱) ماده الحاقی نیز تکمیل کننده آن در موضوع مدرک تحصیلی حقوقدانان و معادل است و لذا ایرادات وارده بر ماده الحاقی (تحدید اختیارات رئیس قوه قضائیه مذکور در اصل (۹۱) قانون اساسی) شامل تبصره (۱) نیز می‌شود.

- در مورد تبصره (۲) ماده الحاقی باید گفت که در قانون اساسی مسئله عزل و استعفای حقوقدانان شورای نگهبان به هیچ وجه مطرح نشده است؛ لذا تصمیم‌گیری در این مورد خارج از اختیارات مجلس است.

- استعفای مذکور در تبصره (۲) ماده الحاقی یک حق است، اما این حق باید توسط قانون به رسمیت شناخته شود. همچنین طبق قواعد حقوق اداری استعفا باید توسط مقام مافوق مورد موافقت واقع گردد. بنابراین بر استعفاء اثراتی مترتب است. لذا از جهت قانونی بودن، فرقی بین عزل و استعفاء وجود ندارد و باید هر دو در قانون ذکر گردد. لذا تعیین شرایط عزل و استعفاء در تبصره (۲) از جهت عدول مجلس از حدود اختیارات، مبنیاً بر ایرادات وارده بر ماده الحاقی، دارای ایراد است.

- در خصوص تبصره (۲) ماده الحاقی، فردی که برای پستی برگزیده می‌شود به اختیار خویش نیامده تا به اختیار خود از انجام کار خود انصراف دهد. حکم کارگزینی وی توسط مقامات مسئول اداری صادر می‌شود. بر همین اساس استعفای وی نیز باید به مقامات بالاتر ارائه شود و پس از قبول استعفاء از سوی مقامات مافوق فرد، مستعفی قلمداد می‌شود. مگر آنکه فرد، عاجز از انجام کار باشد که در این صورت شرایط عجز و استعفاء با یکدیگر فرق می‌کند و نمی‌توان این دو را با هم قیاس نمود. بر این اساس باید موضوع استعفای حقوقدانان شورای نگهبان، حتماً در متن قانون اساسی ذکر شود تا به استناد آن بتوان در قوانین عادی چارچوبی برای آن مشخص نمود. عدم تصریح این موضوع در قانون اساسی، خروج مجلس از حیطه اختیارات محسوب و مغایر قانون اساسی و از جمله اصول (۷۱)، (۷۲) و (۹۱) است.

- در تبصره (۲) ماده الحاقی، طبیعتاً هر فردی که نصب می‌کند حق عزل را نیز دارد. لذا هر کسی حق نصب دارد اگر نص قانونی بر خلاف آن وجود نداشته باشد، حق عزل را نیز خواهد داشت. البته مواردی هم هست که حق نصب وجود دارد اما حق عزل وجود ندارد. لذا اصل بر وجود حق عزل برای ناصب است مگر اینکه نص بر خلاف آن وجود داشته باشد. با توجه به اینکه رئیس قوه قضائیه و مجلس بالاستقلال جایگاه ناصب حقوقدانان را

ندارند، لذا هیچ کدام حق عزل حقوقدانان را ندارند. لذا ذکر لفظ «عزل» برای حقوقدانان در تبصره (۲) ماده الحاقی به جهت عدم تصریح به آن، خلاف قانون اساسی و از جمله اصل (۹۱) است.

- در تبصره (۲) ماده الحاقی، برای حقوقدانان شورای نگهبان در آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان و حتی در قانون اساسی سخنی از نصب به میان نیامده است بلکه «انتخاب» آنان مطرح است. لذا احکام نصب و ناصب بر آن بار نمی‌شود. بنابراین حق عزلی نیز برای آنها مفروض نیست لذا به جهت عدم تصریح به آن در تبصره (۲) ماده الحاقی، خلاف قانون اساسی و از جمله اصل (۹۱) است.

- در تبصره (۳) ماده الحاقی، مسلم است که به دلیل تفوق شورای نگهبان بر مجلس، قانون عادی نمی‌تواند قبول درخواست استعفای حقوقدانان را به رئیس قوه قضائیه محول نماید. همچنین هر چند در آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان<sup>(۱)</sup> استعفای حقوقدانان شورای نگهبان به رئیس قوه قضائیه اعلام می‌گردد، اما به نظر می‌رسد که رئیس قوه قضائیه به طور یک‌جانبه قدرت قبول این استعفا را ندارد، کما اینکه استعفاءنامه حقوقدانان علاوه بر رئیس قوه قضائیه به رئیس قوه مقننه نیز اعلام می‌گردد، چرا که مجلس نیز در کنار رئیس قوه قضائیه در انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان مسئول و دارای اختیار است. با توجه به اینکه شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس، صرفاً باید قانون اساسی و شرع مقدس را ملاک عمل قرار دهد و نه چیز دیگری؛ حتی آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان نیز در ارائه نظرات شورای نگهبان نباید ملاک قرار گیرد، لذا به نظر می‌رسد با توجه به قانون اساسی و جهت حفظ استقلال شورای نگهبان، حقوقدانان شورا باید استعفای خویش را به نهاد شورای نگهبان ارائه نمایند و تنها شورای نگهبان باید استعفای وی را بپذیرد. در ماده (۷) آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان نیز استعفاءنامه عضو حقوقدان به رؤسای قوه قضائیه و قوه مقننه صرفاً «اعلام می‌گردد» و پذیرفتن آنان شرط نیست. به نظر می‌رسد که استعفاء، یک امر داخلی شورای نگهبان است و ارتباطی به مقامات و نهادهای حکومتی خارج از آن ندارد. این بدان معناست که شورای نگهبان استعفای فرد حقوقدان مستعفی را پذیرفته و با اعلام به رؤسای قوای قضائیه و مقننه، از آنان می‌خواهد که فرد دیگری را برای تصدی پست حقوقدانی شورای نگهبان به جای فرد مستعفی معرفی و انتخاب نمایند. در آیین‌نامه داخلی شورا چیزی به عنوان «رأی دادن» توسط مجلس یا اعمال نظر رئیس قوه قضائیه در پذیرش استعفای حقوقدانان وجود ندارد. لذا ذکر لفظ «استعفا» برای حقوقدانان در تبصره (۲) ماده الحاقی به جهت عدم تصریح به آن و چون تصمیم‌گیری در مورد آن خارج از حیطه اختیارات مجلس است، خلاف قانون اساسی و از جمله اصل (۹۱) است.

- در استعفاء اصل بر این است که اگر شرایطی برای قبول استعفاء تعیین نشده باشد، خود فرد بالاستقلال و بدون نیاز به پذیرش، استعفاء می‌دهد. بر اساس آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، فرد حقوقدان مستعفی، استعفای خویش را به شورای نگهبان ارائه می‌نماید و شورای نگهبان نیز یک هفته به فرد مذکور مهلت می‌دهد تا استعفای خویش را مسترد نماید. پس از گذشت یک هفته و عدم استرداد، استعفاء محقق شده و دبیر شورا نیز موضوع استعفاء را به رؤسای قوای قضائیه و مقننه اعلام می‌نماید. لذا «اعلام»، صرفاً به منظور مطلع نمودن مقامات مذکور است تا به وظایف خویش در این خصوص و تعیین جانشین، عمل نمایند. لذا به نظر می‌رسد که حتی قبول استعفاء

۱. ماده (۷) آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان - استعفای اعضای شورا باید کتباً به دبیر شورا اعلام شود. دبیر شورا استعفاءنامه را در اولین جلسه شورا قرائت می‌کند، چنانچه ظرف یک هفته از تاریخ قرائت استعفاء مسترد نشد، استعفاءنامه عضو فقیه به مقام معظم رهبری و استعفاءنامه عضو حقوقدان به رؤسای قوه قضائیه و قوه مقننه اعلام می‌گردد.

توسط شورای نگهبان نیز به جهت عدم صراحت آئین‌نامه داخلی شورا غیر قابل قبول باشد. به طور کلی قبول استعفای حقوقدانان شورای نگهبان توسط رئیس قوه قضائیه (موضوع تبصره (۳) ماده الحاقی) مغایر اصل (۹۱) قانون اساسی می‌باشد.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- تبصره (۴) ماده ۲۵، شیوه اعتراض بر نحوه کار و وظایف افرادی که صرفاً مطابق با قانون اساسی و قوانین عادی توسط مجلس انتخاب می‌شوند را بیان می‌دارد و به نحوه انتخاب نمودن افراد مذکور و اینکه اصولاً چه کسانی باید انتخاب شوند، ارتباطی ندارد. لذا افرادی که طبق قانون اساسی و قانون عادی توسط نمایندگان مجلس انتخاب می‌شوند دارای وظایف مشخصی هستند. بر این اساس نمایندگان می‌توانند در مورد وظایفی که در آئین‌نامه داخلی مجلس برای افراد منتخب، جهت اعتراض به عملکرد آنان تعیین تکلیف نشده است، سؤال و بازخواست نمایند. بنابراین، با توجه به اینکه نحوه انتخاب و وظایف و مسئولیت‌های حقوقدانان شورای نگهبان در آئین‌نامه داخلی مجلس مشخص شده است، فلذا نمایندگان مجلس طبق تبصره (۴) نمی‌توانند نسبت به آن اعتراضی داشته باشند.

- در خصوص تبصره (۴) می‌توان گفت که طبق اصل (۷۶) قانون اساسی مجلس حق تحقیق و تفحص در تمام امور مملکت را دارد. با اذعان به قبول واقعیت تفوق شورای نگهبان بر مجلس طبق قانون اساسی و عدم امکان اعتراض مجلس به عملکرد شورای نگهبان، این فرض نیز مورد قبول است که مجلس این اختیار را دارد که از بین افراد پیشنهادی رئیس قوه قضائیه چند نفر را برگزیند. لازمه انتخاب هر فردی، شناخت کامل او و عملکردش است. اگر حقوقدانی از شورای نگهبان به درستی انجام وظیفه نکند؛ مجلس می‌تواند اطلاعی از فعالیت‌های وی داشته باشد و بر حضور فعال و شرکت درست در رأی‌گیری‌ها نظارت داشته باشد. از طرفی، مجلس برای انتخاب دوباره فرد حقوقدان، نیاز اساسی به این قسم اطلاعات دارد. به نظر می‌رسد که مادامی که این کار مجلس موجب دخالت در امور شورای نگهبان نشود و صرفاً کسب اطلاع باشد، مشکلی ایجاد نمی‌کند. اگر فرد حقوقدانی برای ادای توضیحات در مجلس حاضر شود ایرادی ندارد. البته این اخذ توضیحات نباید به مرحله تفتیش عقاید برسد؛ مانند اینکه مجلس در تأیید صلاحیت نامزدهای انتخابات گوناگون، از جمله انتخابات ریاست جمهوری و مجلس دخالت نماید. این امور ارتباطی به مجلس ندارد. لذا در بحث تعیین حدود درخواست توضیح مجلس، شورای نگهبان می‌تواند حد و مرز پاسخگویی حقوقدانان را مشخص نماید که قطعاً نباید به طور مطلق باشد. در بحث انجام وظایف به دلیل تفوق شورای نگهبان، مجلس باید در قبال مصوبات خود به شورای نگهبان پاسخگو باشد نه بالعکس. در کل اگر صرفاً اطلاع رسانی محدود به موضوع خاصی باشد، اشکالی به نظر نمی‌رسد.

- وجود ابهام در عبارت «سایر افراد» از این جهت که مشخص نیست شامل چه کسانی است درست به نظر نمی‌رسد؛ چرا که شامل همه اشخاص منتخب توسط مجلس بدون هیچ استثنایی می‌شود.

- در تبصره (۵) عدم امکان نظارت بر کار نمایندگان شامل نظارت بر فعالیت افرادی که نمایندگان، برای عضویت در مجامع و هیأتها و غیره انتخاب می‌کنند، نمی‌شود. به علاوه در طرح نظارت بر رفتار نمایندگان شورای نگهبان به عباراتی ایراد گرفت که بیان می‌داشت این افراد حق انتخاب شدن مجدد را ندارند نه به کلیت نظارت. در این تبصره نیز نمایندگان قصد نظارت مستمر بر فعالیت نماینده منتخب دارند تا در جلسات مجامع به‌طور منظم شرکت نمایند.

- در بحث ماهیت غیر آئین‌نامه‌ای تعیین شرایط برای نامزدهای حقوقدانی شورای نگهبان باید گفت که چون انتخاب حقوقدانان در داخل مجلس صورت می‌گیرد، لذا ترتیبات آن قاعداً باید در آئین‌نامه داخلی مجلس ذکر شود. فلذا مغایرتی با قانون اساسی ندارد.
- در ماده الحاقی، فرق است بین شرایط یک فرد حقوقدان با شرایط حقوقدانی که قصد احراز پست حقوقدانی شورای نگهبان را دارد. حقوقدان بودن نیازمند تحصیل در رشته حقوق و کسب مدرک در این رشته است، لکن هر حقوقدانی صلاحیت احراز سمت حقوقدانی شورای نگهبان را ندارد. مجلس در این ماده الحاقی حقوقدان بودن را فرض گرفته و شرایطی علاوه بر آن مانند تجربه کاری و غیره را تعیین نموده است. لذا آنچه که باید مورد بحث قرار گیرد، شرایط مضاعف مذکور در ماده الحاقی است و نه شرایط احراز حقوقدانی.
- در خصوص ماده الحاقی، ابتدا رئیس قوه قضائیه و در مرحله بعد مجلس در هنگام دادن رأی اعتماد، شرایط حقوقدان بودن افراد را احراز می‌کنند؛ ممکن است نظرات، در مقابل هم و مغایر یکدیگر باشد، ولی نمی‌توان ایرادی بر این روش گرفت.
- در خصوص تبصره (۲) ماده الحاقی، استعفاء حق فرد مستعفی است و در آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان نیز ذکر شده است. طبق آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان هم فقها و هم حقوقدانان شورا می‌توانند استعفاء دهند. به طور کل هر فردی در هر منصبی که باشد این حق را دارد که از ادامه آن فعالیت، انصراف دهد. استعفاء از حقوق طبیعی افراد است، لذا لازم نیست که در قانون اساسی یا عادی ذکر شود.
- در تبصره (۲) ماده الحاقی، ممکن است فردی عاجز از انجام وظایف محوله در قالب پست سازمانی اشغال شده توسط وی باشد، طبیعی است که این فرد حق استعفاء دارد. یک مجتهد نیز می‌تواند از مقام اجتهاد خویش استعفاء دهد. این امر در اختیار خود وی است نه فرد دیگری.
- استعفاء حقوقدانان شورای نگهبان همانند استعفاء نمایندگان مجلس است که بدون آنکه در قانون اساسی چیزی در این باره ذکر شود، شرایط آن در آئین‌نامه داخلی مجلس تشریح شده است. لذا بر این اساس حقوقدانان شورای نگهبان نیز از حق استعفاء برخوردارند. فلذا ایرادی بر تبصره (۲) ماده الحاقی به نظر نمی‌رسد.
- این‌گونه نیست که عزل همیشه توسط ناصب صورت گیرد. در بسیاری از موارد روش دیگری حکمفرماست. برای مثال رئیس جمهور که حق نصب مستقیم وزراء را بدون اخذ رأی اعتماد نمایندگان مجلس ندارد، می‌تواند مستقیماً آنان را عزل نماید. در آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان نیز ماده‌ای وجود ندارد که حق عزل برای فرد ناصب قائل شود.
- در خصوص تبصره (۲) ماده الحاقی، به نظر می‌رسد که به طور کلی می‌توان حقوقدانان شورای نگهبان را نیز عزل نمود ولیکن واضح است که مجلس حق و اختیار آن را ندارد. چرا که نمایندگان مجلس، حقوقدانان شورای نگهبان را انتخاب می‌نمایند ولی نصب نمی‌کنند و فرق است بین نصب و انتخاب.

### ج - دیدگاه ابهام

- عبارت «سایر افرادی که با رأی مجلس انتخاب می‌شوند» مذکور در تبصره (۴) دارای ابهام است، این افراد مشخص نیستند فلذا باید افراد منتخب با رأی مجلس احصاء و تعیین شوند. شورای نگهبان برای اظهار نظر خویش باید بداند که افراد مذکور چه کسانی هستند؛ چرا که مجلس ممکن است از این افراد اخذ توضیح کند در حالی که شاید صلاحیت چنین کاری را نداشته باشند. همچنین نحوه اظهار نظر و عملکرد نمایندگان مجلس در مورد تأیید

صلاحیت یکدیگر مشخص نیست، زیرا صرف انتخاب افراد با رأی نمایندگان مجلس، برای مجلس حق نظارت بر صلاحیت افراد منتخب و وظایف آنها، ایجاد نمی‌کند. بعد از رفع ابهام درباره «سایر افراد» شورای نگهبان می‌تواند در خصوص وظایف این افراد وارد بحث شود.

- در اینکه حقوقدانان شورای نگهبان از این بابت که باید از میان افراد معرفی شده توسط رئیس قوه قضائیه، توسط نمایندگان مجلس انتخاب گردند، آیا باید پاسخگو باشند، نیز تبصره (۴) واجد ابهام است. چرا که حقوقدانان شورای نگهبان در صلاحیت‌ها و وظایفی که به عهده دارند (از جمله در نقش آنها در انتخابات و تأیید صلاحیت نامزدها و یا اظهارنظر در مورد مصوبات مجلس) به دلیل حساسیت بالای آن و استقلال رأی اعضای آن (حقوقدانان و فقها) از همه نهادها و ارگان‌های کشور از جمله مجلس و عدم تأثیرپذیری از آنها، نباید پاسخگوی به مجلس باشند. در حال حاضر می‌بینیم که نمایندگان مجلس از رئیس قوه قضائیه هم در مورد صلاحیت‌ها و وظایفش توضیح می‌خواهند که این امر واجد اشکال است. لذا مجلس حق و صلاحیت چنین کاری را ندارد.

- حکم ماده (۲) اصلاحی ماده (۲۵) آئین‌نامه داخلی مجلس در مورد افراد مذکور در تبصره (۴)، دقیقاً مشخص نیست. لذا از این جهت واجد ابهام است و تا حکم ماده مشخص نباشد نمی‌توان در مورد آن اظهارنظر نمود.

#### د - تصمیم شورا

۱- ماده الحاقی در تعیین محدودیت «تعداد دو برابر» اعضای معرفی شده توسط رئیس قوه قضائیه، با ۹ رأی، از جهت تحدید اختیارات رئیس قوه قضائیه مغایر اصل ۹۱ قانون اساسی شناخته شد.

۲- تعیین سایر شرایط احراز حقوقدانی شورای نگهبان در ماده الحاقی نیز به دلیل فوق‌الذکر با ۱۱ رأی، مغایر اصل ۹۱ قانون اساسی شناخته شد.

۳- عبارت «سایر افراد» مذکور در تبصره (۴) الحاقی به ماده (۲۵) آئین‌نامه داخلی مجلس واجد ابهام بوده و پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴- تبصره (۱) مبنیاً بر ماده الحاقی، دارای اشکال است.

۵- تبصره (۲) ماده الحاقی در خصوص «عزل» حقوقدانان شورای نگهبان مغایر اصول ۹۱ و ۹۲ قانون اساسی می‌باشد.

۶- تبصره (۳) ماده الحاقی در خصوص قبول درخواست استعفاء حقوقدانان شورای نگهبان از سوی رئیس قوه قضائیه مغایر اصل ۹۱ قانون اساسی است.

#### - بررسی ماده ۳

ماده ۳- اصلاحات زیر در ماده (۳۳) قانون آیین‌نامه داخلی به عمل می‌آید:

الف - عبارت زیر به انتهای تبصره بند (۶) ماده (۳۳)<sup>(۱)</sup> قانون آیین‌نامه داخلی اضافه می‌شود:

۱. تبصره بند (۶) ماده (۳۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس: «کمیسیون‌ها می‌توانند در موارد مهم و حساس و در مواجهه با تخلفات یا سوء مدیریت، با دعوت از مسئولین ذی‌ربط موضوع را بررسی نموده و گزارش آن را به هیئت رئیسه ارائه نمایند. هیئت رئیسه می‌تواند گزارش مذکور را در دستور کار مجلس قرار دهد. در این صورت مخبر کمیسیون و نماینده دولت هرکدام به میزان پانزده دقیقه و شش نفر از نمایندگان به قید قرعه از بین متقاضیان هر کدام به میزان پنج دقیقه، نظرات خود را بیان می‌نمایند. هرگاه کمیسیون همراه با گزارش، پیشنهادهایی برای تصویب به مجلس ارائه نماید با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی در دستور حد اکثر دو هفته بعد مجلس قرار خواهد گرفت و مطابق آیین‌نامه داخلی رسیدگی می‌شود. نمایندگان می‌توانند پیشنهادها را تا ۴۸ ساعت قبل از پایان قرائت گزارش به کمیسیون تحویل نمایند. کمیسیون تا یک هفته گزارش نهایی خود را به مجلس ارائه می‌دهد.»



«در صورتی که کمیسیون در گزارش خود، در مورد ناکارآمدی مسئول ذی‌ربط درخواست رأی نماید، پس از پایان مذاکرات، ناکارآمدی وی در حوزه مسؤولیت او که در گزارش بررسی شده است به رأی مجلس گذاشته می‌شود و در صورت تصویب، مراتب توسط هیأت رئیسه به بالاترین مقام مسئول مذکور برای اقدام مقتضی اعلام می‌گردد».

ب - در تبصره (۶) ماده (۳۳) قانون آیین‌نامه داخلی، بعد از کلمه «کمیسیون‌ها» عبارت «رأساً یا با تقاضای حداقل ده نفر از نمایندگان» اضافه می‌شود و بعد از عبارت «به هیأت رئیسه ارائه نمایند» عبارت «در صورتی که درخواست بررسی از سوی نمایندگان باشد حداقل پنج نفر از آنها می‌توانند در تهیه گزارش با کمیسیون، مشارکت نمایند» اضافه و عنوان تبصره به تبصره (۱) اصلاح می‌شود.

### الف - دیدگاه مغایرت

- دولت در این خصوص نامه‌ای به این مضمون به شورای نگهبان ارسال داشته که طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون‌های تخصصی مجلس دارای وظایفی از جمله تهیه گزارش موردی و سالانه نسبت به امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین، به خصوص در مورد قوانین پنج ساله توسعه و بودجه سالانه، بر عهده دارند که در نهایت این گزارشات را تقدیم مجلس می‌نمایند. گزارشات مذکور بدون امکان پاسخگویی دولت به سؤالات و بعضاً شبهات کمیسیون‌ها در صحن علنی مجلس قرائت می‌شود. دولت نیز در جهت اصلاح این رویه چندین بار مکاتباتی با رئیس مجلس داشته اما به نتیجه‌ای نرسیده است. به نظر می‌رسد که خواسته دولت منطقی است و مسئول مربوطه اجرایی باید فرصت دفاع از عملکرد خویش را داشته باشد. همه این موارد موجب تحت تأثیر قرار دادن دولت شده و استقلال آن را مورد خدشه قرار خواهد داد. لذا مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی است.

- طبق بند (الف)، گزارش کمیسیون در مورد فعالیت دستگاه اجرایی در صحن علنی مجلس قرائت می‌شود و بدون اینکه به مسئول مربوطه اجازه دفاع و پاسخگویی دهند، مستقیماً توسط نمایندگان مجلس رأی‌گیری می‌شود. این در حالی است که طبق اصل ۷۰ قانون اساسی رئیس‌جمهور و وزراء حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و اگر در خصوص موضوع خاصی نیاز به ارائه توضیح داشته باشند، مجلس موظف است اظهاراتشان را استماع نماید. لذا مجلس با این مصوبه، اختیارات مسئولین اجرایی و اداری برای ادای توضیحات لازم که در قانون اساسی تصریح شده را سلب می‌کند. بر همین اساس بند (الف) مغایر اصل ۷۰ قانون اساسی است.

- مجلس در بند (الف) ممکن است یک وزیر یا مدیر کل را ناکارآمد بداند. فرد متهم به ناکارآمدی قاعداً لازم است که در جلسه مجلس و پیش از رأی‌گیری، از خویش دفاع نماید و از حقوق حداقلی وی امکان حضور در مجلس و دفاع از خود در برابر شبهات و اتهامات وارده است. چنانچه اجازه دفاع برای فرد مسئول وجود داشته باشد، ممکن است با توجه به اثرگذاری دفاعیات فرد مذکور، نمایندگان مجلس در هنگام رأی‌گیری به ناکارآمدی وی رأی ندهند. لذا پیش از رأی‌گیری، شرعاً و قانوناً باید به وی اجازه دفاع از خویش داده شود. بنابراین ماده اصلاحی به جهت عدم وجود امکان دفاع، مغایر شرع و قانون اساسی است. البته اگر دولت تمایل به حضور در صحن علنی مجلس و ادای توضیح داشته باشد، در این حالت نص صریح اصل ۷۰ قانون اساسی نیز وجود دارد. از آنجا که امکان حضور در مجلس و ادای توضیحات، با توجه به اصل ۷۰ قانون اساسی حق مسلم رئیس‌جمهور و وزراء است. بند اصلاحی، موجب سلب این حق مصرح دولت می‌شود.

- هر چند تبصره بند (۶) به نماینده دولت مدت پانزده دقیقه اجازه دفاع داده است، لکن این امر نیز رافع ایراد

نمی‌گردد؛ چرا که مجلس باید به مسئولی که طبق گزارش کمیسیون ناکارآمد شناخته شده است اجازه دفاع و پاسخگویی دهد نه به نماینده دولت. شورای نگهبان باید چنین نظر دهد که مجلس باید قبل از تصویب گزارش ناکارآمدی مسئول ذریبط، به وی حق و اجازه پاسخگویی دهد و اگر وی تمایل نداشت که از این حق خود استفاده نمایند، در این حالت رأی گیری بر اساس گزارش کمیسیون، ایراد ندارد. والا عدم اجازه پاسخگویی به فرد مسئول، مغایر شرع و قانون اساسی است.

- دولت در رد تبصره بند (۶) نامه‌ای به شورای نگهبان ارسال داشته و در آن استدلالی بدین مضمون بیان نموده که طبق اصل (۵۷) قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران مستقل از یکدیگرند و تشخیص و انتساب کارآمدی و ناکارآمدی مدیران اجرایی، از وظایف و اختیارات قوه مجریه می‌باشد. بر این اساس به نظر می‌رسد که تشخیص این امر از سوی مجلس مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی است. همچنین در قانون اساسی ابزار نظارتی نمایندگان مقید به سؤال، تحقیق و تفحص و استیضاح است و در مورد ناکارآمدی مدیران اجرایی، در هیچ یک از اصول قانون اساسی بحثی نشده است. استدلال دولت صحیح است. مجلس صرفاً می‌تواند از رئیس جمهور و وزراء سؤال نموده و آنها را استیضاح نماید و مواردی نظیر اظهارنظر در خصوص ناکارآمدی مسئولین تابع دولت خارج از اختیارات مجلس است. همچنین به طور قطع، این امر ماهیتی غیر از استیضاح دارد. با تصویب این بند، نمایندگان مجلس می‌توانند حتی مدیر اجرایی یک اداره یا رئیس یک شعبه بانک را ناکارآمد بدانند و در کوچک‌ترین کارهای دولت دخالت نمایند، در حالی که این امور هیچ ارتباطی به مجلس ندارد. لذا قسمت اضافه شده به تبصره بند (۶) دارای ایراد بوده و دخالت در امور اجرایی محسوب شده و با نقض استقلال قوه مجریه، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی است. همچنین با توجه به اینکه حدود وظایف نظارتی مجلس و نمایندگان طبق قانون اساسی، صرفاً شامل تحقیق و تفحص و سؤال و استیضاح می‌شود لذا اظهارنظر در مورد ناکارآمدی مسئولین اجرایی خارج از این موارد بوده و بر همین اساس ماده (۳) اصلاحی، مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول (۷۶)، (۸۸) و (۸۹) می‌باشد.

- مقصود از «اقدام مقتضی» در تبصره بند (۶) ماده (۳۳) اصلاحی، این است که مسئول ناکارآمد پس از اعلام نظر مجلس نباید در پست خود باقی بوده و باید به طور حتم عزل شود. در حالی که چنین اختیاری در قانون اساسی برای مجلس تعیین نشده و لذا دخالت در امور اجرایی و منحل استقلال قوه مجریه بوده و مغایر اصل (۵۷) است. - این ماده می‌تواند تبدیل به ابزاری در دست نمایندگان مجلس شود در جهت فشل کردن قوه مجریه. برای مثال هر نماینده‌ای که در حوزه نمایندگی خود با مدیر کلی به اختلاف نظر می‌رسد، می‌تواند پرونده وی را به مجلس کشانده و ناکارآمد جلوه دهد و از طرفی امکان زد و بند در عزل و نصب‌های مدیران وجود دارد، لذا اگر این امر به صورت قانون درآمد، مشکلات بزرگی در جهت ایجاد فساد بیشتر در امور اجرایی پیش خواهد آمد. ماده (۳) از این منظر علاوه بر دخالت در امور قوه مجریه و مغایرت با اصل (۵۷)، مانع ایجاد نظام اداری صحیح شده و لذا مغایر بند (۱۰) اصل (۳) می‌باشد.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- مراد از ماده اصلاحی این است که فرد مسئول، با حضور در کمیسیون و ادای توضیحات لازم، از خویش دفاع نماید و اگر کمیسیون، پس از استماع دفاعیات وی، بر ناکارآمدی او اصرار ورزید و گزارش آن را به صحن علنی فرستاد، در این مرحله نمایندگان مجلس بدون شنیدن دفاعیات فرد مسئول، گزارش را به رأی می‌گذارند.

لذا اجازه دفاع در مرحله بررسی در کمیسیون اعطا شده است.

- نمی‌توان مجلس را مجبور به شنیدن دفاعیات مسئول ناکارآمد نمود. ممکن است مجلس با بررسی‌ها و تحقیقات انجام گرفته توسط کمیسیون، به این اقناع رسیده باشد که مسئول مربوطه ناکارآمد بوده و لیاقت پست خویش را ندارد و نیازی به شنیدن دفاعیات وی ندارد. بنابراین دادن حق دفاع به مسئول ناکارآمد، الزامی ندارد.

- در پاسخ به این ادعا که اصل ۷۰ شامل مسئولین سازمان‌ها و دستگاه‌های اداری و اجرایی نمی‌شود باید گفت که از بند (الف) این معنی استنباط نمی‌شود که مسئول و مدیر اداری برای پاسخگویی به مجلس برود؛ چرا که وزیر، مسئول پاسخگویی به این امور است و اوست که طبق قانون اساسی باید در مجلس حاضر شود. لذا نیازی به حضور فرد مسئول نیست.

- حق حضور در مجلس مذکور در اصل ۷۰ تنها شامل رئیس جمهور و معاونان وی و وزراء است و لذا سایر مقامات و نهادها و دستگاه‌های اجرایی را در بر نمی‌گیرد. مفاد این بند نیز ارتباطی به حق پاسخگویی وزراء ندارد و مربوط به دستگاه‌ها و سازمان‌های تابعه وزارتخانه‌ها و مسئولین آنها است.

- در این بند بحثی از وزیر و پاسخگویی وی به میان نیآورده است. بلکه یکی از دستگاه‌ها و سازمان‌های تابعه وزارتخانه است که طبق گزارش کمیسیون ناکارآمد قلمداد شده و نمایندگان مجلس بدون آنکه دفاعیات وزیر را بشنوند با رأی گیری اتخاذ تصمیم می‌کنند. لذا وزیر در این بند جایی ندارد و بر این اساس اصل ۷۰ در این بند جاری نیست.

- در بند اصلاحی، از مسئول مربوطه دستگاه اجرایی نمی‌خواهد که جهت ادای توضیحات در مجلس حاضر شود. مسئول پاسخگویی در برابر مجلس، وزیر است. لذا حق حضور در مجلس و ادای توضیح مذکور در اصل ۷۰ قانون اساسی شامل مسئولین سازمانها و دستگاه‌های اجرایی نمی‌شود.

- اگر تبصره بند (۶) به دقت ملاحظه شود، می‌بینیم که اجازه دفاع هم داده شده است. چراکه بیان می‌دارد «سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت هر کدام به مدت پانزده دقیقه... نظرات خود را بیان می‌نمایند». به نظر می‌رسد که دولت نیز در نامه خود به این تبصره از ماده (۳۳) آئین‌نامه داخلی ایراد نداشته باشد.

- ممکن است که مسئول مذکور در گزارش کمیسیون به عنوان نماینده دولت از عملکرد خویش دفاع نماید. لذا دولت می‌تواند وی را به عنوان نماینده خویش برای پاسخگویی به مجلس بفرستد. بنابراین با اذعان مجلس به حق پاسخگویی دولت در تبصره بند (۶) ماده (۳۳) آئین‌نامه داخلی، نمی‌توان ایراد و اشکالی بر آن متصور شد.

- مقصود از بند اصلاحی تبصره بند (۶)، دخالت نمایندگان در امور اجرایی نیست. بلکه صرفاً نظری جمعی نمایندگان مجلس در مورد ناکارآمدی مسئول خاص اجرایی است و الزامی نیز برای برکناری وی وجود ندارد. ضمن اینکه طبق اصل ۸۴ قانون اساسی نمایندگان مجلس حق اظهارنظر در همه مسائل داخلی و خارجی کشور را دارند. یکی از این مسائل می‌تواند موضوع ناکارآمدی مسئولین اجرایی باشد.

### ج - دیدگاه ابهام

- در این خصوص نظر ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

بند (الف) ماده (۳) موضوع اصلاح تبصره بند (۶) ماده (۳۳) آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۷۶، ۸۸ و ۸۹ شناخته شد.

**– بررسی ماده ۴**

ماده ۴- تبصره زیر به ماده (۵۷) قانون آئین‌نامه داخلی الحاق و تبصره این ماده به عنوان تبصره (۱) اصلاح می‌شود:

تبصره ۲- چنانچه نمایندگان عضو کمیسیون‌های خاص در سال سی ساعت غیبت اعم از موجه و غیر موجه داشته باشند ادامه عضویت آنها در کمیسیون منوط به موافقت اکثریت اعضاء آن کمیسیون خاص است. این رأی‌گیری با ورقه انجام می‌شود.

**الف – دیدگاه مغایرت**

– با توجه به این که انتخاب اعضای کمیسیون از حقوق نمایندگان مجلس است، طبق این قاعده که مقام عازل و ناصب باید یکی باشد، عزل آنها نیز باید با رأی تمام نمایندگان مجلس باشد. حال آنکه این ماده اختیار عزل نماینده‌ی غایب را به اعضای کمیسیون سپرده است که این امر اختیارات مجلس را محدود می‌کند. به صراحت اصل ۸۵ قانون اساسی سمت نمایندگی قائم به شخص است و نمایندگان مجلس نمی‌توانند وظیفه خود را به کمیسیون‌ها تفویض نمایند. کمیسیون تنها می‌تواند گزارش غیبت‌های نماینده را به مجلس دهد ولی تصمیم‌گیرنده نهایی در خصوص عزل نماینده از عضویت در کمیسیون، مجلس است. از طرف دیگر اگر در قانون اساسی در مورد نحوه انتخاب اعضای کمیسیون‌ها مطلبی ذکر نشده باشد، بر اساس اطلاق اصل ۸۵ قانون اساسی، این وظیفه بر عهده نمایندگان مجلس می‌باشد. اگر به فرض روش دیگری برای انتخاب اعضای کمیسیون مطرح باشد باید به صراحت در متن قانون اساسی ذکر شود، لذا در سکوت قانون اساسی این وظیفه بر عهده مجلس است و نه کمیسیون. لذا ماده اصلاحی از جهت تفویض اختیارات قائم به شخص نمایندگی و همچنین با توجه به اطلاق اصل ۸۵، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

– ترتیب انتخاب اعضای کمیسیون و تعداد اعضای هر کمیسیون، مذکور در اصل ۶۶ که باید در آئین‌نامه داخلی لحاظ شود، چیزی غیر از اصل انتخاب اعضای کمیسیون است. فلذا تبدیل و تغییر اعضا را در آئین‌نامه می‌توان آورد، لکن اصل انتخاب اعضای کمیسیون از اختیارات خاص خود مجلس است و در آئین‌نامه داخلی قابل ذکر نیست. با دقت بیشتر در عبارات اصل ۶۶ می‌توان دریافت که ترتیب انتخاب اعضای کمیسیون را آئین‌نامه مشخص می‌کند، نه اصل انتخاب را، چرا که این کار، از وظایف همه نمایندگان مجلس است. از طرفی لفظ «انتظامات» مذکور در اصل ۶۶ قانون اساسی، صرفاً ترتیب و تعداد اعضا را شامل می‌شود نه انتخاب اعضای کمیسیون. لذا اصل انتخاب مجدد اعضای کمیسیون به جهت اینکه ماهیت آئین‌نامه‌ای ندارد مغایر اصل ۶۶ قانون اساسی است.

– ماده اصلاحیه بیان می‌دارد که غیبت طولانی یک نماینده در کمیسیون به انتظام جلسات آن کمیسیون لطمه می‌زند. نمایندگان در این ماده تنها می‌توانند بیان دارند که در صورت بی‌نظمی، نماینده مقصر معزل می‌شود اما به طور قطع عزل وی با رأی اعضای کمیسیون خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.

**ب – دیدگاه عدم مغایرت**

– در هیچ یک از اصول قانون اساسی بیان نشده است که اعضای کمیسیون‌ها توسط نمایندگان مجلس انتخاب می‌شوند. اصل ۸۵ قانون اساسی ارتباطی به انتخاب اعضای کمیسیون‌های تخصصی ندارد.

– انتخاب اعضای کمیسیون‌های تخصصی مجلس طبق آئین‌نامه داخلی آن می‌باشد. طبق آئین‌نامه ابتدا پس از مراسم تحلیف، نمایندگان در پانزده شعبه تقسیم می‌شوند. سپس در شعب، صلاحیت افراد و تناسب تحصیلات

آنها برای عضویت در کمیسیون‌ها ارزیابی می‌شود و در نهایت نفرات عضو با رأی اکثریت نسبی اعضای جلسه و نیز هیئت رئیسه و رؤسای شعب تعیین می‌شوند. لذا عضویت در کمیسیون‌ها طبق فرآیندی مطابق با آیین‌نامه داخلی مجلس انجام می‌گیرد. بنابراین نمایندگان مجلس می‌توانند با اصلاح آیین‌نامه در خصوص شرکت در جلسات کمیسیون ضابطه تعیین نمایند و این امر هیچ ایرادی ندارد.

- طبق اصل ۶۶ قانون اساسی تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی اعضای آنها باید در آیین‌نامه داخلی مجلس قید شود. این اصلاحیه نیز ترتیب و ضوابط آن را مشخص نموده است. عزل اعضای کمیسیون‌ها از عضویت در آنها نیز می‌تواند جزئی از این ضوابط باشد.

- اگر ایراد این است که مجلس باید اعضای کمیسیون را انتخاب نماید، پس از عزل از سوی کمیسیون نیز باز می‌توانند همان فرد را انتخاب نمایند لذا مشکلی پیش نمی‌آید.

- وقتی قانون اساسی در اصل ۶۶ بیان می‌دارد که ترتیب انتخاب اعضای کمیسیون را آیین‌نامه داخلی مجلس مشخص نماید، بر این اساس مشکل و ایرادی پیش نمی‌آید و اگر نماینده‌ای در جلسات کمیسیون سی ساعت غیبت داشت، خود اعضای کمیسیون می‌توانند وی را عزل نمایند.

- اصل ۶۶ بحث انتظامات امور مربوط به مذاکرات را به آیین‌نامه داخلی مجلس محول نموده که قطعاً غیبت از جلسات کمیسیون و نحوه رسیدگی و تصمیم‌گیری در خصوص آن، از جمله عزل اعضای کمیسیون را نیز شامل می‌شود.

- در ماده اصلاحی اصل بر انعزال و برکناری خود به خود است مگر اینکه کمیسیون دلایل غیبت نماینده را موجه بداند. لذا عزل وجود ندارد و متن ماده بر انعزال دلالت می‌کند.

### ج - دیدگاه ابهام

- در این خصوص نظر ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

ماده (۴) اصلاحیه آیین‌نامه داخلی مجلس مغایر قانون اساسی و شرع شناخته نشد.

### - بررسی ماده ۷

ماده ۷- تبصره زیر به ماده (۱۰۷) قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:  
تبصره - رؤساء قوای مجریه و قضائیه می‌توانند در صحن علنی مجلس نطق نمایند. این نطق پس از وصول درخواست کتبی آنان و اعلام موضوع نطق به رئیس مجلس پس از موافقت هیأت رئیسه در اولین فرصت انجام می‌شود. ساعت و مدت نطق قبل از شروع جلسه باید به اطلاع نمایندگان برسد.

### الف - دیدگاه مغایرت

- برای رئیس قوه قضائیه در قانون اساسی حق حضور و نطق در صحن علنی مجلس شناخته نشده است. البته اگر مجلس درخواست توضیح نماید و رئیس قوه قضائیه هم موافق باشد، مشکلی برای حضور در مجلس و نطق ایشان وجود ندارد. بنابراین بدون درخواست اولیه مجلس، چنین حقی برای رئیس قوه قضائیه قابل تصور نیست. طبق قانون اساسی این حق صرفاً برای رئیس جمهور و وزراء به رسمیت شناخته شده است. لذا تبصره مذکور از جهت اعطای اختیار حضور رئیس قوه قضائیه در مجلس مغایر اصل (۷۰) است.

- رئیس جمهور طبق اصل (۷۰) قانون اساسی حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارد، و اگر تقاضا نماید مطالبش استماع می‌شود. منوط کردن این حق به ارائه درخواست کتبی و اعلام موضوع نطق و نیز موافقت هیأت رئیسه، با توجه به اینکه قیودی بر آن می‌زند، مغایر اصل مذکور می‌باشد.

- شورای نگهبان در بررسی اصلاحیه‌های سابق آئین‌نامه داخلی مجلس، یک مفهوم حصری از اصل (۷۰) قانون اساسی استنباط نموده بود که بر طبق آن، اگر نمایندگان، برای افرادی غیر از اشخاصی که در متن اصل ذکر شده‌اند، با لفظ «می‌توانند»، حق حضور در مجلس قائل شوند، اعضای شورای نگهبان به آن ایراد گرفته و خلاف اصل مذکور می‌دانستند. لذا با استناد به این نظر، این ماده نیز خلاف اصل (۷۰) است.

- در انتهای اصل (۷۰) ذکر شده که «... در صورتی که نمایندگان لازم بدانند، وزراء مکلف به حضورند». حتی این تکلیف نیز برای رئیس جمهور وجود ندارد. لذا وی حق و اختیار کامل و بدون هیچ قید و شرطی در حضور و ارائه سخن در صحن علنی مجلس دارد. لذا قیود مذکور در تبصره مغایر اصل (۷۰) است.

- در متن اصل (۷۰) شرطی برای پذیرش تقاضای صحبت رئیس جمهور و وزراء توسط مجلس وجود ندارد. بلکه ایراد صحبت، به تقاضا و درخواست منوط است. به عبارت دیگر آنان باید تقاضا دهند تا قصدشان برای سخنرانی معلوم شود. بنابراین به هیچ عنوان پذیرش تقاضای ارائه نطق رئیس جمهور از سوی مجلس، در قانون اساسی و اصل (۷۰) جایگاهی ندارد. معنای لفظ «استماع می‌شود» در اصل (۷۰) این است که مشروط و منوط به قبول آن نیست. از طرفی، این سخن که بیان می‌دارد هر تقاضایی نیاز به قبول نیز دارد، درست نیست چرا که در این صورت قطعاً قبول آن نیز باید در متن اصل ذکر می‌شد. لذا قید «موافقت هیأت رئیسه» مذکور در تبصره مغایر اصل (۷۰) است.

- شورای نگهبان پیشتر در بررسی اصلاحیه ماده (۶۴) آئین‌نامه داخلی مجلس که بیان می‌داشت «به تشخیص هیأت رئیسه وزراء مکلف به حضورند»، چنین ایراد گرفت که تشخیص الزام به حضور وزراء در مجلس حق نمایندگان مجلس است و واگذاری آن به هیأت رئیسه به دلیل عدم امکان تفویض وظایف نمایندگی به غیر، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. این ماده اصلاحی نیز مبنیاً بر ایراد سابق شورای نگهبان دارای اشکال قانون اساسی است.

- تقاضای نطق نمودن، مخاطب خاصی ندارد و فرد، می‌تواند در جلسه بلند شده و اظهار دارد که «درخواست صحبت دارم». نمایندگان مجلس نیز برای ایراد سخن چنین می‌کنند و نیازی به ارائه درخواست کتبی ندارند. لذا شرط ارائه درخواست کتبی، مذکور در ماده اصلاحی، اصل (۷۰) را بدون جهت قید زده و لذا مغایر آن است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- مشکلی برای حضور و نطق رئیس قوه قضائیه در مجلس وجود ندارد؛ چرا که ابتدائاً درخواست کتبی نطق، به رئیس مجلس ارائه می‌شود و در صورت موافقت هیأت رئیسه مجلس، امکان صحبت برای رئیس قوه قضائیه ایجاد می‌شود. لذا این حیث ایرادی ندارد.

- به نظر می‌رسد که بین حق حضور در مجلس و ارائه نطق در آن فرق است. اصل (۷۰) قانون اساسی حق حضور را برای رئیس جمهور و وزراء قائل شده و نه حق ارائه نطق که موضوع این ماده اصلاحی است. علاوه بر آن در عبارت «هرگاه تقاضا کنند مطالبشان استماع می‌شود»، اولاً درخواست و تقاضای ابتدائی شرط شده و

بدون قید نیست؛ ثانیاً این تقاضا به وزراء برمی‌گردد و شامل رئیس جمهور نمی‌شود. اگر بنا بر تفسیر مضیق از قانون اساسی است، در این بخش نیز باید رعایت شود ولذا نباید گفت که رئیس جمهور نیز به طریق اولی مطالبش استماع می‌شود. همچنین هر درخواست و تقاضایی نیاز به پذیرش دارد. لذا صرف تقاضا برای استماع مطلب، کفایت نمی‌کند و باید این درخواست مورد موافقت مجلس قرار گیرد.

### ج - دیدگاه ابهام

- در اینکه مخاطب تقاضای رئیس جمهور برای ایراد نطق چه کسی است؛ ابهام وجود دارد.

### د - تصمیم شورا

در ماده (۷)، لزوم موافقت هیأت رئیسه با نطق رئیس قوه مجریه و همچنین کتبی بودن درخواست نطق، مغایر اصل (۷۰) قانون اساسی است.

### - بررسی ماده ۸

ماده ۸- ماده (۱۱۵) قانون آیین‌نامه داخلی به شرح زیر اصلاح و تبصره آن به عنوان ماده (۱۱۴) تعیین می‌شود:

ماده ۱۱۵- مجلس می‌تواند درباره مسائل مهم داخلی بیانیه و در مورد مسائل خارجی قطعنامه صادر نماید. متن پیشنهادی بیانیه و قطعنامه توسط بانیان که شامل کمیسیون تخصصی یا حداقل بیست نفر از نمایندگان در مورد بیانیه و چهل نفر از نمایندگان در مورد قطعنامه است تهیه و به رئیس جلسه تحویل می‌شود تا دستور تکثیر و توزیع آن را صادر نماید، سپس به ترتیب زیر رسیدگی می‌شود:

الف - برای صدور بیانیه، هیأت رئیسه موظف است در همان روز تقدیم متن توسط بانیان، موضوع را به هیأت تنظیم کننده متن ارجاع دهد و هیأت ظرف سه روز با دعوت از نماینده بانیان و نیز نمایندگانی که پیشنهاد کتبی داده‌اند موضوع را رسیدگی و در صورت تصویب کلیات، متن بیانیه را تهیه و پس از تصویب، به هیأت رئیسه ارجاع می‌نماید. هیأت رئیسه موظف است متن مصوب هیأت را در دستور اولین جلسه علنی بعد از وصول گزارش قرار دهد. پس از قرائت گزارش هیأت و صحبت یک مخالف و یک موافق هر کدام به مدت حداکثر پنج دقیقه، متن بیانیه به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، بیانیه به عنوان نظر رسمی مجلس به مراجع ذی‌ربط ابلاغ می‌گردد.

ب - برای صدور قطعنامه، هیأت رئیسه موضوع را در همان روز و حداقل یک ساعت پس از توزیع متن بین نمایندگان در دستور جلسه علنی قرار می‌دهد. ابتداء یکی از بانیان و سپس یک مخالف و یک موافق هر کدام به مدت حداکثر پنج دقیقه نسبت به کلیات قطعنامه صحبت می‌نماید. سپس رأی‌گیری می‌شود. در صورت تصویب کلیات، هیأت رئیسه موظف است در همان روز، موضوع را به هیأت تنظیم کننده ارجاع دهد. هیأت ظرف سه روز با دعوت از نماینده بانیان و نمایندگانی که پیشنهاد کتبی داده‌اند، نسبت به تهیه متن نهائی قطعنامه اقدام می‌کند و آن را برای رئیس مجلس ارسال می‌نماید. پس از تأیید متن توسط رئیس مجلس، در اولین جلسه علنی قرائت و به عنوان نظر رسمی مجلس به مراجع ذی‌ربط ابلاغ می‌شود و در صورت عدم تهیه متن نهائی، رئیس جلسه مراتب را به مجلس گزارش می‌نماید.

تبصره ۱- در صورت رد کلیات بیانیه در هیأت، گزارش آن به ترتیب فوق در دستور جلسه علنی مجلس برای

رأی گیری قرار می گیرد. در صورت رأی نیاوردن نظر هیأت، موضوع در هیأت رئیسه مجلس مطرح می شود و حداکثر ظرف سه روز متن بیانیه تهیه و سپس در جلسه علنی طبق بند (الف) این ماده مطرح می شود.

تبصره ۲- هیأت تنظیم کننده متن بیانیه و قطعنامه متشکل از یک نفر از نواب رئیس مجلس و یک نفر از دبیران هیأت رئیسه به انتخاب رئیس مجلس و رئیس کمیسیون ذی ربط است.

تبصره ۳- بانیا بیانیه و قطعنامه می توانند حداکثر سه نفر را به نمایندگی از خود جهت شرکت در جلسات هیأت با حق رأی معرفی نمایند. اسامی افراد باید به طور کتبی ذیل متن پیشنهادی بیانیه و قطعنامه ذکر شود.

تبصره ۴- کلیه نمایندگان می توانند حداکثر ظرف بیست و چهار ساعت پس از توزیع متن بیانیه و قطعنامه پیشنهادهای خود را به هیأت تحویل دهند. هیأت موظف است در زمان رسیدگی به بیانیه یا قطعنامه، از آنان دعوت نموده تا بدون حق رأی در جلسات هیأت شرکت و از پیشنهادهای خود دفاع نمایند.

تبصره ۵- در صورت پیشنهاد رئیس جلسه و تصویب مجلس، تعداد و زمان صحبت مخالفان و موافقان تا سه برابر قابل افزایش است.

تبصره ۶- پس از شروع بحث بیانیه یا قطعنامه. جلسه مجلس تا اخذ تصمیم نسبت به آن مرحله، ادامه می یابد.

تبصره ۷- بیانیه و قطعنامه نباید مشتمل بر قانونگذاری، یا فقط تقدیر و تشکر باشد.

تبصره ۸- در صورت درخواست فوریت برای صدور بیانیه یا قطعنامه توسط چهل نفر از نمایندگان و تأیید رئیس مجلس، موضوع توسط رئیس جلسه به اطلاع نمایندگان می رسد. نمایندگان می توانند حداکثر طی یک ساعت پس از اعلام، پیشنهادهای خود را به هیأت ارائه دهند. هیأت متن بیانیه و یا قطعنامه را در همان روز تهیه می کند. بیانیه یا قطعنامه مذکور حداکثر در جلسه علنی بعد مجلس مطرح می شود.

تبصره ۹- قوای سه گانه و کلیه دستگاههای اجرایی موظفند در حدود قوانین و مقررات و با استفاده از تمامی ظرفیت های قانونی خود برای تحقق موارد مذکور در بیانیه و قطعنامه اقدام نمایند.

تبصره ۱۰- مسکوت ماندن صدور بیانیه و قطعنامه طبق روال مسکوت ماندن طرح ها است.

### الف - دیدگاه مغایرت

- وظیفه مجلس طبق قانون اساسی، تقنین است. لذا حیطه موضوع مصوبات مجلس در قانون اساسی ذکر شده است. تصمیمات دیگر مجلس از جمله در مورد وزراء و غیره نیز کاملاً مشخص است. صدور بیانیه و قطعنامه نه در حیطه مصوبات می گنجد و نه در تصمیمات. از طرفی ممکن است اغلب این بیانیه ها دارای جنبه سیاسی بوده تا سایر قوا و نهادهای حکومتی را زیر فشار قرار دهند. با این کار حتی می توانند فعالیت های دولت را مختل نمایند. لذا از این جهت مغایر اصل (۵۷) است.

- اگر نمایندگان مجلس با انسجام و در قالب قطعنامه و بیانیه دست به دخالت در سیاست خارجی و جزئیات اقتصاد و غیره بزنند، تدبیر امور از دست مجری اصلی یعنی دولت و قوه مجریه خارج شده و نافی استقلال قوا مذکور در اصل (۵۷) است.

- اینکه بیان می شود طبق قانون اساسی نمایندگان حق اظهار نظر در مسائل گوناگون داخلی و خارجی دارند درست است اما این حق مخصوص نمایندگان است و نه مجلس. صدور بیانیه و قطعنامه توسط مجلس، یک وضعیت حقوقی جدید است که کاملاً رسمی بوده و دارای ضمانت اجرا و پیگیری است. لذا این عمل با اظهار نظر نمایندگان تفاوت دارد. براین اساس، ماده مورد بررسی مغایر اصل (۸۴) قانون اساسی است.



- مجلس در کلیه امور مملکتی حق تقنین دارد. حق تحقیق و تفحص نیز از اختیارات مجلس است. چیزی به نام قطعنامه نه طبق قانون اساسی و نه بر اساس آیین‌نامه داخلی مجلس به طور کل، در زمره اختیارات مجلس وجود ندارد. لذا ماده مذکور به جهت خروج موضوعی از حیطة تحقیق و تفحص، مغایر اصل (۷۶) قانون اساسی است.

- مجلس، بیانیه و قطعنامه را برای بیان موضع جمهوری اسلامی صادر می‌کند و لذا حالتی رسمی دارد. همچنین می‌خواهد با موضع گرفتن در مسائل مهم داخلی و بین‌المللی اعلام دارد که مجلس تصمیم‌گیرنده نهایی در مسائل مهم است. بنابراین قطعنامه‌ها حتماً برای موضوع‌گیری صادر می‌شود. اما مجلس در جایگاهی نیست که با صدور بیانیه و قطعنامه، مواضع رسمی جمهوری اسلامی را در موضوعات گوناگون بیان کند. لذا این ماده خروج از اختیارات مجلس و مخالف قانون اساسی است.

- صدور بیانیه در آیین‌نامه از حقوق «نمایندگان مجلس» است و نه «مجلس» و مجلس حق ورود در کار و وظایف نمایندگان را ندارد. لذا اگر لفظ «مجلس» به «نمایندگان» تبدیل و تغییر یابد ایراد وارده بر طرف می‌شود و الا به جهت دخالت در وظایف نمایندگان خلاف قانون اساسی و از جمله اصل (۸۵) است.

- در تبصره (۹) این ماده اصلاحی، مجلس با موظف نمودن قوای سه‌گانه و کلیه دستگاههای اجرائی با استفاده از تمامی ظرفیت‌های قانونی خود به اقدام برای تحقق موارد مذکور در بیانیه و قطعنامه صادره خویش، ضمانت اجرای بسیار سنگینی برای بیانیه‌ها و قطعنامه‌ای خویش قائل شده است. این مساله موجب نفوذ و دخالت مجلس در امور سایر قوا و دستگاه‌های مستقل از مجلس می‌شود. لذا این تبصره به جهت دخالت مجلس در امور قوای دیگر مغایر اصل (۵۷) و به خاطر دخالت در امر نهادهای ذیل نظر مقام رهبری خلاف اصل (۱۱۰) است.

- به نظر می‌رسد که بیانیه، ماهیت مصوبه دارد و فقط عنوان آن به بیانیه تغییر نموده است و لذا حتماً باید برای اظهارنظر در خصوص مفاد آن، به شورای نگهبان ارسال شود. لذا با توجه به اینکه به شورای نگهبان ارجاع نمی‌شود خلاف اصل (۷۲) است.

- صدور بیانیه و قطعنامه، فارغ از مفاد آن، طبق قانون اساسی برای مجلس وجود ندارد. شکل و قالب قطعنامه و بیانیه و صدور آنها از سوی مجلس دارای ایراد قانون اساسی است و نیازی به ورود در محتوای آنها نیست.

- مجلس طبق قانون اساسی سه نوع اختیار دارد: اول تصویب قانون؛ دوم نظارت و سوم تصمیماتی خارج از دو مورد قبل مانند انتخاب اعضای قوه مجریه از جمله وزراء. صدور بیانیه و قطعنامه که صرفاً یک اقدام تبلیغاتی و سیاسی است، خارج از این اشکال سه‌گانه اختیارات فوق‌الذکر مجلس بوده و صلاحیت مجلس را توسعه داده است. این در حالی است که صلاحیت‌های مصرح در قانون اساسی باید تفسیر مضیق شود و همچنین اگر صراحتی در این خصوص در قانون اساسی نباشد بر اساس اصل عدم مسئولیت و نیز اصل عدم ولایت، نمی‌توان چنین حق و اختیاری را برای مجلس فرض نمود. لذا صدور بیانیه و قطعنامه خلاف اصول متعدد قانون اساسی است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- طبق قانون اساسی نمایندگان می‌توانند درباره مسائل مهم مملکتی یا بین‌المللی اظهار نظر نمایند. بیانیه و قطعنامه می‌تواند یکی از اشکال این اعمال حق باشد. از طرفی چون این قالب‌ها برای اظهار نظر مجلس تعریف نشده لذا نمایندگان مجلس قصد دارند در این اصلاحیه، آن را به آیین‌نامه داخلی خود بیفزایند که این کار هیچ اشکالی ندارد. همچنین در آیین‌نامه داخلی مجلس نیز چنین عبارتی هست که «نمایندگان می‌توانند درباره مسائل مهم

مملکتی یا بین المللی یا مناسبت‌های خاص بیانیه صادر نموده و به رئیس مجلس تحویل نمایند.<sup>(۱)</sup> بنابراین بحث بیانیه موضوع جدیدی نیست و در آئین‌نامه داخلی سابقه داشته است.

- با توجه به اینکه صدور بیانیه از سوی نمایندگان مجلس در آئین‌نامه داخلی مجلس بوده و مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است و امر جدیدی نیست، لذا از این منظر که اعلام نظرات به صورت منسجم و منضبط صورت گیرد، به نظر می‌رسد که این ماده اصلاحیه، مفید باشد.

- اگر طبق قانون اساسی و قانون آئین‌نامه داخلی، مجلس می‌تواند بیانیه صادر نماید، ضمانت اجرا قائل شدن برای آن ایراد و اشکالی ندارد.

- از آنجا که بیانیه و قطعنامه ماهیت تقنینی ندارد و مصوبه نیست، فلذا نیازی نیست تا به شورای نگهبان ارسال شده و مورد تأیید این شورا قرار گیرد.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهام مهمی که در این ماده اصلاحیه وجود دارد ماهیت آن است. ماهیت قطعنامه و بیانیه معلوم نیست که از نوع مصوبه و قانون بوده یا از جمله تصمیمات مجلس است و یا نوع جدیدی و رای این قالب‌هاست. اگر بیانیه مشتمل بر امر و نهی باشد و حکم وضعی یا تکلیفی داشته باشد، حتماً باید به شورای نگهبان جهت اظهار نظر ارجاع شود و بدون نظر شورای نگهبان، هیچ ارزشی ندارد. لذا مشخص نیست که بیانیه مشتمل بر چه وضعیتی است.

### د - تصمیم شورا

ماده (۸) مصوبه اصلاحیه آئین‌نامه داخلی مجلس و تبصره‌های آن، با رأی مغایر اصول متعدد قانون اساسی شناخته شد.

### - بررسی ماده ۹

ماده ۹- ماده (۱۱۸) قانون آئین‌نامه داخلی به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۱۸- مصوبات مجلس در جلسه رسمی و با رأی موافق اکثریت مطلق حاضران که بیش از نصف نمایندگان حاضر است، معتبر می‌باشد مگر در مواردی که در قانون اساسی یا این آئین‌نامه نصاب دیگری تعیین شده باشد.

### الف - دیدگاه مغایرت

- در خصوص ذیل ماده که بیان می‌شود: «مگر در مواردی که در قانون اساسی... نصاب دیگری تعیین شده باشد»، حدنصاب‌ها در قانون اساسی و اصول مختلف آن و از جمله اصل (۶۵) تعیین شده است و لذا نمایندگان نمی‌توانند به موجب قانون عادی و آئین‌نامه داخلی، نصاب تعیین نمایند. به عبارت دیگر در مواردی که حدنصاب در قانون اساسی تصریح شده باشد، مجلس حق ندارد با قانون عادی برای آن موارد، نصاب تعیین کند. لذا به نظر می‌رسد که این قسمت ماده به جهت تعیین نصاب جدید خروج مجلس از اختیارات محسوب شده و با اصول قانون اساسی از جمله اصل (۶۵) مغایرت می‌باشد.

۱. ماده ۱۱۵ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- این ماده ایرادی ندارد و منظور آن این است که حداقل نصاب لازم برای تصویب مصوبات، اکثریت مطلق نمایندگان یا به عبارتی نصف به علاوه یک نفر از نمایندگان حاضر در مجلس می‌باشد.

- اصل (۶۵) قانون اساسی تصریح دارد که: «تصویب طرح‌ها و لوایح طبق آئین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد». بنابراین طبق این اصل تعیین حدنصاب تصویب طرح‌ها و لوایح می‌تواند در آئین‌نامه مصوب مجلس ذکر شود. آئین‌نامه نیز چنین تصمیم گرفته که حدنصاب تصویب طرح‌ها و لوایح در جلسات رسمی اکثریت مطلق (نصف به علاوه یک رأی) باشد و این امر هیچ اشکالی ندارد.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

ماده (۹) طرح اصلاحی از مواد قانون آئین‌نامه داخلی مجلس مغایر قانون اساسی و شرع شناخته نشد.

### - بررسی ماده ۱۲

ماده ۱۲- ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی حذف و ماده (۱۳۶) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۳۶- لوایح قانونی با رعایت اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی باید به امضاء رئیس جمهور و وزیر یا وزراء مسئول و در صورت نداشتن وزیر مسئول تنها به امضاء رئیس جمهور رسیده باشد و در جلسه علنی مجلس توسط وزیر ذی‌ربط یا یکی از معاونین رئیس جمهور تقدیم شود. معاونین رئیس جمهور، وزراء، رئیس یا نائب رئیس شورای عالی استان‌ها که به صورت رسمی به مجلس معرفی شده‌اند حسب مورد در جلسات مجلس و کمیسیونها برای توضیح و دفاع حضور می‌یابند.

### الف - دیدگاه مغایرت

- این ماده دولت را ملزم به انجام اموری فراتر از آنچه در قانون اساسی آمده، می‌نماید. اجبار اعضای دولت به امضای لوایح و نیز الزام به تقدیم لایحه در جلسه علنی مجلس توسط وزیر ذی‌ربط یا یکی از معاونین رئیس جمهور، همچنین الزام اعضای دولت به حضور در جلسات کمیسیون با توجه به اینکه طبق قانون اساسی مجلس تنها می‌تواند اعضای دولت را به حضور در صحن مجلس ملزم نماید، نه جلسات کمیسیون، از جمله این الزامات فراتر از قانون اساسی است. با توجه به متن اصل (۷۴) مبنی بر «لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود»، قرار دادن هر قید دیگری غیر از تصویب هیأت وزیران خلاف اصل مذکور است. اگر به فرض امضای معاون رئیس جمهور یا معاون وزیر بر لایحه مصوب هیأت وزیران باشد طبق قانون اساسی معتبر اما طبق این ماده نامعتبر است.

- ماده مذکور کمیسیون را با حرف ربط «و» به مجلس عطف نموده است. بر این اساس اگر احساس نیاز شد، نماینده دولت باید برای ادای توضیح در جلسه کمیسیون نیز شرکت نماید که این امر، توسعه اختیارات مجلس محسوب و مغایر اصل (۷۰) قانون اساسی است.

- به طور کلی اگر اعضای دولت تمایل به حضور در مجلس نداشته باشند، مجلس هرگز نمی‌تواند آنها را به حضور و شرکت در جلسات مجلس اجبار نماید. لذا اساس اجبار، چه برای حضور در جلسه کمیسیون و چه

جهت حضور در جلسه مجلس، خلاف استقلال قوا و اصل (۵۷) قانون اساسی است.

- شورای نگهبان سابقاً در خصوص این موضوع که اعضای دولت باید به سؤالات کمیسیون پاسخ دهند، با این مضمون ایراد گرفت که کمیسیون حق پرسیدن سؤال ندارد و فقط مجلس حق سؤال دارد و اعضای دولت نیز فقط باید در مجلس حاضر و به سؤالات پاسخ دهند. حال در این ماده نیز نماینده دولت را جهت توضیح در خصوص مفاد لایحه ملزم به حضور در مجلس و کمیسیون می‌کند. مبنیاً بر ایراد سابق شورای نگهبان، این ماده نیز دارای ایراد است.

- طبق قانون اساسی دولت قطعاً می‌تواند افرادی غیر از اشخاص ذکر شده در ماده اصلاحی را برای ادای توضیح و دفاع از لایحه به مجلس بفرستد. لذا قیود مذکور در این ماده اصلاحی، دخالت در اعمال و وظایف قوه مجریه محسوب شده و علاوه بر مغایرت با اصل (۵۷) مخالف اصل (۷۰) قانون اساسی نیز می‌باشد.

- در آئین‌نامه فعلی اگر الزامی هم وجود دارد، برای حضور در مجلس است و نه کمیسیون. بنابراین به طور حتم اجبار و الزام نمودن وزیر مربوط یا نماینده دولت برای حضور در جلسات کمیسیون بررسی کننده لایحه، مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل (۷۰) قانون اساسی است.

- وجود سابقه در آئین‌نامه داخلی فعلی دلیلی بر اعتبار ماده اصلاحی نمی‌شود. اگر سابقه داشته بر این اساس نمایندگان مجلس ماده اصلاحیه کنونی را حذف کنند تا همان ماده سابق بماند. به نظر می‌رسد که اصلاح مداوم و پی در پی آئین‌نامه داخلی مجلس که شیوه کار مجلس را نظام‌مند می‌کند روال غلطی باشد. این عمل باعث بی‌ثباتی امور در مجلس می‌شود. اگر شورای نگهبان به مواردی که سابقاً تأیید کرده، مانند این ماده اصلاحی، ایراد بگیرد و کمی سخت‌تر بگیرد، موجب می‌شود تا مجلس نیز با احتیاط بیشتری به اصلاح آئین‌نامه اقدام نماید و در نتیجه آئین‌نامه را کمتر مورد اصلاح قرار دهد. اگر شورای نگهبان سخت‌گیر، نمایندگان مجلس به اصلاحات پی در پی آئین‌نامه عادت کرده و بر بی‌ثباتی مجلس می‌افزایند. به طور کلی وجود سابقه ملاک تأیید نیست و به جهت خروج مجلس از حد اختیارات، ماده اصلاحی مغایر اصل (۷۰) است.

- به طور کلی همه ضوابط لازم باید در قانون اساسی ذکر شود. به عبارت دیگر ذکر هر موردی در قانون اساسی، دلیل بر انحصار آن است و عدم ذکر موارد دیگر دارای بار معنایی بوده و افزودن موارد ذکر نشده دلیل بر مغایرت قانون اساسی آن است. لذا افزودن شروطی فراتر از آنچه که در اصل (۷۰) قانون اساسی است موجب مغایرت ماده اصلاحی با این اصل می‌باشد.

- اختیاری که از عبارت «حضور می‌یابند» استنباط می‌شود و معنای «می‌توانند» می‌دهد، از این جهت است که برای حضور افراد دیگر مذکور در ماده اصلاحی امکان وجود دارد و می‌توانند به جای رئیس جمهور و وزراء در جلسات مجلس و کمیسیون شرکت نمایند لکن، الزام و اجبار برای حضور همچنان برداشت می‌شود و نماینده دولت باید در این جلسات برای توضیح و دفاع از لایحه حاضر شود. لذا این الزام و اجبار برای حضور در مجلس، در مورد افرادی غیر از وزراء، مغایر اصل (۷۰) است.

- از عبارت ماده اصلاحی چنین برداشت می‌شود که اگر اعضای دولت بخواهند برای دفاع از لایحه در مجلس حاضر شوند، ابتدائاً رئیس جمهور و وزیر امضاکننده لایحه باید حضور یابند لکن اگر امکان حضور نداشتند، می‌توانند معاونین خود را به مجلس بفرستند. اما از سیاق عبارت ماده، الزامی بودن حضور در جلسات کمیسیون و مجلس، استنباط می‌شود به عبارت دیگر شاید از ظاهر عبارت «حضور می‌یابند» اختیار، برداشت

شود، اما لسان عبارت با توجه به محتوای کلی متن، امر در حضور را به خواننده متن القاء می‌کند. این عبارت، انشاء حکم است. هرچند به ظاهر یک جمله خبری است اما از آن انشاء و اجبار، استنباط می‌شود که این امر و اجبار، مغایر اصل (۷۰) است.

- از هیچ کدام از اصل قانون اساسی الزام وزیر به حضور در جلسه علنی مجلس برداشت نمی‌شود. لذا وزراء اجباری به حضور برای ادای توضیح و دفاع از لایحه نیز ندارند. اگر الزامی هم وجود داشته باشد برای سؤال و استيضاح است نه چیز دیگر. لذا ماده اصلاحی از طریق این الزام و اجبار به جهت مختل نمودن استقلال قوه مجریه مغایر اصل (۵۷) است.

- فرقی که عبارت «نمایندگان، لازم بدانند، وزراء مکلف به حضورند» مذکور در اصل (۷۰) قانون اساسی با ماده اصلاحی مورد بررسی در بحث الزام وزراء به حضور در صحن و جلسه علنی مجلس دارد، در این است که الزام مذکور در اصل (۷۰) به شکل قانونی و نوعی درنیامده بلکه در مسائل موردی و به تشخیص نمایندگان، می‌توان وزراء را به حضور در جلسات مجلس الزام نمود. اما هنگامی که این الزام شکل قانونی و جنبه کلی و نوعی به خود گرفت، اشکال پیدا نموده و مخالف اصل مذکور می‌شود. بنابراین اگر این اختیار و حق موردی نمایندگان تبدیل به قانون شود مغایر قانون اساسی می‌شود لکن اگر مورد به مورد ضرورت حضور وزراء را تشخیص دهند، می‌توانند آنان را به حضور در مجلس ملزم نمایند. البته دولت در نامه اعتراضی به این طرح اصلاحی آئین‌نامه، به این مورد ایراد نداشته است که به نظر می‌رسد مورد غفلت واقع شده است، لکن شورای نگهبان باید به وظیفه خویش عمل نماید و نیازی به نامه و اعتراض دولت ندارد.

- اصل (۷۰) قانون اساسی الزام به حضور در جلسات مجلس را تنها برای وزراء بیان کرده و شامل رئیس جمهور نمی‌شود. به عبارت دیگر نمایندگان مجلس به هیچ عنوان نمی‌توانند رئیس جمهور را چه به صورت کلی و نوعی از طریق وضع قانون و چه به صورت موردی با تشخیص ضرورت حضور چه از سوی رئیس مجلس و چه توسط نمایندگان مجلس، ملزم و مجبور به حضور در جلسات مجلس نمایند. فلذا ماده مذکور در مورد الزام به حضور رئیس جمهور به طور مطلق خلاف اصل (۷۰) است.

- در هیچ کدام از اصول قانون اساسی، معاونین رئیس جمهور هیچ مسئولیت و الزامی برای پاسخگویی به نمایندگان مجلس ندارند. الزام به حضور در جلسات مجلس، آن هم به درخواست نمایندگان، به صراحت این اصل (۷۰) تنها شامل وزراء می‌شود و نه شخص دیگر. لذا الزام معاونان رئیس جمهور علاوه بر مغایرت با اصل (۷۰) مغایر اصول (۸۸) و (۸۹) قانون اساسی است.

- از این جهت که وزراء از مجلس رأی اعتماد می‌گیرند و موظف به پاسخگویی به مجلس هستند، الزام آنان به حضور در مجلس برای ادای توضیحات توجیه‌پذیر می‌باشد اما رئیس جمهور و معاونان وی، به دلیل اینکه مستقل از نظر مجلس انتخاب می‌شوند، لذا نمایندگان مجلس جز در موارد مصرح در قانون اساسی مانند سؤال و استيضاح، نسبت به رئیس جمهور هیچ حق دیگری ندارند.

#### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- الزامی در حضور نماینده دولت و ادای توضیحات در مورد مفاد لوایح وجود ندارد. این ماده بیان می‌دارد که نماینده دولت برای ادای توضیحات و دفاع از لایحه در مجلس یا کمیسیون حضور می‌یابد. از این عبارت به هیچ عنوان الزام و اجبار برداشت نمی‌شود.

- در آئین نامه فعلی مواردی ذکر شده است که در قانون اساسی نیز وجود ندارد. برای مثال در ماده‌ای از آن بیان شده که دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد لایحه در مقدمه آن به وضوح درج شود. این امور در قانون اساسی نیست ولی در حال حاضر در آئین نامه داخلی مجلس به شکل قانون لازم‌الاجرا است. حال در این اصلاحیه نیز بیان می‌دارد که وزیر برای ادای توضیح و دفاع از لایحه در مجلس حاضر شود. ذکر این امور اشکالی ندارد.
- این ماده عام است و مواردی را که وزارتخانه وجود دارد ولیکن وزیر ندارد یا به طور کلی وزارتخانه و وزیر مسئول ندارد را نیز شامل می‌شود. در این موارد باید لایحه به امضای رئیس جمهور برسد.
- در جواب این مطلب که بیان می‌شود در متن اصلی آئین نامه داخلی الزام به حضور وجود ندارد، درست نیست؛ چرا که در ماده (۱۳۶) آئین نامه این موضوع وجود داشته که در زمان بررسی طرح‌ها در مجلس نیز باید وزیر مربوط یا یکی از وزراء به تناسب موضوع، در مجلس حاضر باشند. لذا بحث الزام به حضور در جلسه بررسی لایحه در مجلس چیز جدیدی نیست و سابقاً نیز به تأیید شورای نگهبان رسیده است. لذا چون اصل آئین نامه را شورای نگهبان تأیید نموده، نمی‌تواند اصلاحیه آن را در مواردی که نسبت به سابق تغییر نموده است مغایر قانون اساسی بداند.
- در جواب این مطلب که بیان می‌شود چنین اختیاراتی در قانون اساسی برای مجلس وجود ندارد، باید گفت که لزومی به بیان این اختیارات نیست. مجلس می‌تواند در هر موردی که خلاف قانون اساسی نباشد حتی اگر در قانون اساسی نیامده باشد، قانون وضع نماید؛ از جمله نسبت به الزام به حضور وزیر برای ادای توضیح و دفاع از لایحه دولت. قانون اساسی همیشه به ذکر کلیات می‌پردازد و بیان جزئیات را به قوانین عادی واگذار می‌کند.
- از عبارت «حضور می‌یابند» مذکور در ذیل ماده اصلاحی، برای وزراء و نمایندگان دولت جهت حضور در جلسات مجلس و کمیسیون برای ادای توضیح و دفاع از لایحه، الزام و اجبار، استنباط نمی‌شود.
- در جواب این مطلب که بیان می‌شود در آئین نامه فعلی لفظ «می‌توانند» بوده و الزامی وجود نداشته است، باید گفت در ماده (۱۳۶) آئین نامه نیز چنین بوده که در هنگام بررسی طرح‌ها نیز باید وزیر مربوطه یا یکی از وزراء به تناسب موضوع حاضر شوند. لذا الزام و اجبار در آئین نامه فعلی نیز برای حضور وزراء وجود داشته است. بنابراین بحث «الزام» چیز جدیدی نیست.
- در جواب این مطلب که بیان می‌شود با توجه به ماده (۱۳۶) سابق الزام به حضور صراحت دارد، باید گفت که ماده (۱۳۶) حضور را برای شرکت در جلسه علنی مجلس الزامی می‌داند و نه جلسه کمیسیون. طبق قانون اساسی نیز الزام وزراء به شرکت در جلسات علنی مجلس ایرادی ندارد. اگر اشکال و ایرادی باشد بر سر الزام به حضور در جلسات کمیسیون مجلس است.
- در این ماده برای رئیس جمهور جهت حضور در جلسات مجلس الزامی دیده نمی‌شود. احتمالاً از عبارت «رئیس یا نائب رئیس شورای عالی استان‌ها»، رئیس جمهور برداشت شده است که کاملاً نادرست است. متن ماده «معاونین رئیس جمهور و وزراء» را جهت توضیح و دفاع از لایحه ملزم به حضور در مجلس نموده است. لذا نمایندگان مجلس به این موضوع آگاه بوده و شخص رئیس جمهور را از حضور در جلسات مجلس استثناء نموده‌اند.
- الزام وزیر و معاونین رئیس جمهور از نظر قانون اساسی ایرادی ندارد چراکه منعی برای آن وجود ندارد.

### ج - دیدگاه ابهام

- در این خصوص دیدگاه ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

ماده (۱۲) طرح اصلاحی از مواد قانون آیین‌نامه، به دلیل الزام معاونین رئیس جمهور و نیز الزام وزراء به صورت کلی به حضور، همچنین الزام آنان به حضور در جلسه کمیسیون‌ها، مغایر اصل ۷۰ قانون اساسی شناخته شد.

### - بررسی ماده ۱۳

ماده ۱۳- در ماده (۱۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی عبارت «در صورت تجاوز از مدت تعیین شده هریک از نمایندگان یا دولت حق دارد از مجلس تقاضا نمایند که آن را با حق تقدم طبق ضوابط این آیین‌نامه، در دستور مجلس قرار دهد» حذف و عبارت «در صورت عدم ارسال گزارش کمیسیون در مدت تعیین شده، پس از تقاضای ده نفر از طراحان برای طرح یا درخواست دولت برای لایحه، هیأت رئیسه موظف است موضوع را بررسی و در صورت موافقت، اصل طرح یا لایحه را طبق نوبت در دستور کار مجلس قرار دهد. چنانچه گزارش کمیسیون بیست و چهار ساعت قبل از شروع رسیدگی طرح یا لایحه در مجلس، چاپ و توزیع شده باشد در جلسه علنی، گزارش کمیسیون رسیدگی می‌شود» به انتهای ماده اضافه می‌گردد و تبصره زیر به این ماده الحاق می‌شود:

تبصره ۲- گزارش چاپ شده کمیسیون تا زمانی که در دستور هفتگی درج نشده باشد فقط با تصویب دوسوم اعضای کمیسیون و تأیید هیأت رئیسه مجلس قابل تغییر و اصلاح است و در صورت درج در دستور هفتگی قابل تغییر و اصلاح نیست.

### الف - دیدگاه مغایرت

- اعمال سلیقه و نظر نمودن هیأت رئیسه برای بررسی طرح‌های مطرح شده از سوی نمایندگان مجلس و لوایح دولت جهت قرار گرفتن این طرح‌ها و لوایح در دستور کار مجلس، هیچ استناد قانون اساسی ندارد. همچنین ممانعت هیأت رئیسه مجلس از بررسی طرح‌ها و لوایح هیچ اعتباری از نظر قانون اساسی ندارد. به نظر می‌رسد که هیأت رئیسه نه در هنگام بررسی طرح‌ها و نه بررسی لوایح، حق اعمال سلیقه و نظر نداشته باشد. از این جهت ماده (۱۳) اصلاحی به جهت خروج هیأت رئیسه مجلس از حیطه وظایف خود و دخالت در وظایف نمایندگان مجلس، از آنجا که وظایف نمایندگی قائم به شخص نماینده بوده و قابل واگذاری نیست، مغایر قانون اساسی و از جمله اصل (۸۵) آن است.

- موافقت هیأت رئیسه مجلس برای نوبت دادن به طرح‌ها و لوایح جهت طرح در دستور کار هفتگی مجلس ایرادی ندارد چرا که یک کار صرفاً اداری مجلس است اما اعمال نظر درخصوص محتوای طرح‌ها و لوایح و مخالفت با بررسی آنها فراتر از اختیارات هیأت رئیسه بوده و مغایر اصول قانون اساسی می‌باشد.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- در مورد لوایح، موافقت هیأت رئیسه دارای توجیه است، چرا که طبق ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی مصوبات دولت، از جمله لوایح دولتی، به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین

بیابد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران اطلاع دهد.

- به نظر می‌رسد که از عبارت «موافقت هیأت رئیسه» برداشت نادرست شده است. منظور این عبارت این است که هرگاه لوایح، برای بررسی و تصویب از سوی دولت به مجلس ارسال شده و زمان معتناهی از ارسال گذشته باشد و هنوز در کمیسیون، رسیدگی نشده باشد پس از تقاضای ده نفر از طراحان برای طرح یا درخواست دولت برای لایحه، هیأت رئیسه پس از بررسی، نظر خود را برای «نوبت دهی» جهت قرار گرفتن طرح یا لایحه مورد نظر در دستور هفتگی، اعلام می‌دارد و آلا اعمال نظر سلیقه‌ای درخصوص محتوای طرح‌ها و لوایح وجود ندارد. این امر طبیعی است که هیأت رئیسه به عنوان مدیر جلسات مجلس این حق را داشته باشند که با توجه به اشراف آنها به فرآیند جلسات و موضوعات آن، در نوبت دهی و اولویت‌بندی بین طرح‌ها و لوایح، نظر خود را به اجرا بگذارند.

### ج - دیدگاه ابهام

- در این خصوص دیدگاه ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

ماده (۱۳) طرح اصلاحی مغایر قانون اساسی و شرع شناخته نشد.

### - بررسی ماده ۲۱

ماده ۲۱- در ماده (۲۰۰) قانون آیین‌نامه داخلی عبارت «دستگاه قضائی صالحه موظف است طبق مقررات» حذف و حرف «تا» جایگزین آن می‌گردد و دو تبصره به شرح زیر به این ماده الحاق می‌شود:

تبصره ۱- در صورت ارجاع گزارش به قوه قضائیه، کمیسیون موظف است خلاصه گزارش را که در آن موضوع تخلف، نوع جرم، دلایل توجه اتهام به متهم و مستندات قانونی مشخص شده است، تهیه نماید. این گزارش در یکی از شعب دادگاه رسیدگی به امور کیفری تهران طبق مقررات به صورت خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و حداکثر ظرف سه ماه رأی مقتضی صادر می‌شود.

تبصره ۲- کلیه اوراق مربوط به رسیدگی، توسط مراجع فوق برای هیأت رئیسه مجلس به عنوان شاکی ارسال می‌شود تا نماینده کمیسیون یا نماینده حقوقی مجلس را جهت حضور در جلسه رسیدگی و دفاع از گزارش و مراحل تجدیدنظرخواهی معرفی نماید.

### الف - دیدگاه مغایرت

- این ماده از این جهت ایراد دارد که مجلس نمی‌تواند در دادگاه طرف شاکی یک پرونده قرار گیرد، بلکه تنها می‌تواند گزارش خود را به دادگاه بفرستد تا دادگاه از مستندات آن، جهت بررسی اتهامات مطروحه استفاده نمایند. امور مذکور در این ماده به خصوص در تبصره (۲) مجلس را به عنوان شاکی پرونده و پیگیر آن معرفی می‌نماید. از طرفی این فرض که لفظ «شاکی» مذکور در این ماده بار حقوقی ندارد، نادرست است چراکه طبق این ماده، نماینده کمیسیون یا نماینده حقوقی مجلس به عنوان یکی از طرفین دعوا در پرونده قضائی، جهت حضور در جلسه رسیدگی در دادگاه و دفاع از گزارش و مراحل تجدیدنظرخواهی معرفی می‌شود. بر همین اساس مجلس باید این گزارشات را طبق اصل (۹۰) قانون اساسی تهیه نموده و در اختیار قوه قضائیه قرار دهد و بعد از آن، در فرآیند رسیدگی پرونده هیچ گونه دخالتی نداشته باشد. لذا این ماده خروج از اختیارات مجلس و



ورود به حوزه اختیارات قوه قضائیه و دخالت در آن می‌باشد. همچنین مجلس می‌تواند از طریق وزیر دادگستری که در قانون اساسی به عنوان رابط قوه قضائیه با سایر قوا معرفی شده است پیگیر پرونده‌های مطروحه باشد و لذا نمی‌تواند مستقیماً و به عنوان طرف دعوا در آنها ورود پیدا کند. بر این اساس ماده مورد بررسی مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول (۹۰)، (۱۵۶) و (۱۶۰) می‌باشد.

#### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- به نظر می‌رسد که مراد از شاکی در این ماده، شاکی در مقابل متهم در پرونده‌های قضائی نباشد و صرفاً شکایت از نحوه عمل مسئولان اجرایی است و لذا دارای بار و معنای حقوقی نیست.

#### ج - دیدگاه ابهام

- در این خصوص دیدگاه ابهامی ابراز نگردید.

#### د - تصمیم شورا

تبصره (۲) ماده (۲۱) مغایر اختیارات مجلس مذکور در اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۹۰، ۱۵۶ و ۱۶۰ شناخته شد.

#### - بررسی ماده ۲۴

ماده ۲۴- ماده (۲۲۰) قانون آیین‌نامه داخلی به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۲۲۰- 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 اعلام وصول استیضاح در جلسه علنی، فقط در صورتی استیضاح از دستور کار مجلس خارج می‌شود که تمامی امضاءکنندگان به صورت کتبی استرداد استیضاح را بخواهند. در این صورت می‌توانند 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.

#### الف - دیدگاه مغایرت

- به نظر می‌رسد که تبصره (۳) ماده اصلاحی محدود کننده حقوق و اختیارات نمایندگان است. حق هر نماینده است که هر زمان که تشخیص دهد، امضاء و درخواست خود برای استیضاح را پس بگیرد. لذا بی‌اثر بودن درخواست استرداد تک تک نمایندگان و مشروط نمودن آن به درخواست دسته جمعی تمامی نمایندگان خواهان استیضاح، مغایر حقوق نمایندگان در امر استیضاح و محدود کننده آن در اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- این فرض وجود دارد که روال مذکور در این ماده صرفاً شیوه و آئین استیضاح وزراء توسط نمایندگان را تنظیم نماید، اما این حالت نیز قابل فرض است که ممکن است تعدادی از نمایندگان بنا بر مصلحت کشور و نظام، قصد استرداد درخواست استیضاح خود را داشته باشند. این ماده چنین امکان و اختیاری را به بهانه اینکه همه نمایندگان درخواست کننده استیضاح باید همگی با هم درخواست استرداد بدهند، از نمایندگان سلب می‌کند و به جهت تحدید حقوق فرد نمایندگان مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- با توجه به اینکه حدنصاب رسمیت یافتن استیضاح، امضای ده نماینده است، اصل (۸۹) قانون اساسی بیان می‌دارد که درخواست استیضاح قبل از رسیدن به حدنصاب ده رأی، قابل استرداد است، اما تبصره (۳) مانع این حق و مغایر آن است.

- باید بین رسمیت و طرح موضوع استیضاح با زمانی که هنوز به حد نصاب نرسیده قائل به تفکیک شد. به عبارت دیگر وقتی که استیضاح به حدنصاب ده رأی رسید و مطرح شد، نمایندگان با پس گرفتن امضاء نمی‌توانند مانع طرح استیضاح شوند. لذا بعد از طرح استیضاح، حدنصاب امضاء دیگر معنا و مفهومی ندارد و نمی‌توان با استرداد امضاء، استیضاح را از رسمیت ساقط نمود. بر این اساس در مرحله قبل از طرح استیضاح در مجلس است که امکان استرداد امضاء از سوی نمایندگان وجود دارد. از آنجا که اطلاق تبصره (۳) عدم امکان استرداد امضاء در همه مراحل از جمله مرحله قبل از طرح استیضاح را نیز شامل می‌شود لذا مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- اگر مقصود از عبارت «اعلام وصول» همان «طرح در مجلس» باشد، در این صورت امکان پس گرفتن امضاء برای نمایندگان وجود ندارد؛ چراکه استیضاح رسمیت یافته و استرداد امضاء اثری در آن ندارد. لذا مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- این امر منطقی به نظر نمی‌رسد که پس از اعلام وصول استیضاح، با توجه به اینکه همه نمایندگان امضاء کننده، استرداد استیضاح را خواسته و امضای خویش را پس گرفتند اما همچنان استیضاح قابل طرح در مجلس باشد. به عبارت دیگر اعتبار استیضاح به امضاء کنندگان آن است و لذا پس از استرداد امضای همه درخواست کنندگان، استیضاح هیچ ارزشی نداشته و رسمیت ندارد. لذا تبصره (۳) به جهت بی اثر دانستن استرداد امضای نمایندگان مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- مراد از «طرح» در مجلس، قرائت موضوع استیضاح در جلسه علنی و دعوت از وزیر مربوطه برای پاسخگویی در همان جلسه است. لذا پس از دعوت، وجود ده روز فرصت برای وزیر معنا و مفهومی ندارد. به عبارت دیگر «طرح» استیضاح، همان جلسه استیضاح است که باید با حضور وزیر تشکیل شود. بنابراین با توجه به اینکه وزیر مربوطه می‌تواند همان روز جهت پاسخگویی در مجلس حاضر شود و یا می‌تواند ده روز از مجلس تقاضای استمهال نماید. همچنین این فرض وجود دارد که مجلس از وزیر بخواهد که در روز معینی که استیضاح در مجلس طرح می‌شود حضور یابد، لکن وزیر مربوطه با استناد به اصل (۸۹) قانون اساسی برای خود، ده روز مهلت پاسخگویی قائل باشد. تبصره (۳) امکان استفاده از این فرصت ده روزه برای جمع‌آوری ادله جهت پاسخگویی به سؤالات را به وزیر مربوطه نمی‌دهد لذا مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- وقتی وزیری برای استیضاح به مجلس دعوت می‌شود، در جلسه استیضاح باید حداقل ده نفر از نمایندگان با وی مخالف باشند. بدون وجود نمایندگان مخالف وزیر، برگزاری جلسه استیضاح بی معنی می‌باشد. تعدادی

نماینده باید باشند که در جلسه استیضاح وزیر در مخالفت با وی صحبت نمایند. لذا عدم امکان استرداد امضاء، از این جهت دارای اشکال مغایرت با اصل (۸۹) است.

- شورای نگهبان به موضوع بی‌نظمی نمایندگان مجلس در امر استیضاح و عدم پابندی آنان به درخواست‌های خویش دخالت نمی‌کند و ضامن برقراری نظم مجلس نیست و ملاک نظر او قانون اساسی است. اصل (۸۹) قانون اساسی ده امضای نمایندگان را شرط طرح استیضاح در مجلس دانسته است. پس از طرح استیضاح نیز وزیر مربوط موظف به پاسخگویی است و باید در در جلسه‌ای که استیضاح در دستور کار قرار دارد، حاضر گردد. بر این اساس استرداد امضای نمایندگان، پس از طرح، در اعتبار آن بی‌تأثیر است. با توجه به بی‌اثر بودن استرداد جمعی امضاها، وجود این امکان در تبصره (۳) مغایر اصل (۸۹) است.

- در اصل (۸۹) «ظرف مدت ده روز» بیان شده و نباید آن را با «پس از ده روز» اشتباه گرفت. به عبارت دیگر وزیر مربوطه، بلافاصله پس از «طرح» استیضاح، می‌تواند پاسخ دهد و یا حداکثر ظرف ده روز از این تاریخ فرصت پاسخگویی دارد. مراد از «طرح» یعنی اینکه موضوع استیضاح در مجلس مطرح و تصویب گردد و زمانی برای پاسخگویی وزیر تعیین گردد و پس از آن رأی اعتماد نمایندگان به وی صورت گیرد. ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس<sup>(۱)</sup> نیز بین اعلام وصول و طرح تفاوت قائل شده، به طوری که طرح‌های قانونی ابتدا اعلام وصول شده و جهت بررسی به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود. سپس مصوبه کمیسیون در صحن علنی مجلس «طرح» و در دستور کار قرار می‌گیرد. بنابراین «طرح» با «اعلام وصول» از این جهت تفاوت دارد که هر موضوعی که طرح می‌شود، در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد اما برخی از موضوعاتی که اعلام وصول می‌شود، ممکن است به تأیید و تصویب نمایندگان جهت طرح در دستور کار مجلس نرسد. شورای نگهبان باید اینگونه جواب دهد که «اعلام وصول» استیضاح مذکور در تبصره (۳) غیر از «طرح» مذکور در اصل (۸۹) است. بنابراین تا زمانی که استیضاح وزیر در صحن مجلس طرح نشده، امضاء کنندگان استیضاح، می‌توانند امضای خویش را استرداد کنند. لذا با توجه به اینکه عبارت «اعلام وصول» هنوز حالت رسمی ندارد، عدم امکان استرداد امضا در این وضعیت، مذکور در تبصره (۳) مغایر اصل (۸۹) است.

- در جلسه بررسی استیضاح، حداقل باید ده نفر موافق استیضاح موجود باشد لذا چون نمایندگان استرداد کننده، قطعاً رأی اعتماد به وزیر مربوطه خواهند داد، نمی‌توان از استرداد امضاء ممانعت نمود. بر همین اساس تبصره (۳) مغایر اصل (۸۹) است.

- در تبصره (۳) بیان شده که همه امضاء کنندگان استیضاح، در صورت استرداد دسته جمعی، می‌توانند موضوع استیضاح را از دستور کار مجلس خارج نمایند. وقتی استیضاح در دستور کار مجلس قرار گرفت، امضاء کنندگان امکان استرداد آن را نخواهند داشت. چرا که این امر از اختیار مبتکرین آن خارج و حالت مستقل و رسمی به خود می‌گیرد و لذا اگر تمام امضاء کنندگان استیضاح نیز امضای خویش را پس بگیرند، اعتبار آن

۱. ماده (۱۳۰) - طرح‌های قانونی با امضاء و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس مجلس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود. این طرح‌ها پس از ارجاع به کمیسیون‌های ذی‌ربط چاپ و توزیع و نسخه‌ای از آن توسط رئیس برای وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌گردد. طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به‌وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.

همچنان پابرجاست. بر این اساس امکان استرداد جمعی درخواست کنندگان استیضاح مذکور در تبصره (۳) از این جهت که امکان آن وجود ندارد مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- به طور طبیعی برای مطرح شدن هر طرحی در مجلس، نصابی وجود دارد؛ نصاب استیضاح وزیر نیز امضای ده نفر نماینده است. اگر طرح استیضاح به دلیل استرداد امضاء، پس از پایین آمدن تعداد نمایندگان از حد نصاب مورد نیاز، همچنان به قوت خود باقی بماند غیر منطقی است. وقتی وزیر برای پاسخگویی به استیضاح، در مجلس حاضر می‌شود، باید ده نفر نماینده مخالف در برابرش وجود داشته باشند. اگر به فرض، همه نمایندگان امضای خود را پس بگیرند، در این صورت حضور وزیر در مجلس هیچ وجهی ندارد. لذا وجود نمایندگان درخواست کننده استیضاح کمتر از آنچه در اصل (۸۹) آمده - ده نفر - و نیز مطرح ماندن استیضاح پس از استرداد دسته جمعی امضاها مغایر اصل (۸۹) است.

- در استرداد امضای نمایندگان، چندین حالت وجود دارد. اول اینکه همه نمایندگان امضاء کننده، به طور جمعی درخواست خویش را پس بگیرند. در این قسم نیز دو فرض وجود دارد؛ قبل از طرح در مجلس و پس از آن. حالت دیگر نیز پس گرفتن امضای یک به یک نمایندگان است. هر کدام از این سه فرض، شرایط خاص خود را دارد و نمی‌توان برای هر سه حالت، یک حکم داد، لذا بر همین اساس است که تبصره (۳) ماده اصلاحی مغایر اصل (۸۹) می‌باشد.

- اگر قبل از طرح استیضاح، تعداد نمایندگان امضاء کننده از حدنصاب ده نفر کمتر شود، موضوع استیضاح دیگر قابل طرح نیست و تا زمانی که استیضاح در صحن مجلس طرح نشده، نماینده امضاء کننده، اختیار استرداد آن را دارد. سلب این اختیار در تبصره (۳)، خلاف اصل (۸۹) قانون اساسی است.

- برای انجام هر اقدامی در مجلس یک نصابی وجود دارد. برای طرح استیضاح نیز امضای ده نفر نماینده مورد نیاز است. ممکن است استیضاحی به حدنصاب برسد و سپس برخی از نمایندگان امضاء کننده پشیمان شوند و تقاضای خود را مسترد نمایند. اگر پس از استرداد امضاها، تعداد آن از حدنصاب کمتر شود، استیضاح پس از آن قابل طرح نخواهد بود. لذا عدم امکان استرداد فرد فرد نمایندگان که موجب خدشه در حدنصاب استیضاح و به تبع آن عدم امکان طرح استیضاح می‌شود مغایر اصل (۸۹) است.

- تا زمانی که موضوع استیضاح برای طرح در جلسه علنی آماده نشده باشد، صرفاً ماهیت اعلام وصول دارد. وقتی شرایط اعلام وصول فراهم نشود و در این مرحله امضاها از حدنصاب کمتر شود، پس از آن بررسی موضوع استیضاح منتفی می‌شود. معتبر دانستن استیضاح بدون در نظر گرفتن حدنصاب ده رأی در تبصره (۳) خلاف اصل (۸۹) است.

- باید بین مراحل اعلام وصول و طرح قائل به تفاوت شد. اعلام وصول از وظایف رئیس مجلس است اما طرح، زمانی است که موضوع، در دستور کار روزانه مجلس قرار می‌گیرد که این امر نیز وظیفه دیگری بر دوش رئیس مجلس است. ممکن است موضوعی اعلام وصول گردد ولی بر اساس اولویت، در دستور کار چند هفته بعد مجلس قرار گیرد به طوری که شاید بین اعلام وصول و طرح و قرار گرفتن در دستور کار توسط رئیس مجلس بیست روز و یا بیشتر فاصله باشد. در مرحله اعلام وصول امکان استرداد استیضاح وجود دارد اما در مرحله طرح در صحن علنی مجلس، حتی اگر همه امضاء کنندگان، از استیضاح صرف نظر نمایند، باز استیضاح معتبر و قابل طرح است. عدم تمایز بین این دو حالت در تبصره (۳) مغایر اصل (۸۹) است.

- از یک سو تبصره (۱) این ماده بیان می‌دارد که: «علاوه بر امضاءکنندگان استیضاح، سایر نمایندگان می‌توانند تا قبل از طرح استیضاح در جلسه علنی استیضاح را امضاء نمایند.» یعنی متن تبصره، بین اعلام وصول و طرح استیضاح در جلسه علنی تمایز قائل شده است. اما از سوی دیگر، تبصره (۳) بیان می‌دارد که پس از اعلام وصول، استیضاح تنها زمانی قابل پس گرفتن است که همه امضاءکنندگان به طور جمعی و کتباً تقاضای استرداد نمایند. به وضوح ملاحظه می‌شود که این تبصره بین دو مرحله اعلام وصول و طرح، تفاوتی قائل نشده است. بنابراین علاوه بر مغایرت تبصره (۳) با اصل (۸۹) قانون اساسی، بین متن دو تبصره مذکور نیز تعارض وجود دارد که این شیوه قانون‌نویسی، نادرست و غیر منطقی است. به نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس برای اصلاح ماده باید عبارت «اعلام وصول» مذکور در تبصره (۳) را تغییر دهند.

- اختلاف اعضای شورای نگهبان بر سر زمان باقی مانده حدنصاب ده رأی است که به نظر می‌رسد که این حدنصاب، از ابتدای اعلام وصول باید بوده و تا زمان جلسه بررسی استیضاح در حضور وزیر مربوطه نیز باید ده نفر امضاء کننده، باقی باشند. در غیر این صورت استیضاح نامعتبر می‌گردد. عدم پیش بینی این موضوع در تبصره (۳) آن را مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی نموده است.

- در قانون اساسی در امر استیضاح مرحله‌ای به نام «اعلام وصول» نداریم. اصل (۸۹) قانون اساسی بیان می‌دارد که «استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که ...». پس از طرح استیضاح نیز وزیر مربوطه ده روز فرصت برای پاسخگویی دارد. لذا عبارت «اعلام وصول» برای امر استیضاح در ماده اصلاحی خلاف اصل (۸۹) است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- انجام امور مجلس و نمایندگان نیاز به نظم و ترتیبی دارد که در آیین‌نامه داخلی مجلس لحاظ می‌شود. از جمله این امور که باید قاعده‌مند گردد، فرآیند استیضاح وزراء است که ضوابط آن در آیین‌نامه داخلی ذکر می‌شود و این کار هیچ ایرادی ندارد.

- به نظر می‌رسد که این ماده، از سوء استفاده احتمالی نمایندگان از حق استیضاح، در جهت تأثیر قرار دادن وزراء و نیز اقدام نمایندگان بر اساس احساسات و جو سیاسی، می‌کاهد و باعث استفاده اصولی و ضابطه‌مند از این اختیار می‌شود.

- آنچه از عبارت تبصره (۳) برمی‌آید این است که استیضاح هنوز در جلسه علنی مجلس طرح نشده است. پس از رسمیت آن، دیگر قابل استرداد نیست. موضوع استیضاح باید در صحن علنی مطرح شود تا پس از آن رسمیت یابد. اعلام وصول مجلس نیز کاشف از طرح در صحن مجلس نمی‌شود. از طرفی قانونگذار عاجز از این نیست که مقصود خویش را به صراحت بیان نماید و لذا می‌توانست به جای عبارت «اعلام وصول» از «طرح در صحن علنی مجلس» استفاده نماید. بنابراین بین این دو عبارت تفاوت وجود دارد. برای مثال زمانی که طرحی خلاف شرع باشد، بیان می‌شود که قابل طرح در مجلس نیست و یا گاهی می‌گویند که طرح‌ها هنگامی قابل طرح در مجلس است که بار مالی نداشته باشد یا منابع مالی آن تأمین شده باشد. این موارد پس از اعلام وصول است و ممکن است در صحن چنین تصمیم گرفته شود که فلان طرح پیشنهادی نمایندگان قابل طرح در مجلس نیست. لذا استیضاح قبل از مطرح شدن در صحن هنوز رسمیت نیافته است.

- آنچه که در تبصره (۳) بیان شده مرحله پس از طرح در مجلس است. به عبارت دیگر امکان استرداد امضاء

پس از طرح در مجلس وجود ندارد. عبارت «پس از اعلام وصول استیضاح در جلسه علنی» در تبصره (۳) به معنی طرح در صحن مجلس است.

- مجلس در آئین‌نامه خویش در فرآیند تصویب قانون، مراحل «اعلام وصول» و «طرح در مجلس» را بیان داشته است و بین آنها تفکیک قائل شده است. وقتی آئین‌نامه داخلی مجلس این امور را مشخص نموده، می‌توان با ملاک قرار دادن آئین‌نامه، اختلاف در فهم اعلام وصول و طرح را حل نمود.

- به نظر می‌رسد که «طرح در صحن مجلس» و «اعلام وصول» در این تبصره، به یک معنی باشد؛ چراکه اصل (۸۹) نیز بیان می‌دارد که برای مطرح شدن استیضاح به ده امضاء نمایندگان نیاز است. از طرفی وزیر مورد استیضاح ده روز پس از «طرح» فرصت دارد که در مجلس حاضر شود و پاسخ دهد. پاسخگویی منوط به اعلام وصول و در دستور کار مجلس قرار گرفتن است. لذا فرصت پاسخگویی قطعاً بعد از طرح در مجلس است. بنابراین «طرح» همان «اعلام وصول» است.

- اگر مراد از «طرح» همان جلسه‌ای باشد که به استیضاح رسیدگی می‌شود، در این صورت ده روز فرصت پاسخگویی معنا و مفهومی نمی‌یابد. ممکن است وزیر مربوطه به مجلس نیاید و در جلسه استیضاح حاضر نشود. در اصل (۸۹) بیان شده که پس از طرح، ده روز فرصت دارد. از حقوق وزیر است که از تاریخ طرح استیضاح، ده روز فرصت پاسخگویی داشته باشد. به عبارت دیگر در زمان کمتر از ده روز از تاریخ طرح در مجلس نمی‌توان وزیر را استیضاح نمود.

- موضوع استیضاح، پس از اعلام وصول آن در مجلس، دارای اعتبار بوده و حتی پس از استرداد امضای تمام نمایندگان درخواست کننده استیضاح نیز دارای رسمیت است.

- منظور از «طرح» استیضاح آن است که زمان برگزاری رسمی جلسه استیضاح و روز دعوت از وزیر مربوطه مشخص گردد. لذا طرح استیضاح در مجلس برای دعوت رسمی وزیر به مجلس برای این موضوع است. به عبارت دیگر ابتدا موضوع استیضاح در مجلس «طرح» می‌شود و سپس بر اساس آن برای استیضاح وزیر زمان مشخصی تعیین می‌گردد. بنابراین «طرح» در این تبصره همان «اعلام وصول» است. در غیر این صورت ده روز مهلت پاسخگویی برای وزیر معنایی ندارد.

- طبق ذیل تبصره (۳) با توجه به اینکه هماهنگی بین نمایندگان مطرح کننده استیضاح وجود نداشته، با قرار دادن شرط سنگین استرداد دسته جمعی امضاء، به نفع وزیر مربوطه عمل نموده است. لذا اگر این شرط محقق نشود، در همان روز طرح استیضاح، در این خصوص رأی گیری شده و با توجه به اینکه رأی مخالفی برای حضور وزیر در سمت وزارت وجود ندارد، وی به راحتی در پست خویش ابقاء می‌شود.

- طبق ماده (۲۲۰) آئین‌نامه داخلی مجلس<sup>(۱)</sup>، تقاضای استیضاح، در همان جلسه یا جلسه بعد قرائت می‌شود که این به معنی «طرح در مجلس» است و این تقاضا بدون مباحثه و فوری برای وزیر یا هیأت وزیران ارسال می‌شود. بر این اساس، پس از قرائت استیضاح و طرح در مجلس، طبق تبصره (۳) اگر برخی از امضاء کنندگان

۱. ماده (۲۲۰) آئین‌نامه داخلی مجلس: تقاضای استیضاح نمایندگان از وزیر یا وزیران باید کتباتاً در جلسه علنی به رئیس مجلس داده شود و در آن، موضوع استیضاح صریحاً و با ذکر مورد یا موارد معین شود. تقاضای مزبور در آن جلسه یا جلسه بعد قرائت می‌شود. این تقاضا بدون مباحثه و فوراً برای وزیر یا هیئت وزیران فرستاده می‌شود. همچنین متن استیضاح چاپ و در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرد.

استیضاح، درخواست استرداد نمایند، موضوع استیضاح به قوت خویش باقی است مگر آنکه همه امضاء کنندگان، به اجتماع، درخواست استرداد نمایند.

اصل (۸۹) قانون اساسی چنین بیان می‌دارد که وقتی استیضاح با امضای ده نماینده مطرح شد، یک نسخه از متن آن را به وزیر مربوطه می‌دهند و تا ده روز فرصت دارد که در مجلس حاضر شده و از خود دفاع نماید. لذا در این قالب، هم «طرح» معنا پیدا می‌کند و هم «اعلام وصول». بنابراین وقتی موضوع استیضاح با شرایطش مطرح شد، رونوشت آن به وزیر برای بهره برداری جهت دفاع، ارسال می‌شود. از این رو «طرح» معنایی غیر از «اعلام وصول» ندارد.

در متن ماده آمده که 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 نماید. وزیر نیز طبق اصل (۸۹) پس از دریافت متن استیضاح، ده روز فرصت دارد که در مجلس حاضر شده و پاسخگو باشد. بنابراین طبق این متن هیچ تفاوتی بین اعلام وصول و طرح وجود ندارد.

#### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

#### د - تصمیم شورا

ماده (۲۴) طرح اصلاحی و تبصره‌های آن با ۷ رأی مغایر اصل ۸۹ قانون اساسی شناخته شد.

#### - بررسی ماده ۲۶

ماده ۲۶- ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده الحاقی- حداقل هشت نفر از نمایندگان می‌توانند جهت توجه و پیگیری امور مهم سیاسی، تخصصی و صنفی، فراکسیون تشکیل دهند.

تبصره ۱- هر نماینده می‌تواند حداکثر عضو سه فراکسیون باشد.

تبصره ۲- آیین‌نامه تعداد فراکسیون‌ها، نحوه تشکیل، فعالیت و تأمین امکانات مورد نیاز توسط هیأت رئیسه مجلس تهیه می‌شود و به تصویب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی می‌رسد. اصلاحات در آیین‌نامه مذکور نیز به همین نحو انجام می‌شود.

تبصره ۳- هیأت رئیسه موظف است تشکیل هر فراکسیون و نیز اسامی اعضای مؤسس و نمایندگان عضو آن فراکسیون را به اطلاع کلیه نمایندگان برساند.

#### الف - دیدگاه مغایرت

- لفظ «فراکسیون»، یک لفظ غیر فارسی است. البته لفظ «کمیسیون» نیز غیر فارسی است اما با توجه به اینکه متداول شده و در متن قانون اساسی نیز آمده لذا از این امر مستثنی است. اما لفظ «فراکسیون» خلاف اصل (۱۵) قانون اساسی است و باید معادل فارسی آن استفاده شود.

- کمیسیون در متن قانون اساسی جای دارد اما فراکسیون در هیچ اصل از اصول قانون اساسی نیامده است. نمایندگان چنین حقی ندارد که فعالیت‌های سیاسی خویش را در قالب فراکسیون انجام دهند. لذا اگر شورای نگهبان، این ماده را تأیید کند، به فراکسیون جایگاه قانونی داده و باید آثار و تبعات آن را نیز بپذیرد. ممکن است

بعدها فراکسیون قومیت‌ها یا مذاهب تشکیل شود که برای انسجام ملی مخاطراتی ایجاد خواهد نمود. لذا با توجه به اصل تفسیر مضیق اصول قانون اساسی، تشکیل فراکسیون در این ماده خروج مجلس از حیثه صلاحیت و مغایر قانون اساسی است.

- تدوین و تصویب آئین‌نامه تعداد فراکسیون‌ها، نحوه تشکیل، فعالیت و غیره توسط کمیسیون تدوین آئین‌نامه داخلی خلاف قانون اساسی و اصل (۶۵) آن است. زیرا تصویب آئین‌نامه داخلی مجلس طبق اصل مزبور باید به تصویب دوسوم تمام نمایندگان حاضر در مجلس برسد.

- مشابه همین موضوع در هنگام تصویب قانون کار وجود داشت که «اتحادیه» و «صنف» را به رسمیت می‌شناخت و شورای نگهبان به درستی، چنین ایراد گرفت که طبق قانون اساسی تنها تشکیل «انجمن» معتبر است و تأیید و تصویب امور دیگری چون اتحادیه و صنف، تأیید و پذیرش آثار و تبعات آن نیز هست که ممکن است برای کشور دچار اختلال و مشکل نماید. لذا با استناد به این گونه سوابق نظرات شورای نگهبان، باید تشکیل فراکسیون را نیز خلاف قانون اساسی دانست.

#### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- به طور طبیعی گروه‌بندی‌ها در مجلس وجود دارد و امری عادی است. در این ماده در قالب فراکسیون آمده است و لذا ایرادی ندارد.

#### ج - دیدگاه ابهام

- ماهیت فراکسیون و فعالیت‌هایی که در قالب آن انجام خواهد گرفت دارای ابهام است. پس از رفع ابهام می‌توان درباره آن نظر داد.

#### د - تصمیم شورا

تشکیل فراکسیون، در ماده (۲۶)، با رأی خارج از اختیارات مجلس، مذکور در قانون اساسی در خصوص قوه مقننه شناخته شد. همچنین تصویب آئین‌نامه تشکیل فراکسیون توسط کمیسیون تدوین آئین‌نامه داخلی نیز مغایر قانون اساسی می‌باشد. همچنین واژه «فراکسیون» مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

#### - بررسی ماده ۲۷

ماده ۲۷- ماده زیر به قانون آئین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده الحاقی - نحوه انتخاب نمایندگان ناظر برای عضویت و شرکت در جلسات مجامع، هیأت‌ها و شوراهای مذکور در قوانین و چگونگی اجرای وظایف نظارتی آنها به شرح زیر است:

۱- برای انتخاب ناظران کمیسیون‌های تخصصی و یا مجلس شورای اسلامی، کمیسیون ذی‌ربط موظف است حداقل به تعداد دو برابر مورد نیاز از نمایندگان داوطلب واجد شرایط را به مجلس معرفی نماید تا مجلس نسبت به انتخاب تعداد مورد نیاز اقدام کند.

۲- نمایندگان هر استان، نماینده منتخب خود را از بین نمایندگان همان استان برای شرکت در مجامع و شوراهای استانی تعیین و به کمیسیون ذی‌ربط اعلام می‌نماید تا به مجلس شورای اسلامی برای انتخاب معرفی شود.

۳- ...



۴- دستگاه‌های ذی‌ربط مکلفند دعوت‌نامه و دستور جلسه را به همراه گزارش توجیهی حداقل یک هفته قبل از تشکیل جلسه به نماینده ناظر و همچنین معاونت نظارت مجلس ارسال نمایند.

۵- ...

۱۰- حضور نماینده ناظر در جلسات موضوع این ماده مأموریت اداری محسوب می‌گردد. نماینده ناظر به تشخیص رئیس کمیسیون ذی‌ربط با غیبت غیرموجه در سه جلسه متوالی یا پنج جلسه غیرمتوالی مستعفی شناخته می‌شود. کمیسیون مکلف است نسبت به انتخاب فرد جدید طبق این آئین‌نامه اقدام نماید.

### الف - دیدگاه مغایرت

- نماینده مجلس هیچ‌گونه وظیفه نظارتی ندارد. حق نظارت در قالب تحقیق و تفحص طبق اصل (۷۶) قانون اساسی از اختیارات مجلس است. این در حالی است که این ماده «چگونگی اجرای وظایف نظارتی» را به نمایندگان مجلس واگذار نموده است در حالی که این امور در قالب اختیارات نظارتی، مربوط به مجلس است نه نمایندگان مجلس. همچنین در بند (۲) آمده است که نمایندگان هر استان نماینده منتخب خود را برای نظارت تعیین می‌نمایند. از این عبارت چنین استنباط می‌شود که حق نظارت متعلق به نمایندگان است. حتی این حق بین نمایندگان، به تفکیک استان‌ها تقسیم شده است. در حالی که تنها مجلس است که از اختیار نظارتی قوه مقننه برخوردار است. از این رو واگذاری این حق به نمایندگان مجلس در ماده مورد بررسی مغایر اصل (۷۶) است.

- در این امر شکی وجود ندارد که نمایندگان ناظر توسط مجلس انتخاب می‌شوند، ولکن وظایف نظارتی از شئون نمایندگان ناظر نیست بلکه آنان باید از جانب مجلس نظارت نمایند. اشکال این ماده در این است که شأن نظارتی مجلس به نمایندگان ناظر منتقل و تفویض شده است که این امر مغایر اصل (۷۶) است.

- «معاونت نظارت مجلس» مذکور در بند (۴) هیچ‌گونه شأن و جایگاهی در قانون اساسی ندارد. نظارت از اختیارات مجلس است. نمی‌توان برای انجام این امور معاونت تعریف و تعیین نمایند. لذا ایجاد معاونت نظارت برای مجلس مغایر اصل (۷۶) است.

- طبق قانون اساسی نظارت از اختیارات مجلس است و لذا نمایندگان ناظر نیز باید توسط مجلس انتخاب شوند. مستعفی شناختن نماینده ناظر به تشخیص رئیس کمیسیون ذی‌ربط در بند (۱۰) و نیز انتخاب نماینده جدید توسط کمیسیون مربوط، تحدید اختیارات نظارتی مجلس و مغایر اصل (۷۶) قانون اساسی است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- این ماده هیچ مخالفت و تباینی با اختیارات نظارتی مجلس ندارد و لذا برداشت حق نظارت برای نماینده، نادرست است. ماده مذکور صرفاً نحوه انتخاب و شیوه اجرای وظایف نظارتی نمایندگان ناظر بر مجامع و شوراهای مذکور در قوانین مختلف را تبیین می‌کند و نافی حق نظارت مجلس نیست.

- ناظرین مورد بحث، امر جدیدی نبوده و در قوانین سابق نیز وجود داشته و صرفاً در این ماده فعالیت آنها قاعده‌مند شده است. از طرفی مجلس برای نظارت نیاز به ابزارهایی دارد که بر همین اساس نمایندگان ناظر منتخب نقش بازوی نظارتی مجلس را برعهده می‌گیرند.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

**د - تصمیم شورا**

ماده (۲۷) مغایر قانون اساسی و شرع شناخته نشد.

**- بررسی ماده ۲۸**

ماده ۲۸- ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده الحاقی - رؤساء قوای مجریه و قضائیه موظفند حداکثر تا پایان اردیبهشت هر سال با حضور در مجلس، ضمن ارائه گزارش شفاهی، گزارش مکتوبی نیز از عملکرد قوه تحت نظارت خود و تغییرات شاخصها در سال قبل را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمایند.

نهادهای تحت نظر رهبری با اذن ایشان، شهرداری کلانشهرها و سایر نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان صدا و سیما نیز موظفند گزارش مکتوب خود را درباره عملکرد سال قبل به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند تا به کمیسیونهای تخصصی ارجاع شود. کمیسیونهای تخصصی مجلس موظفند بخشهای مرتبط با کمیسیون خود را ارزیابی و نتایج را حداکثر یک ماه پس از دریافت گزارش به معاونت نظارت مجلس ارائه نمایند. معاونت نظارت موظف است جمع‌بندی نهائی به همراه گزارشهای مذکور و نظرات کمیسیونها را برای بررسی بیشتر و تطبیق موارد مربوط به اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه کل کشور با گزارش تفریغ بودجه به دیوان محاسبات ارائه نماید. دیوان محاسبات موظف است در گزارش تفریغ بودجه نظر خود را در این باره اعلام کند.

**الف - دیدگاه مغایرت**

- الزام رئیس جمهور به حضور در مجلس و ارائه گزارش شفاهی عملکرد دولت و تقدیم گزارش کتبی آن به مجلس، به کلی از حدود اختیارات مصرح مجلس در قانون اساسی خارج است. ذیل اصل (۷۰) قانون اساسی صرفاً وزراء را مکلف به حضور در مجلس نموده است و لذا رئیس جمهور مستثنی از این الزام است. طبق این اصل رئیس جمهور حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارد اما الزامی برای حضور وی وجود ندارد. بنابراین ماده (۲۸) به جهت خروج مجلس از حیطه اختیارات و دخالت در وظایف رئیس جمهور، مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول (۵۷) و (۷۰) است.

- مقامات تحت امر رهبری حتی با اذن ایشان الزامی به ارائه گزارش مکتوب عملکرد سالانه به مجلس ندارند. از طرفی، ممکن است با این کار رهبری را تحت فشار و محذوریت قرار دهند. این ماده توسعه حدود اختیارات مجلس و خلاف قانون اساسی است.

- قوه قضائیه و رئیس آن به طور کامل از مجلس مستقل است و بر این اساس مجلس طبق قانون اساسی، نمی‌تواند رئیس قوه قضائیه را بازخواست نموده و یا گزارش عملکرد از وی تقاضا نماید. بنابراین قوه قضائیه هیچ‌گونه مسئولیتی در برابر مجلس ندارد. لذا الزام رئیس قوه قضائیه به ارائه گزارش عملکرد به مجلس موجب خدشه به استقلال قوه قضائیه و مغایر اصول (۱۵۶) و (۵۷) است. از طرفی اگر فرض درخواست گزارش از رئیس قوه قضائیه توسط مجلس قابل پذیرش باشد، رئیس قوه قضائیه نیز بر اساس وظیفه‌ای که بر عهده دارد، از رئیس قوه مقننه می‌تواند درخواست ارائه گزارش عملکرد نماید تا تخلفات و جرائم نمایندگان را کشف نماید. به نظر می‌رسد که هر دو حالت، غیر منطقی و خلاف قانون اساسی است.

- طبق این ماده تقریباً اغلب نهادهای مهم حکومتی بدون هیچ مستند قانون اساسی، موظف به ارائه گزارش به

مجلس شده‌اند. همچنین بر اساس قانون اساسی الزام رئیس قوه قضائیه به حضور در جلسه علنی مجلس و ارائه گزارش عملکرد سالانه قوه تحت نظارت خویش، هیچ مبنایی ندارد. قانون اساسی برای برقراری ارتباط با سایر قوا وزیر دادگستری را در قالب اصل (۱۶۰) پیش بینی نموده است. این اصل صراحت دارد که «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را بر عهده دارد». از این رو وزیر دادگستری به عنوان رابط دو قوه و با توجه به اینکه طبق قانون اساسی در مقابل مجلس پاسخگو است، موظف به ارائه گزارش عملکرد قوه قضائیه به مجلس است، نه رئیس قوه قضائیه. لذا ماده (۲۸) علاوه بر مغایرت با اصول فوق‌الذکر مغایر اصل (۱۶۰) نیز می‌باشد.

- در روال اداری معمولاً گزارش توسط فرد زبردست به فرد و نهاد بالادست ارائه می‌شود. ارائه گزارش عملکرد نیز بیشتر ماهیت اداری دارد. در رابطه بین قوه مقننه و قضائیه، رابطه طولی و تفوق مجلس بر قوه قضائیه وجود ندارد. بلکه این قوا طبق اصل (۵۷) قانون اساسی در عرض هم و مستقل از یکدیگر می‌باشند. از این منظر ماده مورد بررسی مغایر اصل (۵۷) است.

- در خصوص این موضوع، اصل (۹۰) قانون اساسی تعیین تکلیف نموده و بیان می‌دارد که اگر فردی از طرز کار قوه قضائیه و رئیس آن شکایت دارد، به کمیسیون اصل (۹۰) شکایت نماید. این کمیسیون نیز بررسی کرده و پاسخ مقتضی را از مسئول مربوطه می‌خواهد و در نهایت در اختیار مردم قرار می‌دهد. لذا مجلس، تنها تا این حد و اندازه، امکان درخواست گزارش از قوه قضائیه را دارد. این پاسخگویی نیز فقط در حیطه امور بخش اداری قوه قضائیه معتبر است و قوه قضائیه، در مورد وظایف قضائی خویش در برابر درخواست کمیسیون اصل (۹۰) برای ارائه گزارش هیچ گونه تکلیفی ندارد. از این رو ماده (۲۸) نقض اصل (۹۰) محسوب شده و مغایر آن است.

- اینکه بیان می‌شود قوانین مورد استناد قضات قوه قضائیه جهت صدور حکم توسط مجلس تصویب می‌شود لذا بر این اساس می‌توان برای مجلس حق درخواست پاسخ در قالب گزارش از قوه قضائیه قائل شد، قیاس کاملاً اشتباهی است. چراکه ارائه گزارش عملکرد، ماهیت نظارتی دارد و نمی‌توان آن را با تصویب قوانین مستند احکام قضائی مقایسه نمود. با این کار، استقلال قوا مورد خدشه واقع و مغایر اصول (۵۷) و (۱۵۶) است.

- شهرداری‌ها به دلیل ماهیت مستقل آنها و پاسخگویی آنان در برابر شوراهای شهر و وزیر کشور، الزامی به ارائه گزارش عملکرد خود به مجلس ندارند. البته در مورد عملکرد شهرداری‌ها مجلس می‌تواند وزیر کشور را به ارائه گزارش عملکرد آنها موظف نماید. لذا درخواست مستقیم از شهرداری‌ها برای ارائه گزارش سالانه، خروج مجلس از حیطه اختیارات و مغایر قانون اساسی است. البته در این ماده می‌توان ملاحظه نمود که تصوری اشتباه در بین نمایندگان مجلس ایجاد شده که همه امور کشور باید تحت کنترل آنان انجام گیرد. در حالی که ملاک در این امور، قانون اساسی است و اختیارات مجلس تنها در حدود قانون اساسی به رسمیت شناخته می‌شود.

#### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- همانطور که مجلس از طریق قانون می‌تواند شرایط جلب قاضی در صورت اقدام به جرم و یا تخلف را تعیین نماید، همچنین می‌تواند و حق دارد که در قالب این قانون، از عملکرد سالانه قوه قضائیه گزارش بخواهد. قضات باید مستند به قانون مصوب مجلس حکم صادر نمایند. برای مثال قانون آئین دادرسی و یا قانون مدنی که مورد استناد احکام قضات قرار می‌گیرد مصوبات مجلس و قوه مقننه است. به طور کلی قوه قضائیه مکلف به اجرای قوانین است و الزام به ارائه گزارش عملکرد سالانه توسط رئیس قوه به مجلس نیز می‌تواند یکی از این

قوانین باشد.

- فلسفه ایجاد وزارت دادگستری در قالب اصل (۱۶۰) ایجاد هماهنگی بین قوه قضائیه با سایر قوا است. در این ماده ارائه گزارش عملکرد قوه قضائیه توسط رئیس آن است که در این چارچوب قرار نمی‌گیرد. لذا منافاتی بین این ماده با اصل (۱۶۰) وجود ندارد.

- در بحث ارائه گزارش عملکرد قوه قضائیه به مجلس، رابطه زیر دست و بالا دست در ارتباط بین قوای مقننه و قضائیه وجود ندارد. به عنوان مثال اگر با این دید به موضوع بنگریم که رئیس قوه قضائیه در سال یکبار پیشرفت کار و قوت و ضعف و همچنین میزان کارایی قوانین مورد اجرا در محاکم را در قالب گزارش عملکرد ارائه نماید و مجلس بر اساس آن نواقص را برطرف نموده و کارایی قوانین را افزایش دهد؛ ایراد و اشکالی وجود نخواهد داشت.

- اصل ارائه گزارش عملکرد کار درستی است و لذا می‌توان به مجلس تذکر داد تا «موظف نمودن» رؤسای قوای قضائیه و مجریه را اصلاح نماید تا اشکال خدشه در استقلال قوه قضائیه و حتی قوه مجریه مرتفع گردد.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

ماده (۲۸)، مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۸۹، ۱۵۶، ۱۶۰ و اصول نظارتی شناخته شد.

### - بررسی ماده ۳۰

ماده ۳۰- ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده الحاقی - رئیس دیوان محاسبات کشور موظف به اجرای موارد زیر است:

۱- ...

۲- پیشنهاد بودجه سالانه دیوان محاسبات را تا پایان شهریورماه هر سال و گزارش تفریح بودجه سالانه دیوان را تا پایان شهریورماه سال بعد تهیه و برای رسیدگی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات تسلیم نماید.

۳- ...

### الف - دیدگاه مغایرت

- بودجه پیشنهادی سالانه دیوان محاسبات باید به دولت ارسال گردد تا با لحاظ شدن در لایحه بودجه کل کشور، جهت تصویب به مجلس تقدیم گردد. لذا باید قید شود که بودجه پیشنهادی به «دولت» ارائه می‌شود لذا عدم بیان آن، به دلیل اینکه بودجه پیشنهادی کل کشور باید از سوی دولت و در قالب لایحه به مجلس تقدیم گردد، موجب مغایرت با اصل (۵۲) قانون اساسی می‌شود.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- به دلیل اینکه دیوان محاسبات، از نهادهای زیرمجموعه مجلس محسوب می‌گردد، لذا بودجه پیشنهادی همه نهادهای زیرمجموعه مجلس به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات ارسال می‌گردد تا طبق مواد آیین‌نامه داخلی پس از بررسی، در ذیل بودجه مجلس، جهت درج در لایحه بودجه سالانه کل کشور، به دولت ارسال گردد.

بنابراین ماده (۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس<sup>(۱)</sup>، ارائه بودجه پیشنهادی مجلس به دولت را پیش بینی نموده است.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

ماده مزبور مغایر قانون اساسی و شرع شناخته نشد.

### - بررسی ماده ۳۱

ماده ۳۱- ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده الحاقی - چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چند دوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید.

این لایحه پس از چاپ و توزیع در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. ابتداء نماینده دولت و سپس دو مخالف و دو موافق به ترتیب هر کدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس کلیات لایحه به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، رسیدگی به لایحه در ردیف اول دستور جلسه علنی بعد قرار می‌گیرد. در وقت رسیدگی ابتداء پیشنهاد نمایندگان در خصوص میزان چند دوازدهم مطرح و در صورت عدم تصویب نسبت به عدد چند دوازدهم پیشنهادی دولت رأی‌گیری می‌شود.

تبصره ۱- چند دوازدهم بودجه بر مبنای آخرین قانون بودجه سالانه مصوب مجلس است.

تبصره ۲- حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند برای بودجه چند دوازدهم تصویب نماید، سه دوازدهم است.

تبصره ۳- در صورت عدم تصویب بودجه سالانه کل کشور یا عدم ارائه لایحه چند دوازدهم توسط دولت تا پانزدهم اسفندماه، نمایندگان می‌توانند با ارائه طرح، اجرای آخرین قانون بودجه سالانه را حداکثر برای مدت سه ماه تمدید نمایند. این طرح طبق روال طرحهای دو فوریتی رسیدگی می‌شود.

### الف - دیدگاه مغایرت

- در این ماده دولت به ارائه لایحه چند دوازدهم بودجه به مجلس ملزم شده است. طبق قانون اساسی مجلس چنین اختیاری ندارد و این امر از حیطة اختیارات قانونگذاری مجلس خارج است. تعیین تاریخ برای ارائه لایحه بودجه به مجلس نیز خارج از محدوده اختیارات قانونگذاری مجلس است. لذا مجلس نمی‌تواند دولت را ملزم به ارائه لایحه بودجه در یک دوره زمانی مشخص نماید. این امور قیودی بر اصل (۵۲) قانون اساسی بوده و مغایر با آن است.

- در بند (۳) بیان شده که تحت شرایطی خاص نمایندگان می‌توانند برای بودجه کل کشور، طرح ارائه دهند. با توجه به اینکه طبق اصل (۵۲) قانون اساسی حق ابتکار ارائه بودجه باید در قالب لایحه و از طریق دولت باشد، لذا بر این اساس، بند فوق الذکر، خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی است.

- به طور کلی ارائه لایحه بودجه و الزام دولت به آن ارتباطی به آیین‌نامه داخلی مجلس ندارد و نباید در آن

۱. ماده (۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس - بودجه سالانه مجلس به پیشنهاد هیئت رئیسه پس از مشورت با کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و در موعد مقرر برای دولت ارسال می‌شود تا با رعایت اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی در بودجه سالانه کل کشور درج شود.

بیايد. اين موضوع كه ماهيت بودجه‌اي و موقت دارد بايد در قوانين بودجه بيايد نه در قانون دائمي آئين نامه داخلي مجلس. لذا علاوه بر مغايرت با اصل (۵۲) مغاير اصل (۶۶) قانون اساسي نيز مي‌باشد.

- به طور مسلم درآمدها و هزينه‌هاي کشور در هر سال تغيير مي‌کند و لذا نمي‌توان بودجه يك سال را مقياسي براي بودجه سال بعد قرار داد. در امر تهيه و تنظيم بودجه، ابتدا فرآيند تعيين ميزان درآمدهاي پيش بيني شده سال آينده کل کشور ارزيابي شده و سپس بر مبناي آن، هزينه‌ها نيز مشخص شده و تعادلي بين آنها ايجاد مي‌شود تا بودجه کل کشور در قالب يك سند واحد شکل بگيرد. اما در مورد لايحه چند دوازدهم و به خصوص طرح چند دوازدهم بودجه، اين فرآيندها طي نمي‌شود؛ بنابراین به نظر مي‌رسد با توجه به اينکه اعداد و ارقام آن از جنس پيش بيني درآمدها و هزينه‌هاي سال آتي نيست لذا ماهيت بودجه‌اي نداشته و مغاير اصل (۵۲) است.

- شورای نگهبان در مورد لوايح دولتي به طور کلي نظري دارد که هرگاه مجلس براي تهيه آن شروطي تعيين نمايد داراي اشکال است. به نظر مي‌رسد تعيين تاريخ براي ارائه بودجه سالانه و منضم کردن بودجه چند دوازدهم به آن پس از اين تاريخ اشکال ندارد لکن تعيين مبناي سال قبل براي بودجه چند دوازدهم، به علت ورود در حيطه اختيارات دولت در امر تهيه لايحه، خلاف اصل (۵۲) قانون اساسي است. چرا که اين امر ابتکار و اختيار تهيه لايحه بودجه چند دوازدهم را از دولت مي‌گيرد. به طور کلي تبصره (۱) ماده اصلاحي به دليل تعيين مبناي سال قبل براي تهيه بودجه چند دوازدهم و تبصره (۳) نيز از جهت اينکه امکان تهيه بودجه از طريق طرح نمايندگان وجود ندارد، مغاير اصل (۵۲) قانون اساسي و تفسير شورای نگهبان از اين اصل است.

- ذيل تبصره (۳) بيان مي‌دارد اگر دولت به وظيفه خود در اين مورد عمل نکند، با توجه به اينکه کشور را نمي‌توان بدون قانون اداره نمود، نمايندگان مجلس مصلحت انديشي نموده و طرح بودجه چند دوازدهم را مطرح نمودند. بايد توجه داشت که مصلحت انديشي کار مجلس نيست و نهاد و جاياگاه ديگري چون مجمع تشخيص مصلحت نظام، مصالح کشور را رقم مي‌زند. بر همين مبنا ذيل تبصره (۳) خلاف اصول (۵۲) و (۱۱۲) قانون اساسي است.

- دولت نفياً و اثباتاً نه مي‌تواند بودجه دوسالانه و بيشتتر بدهد و نه کمتر از يك سال. اگر هم بودجه چند دوازدهم در سالهاي گذشته سابقه دارد دليل بر قانوني بودن آن نيست. از طرفي ارائه شدن لايحه بودجه چند دوازدهم در کنار بودجه سالانه توسط دولت، کار عبث و بيهوده‌اي است. زيرا مدت زماني را که دولت و مجلس صرف تهيه و تصويب لايحه چند دوازدهم مي‌کنند مي‌توانند صرف تهيه و تصويب لايحه بودجه سالانه کنند. لذا بودجه چند دوازدهم به طور کلي، چه از نوع لايحه و چه به شکل طرح خلاف اصل (۵۲) است.

- اگر دولت بودجه سالانه را به چهار بخش سه‌ماهه تقسيم نموده و به مجلس تقديم کند ايرادي ندارد اما اگر براي سه ماه اول سال لايحه بودجه بدهد و برنامه‌اي براي بقيه سال نداشته باشد، به طور قطع اشکال دارد. لذا بايد دولت را به هر طريقي ملزم به ارائه لايحه بودجه سالانه نمود. عدم وجود ضمانت اجرا در اين خصوص و ارائه طرح بودجه در ماده مورد بررسي مغاير اصل (۵۲) است.

- در سال ۱۳۹۰ به جهت عدم ارائه لايحه بودجه سالانه و لايحه چند دوازدهم آن، بنا به دستور رهبري از باب حل معضل، پيشنهادي ارائه شد که بر اساس آن نمايندگان از طريق طرح، اجازه خرج چند ماهه دهند تا زمان آماده شدن لايحه بودجه کشور مختل نشود. اين امر را نمي‌توان قانوني نمود و به مجلس اجازه ارائه طرح بودجه چند دوازدهم داد. اگر در اين امر نيازي احساس شود مجلس مي‌تواند از باب حل معضل نظام، از رهبري

برای طرح بودجه اذن بگیرد، اما شورای نگهبان نمی‌تواند اجازه دهد که طرح بودجه شکل قانونی و نوعی به خود بگیرد. لذا طرح بودجه در این ماده مغایر اصل (۵۲) است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- اصل (۵۲) قانون اساسی دولت را ملزم به ارائه لایحه بودجه کل کشور به مجلس نموده است. لذا الزام دولت در ماده (۳۱) در راستای اصل فوق بوده و مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

- الزام دولت به ارائه لایحه بودجه کل کشور تا یک تاریخ مشخص، برای تنظیم امور کشور مناسب به نظر می‌رسد. زیرا اگر دولت لایحه بودجه را به موقع به مجلس تقدیم ننماید، برای تمام کشور مشکل ایجاد می‌شود و مملکت بلامتکلیف می‌ماند. کشور را بدون بودجه نمی‌توان اداره نمود زیرا هر فعالیتی در آن مستلزم بودجه تخصیص یافته خود است.

- در متن تبصره (۳) آمده است که نمایندگان مجلس می‌توانند «اجرای آخرین قانون بودجه سالانه را حداکثر برای مدت سه ماه تمدید نمایند». با ملاحظه آن، مشخص می‌شود که طرح مذکور صرفاً اجازه خرج نیست بلکه مجوزی برای کسب درآمد نیز محسوب می‌شود. به عبارت دیگر اجرای قانون بودجه سال قبل به مدت سه ماه در سال جدید نیز تمدید شود. لذا باید برای آن ماهیت بودجه‌ای قائل شد.

- با توجه به اینکه نحوه رسیدگی به لایحه بودجه و فرآیند تصویب آن در مجلس باید در آئین‌نامه داخلی ذکر شود، بر این اساس ایراد عدم ارتباط لایحه بودجه به آئین‌نامه داخلی مجلس وارد نیست.

- ملاک در بودجه چند دوازدهم، اعداد و ارقام بودجه سال قبل است و لذا پیش‌بینی جدید در خصوص درآمدها و هزینه‌ها صورت نمی‌گیرد. بنابراین ایراد وارده در این مورد که ماهیت بودجه چند دوازدهم پیش‌بینی درآمد و هزینه نیست، قابل قبول نمی‌باشد.

- همانطور که می‌دانیم برای اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس نیاز به حدنصاب آراء دوسوم نمایندگان حاضر در مجلس است در حالی که تصویب قانون بودجه نیاز به اکثریت مطلق نصف به علاوه یک رأی دارد. بنابراین ملاحظه می‌شود که نمایندگان مجلس بیش از قانون بودجه به این اصلاحیه رأی داده‌اند لذا این امر برای مجلس از اعتبار بیشتری برخوردار است. از طرفی شورای نگهبان چنین اختیاری ندارد که مجلس را از تدوین شرایط تهیه و تصویب بودجه در مواد آئین‌نامه داخلی، منع نماید. همچنین در خصوص بودجه یک قانون جامعی موجود نیست که بتوان مجلس را مکلف کرد تا شرایط و بودجه چند دوازدهم را در آن تدوین نماید بلکه قواعد مربوط به بودجه در قوانین مختلف، به طور پراکنده وجود دارد.

- آئین‌نامه داخلی مجلس تاریخ تقدیم لایحه بودجه به مجلس را پانزدهم آذرماه تعیین نموده است. این ماده چنین بیان می‌دارد که اگر دولت تا این تاریخ امکان ارائه لایحه بودجه را نداشت یا گر پس از این تاریخ ارائه نمود، باید به همراه آن لایحه بودجه چند دوازدهم را نیز ارائه نماید. چنانچه دولت هیچ یک از این دو لایحه را ارائه نداد، طبق تبصره (۳) نمایندگان می‌توانند طرح چند دوازدهم بودجه به مجلس تقدیم نمایند. با توجه به اینکه بودجه چند دوازدهم در قانون اساسی نیست، از باب اضطرار می‌توان آن را قبول کرد. تنها موردی که می‌توان از این ماده ایراد گرفت، طرح چند دوازدهم بودجه توسط نمایندگان است که از باب اضطرار و از جهت اینکه امور کشور مختل نشود نیز می‌توان آن را توجیه نمود.

- شروطی که در این ماده وجود دارد همان شرایط موارد خاص است در زمانی که دولت بودجه سالانه را به

موقع ارائه نداده است، لایحه چند دوازدهم ارائه دهد. لذا این ماده جواز دائمی بودن لوایح چند دوازدهم در هر سال را صادر نمی‌کند.

- قانون اساسی در مورد لایحه بودجه چند دورازدهم سکوت کرده و لذا نمی‌توان از این سکوت مخالفت قانون اساسی را استنباط نمود.

- اگر دولت لایحه بودجه را ارائه ندهد، در این صورت مصلحت اندیشی مجلس برای ارزائه طرح بودجه عقلانی است زیرا نمی‌توان امور مملکتی را منتظر تعلل دولت نمود.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

- ۱- در ماده (۳۱) موضوع تبصره (۱) ماده الحاقی، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.
- ۲- در ماده (۳۱) ارائه طرح در تبصره (۳) ماده الحاقی، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.

### - بررسی ماده ۳۲

ماده ۳۲- ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاقی می‌شود:

ماده الحاقی - مجلس می‌تواند برای برقراری ارتباط با مجالس کشورهای خارجی به تشکیل گروههای دوستی پارلمانی اقدام نماید.

تبصره - آیین‌نامه چگونگی تشکیل، کشورهای هدف، تعداد گروه‌ها و نحوه فعالیت و روابط با آن کشورها توسط هیأت رئیسه مجلس تهیه می‌شود و به تصویب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی می‌رسد.

### الف - دیدگاه مغایرت

- تبصره ماده الحاقی، از این جهت که تصویب آئین‌نامه مذکور را به کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی سپرده است مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. لذا اگر ماهیت آئین‌نامه‌ای دارد باید به تصویب مجلس برسد.

- برخی موارد مذکور برای تشکیل گروه‌های دوستی مانند اهداف و غیره ماهیت تقنینی دارد و در قالب آئین‌نامه قرار نمی‌گیرد. لذا با توجه به اینکه اطلاق تبصره مذکور موارد تقنینی را نیز در بر می‌گیرد، علاوه بر آئین‌نامه، این موارد نیز از جهت اینکه باید به تصویب مجلس برسد، خلاف اصل (۸۵) است.

- باید برای برقراری ارتباط با کشورهای خارجی از قید «با رعایت قوانین و سیاست‌های کلی نظام» نیز استفاده نمایند. چرا که نمی‌توان بدون ملاحظه‌ی هیچ قیدی با مجالس تمام کشورها ارتباط داشت. لذا برای این کار باید تمام قوانین و مقررات کشور و مصالح نظام و سیاست‌های ابلاغی از سوی رهبری را در نظر گرفت. لذا نبود قیود مورد نظر موجب اشکال ماده الحاقی و مغایرت آن با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل (۱۱۰) می‌شود.

- آیین‌نامه‌ی مذکور در تبصره الحاقی، همانند آئین‌نامه داخلی مجلس است. بخشی از آن همانند تشکیل گروه دوستی و نحوه فعالیت آن نیز جنبه تقنینی دارد. هر دو مورد تقنینی و آئین‌نامه‌ای باید توسط مجلس تصویب گردد والا خلاف اصل (۸۵) قانون اساسی است. مبنیاً بر تبصره مورد ایراد، اصل ماده الحاقی نیز دارای اشکال است.



- با توجه به اینکه چگونگی تشکیل گروه‌های دوستی پارلمانی و کشورهای هدف، طبق آیین‌نامه خاص خواهد بود، امکان آن وجود دارد که برای اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال نشود؛ فلذا با قرار گرفتن قیود قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در این ماده، امکان جلوگیری از رفتارهای مغایر با قانون اساسی پیش‌بینی خواهد شد. عدم ذکر این قیود در ماده مورد بررسی، مغایر قانون اساسی است.

- طبق این ماده، مجلس یک قانون کلی تصویب می‌کند تا به طور مطلق امکان برقراری ارتباط با مجالس همه کشورهای دنیا داشته باشد. اطلاق این ماده خلاف شرع نیز می‌باشد؛ زیرا امکان ارتباط با بلاد کفر متخاصم با مسلمانان همچون اسرائیل وجود دارد. برقراری ارتباط با مجلس کشوری چون اسرائیل، حتی به فرض نبود سیاست‌های کلی نظام، حرام است و حتی در این مورد نیازی به فرمان ولی فقیه نیست.

#### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- ملاحظات قانون اساسی و رعایت سیاست‌های کلی نظام و اسناد برتر قانونی به طور کلی باید در هنگام تصویب هر قانونی لحاظ گردد و مختص این ماده و در موضوع ارتباط مجلس با مجلس دیگر کشورها نیست. لذا عدم ذکر آن اشکالی ندارد.

- نیازی به قید نمودن «رعایت قانون اساسی» در این ماده نیست. چراکه اعتبار اصول قانون اساسی به قوت خود باقی است و قاعدتاً مجلس در همه اقدامات خود از جمله برقراری ارتباط با مجالس کشورهای دیگر باید به آن پایبند باشد.

#### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

#### د - تصمیم شورا

۱- اطلاق ماده الحاقی در ماده (۳۲) با ۷ رأی مغایر اصول قانون اساسی و خلاف موازین شرع شناخته شد.  
۲- اطلاق تبصره ماده الحاقی نیز از حیث تفویض امور تقنینی به کمیسیون تدوین آیین‌نامه با ۷ رأی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

#### - بررسی ماده ۳۳

ماده ۳۳- در مواد تعیین شده زیر اصلاحات به عمل آمده انجام می‌شود:

۱- ...

۱۴- در ماده (۷۲)<sup>(۱)</sup> عبارت «از مجلس» در سطرهای چهارم و پنجم به عبارت «از هیأت رئیسه» اصلاح می‌شود.

۱. ماده (۷۲) آیین‌نامه داخلی مجلس - اگر کمیسیون تحقیق ظرف پانزده روز نظر خود را به مجلس اعلام نکرد، نماینده‌ای که اعتبارنامه‌اش مورد اعتراض واقع گردیده، می‌تواند طرح اعتبارنامه خود را همراه با ارائه دلایل عدم گزارش کمیسیون تحقیق، از مجلس درخواست بنماید. همچنین پانزده نفر از نمایندگان هم می‌توانند چنین تقاضایی را از مجلس بنمایند. هیئت رئیسه موظف است در اولین فرصت این درخواست را در مجلس مطرح نماید. پس از استماع توضیح کمیسیون، مجلس در این مورد تصمیم می‌گیرد. در صورت موجه بودن علت تأخیر، مجلس می‌تواند مهلت را تا پانزده روز دیگر تمدید نماید. در غیراین صورت، اعتبارنامه در جلسه بعد مجلس مطرح می‌گردد و نماینده معترض و در صورت نبودن معترض سخن‌گوی شعبه مربوطه دلایل عدم تأیید صحت اعتبارنامه از طرف شعبه را در جلسه بیان می‌کند. پس از دفاع نماینده صاحب اعتبارنامه، مجلس وارد رأی‌گیری می‌شود.

- ۱۵- ...
- ۲۵- در بند (۱) ماده (۱۳۷)<sup>(۱)</sup> عبارات «شور اول» و «یا وزیر مربوط» حذف می‌شود.
- ۲۶- ...
- ۴۲- در ماده (۲۲۲)<sup>(۲)</sup> عبارت «طرح استیضاح» به عبارت «اعلام وصول استیضاح در جلسه علنی» اصلاح می‌شود.
- ۴۳- ...

### الف - دیدگاه مغایرت

- در بند (۱۴) تغییر اختیارات از مجلس به هیأت رئیسه و رئیس مجلس و بالعکس دارای اثر بوده اختیارات مجلس را بر خلاف اصول قانون اساسی کاهش می‌دهد. لذا این بند دخالت هیأت رئیسه در وظایف مجلس محسوب و مغایر قانون اساسی است.
- در بند (۱۵) عبارت «هیأت رئیسه» در متن «در صورت تصویب تقاضای استعفا، مراتب از طریق هیأت رئیسه به وزارت کشور اعلام می‌شود تا طبق قانون انتخابات اقدام نماید» به «رئیس مجلس» تغییر یافته است. واگذاری اختیارات از هیأت رئیسه به رئیس مجلس ممکن است مشکلاتی را برای مجلس و نمایندگان ایجاد نماید.
- در بند (۲۵) اگر لایحه‌ای را یک وزیر به مجلس تقدیم نموده باشد، منطقاً باید خود وی مستردکننده آن لایحه باشد. بر این اساس نمی‌توان وزیر مربوط را از شمار افراد استردادکننده لایحه حذف نمود. با توجه به اینکه ابتکار لایحه با دولت و از جمله اعضای آن، وزیر مربوطه است، حذف وی از عداد افراد مستردکننده لایحه دخالت در امر دولت در مبحث لایحه نویسی است. لذا این بند علاوه بر مغایرت با اصل (۷۴) به جهت دخالت در امور اجرایی (لایحه نویسی) ناقض استقلال قوه مجریه و مغایر اصل (۵۷) است.
- در خصوص بند (۲۵) با توجه به اینکه لوایح به تصویب دولت و هیأت وزیران می‌رسد، لذا تنها دولت می‌تواند به عنوان نهاد پیشنهاد دهنده لایحه، آن را پس بگیرد. بنابراین حتی رئیس جمهور نیز نمی‌تواند لوایح دولتی را مسترد نماید. از این جهت ذکر رئیس جمهور در این بند به عنوان تنها فرد مستردکننده لایحه مغایر صریح اصل (۷۴) قانون اساسی است.
- تغییر عبارت «طرح استیضاح» به «اعلام وصول استیضاح» در بند (۴۲) دارای اشکال مغایرت با اصل (۸۹) قانون اساسی است. زیرا اصل (۸۹) قانون اساسی از عبارت «طرح استیضاح» استفاده نموده است و از اعلام وصول آن چیزی ذکر نکرده است. لذا مغایر (۸۹) است.

۱. ماده (۱۳۷) آئین‌نامه داخلی مجلس - استرداد لوایح قانونی با تصویب هیئت وزیران به ترتیب ذیل امکانپذیر خواهد بود:

۱. در صورتی که استرداد پیش از تصویب کلیات لایحه در شور اول مجلس باشد، رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط کتباً با ذکر دلیل آن را مسترد می‌نماید و گزارش آن در جلسه علنی اعلام می‌شود.

۲- ...

۲. ماده (۲۲۲) آئین‌نامه داخلی مجلس - وزیر یا هیئت وزیران موظفند ظرف ده روز پس از طرح استیضاح، در مجلس حاضر شوند و توضیحات لازم را بدهند، تعیین وقت استیضاح در مهلت مقرر با پیشنهاد وزیر یا هیئت وزیران و تصویب هیئت رئیسه مجلس در دستور هفتگی قرار می‌گیرد. حضور وزیر یا هیئت وزیران در این وقت مقرر الزامی است.

- با توجه به وحدت موضوع بین بند (۴۲) ماده (۳۳) و تبصره (۳) ماده (۲۴) طرح اصلاح موادی از آئین‌نامه داخلی مجلس، استدلال و ایرادات وارده بر تبصره (۳) ماده (۲۴) عیناً در مورد بند (۴۲) ماده (۳۳) نیز قابل تسری است. لذا بند (۴۲) مبنیاً بر آن ایرادات، مغایر اصل (۸۹) قانون اساسی است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- اصلاح به عمل آمده در بند (۱۴) بهتر از سابق است. چون مخاطب درخواست، واضح و مشخص شده است. هیأت رئیسه مجلس نیز باید درخواست نماینده مورد اعتراض واقع شده را در مجلس مطرح نموده و در دستور کار قرار دهد.

- بند (۱۴) در خصوص موضوع اعتراض به اعتبارنامه نمایندگان، پیشتر نماینده مورد اعتراض، گزارش کمیسیون تحقیق را «از مجلس» درخواست می‌نمود و در اصلاحیه مورد بررسی باید از «هیأت رئیسه» بخواهد. - در ماده (۹۴) موضوع بند (۱۵) جایگزینی رئیس مجلس به جای هیأت رئیسه، بهتر است. چون برقراری ارتباط با قوه مجریه و وزارتخانه‌های تابعه آن از وظایف رئیس مجلس است.

- بند (۲۵) اصلاحی، امکان استرداد لایحه توسط وزیر مربوطه را سلب نموده است. به عبارت دیگر فقط رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه می‌تواند لایحه دولت را مسترد نماید. این کار اعتبار و رسمیت بیشتری به لوایح دولتی می‌دهد؛ لذا ایرادی ندارد.

- در بند (۲۵) با توجه به اینکه رئیس جمهور، ریاست دولت را بر عهده دارد، از جایگاه ریاست دولت و به نمایندگی از طرف قوه مجریه در برابر مجلس، تنها مقامی است که امکان استرداد لوایح را از مجلس دارد. از طرف دیگر، به طور حتم یک شخص حقیقی به نمایندگی از طرف دولت برای استرداد لایحه باید در مجلس حضور داشته باشد که رئیس جمهور بهترین گزینه برای این امر است.

- در خصوص بند (۲۵)، استرداد لوایح دولتی ابتدا باید در جلسه هیأت وزیران تصویب شود. ماده (۱۳۷) آئین‌نامه داخلی مجلس نیز تصویب هیأت وزیران را شرط استرداد می‌داند.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نگردید.

### د - تصمیم شورا

بند (۴۲) ماده (۳۳)، با توجه به ایراد وارده بر ماده (۲۴)، مغایر اصل ۸۹ قانون اساسی شناخته شد.

### نظر (مرحله اول) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

۱- عبارت «سایر افراد» در ماده (۲) مصوبه مبنی بر الحاق تبصره (۴) به ماده (۲۵) آئین‌نامه، از این حیث که مشخص نیست آیا شامل اشخاصی که مجلس شورای اسلامی به موجب قانون اساسی حق نظارت بر امور آنها را ندارد نیز می‌شود یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲- تشخیص شرایط حقوقدانان شورای نگهبان در ماده (۲) مبنی بر الحاق (۱) ماده به آئین‌نامه داخلی از جمله تعیین تعداد و مدارک تحصیلی آنها مغایر اصل ۹۱ قانون اساسی شناخته شد. همچنین با توجه بر ایراد مذکور محملی بر ابقاء تبصره (۱) وجود ندارد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۱۴ مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۲۶ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

- ۳- تبصره (۲) ماده الحاقی مذکور در ماده (۲) در خصوص «عزل» حقوقدانان شورای نگهبان مغایر اصول ۹۱ و ۹۲ قانون اساسی شناخته شد.
- ۴- تبصره (۳) ماده الحاقی در ماده (۲) نیز در خصوص قبول درخواست استعفاء حقوقدانان شورای نگهبان از سوی رئیس قوه قضائیه مغایر اصل ۹۱ قانون اساسی شناخته شد.
- ۵- در بند (الف) ماده (۳) موضوع اصلاح تبصره بند (۶) ماده (۳۳) آئین‌نامه، رأی‌گیری مجلس در مورد ناکارآمدی مسؤول ذی‌ربط، زائد بر اختیارات مجلس در امور و مقامات قوای دیگر بوده و مغایر اصول متعدد از جمله اصول ۵۷، ۷۶، ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی شناخته شد.
- ۶- در ماده (۷) موضوع الحاق تبصره به ماده (۱۰۷) آئین‌نامه مبنی بر لزوم موافقت هیأت با نطق رئیس قوه مجریه و همچنین کتبی بودن درخواست مقامات مذکوره، مغایر اصل ۷۰ قانون اساسی شناخته شد.
- ۷- نظر به اینکه موارد مذکور در ماده (۸) و تبصره‌های آن موضوع اصلاح ماده (۱۱۵) آئین‌نامه، نه از امور تقنینی است و نه از نوع تصمیمات مجلس در خصوص انتخاب اعضای قوه مجریه و نه از نوع امور نظارتی می‌باشد، بنابراین خارج از اختیارات مجلس شورای اسلامی و مغایر اصول متعدد قانون اساسی است.
- ۸- در ماده (۱۲) موضوع اصلاح ماده (۱۳۶) آئین‌نامه، الزام معاونین رئیس جمهور به حضور در مجلس شورای اسلامی و نیز الزام وزراء به صورت کلی به حضور در مجلس و نیز الزام آنان به حضور در کمیسیونها، مغایر اصل ۷۰ قانون اساسی شناخته شد.
- ۹- تبصره (۲) الحاقی به ماده (۲۰۰) آئین‌نامه در ماده (۲۱) مصوبه، مغایر اختیارات مجلس شورای اسلامی در اصول متعدد از جمله اصول ۹۰، ۱۵۶، ۱۶۰ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۰- ماده (۲۶) موضوع الحاق یک ماده به قانون آئین‌نامه داخلی، «تشکیل فراکسیون» خارج از امور اختیارات مجلس مذکور در قانون اساسی در خصوص قوه مقننه است. همچنین واژه «فراکسیون» در این ماده، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۱- ماده (۲۴) موضوع اصلاح ماده (۲۲۰) آئین‌نامه و تبصره‌های آن مغایر اصل ۸۹ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۲- در ماده (۲۶) موضوع تبصره (۲) ماده الحاقی، تصویب آئین‌نامه توسط کمیسیون تدوین آئین‌نامه داخلی، مغایر قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۳- ماده (۲۸)، مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۸۹، ۱۵۶، ۱۶۰ و اصول نظارتی شناخته شد.
- ۱۴- ماده (۳۱) موضوع تبصره (۱) ماده الحاقی، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۵- ماده (۳۱) ارائه طرح در تبصره (۳) ماده الحاقی، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۶- اطلاق ماده الحاقی در ماده (۳۲) بدون رعایت اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مغایر اصول قانون اساسی و خلاف موازین شرع شناخته شد. همچنین اطلاق تبصره آن از این حیث که از امور تقنینی است و نیز تفویض اختیار تصویب آئین‌نامه در این تبصره به کمیسیون تدوین آئین‌نامه، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۷- بند (۴۲) ماده (۳۳) موضوع اصلاح ماده (۲۲۲) آئین‌نامه، با توجه به ایراد معموله در ماده (۲۴) موضوع اصلاح ماده (۲۲۰) آئین‌نامه اشکال دارد.

تذکر:

- در بند (ب) ماده (۳) موضوع اصلاح تبصره بند (۶) ماده (۳۳) آئین‌نامه، «تبصره (۶)» به «تبصره بند (۶)» اصلاح گردد.

## مرحله دوم بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۰۱/۲۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۰۱/۳۰

### - بررسی ماده ۷

ماده ۷- تبصره زیر به ماده (۱۰۷) قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:  
تبصره - رؤسا قوای مجریه و قضائیه می‌توانند خارج از موضوع دستور جلسه در صحن علنی مجلس نطق نمایند. این نطق پس از وصول تقاضای آنان و اعلام موضوع نطق به رئیس مجلس پس از موافقت هیأت رئیسه در اولین فرصت انجام می‌شود. ساعت و مدت نطق قبل از شروع جلسه باید به اطلاع نمایندگان برسد.

### الف - دیدگاه مغایرت

- طبق اصل (۷۰) قانون اساسی، رئیس جمهور حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارد و هیچ منعی برای حضور وی وجود ندارد. اما قانون اساسی برای رئیس قوه قضائیه حق حضور در جلسات مجلس را قائل نشده است. لذا اختیار رئیس قوه قضائیه برای حضور در جلسات مجلس به جهت حصری بودن افراد مذکور در اصل (۷۰) خلاف اصل (۷۰) قانون اساسی است.

- مجلس حق قانونگذاری در خصوص حضور و ایراد نطق رئیس قوه قضائیه در صحن مجلس را ندارد. اصل بر عدم اختیار است مگر آنکه نص صریح در قانون اساسی وجود داشته باشد و یا مصلحت بزرگی برای این امر، آن هم به صورت موردی، وجود داشته باشد. اما این مصلحت باید به تشخیص نمایندگان مجلس باشد و نمی‌توان قانون عام برای آن تصویب نمود. لذا از این جهت نیز اختیار رئیس قوه قضائیه به حضور در جلسات مجلس، به جهت خروج مجلس از حدود صلاحیت مغایر اصول متعدد قانون اساسی و به دلیل حصری بودن افراد مذکور در قانون اساسی برای حضور در مجلس، مغایر اصل (۷۰) است.

- اصلاحیه آیین‌نامه چنین بیان می‌دارد که «رؤسای قوای مجریه و قضائیه می‌توانند ... در صحن علنی مجلس نطق نمایند»؛ طبق ادبیات این متن، مجلس موظف است که با نطق رئیس قوه قضائیه در صحن، موافقت نماید و لذا نمایندگان مجلس امکان مخالفت با آن را ندارند. بنابراین ماده اصلاحی دارای ایراد است زیرا رئیس قوه قضائیه دارای چنین اختیاری نبوده و حتی موافقت مجلس نیز شرط نطق و صحبت در مجلس نیست. مجلس با این ماده اختیارات خویش را در موافقت با درخواست نطق رئیس قوه قضائیه سلب نموده است. این امر ممکن است در آینده به انتظام مجلس خلل وارد نماید. لذا اختیار حضور رئیس قوه قضائیه از جهت تفویض حق نمایندگی به وی، مغایر اصل (۸۵) است.

- اگر در ماده اصلاحی، موافقت مجلس با نطق رئیس قوه قضائیه شرط باشد، با توجه به اینکه حکم ماده مذکور در مورد رئیس جمهور نیز مجری بوده و موافقت مجلس با نطق رئیس جمهور نیز باید جلب گردد لذا یقیناً، این ماده در مورد نطق رئیس جمهور در صحن مجلس مغایر با اصل (۷۰) قانون اساسی است. با توجه به اینکه رؤسای قوای مجریه و قضائیه جایگاه متفاوتی در قانون اساسی دارند لذا نمی‌توان برای هر دو شخص مذکور، به خصوص در این مورد، یک حکم واحد داد.

- به نظر می‌رسد که در مواردی که خارج از موضوع دستور جلسه باشد نیز رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند به اختیار خویش با حضور در صحن مجلس به سخنرانی بپردازد. لذا ماده اصلاحی مغایر با اصل (۷۰) است.

- اگر سخنرانی رئیس جمهور را همچون رئیس قوه قضائیه مشروط به احراز قیود مذکور در تبصره کنند به جهت نبود هیچ قیدی در اصل (۷۰) قانون اساسی برای این امر، خلاف اصل مذکور است.

- عبارت «مطالبشان استماع می‌شود» مذکور در ذیل اصل (۷۰) تنها در مورد وزرای احضار شده به مجلس ذکر شده است. لذا به هر کسی که در مجلس حضور دارد و برای سخنرانی در مجلس تمایل داشت، نمی‌توان اجازه چنین کاری داد.

- اینکه بیان می‌شود وزراء صرفاً در قبال انتقادات وارده از سوی نمایندگان مجلس حق نطق به جهت پاسخگویی دارند، سخن درستی نیست. چرا که جمله انتهایی اصل (۷۰) اطلاق دارد و صرفاً در مقام پاسخگویی وزیر در قبال انتقاد به وی نیست. بلکه وزیر هر زمان که صلاح بداند، تقاضا نموده و بدون نیاز به موافقت مجلس، مطالبش استماع می‌شود. به طریق اولی رئیس جمهور نیز برای نطق خویش در مجلس نیازی به موافقت مجلس و از جمله هیأت رئیسه آن ندارد. لذا تبصره اصلاحی مورد بررسی از این جهت خلاف اصل (۷۰) است.

- این سخن که بیان می‌شود که رئیس جمهور تنها در صورتی می‌تواند در صحن علنی مجلس نطق نماید که مجلس با آن موافقت کند اشتباه است. چرا که در این صورت مزیتی برای رئیس جمهور نسبت به سایر افراد وجود نخواهد داشت. زیرا هر فردی با هر نوع مسئولیتی و حتی بدون هیچ مسئولیتی در کشور می‌تواند از مجلس تقاضای نطق در جلسه علنی کند و ممکن است مورد موافقت مجلس واقع شود. قاعداً رئیس جمهور باید یک تفاوت و مزیتی نسبت به چنین افرادی داشته باشد.

- اگر این سخن که رئیس جمهور طبق هیچ یک از اصول قانون اساسی حق سخنرانی در صحن علنی مجلس را ندارد، ملاک اظهار نظر شورای نگهبان قرار گیرد، در این صورت ایراد شورا مبنی بر مغایرت لزوم موافقت هیأت رئیسه مجلس با نطق رئیس جمهور با اصل (۷۰) قانون اساسی، لغو و بیهوده بوده است. با توجه به اینکه لزوم کسب موافقت هیأت رئیسه مجلس برای نطق رئیس جمهور در ماده اصلاحی همچنان پابرجاست، به نظر می‌رسد که ایراد شورا رفع نشده است و لذا اگر نظری غیر از این ارائه شود، به معنی عدول شورای نگهبان از ایراد سابق خویش است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- رؤسای جمهور و قوه قضائیه می‌توانند با حضور در جلسه علنی مجلس به ایراد نطق بپردازند. ایراد شورای نگهبان بر لزوم موافقت هیأت رئیسه با نطق رئیس جمهور بود. با توجه به اینکه طبق اصل (۷۰) قانون اساسی رئیس جمهور هر زمان که تمایل داشت می‌تواند در صحن حضور داشته و نطق نماید؛ لذا لزوم موافقت هیأت رئیسه مجلس با نطق وی، خلاف اصل مذکور شناخته شد. اما به دلیل نبودن نص صریح در مورد حق حضور رئیس قوه قضائیه در صحن مجلس، نمایندگان مجلس می‌توانند نسبت به آن قانون وضع نمایند. از طرفی، به دلیل اینکه در نظر اول شورای نگهبان، این موضوع مورد ایراد واقع نشده است، در حال حاضر و پس از انجام اصلاحات مورد نظر، نمی‌توان ایراد جدید بر مصوبه اولیه گرفت.

- مجلس با وضع قانون، برای حضور رئیس قوه قضائیه و ایراد نطق وی در صحن مجلس، ضابطه تعیین می‌کند که با توجه به عدم وجود اصل قانون اساسی در این موضوع، تعیین تکلیف در این مورد توسط مجلس ایرادی ندارد.

- در اصلاحیه جدید ماده مذکور عبارت «خارج از موضوع دستور جلسه» به ماده افزوده شده است که نشان از غیررسمی بودن نطق رؤسای جمهور و قوه قضائیه است. لذا شرایط ماده به طور کلی تغییر نموده است. مواردی که مربوط به دستور جلسه است نیز از این ماده خروج موضوعی دارد. لذا قابل بحث نیست و بدون اشکال است.

- این ماده اختیارات مجلس را برای موافقت با نطق رئیس قوه قضائیه سلب نکرده است. بلکه منظور از عبارت «رؤسای قوای مجریه و قضائیه می‌توانند ... در صحن علنی مجلس نطق نمایند» صرفاً آن است که رئیس قوه قضائیه جهت ایراد سخنرانی به رئیس مجلس اطلاع می‌دهد تا نام وی به لیست ناطقین جلسه علنی مجلس اضافه گردد.

- ایراد شورا صرفاً در مورد موافقت مجلس با حضور رئیس جمهور در جلسه علنی بود و در مورد رئیس قوه قضائیه نظری نداشت. مجلس در اصلاحیه ماده مذکور، حکم حضور اختیاری در مجلس را شامل رؤسای هر دو قوه اجرایی و قضائی نمودند. البته در سوابق نظرات شورای نگهبان مورد مشابهی وجود دارد که نسبت به حضور افرادی غیر از آنچه در اصل (۷۰) ذکر شده، در صحن مجلس و ایراد سخن آنان، اشکال قانون اساسی گرفته و این کار را صرفاً با اجازه مجلس بلااشکال دانسته است

- با توجه به اینکه متن ماده اصلاحی از لفظ «می‌توانند» برای سخنرانی رؤسای قوای اجرایی و قضائی استفاده کرده است، بر این اساس هیچ الزامی برای نطق وجود ندارد. همچنین با توجه به اینکه تبصره مورد بررسی در مورد رئیس قوه قضائیه حق حضور در صحن مجلس جهت استماع جلسه علنی و یا حقوق دیگر مذکور در اصل (۷۰) قائل نشده است، لذا شمول حقوق مذکور در اصل مذکور را به اشخاص خارج از اصل همچون رئیس قوه قضائیه توسعه نداده و از این جهت مغایرتی با اصل (۷۰) ندارد.

- با توجه به عدم بیان اصل (۷۰) و نیز بر اساس تفسیر مضیق از اصل مذکور رئیس جمهور نمی‌تواند خارج از موضوع دستور جلسه سخنرانی نماید مگر آنکه اجازه مجلس را جلب نماید. این تبصره نیز به عنوان اجازه عام مجلس تلقی می‌شود و لذا ایرادی در این خصوص وجود ندارد.

- برای فهم صحیح از عبارت «هر گاه تقاضا کنند مطالبشان استماع می‌شود» مذکور در اصل (۷۰) قانون اساسی و اینکه این جمله صرفاً به وزراء اشاره دارد یا به تمام افراد و اشخاص مذکور در اصل، ابتدائاً باید گفت که اصل (۷۰) از دو بخش با دو حکم مجزا تشکیل شده است. بخش اول برای رئیس جمهور، معاونانش و وزراء صرفاً حق حضور بدون قید در جلسات علنی مجلس قائل شده است. بخش دوم اصل، مربوط به مواقعی است که مجلس برای احضار اعضای دولت احساس نیاز نمود. مخاطب این بخش صرفاً وزراء هستند. به عبارت دیگر بخش دوم اصل بیان می‌دارد که هنگامی که مجلس وزراء را احضار نمود و وزیران مربوط درخواست پاسخ داشتند، مجلس باید با این درخواست موافقت نماید و به هیچ عنوان نمی‌تواند مانع آن شود.

- جمله پایانی اصل (۷۰) - هر گاه تقاضا کنند مطالبشان استماع می‌شود - فقط شامل کسانی می‌شود که مکلف به حضور در مجلس شده‌اند. به عبارت دیگر صرفاً وزراء هستند که هر وقت تقاضا کنند مطالبشان استماع می‌شود. لذا اصل (۷۰) قانون اساسی اصلاً ارتباطی به تبصره اصلاحی مورد بررسی ندارد.

- هر جلسه علنی مجلس یک دستور جلسه دارد که طبق موضوعات آن، جلسه باید اداره شود. هرچند که صحبت رئیس جمهور در مورد موضوعات خارج از جلسه با موافقت هیأت رئیسه به عنوان مدیر جلسات مجلس، در این تبصره مجاز شناخته شده است؛ لکن هیچ‌کس، حتی رئیس جمهور، به طور معمول نمی‌تواند

خارج از دستور جلسه سخنرانی نماید.

- اساس اصل (۷۰) بر حق حضور است نه حق نطق در صحن علنی مجلس. به عبارت دیگر این اصل بیان می‌دارد که رئیس جمهور حق حضور دارد، لکن وزراء علاوه بر حق حضور، در صورت درخواست نمایندگان، مکلف به حضور نیز هستند و به جهت این تکلیف، بدون نیاز به موافقت مجلس، حق نطق نیز پیدا می‌کنند. البته این امر، نافی حق نطق رئیس جمهور در صحن علنی مجلس نیست و هر زمان او تقاضای نطق نماید مجلس به وی اجازه می‌دهد.

- به نظر می‌رسد که باید بین «در حدود دستور جلسه» و «خارج از دستور جلسه» قائل به تفکیک شد. اگر سخنان رئیس جمهور در حدود موضوع دستور جلسه باشد، طبق اصل (۷۰) بدون نیاز به موافقت مجلس، می‌تواند نطق نماید. اما در صورتی که وی بخواهد خارج از موضوع دستور جلسه سخنرانی نماید، باید موافقت مجلس را نیز کسب نماید.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نشد.

### د - تصمیم شورا

اصلاح به عمل آمده در ماده (۷)، موضوع الحاق تبصره به ماده (۱۰۷) آئین نامه، رافع ایراد شورای نگهبان بوده ولذا ماده مذکور مغایر شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

### - بررسی ماده ۸

ماده ۸- ماده (۱۱۵) قانون آئین‌نامه داخلی به شرح زیر اصلاح و تبصره آن به عنوان ماده (۱۱۴) تعیین می‌شود:  
ماده ۱۱۵- نمایندگان می‌تواند درباره مسائل مهم داخلی بیانیه و در مورد مسائل خارجی قطعنامه صادر نماید. متن پیشنهادی بیانیه و قطعنامه توسط بانیا که شامل کمیسیون تخصصی یا حداقل بیست نفر از نمایندگان در مورد بیانیه و چهل نفر از نمایندگان در مورد قطعنامه است تهیه و به رئیس جلسه تحویل می‌شود تا دستور تکثیر و توزیع آن را صادر نماید، سپس به ترتیب زیر رسیدگی می‌شود:  
الف - ...

ب - برای صدور قطعنامه، هیأت رئیسه موضوع را در همان روز و حداقل یک ساعت پس از توزیع متن بین نمایندگان در دستور جلسه علنی قرار می‌دهد. ابتداء یکی از بانیا و سپس یک مخالف و یک موافق هر کدام به مدت حداکثر پنج دقیقه نسبت به کلیات قطعنامه صحبت می‌نماید. سپس رأی‌گیری می‌شود. در صورت تصویب کلیات، هیأت رئیسه موظف است در همان روز، موضوع را به هیأت تنظیم کننده ارجاع دهد. هیأت ظرف سه روز با دعوت از نماینده بانیا و نمایندگانی که پیشنهاد کتبی داده‌اند، نسبت به تهیه متن نهائی قطعنامه اقدام می‌کند و آن را برای رئیس مجلس ارسال می‌نماید. پس از تأیید متن توسط رئیس مجلس، در اولین جلسه علنی قرائت و به عنوان نظر رسمی مجلس به مراجع ذی‌ربط ابلاغ می‌شود و در صورت عدم تهیه متن نهائی، رئیس جلسه مراتب را به مجلس گزارش می‌نماید.

تبصره ۱- ...

تبصره ۹- حذف

تبصره ۱۰- ...



### الف - دیدگاه مغایرت

- بین عبارت «نمایندگان» مذکور در ماده اصلاحی با «نماینده» مذکور در اصل (۸۴) قانون اساسی تفاوت وجود دارد. هر نماینده‌ای به صورت انفرادی می‌تواند از حقوق اصل (۸۴) بهره مند شود اما نمایندگان، در صورتی که چند نفر شوند، امکان استفاده از این حقوق را به خصوص در قالب بیانیه و قطعنامه ندارند. لذا ایراد شورای نگهبان همچنان وجود دارد.

- در مورد صدور بیانیه و قطعنامه، به جهت اینکه قانون اساسی به طور کلی هیچ اشاره‌ای به این موضوع نکرده است، هیچ تفاوتی بین مجلس و نمایندگان قابل تصور نیست. نمایندگان مجلس صرفاً می‌توانند به امر تقنین پردازند و یا به صورت فردی، اظهار نظر نمایند.

- طبق قانون اساسی هر نماینده مجلس حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید لکن به شرطی که به صورت انفرادی باشد. اما اگر نمایندگان قصد داشته باشند تا برای ابراز نظرات خویش فراکسیون تشکیل دهند و بیانیه و قطعنامه صادر کنند، به جهت عدم تصریح به این حقوق در قانون اساسی، انجام این امور چه برای مجلس و چه برای نمایندگان، خلاف قانون اساسی است. لذا به نظر می‌رسد که ایراد شورای نگهبان نسبت به نمایندگان مجلس، همچنان باقی باشد.

- اظهار نظر مذکور در متن اصل (۸۴) قانون اساسی، در قالب نطق پیش از دستور، سخنرانی و یا رأی دادن و موافقت و یا مخالفت در تصویب قوانین قابل قبول است و نمی‌توان صدور بیانیه و قطعنامه را مشمول این اصل دانست و به آنان اجازه داد تا از این طریق در امور مهم سیاسی و امنیتی کشور اثر گذارند. لذا صدور بیانیه و قطعنامه توسط نمایندگان به جهت خروج از حیطه اختیارات مذکور در قانون اساسی برای نمایندگان مجلس، مبنیاً بر ایراد شورای نگهبان، همچنان اشکال دارد.

- با توجه به اینکه طبق حکم ماده اصلاحی، باید به این بیانیه‌ها و قطعنامه‌ها بدون نظارت شورای نگهبان ترتیب اثر داده شود و می‌توان طبق آن، در امور سیاسی، امنیتی و اجتماعی مملکت اثر گذاشت، لذا ایراد شورا همچنان باقی است.

- به جهت اینکه صدور بیانیه و قطعنامه ممکن است موجب بروز لطمه به مصالح و تمامیت کشور شود، لذا علاوه بر مغایرت قانون اساسی، ایراد مغایرت با شرع نیز قابل طرح است.

- در حال حاضر اظهار نظرهای نمایندگان به صورت جمعی نیست، بلکه هر یک از نمایندگان به صورت انفرادی و در نطق خویش به بیان دیدگاه خود می‌پردازد. حتی اگر به فرض در حال حاضر در مجلس بیانیه هم صادر می‌شود، به جهت نداشتن رسمیت، آثار و تبعاتی هم ندارد. لکن اگر شورای نگهبان با تأیید خویش به آن رسمیت ببخشد، با اعطای حق صدور بیانیه به نمایندگان، اوضاع کاملاً متفاوت از قبل شده و بیانیه‌های نمایندگان، تبعات غیر قابل پیش بینی خواهد یافت. بر همین اساس اصلاح به عمل آمده در ماده مورد بررسی رافع ایراد شورای نگهبان نیست و لذا ایراد همچنان باقی است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- قانون اساسی در اصول متعدد خود میان مجلس و نمایندگان تفاوت قائل شده است. از طرفی مجلس شخصیت حقوقی مستقل از نمایندگان دارد. لذا هنگامی که قطعنامه‌ای صادر می‌کند، مفاد آن برای سایر

دستگاه‌های کشور الزام‌آور است. اما اگر تعدادی از نمایندگان مبادرت به صدور بیانیه و یا قطعنامه نمایند، به جهت نداشتن رسمیت و الزام اجرایی، مشکلی نیز ایجاد نخواهد کرد.

- با توجه به اینکه در نظر شورای نگهبان، صدور بیانیه و قطعنامه توسط مجلس، خلاف قانون اساسی شناخته شده بود، لذا با جایگزینی «نمایندگان» به جای «مجلس»، قاعدتاً ایراد شورای نگهبان رفع شده است. البته باید اذعان نمود که با اصلاح به عمل آمده، ممکن است اشکال جدیدی ایجاد شود.

- سابقه نظرات شورای نگهبان چنین است که هرگاه ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته شد، پس از رفع اشکال از سوی مجلس، شورای نگهبان نمی‌تواند ایرادی جدید در مغایرت با قانون اساسی بگیرد. در این ماده اصلاحی نیز به جهت اینکه ایراد شورای نگهبان مرتفع شده، نمی‌توان ایراد جدید در مغایرت با قانون اساسی گرفت.

- در حال حاضر نمایندگان مجلس فراکسیون تشکیل داده و بیانیه صادر می‌کنند و تا به حال اشکالی هم به وجود نیامده است. نگرانی‌هایی هم که از ترتیب اثر دادن به مفاد بیانیه و قطعنامه در بین اعضای شورای نگهبان وجود داشت، با حذف تبصره (۹) ماده اصلاحی توسط مجلس مرتفع شده و لذا نمایندگان نمی‌توانند پیگیر اجرای مفاد بیانیه‌ها شوند.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نشد.

### د - تصمیم شورا

علی رغم اصلاح به عمل آمده، ایرادات قبلی شورا در خصوص ماده (۸) موضوع اصلاح ماده (۱۱۵) قانون آئین‌نامه داخلی، کماکان به قوت خود باقی است.

### - بررسی ماده ۱۲

ماده ۱۲- ماده (۱۳۵) قانون آئین‌نامه داخلی حذف و ماده (۱۳۶) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۳۶- لوائح قانونی باید به امضاء رئیس جمهور و وزیر یا وزراء مسؤول و در صورت نداشتن وزیر مسؤول تنها به امضاء رئیس جمهور رسیده باشد و در جلسه علنی مجلس توسط وزیر ذی‌ربط یا یکی از معاونین رئیس جمهور تقدیم شود. معاونین رئیس جمهور، وزراء، رئیس یا نائب رئیس شورای عالی استان‌ها که به صورت رسمی به مجلس معرفی شده‌اند حسب مورد در جلسات مجلس و کمیسیونها برای توضیح و دفاع حضور می‌یابند.

### الف - دیدگاه مغایرت

- به نظر می‌رسد که الزام معاونان رئیس جمهور به حضور در مجلس، جهت دفاع از لایحه، همچنان باقی باشد. در حالی که طبق اصل (۷۰) و دیگر اصول قانون اساسی معاونان رئیس جمهور حق دارند که آزادانه در جلسات مجلس شرکت نموده و مجلس نیز نمی‌تواند آنان را ملزم به حضور نماید. از طرفی بیان می‌شود که الزام معاونان رئیس جمهور در ماده (۱۳۶) سابق آئین‌نامه داخلی بوده و شورای نگهبان نسبت به این قسمت نمی‌تواند ایراد بگیرد؛ این سخن درست نیست. چرا که شورای نگهبان در نظر قبلی خود نسبت به الزام معاونان به حضور

ایراد گرفته و آن ایراد رفع نشده است. از طرفی، ماده اصلاحی مورد بررسی یک مصوبه جدید است که نیاز به تأیید شورای نگهبان دارد. لذا با وجود الزام معاونان رئیس جمهور به حضور، ایراد شورا باقی است.

- الزام به حضور در جلسات کمیسیون مغایر اصل (۷۰) است. این ایراد همچنان در مورد معاونان رئیس جمهور و وزراء وجود دارد، لذا ایراد فوق‌الذکر همچنان باقی است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- در مصوبه اول مجلس، ماده (۱۲) از ادغام مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) آئین‌نامه داخلی برآمده بود، اما به نظر می‌رسد که به طور کلی از آن صرف نظر نموده و در اصلاحیه کنونی صرفاً ماده (۱۳۶) آئین‌نامه مورد اصلاح قرار گرفته است. الزام رئیس جمهور و وزیر یا وزرای مسئول به امضای لوایح قانونی که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، مذکور در ماده (۱۳۵) آئین‌نامه داخلی مجلس<sup>(۱)</sup> می‌باشد. با توجه به اینکه مجلس در ماده (۱۲) جدید، از اصلاح ماده (۱۳۵) آئین‌نامه صرف نظر نموده و آن را به قوت خود باقی گذاشته، لذا شورای نگهبان به جهت اینکه سابقاً ماده (۱۳۵) را تأیید نموده است، نمی‌تواند بر ایراد خود اصرار ورزد. بنابراین ماده جدید اصلاحی به جهت حذف الزامات مورد ایراد شورای نگهبان اشکالی نداشته و ایراد قبلی شورا نیز رفع شده است.

- الزام معاونان رئیس جمهور در ماده سابق (۱۳۶) آئین‌نامه داخلی بوده و با توجه به اینکه این بخش ماده مورد اصلاح مجلس واقع نشده است لذا شورای نگهبان نسبت به آن نمی‌تواند ایراد بگیرد. صرف نظر از این موضوع، معانان رئیس جمهور طبق ماده (۱۳۶) به عنوان نماینده دولت به مجلس معرفی می‌شوند، لذا در مقام نماینده دولت در برابر مجلس، ملزم به حضور و پاسخگویی به مجلس هستند. لذا از این جهت نیز ایرادی ندارد.

- مراد از بند دوم ماده (۱۳۶) معرفی معاونین رئیس جمهور به عنوان نماینده دولت به مجلس است و در این معرفی نیز ایرادی دیده نمی‌شود.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نشد.

### د - تصمیم شورا

با اصلاح به عمل آمده، ایراد قبلی شورا در خصوص ماده (۱۲) موضوع اصلاح ماده (۱۳۶) قانون آئین‌نامه داخلی، رفع شده است.

### - بررسی ماده الحاقی موضوع ماده ۲۶

ماده الحاقی موضوع ماده (۲۶) طرح به شرح زیر اصلاح می‌شود:

مالده الحاقی - نمایندگان می‌توانند جهت انجام وظایف قانونی خود به تشکیل گروه‌های تخصصی، سیاسی و صنفی (فراکسیون) اقدام نمایند.

تبصره - دستورالعمل نحوه تأسیس، فعالیت و تأمین امکانات مورد نیاز به تصویب هیأت رئیسه می‌رسد.

۱. ماده (۱۳۵) آئین‌نامه داخلی مجلس - طبق اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی کلیه لوایح قانونی تقدیمی به مجلس باید به امضای رئیس جمهور و وزیر یا وزیر مسئول رسیده باشد. در صورت نداشتن وزیر مسئول، امضای رئیس جمهور کافی است.

**الف - دیدگاه مغایرت**

- هرچند که ایراد مغایرت با اصل (۱۵) قانون اساسی با ذکر عبارت معادل فراکسیون، رفع شد، لکن ایراد مغایرت اساس تشکیل فراکسیون با اختیارات مجلس در قانون اساسی و خروج از حدود آن همچنان باقی است. چرا که تشکیل فراکسیون در هیچ یک از اصول قانون اساسی به رسمیت شناخته نشده است.

- صرف تغییر کلمه «آیین‌نامه» به «دستورالعمل»، ایراد قبلی شورا را مرتفع نکرده و ایراد کماکان باقی است.

**ب - دیدگاه عدم مغایرت**

- نظری ابراز نشد.

**ج - دیدگاه ابهام**

- ابهامی ابراز نشد.

**د - تصمیم شورا**

تغییر کلمه «آیین‌نامه» به «دستورالعمل» در تبصره ماده الحاقی موضوع ماده (۲۶)، با توجه به ماهیت آنها اشکال قبلی شورا را رفع نمی‌کند.

**- بررسی ماده ۲۸**

ماده ۲۸- ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده الحاقی - رؤسای قوای مجریه و قضائیه موظفند حداکثر تا پایان اردیبهشت هر سال گزارش مکتوبی از عملکرد قوه تحت نظارت خود و تغییرات شاخصها در سال قبل را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمایند.

نهادهای تحت نظر رهبری با اذن ایشان، شهرداری کلانشهرها و سایر نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان صدا و سیما نیز موظفند گزارش مکتوب خود را درباره عملکرد سال قبل به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند تا به کمیسیونهای تخصصی ارجاع شود. کمیسیونهای تخصصی مجلس موظفند بخشهای مرتبط با کمیسیون خود را ارزیابی و نتایج را حداکثر یک ماه پس از دریافت گزارش به معاونت نظارت مجلس ارائه نمایند. معاونت نظارت موظف است جمع‌بندی نهائی به همراه گزارشهای مذکور و نظرات کمیسیونها را برای بررسی بیشتر و تطبیق موارد مربوط به اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه کل کشور با گزارش تفریغ بودجه به دیوان محاسبات ارائه نماید. دیوان محاسبات موظف است در گزارش تفریغ بودجه نظر خود را در این باره اعلام کند.

**الف - دیدگاه مغایرت**

- در اصلاحیه مجلس، صرفاً الزام به حضور رؤسای قوای مجریه و قضائیه در مجلس اصلاح و حذف شده و لکن رؤسای قوای مزبور همچنان به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس الزام دارند. لذا از این جهت ایراد شورای نگهبان باقی بوده و رفع نشده است. بنابراین طبق ماده اصلاحی، مجلس با دخالت در امور قوای دیگر، استقلال آنها را نقض می‌کند، لذا ماده مذکور مغایر اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۵۷ و ۱۵۶ است.

- الزام رئیس قوه قضائیه برای حضور در مجلس و ارائه گزارش عملکرد قوه تحت نظارت خویش، مغایر با قانون اساسی است. رئیس قوه قضائیه رئیس قوه مستقلی است و هیچ مسئولیتی در برابر مجلس ندارد. رئیس قوه قضائیه صرفاً در برابر مقام رهبری مسئول است.

- در مورد قوه مجریه، طبق اصول نظارتی قانون اساسی، مجلس صرفاً می‌تواند از ابزارهایی نظیر سؤال و

استیضاح و تحقیق و تفحص و یا شکایات واصله به کمیسیون اصل (۹۰) که در قانون اساسی صراحت دارد استفاده نماید. از این رو الزام به ارائه گزارش عملکرد، با توجه به اینکه در قالب هیچ یک از این اصول قرار نمی‌گیرد، مغایر تمام اصول نظارتی مجلس در قانون اساسی است.

#### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- به نظر می‌رسد که مجلس تا حدودی می‌تواند از سیر انجام امور در قوای دیگر مطلع گردد. لذا درخواست ارائه یک گزارش کتبی در طول یک سال از قوای دیگر، برای درک نقاط ضعف و قوت آنها، حق مجلس است.

#### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نشد.

#### د - تصمیم شورا

با اصلاح به عمل آمده، ایراد قبلی شورا در خصوص ماده (۲۸) موضوع الحاق یک ماده به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، رفع شده است.

#### - بررسی ماده ۳۱

ماده ۳۱- ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:

ماده الحاقی - چنانچه لایحه بودجه سالانه کشور تا تاریخ تعیین شده در این آیین‌نامه به مجلس تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چند دوازدهم بودجه را نیز به مجلس تسلیم نماید.

این لایحه پس از چاپ و توزیع در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. ابتداء نماینده دولت و سپس دو مخالف و دو موافق به ترتیب هر کدام به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و سپس کلیات لایحه به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب، رسیدگی به لایحه در ردیف اول دستور جلسه علنی بعد قرار می‌گیرد. در وقت رسیدگی ابتداء پیشنهاد نمایندگان در خصوص میزان چند دوازدهم مطرح و در صورت عدم تصویب نسبت به عدد چند دوازدهم پیشنهادی دولت رأی‌گیری می‌شود.

تبصره ۱- مجلس چند دوازدهم بودجه را بر مبنای آخرین قانون بودجه سالانه مصوب مجلس رسیدگی می‌نماید.

تبصره ۲- حداکثر مدتی که مجلس می‌تواند برای بودجه چند دوازدهم تصویب نماید، سه دوازدهم است.

تبصره ۳- در صورت عدم تصویب بودجه سالانه کل کشور تا پایان اسفندماه رسیدگی به چند دوازدهم بودجه حداکثر طی پانزده روز انجام می‌شود و نحوه رسیدگی به آن را هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی تعیین می‌نماید.

#### الف - دیدگاه مغایرت

- شورای نگهبان با تأیید تبصره (۳) ماده الحاقی، به طور غیرمستقیم به بودجه چند دوازدهم رسمیت می‌بخشد. این در حالی است که مطابق اصل (۵۲) قانون اساسی، در کشور تنها یک بودجه، آن هم بودجه سالانه کل کشور وجود دارد و لاغیر. هنگامی که شورای نگهبان نیز بودجه چند دوازدهم را تأیید می‌کند بنا بر تشخیص ضرورت است تا امور مملکت مختل نشود. مجلس با این تبصره، قصد دارد که این ضرورت‌ها را به شکل قانون درآورد، در حالی که ضرورت‌ها موردی هستند، نه نوعی که بتوان برای آن قاعده و قانون کلی تعیین کرد. از طرفی تشخیص ضرورت‌ها و مصالح کشور بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است. لذا به بهانه ضرورت نمی‌توان جواز تقنین در موضوع بودجه چند دوازدهم صادر کرد.

- با توجه به ماهیت آئین‌نامه‌ای ذیل تبصره (۳)، هیأت رئیسه مجلس این اختیار را ندارد که نحوه رسیدگی و تصویب بودجه‌های چند دوازدهم را تعیین کند، بلکه این امر از وظایف مجلس است. به عبارت دیگر ذیل تبصره (۳) به معنی واگذاری اختیار قانونگذاری در امر رسیدگی به بودجه چند دوازدهم به هیأت رئیسه است، در حالی که اختیار تقنین به هیچ عنوان قابل تفویض نیست. لذا این تبصره به جهت تحدید وظایف تقنینی مجلس و تجاوز هیأت رئیسه به این طیف اختیارات، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. برای اصلاح تبصره مجلس باید تمام ترتیبات بودجه چند دوازدهم را در آئین‌نامه داخلی به تفصیل بیان کند.

- طبق اصل (۶۵) قانون اساسی «تصویب طرحها و لوایح طبق آیین‌نامه مصوب داخلی انجام می‌گیرد» نه طبق نظر هیأت رئیسه مجلس. لذا واگذاری نحوه رسیدگی به بودجه‌های چند دوازدهم به هیأت رئیسه به جهت ماهیت آئین‌نامه‌ای آن، مغایر اصل (۶۵) قانون اساسی است.

- این برداشت از بودجه سالانه که صرفاً به معنی آن است که بیش از یک سال نباشد درست نیست. چرا که می‌توان زمان کمتر از یکسال را نیز مشمول ممنوعیت ارائه لایحه بودجه، غیر از بودجه سالانه نمود. لذا طبق این استدلال ارائه بودجه چند دوازدهم به جهت نقض عبارت «بودجه سالانه کل کشور» در اصل (۵۲)، مغایر این اصل می‌باشد.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- واگذاری تصمیم‌گیری در مورد نحوه رسیدگی به بودجه‌های چند دوازدهم، توسط مجلس به هیأت رئیسه نیز از ترتیبات رسیدگی است و در ضمن در آئین‌نامه نیز ذکر شده است. همچنین این واگذاری، قانونگذاری مجلس در خصوص این موضوع است، لذا ایراد مغایرت با اصل (۸۵) به جهت واگذاری وظیفه تقنین و همچنین مغایرت به اصل (۶۵) به جهت ماهیت آئین‌نامه‌ای بودن نحوه رسیدگی به بودجه چند دوازدهم، وارد نیست.

- اینکه بیان می‌شود اصل بودجه کشور باید به صورت سالانه باشد درست است، لکن اگر لایحه بودجه سالانه به موقع آماده نشد، نمی‌توان امور کشور را مختل و سرگردان رها نمود.

- «سالانه بودن بودجه» به این معناست که برای بیش از یکسال نمی‌توان بودجه نویسی کرد. اما ارائه بودجه چند دوازدهم که جزئی از بودجه سالانه است و در آن قالب جای می‌گیرد، نقض اصالت بودجه سالانه، مذکور در اصل (۵۲) قانون اساسی نیست. ضمن اینکه متن تبصره (۳) نیز اصل را بر ارائه بودجه سالانه قرار داده و گفته اگر به موقع آماده نگردید، لاجرم بودجه چند دوازدهم ارائه شود.

- چند دوازدهمی که به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده است، ماهیتاً بودجه نیست و صرفاً من باب ضرورت، تنخواه برای یک یا دو ماه از سال بر اساس آخرین بودجه مصوب سال قبل است. لذا به معنای یک یا دو دوازدهم از بودجه نیست.

### ج - دیدگاه ابهام

- ابهامی ابراز نشد.

### د - تصمیم شورا

با اصلاح به عمل آمده، ایراد قبلی شورا در خصوص تبصره (۱) ماده الحاقی به قانون آئین‌نامه داخلی مجلس، موضوع ماده (۳۱) رفع شده است. لکن قسمت اخیر تبصره (۳)، مغایر اصل (۶۵) قانون اساسی شناخته شد.

### – بررسی ماده ۳۲

ماده ۳۲– ماده زیر به قانون آیین‌نامه داخلی الحاق می‌شود:  
 ماده الحاقی – نمایندگان می‌توانند برای برقراری ارتباط با مجالس کشورهای خارجی با رعایت موازین شرعی، اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام به تشکیل گروه‌های دوستی پارلمانی اقدام نمایند.  
 تبصره – دستورالعمل چگونگی تشکیل، کشورهای هدف، تعداد گروه‌ها و نحوه فعالیت و روابط با آن کشورها توسط هیأت رئیسه مجلس تهیه می‌شود و به تصویب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی می‌رسد.

### الف – دیدگاه مغایرت

– در ماده اولیه، مجلس می‌توانست ارتباط برقرار کند، لکن اکنون، طبق این اصلاحیه، حتی یک گروه اندک و اقلیتی از نمایندگان مجلس نیز می‌توانند با مجالس دول خارجی ارتباط برقرار کنند. این اصلاح بسیار نامناسب‌تر از قبل شده است و هر چند نفر نماینده، می‌توانند بدون ضابطه و هیچ نظارتی با مجالس دیگر کشورها ارتباط برقرار نمایند. از طرفی امور مجلس زیر نظر هیأت رئیسه انجام می‌گیرد، اما در این حالت، این نظارت نیز بر نمایندگان وجود ندارد.

– شورای نگهبان به اصل برقراری ارتباط بین مجلس ایران و مجالس کشورهای دیگر اشکالی نداشت. ایراد شورا بر بی‌قید و ضابطه بودن این ارتباط بود و باید در این ارتباطات، موازین شرع و قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، مراعات شود. مجلس در اصلاحیه خود به اشتباه و با حذف مجلس، حق برقراری ارتباط با مجالس دیگر را به نمایندگان واگذار کرد. لذا شورای نگهبان در نظر خویش باید تذکر دهد که مجلس با لحاظ موازین شرع و قانون اساسی می‌تواند با مجالس دیگر کشورها ارتباط برقرار نماید.

– تغییر لفظ «آئین‌نامه» به «دستورالعمل» در تبصره به جهت اینکه ماهیت موضوع تغییر نکرده است، چرا که این امور ماهیت آئین‌نامه‌ای داشته و طبق اصل (۶۵) قانون اساسی باید به تصویب دو سوم همه نمایندگان حاضر در مجلس برسد نه نمایندگان عضو کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی؛ لذا افزودن لفظ «دستورالعمل» به تبصره ماده الحاقی رافع ایراد شورای نگهبان نیست.

### ب – دیدگاه عدم مغایرت

– با درج شدن مراعات موازین شرع و اصول قانون اساسی، قاعدتاً برقراری ارتباط با مجالس کشورهای خارجی، باید با تأیید شورای نگهبان انجام گیرد و به همین جهت ایرادی وجود نخواهد داشت.

### ج – دیدگاه ابهام

– ابهامی ابراز نشد.

### د – تصمیم شورا

۱– علی‌رغم اصلاح به عمل آمده در ماده الحاقی موضوع ماده (۳۲) مبنی بر جایگزینی کلمه «نمایندگان» به جای کلمه «مجلس» ایراد قبلی این شورا مرتفع نگردیده است.

۲– تغییر کلمه «آئین‌نامه» به «دستورالعمل»، در تبصره ماده الحاقی موضوع ماده (۳۲)، با توجه به ماهیت آنها اشکال قبلی شورا را رفع نمی‌کند.

**نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>**

- ۱- علی رغم اصلاح به عمل آمده، ایرادات قبلی این شورا در خصوص بند (۷)، صدر بند (۱۰) و بند (۱۳) کماکان به قوت خود باقی است.
- ۲- قسمت اخیر تبصره (۳) ماده الحاقی موضوع ماده (۳۱)، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی شناخته شد.
- ۳- علی رغم اصلاح به عمل آمده در ماده الحاقی موضوع ماده (۳۲) مبنی بر جایگزینی کلمه «نمایندگان» به جای کلمه «مجلس» ایراد قبلی این شورا مرتفع نگردیده است.
- ۴- تغییر کلمه «آئین‌نامه» به «دستورالعمل»، در تبصره ماده الحاقی موضوع ماده (۲۶) و تبصره ماده الحاقی موضوع ماده (۳۲)، با توجه به ماهیت آنها اشکال قبلی این شورا را رفع نمی‌کند.
- تذکر:
- تذکر سابق اعمال نگردیده است.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۴۲۳ مورخ ۱۳۹۱/۰۲/۰۳ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.



**مرحله سوم بررسی**

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۰۲/۳۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۰۳/۱۰

ماده (۸) حذف شد.

ماده (۲۶) حذف شد.

ماده (۲۸) حذف شد.

تبصره (۳) ماده الحاقی موضوع ماده (۳۱) حذف شد.

ماده (۳۲) حذف شد.

**الف - دیدگاه مغایرت**

- مغایرتی ابراز نشد.

**ب - دیدگاه عدم مغایرت**

- عدم مغایرتی ابراز نشد.

**ج - دیدگاه ابهام**

- ابهامی ابراز نشد.

**د - تصمیم شورا**

با اصلاحات به عمل آمده تمام ایرادات شورا مرتفع و مصوبه مجلس مغایر شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

**نظر نهایی شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>**

طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه 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 ۹۱/۳۰/۴۶۸۸۴ مورخ ۱۳۹۱/۰۳/۱۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود  
را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(مجموعه نامه‌ها، 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