



اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح استفساریه چگونگی امهال وام
- لایحه حمایت از حقوق معلولان
- طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

کد گزارش: ۹۷۰۱۰۰۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۱/۲۱

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- ۲- طرح استفساریه چگونگی امهال وام..... ۲
- ۲- لایحه حمایت از حقوق معلولان..... ۲
- ۳- طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی..... ۳

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۱۰۰۲

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۱/۲۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح استفساریه چگونگی امهال وام

(اعاده شده)

باتوجه به اصلاح صورت گرفته و تصریح به اینکه سود تسهیلات موضوع این استفساریه برعهده دولت می‌باشد، ایراد شورای نگهبان مرتفع می‌باشد.

لایحه حمایت از حقوق معلولان

(اعاده شده)

باعنایت به اصلاحات صورت گرفته در مصوبه مجلس، به نظر ایرادات شورای نگهبان مرتفع گردیده است. لکن در ماده (۴) باتوجه به اینکه تبصره مورد ایراد شورا حذف گردیده، لازم بود در تبصره «۳» ماده (۵) و همچنین تبصره «۲» ماده (۱۵) نیز اصلاحاتی صورت می‌گرفت. چراکه در تبصره‌های مزبور مجازات‌های مقرر به تبصره ماده (۴) ارجاع گردیده است. این نکته نیز قابل ذکر است که با عنایت به اصلاحی که در بند «الف» ماده (۱) به منظور رفع ایراد شورای نگهبان صورت گرفته است، حکم مقرر در این بند مشابه تبصره ماده (۱) «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» (مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۶)^۱ گردیده است.

۱. تبصره- منظور از معلول در این قانون به افرادی اطلاق می‌گردد که به تشخیص کمیسیون پزشکی سازمان بهزیستی بر اثر ضایعه جسمی، ذهنی، روانی یا توأم؛ اختلال مستمر و قابل توجهی در سلامت و کارآئی عمومی وی ایجاد گردد، به طوری که موجب کاهش استقلال فرد در زمینه های اجتماعی و اقتصادی شود.

طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مقدمه

طرح فوق‌الذکر که در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۴ اعلام وصول گردیده است در چند محور اساسی به اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پرداخته است. این محورها عبارتند از حذف هیأت رئیسه موقت از ساختار مجلس، اصلاح شیوه رسیدگی به اعتبارنامه منتخبین انتخابات مجلس شورای اسلامی، تبدیل کمیسیون اصل ۹۰ به دیوان اصل ۹۰، اصلاح روند تصویب جزئیات طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس، تعیین تکلیف کمیسیون‌ها در خصوص گزارشات درخصوص لوایح برنامه و بودجه و نحوه تصویب طرح‌های تنقیحی. البته مصوبه حاضر در حوزه‌های دیگر نیز برخی اصلاحات موردی را نسبت به قانون مزبور اعمال نموده است.

شرح و بررسی

ماده (۲) - تذکر

این ماده در مقام حذف هیأت رئیسه موقت از ساختار مجلس و به تبع تعیین تکلیف وظایف و صلاحیت‌های هیأت رئیسه موقت در قانون فعلی می‌باشد. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که باتوجه به حذف مواد (۱۲) و (۱۳) قانون آئین نامه داخلی مجلس و نظر به اینکه در تشکیلات جدید پیشنهادی، تقسیم‌بندی «هیأت رئیسه» به «دائم» و «موقت» حذف شده است؛ لذا، لازم است به تبع اصلاحات صورت گرفته، عناوین جزءهای «ب» («هیأت رئیسه موقت») و «ج» («هیأت رئیسه دائم») از بند اول («هیأت رئیسه مجلس») مبحث دوم (تشکیلات قانونگذاری) فصل اول

(تشکیل و افتتاح مجلس) قانون آئین‌نامه داخلی نیز اصلاح شوند.

ماده (۴) - مغایرت با اصل ۹۳

باتوجه به اصلاحاتی که در مصوبه حاضر صورت گرفته است، منتخبین انتخابات مجلس، پیش از تصویب اعتبارنامه نیز از حق رأی جهت انتخاب اعضای هیأت رئیسه دائم برخوردارند. لذا در این ماده عبارت «صاحب حق رأی» از ماده (۱۶) که مربوط به نصاب لازم جهت تعیین اعضای هیأت رئیسه می‌باشد، حذف شده است. درحالی‌که به نظر می‌رسد تا پیش از تصویب اعتبارنامه سمت نمایندگی واقع نشده است و لذا اعطای چنین حقی به همه منتخبین و پیش از تصویب اعتبارنامه‌ها می‌تواند مغایر اصل ۹۳ قانون اساسی باشد.

ماده (۶) - نکته

در خصوص تبصره این ماده نکات ذیل حائز اهمیت است: اول اینکه مشخص نیست اثر صدور گواهی موضوع این تبصره چه خواهد بود؟ آیا در صورت عدم صدور گواهی مذکور، اعتراض نسبت به اعتبارنامه محقق نخواهد شد و یا صرفاً گواهی مزبور جنبه اطلاعی دارد.

دوم اینکه در صورتی که عدم صدور چنین گواهی به منزله عدم امکان اعتراض باشد باید به این مسئله توجه داشت که رسیدگی به موضوع توسط شورای نگهبان همواره نمی‌تواند به منزله عدم وجود محملی جهت اعتراض به اعتبارنامه نماینده باشد. چراکه ممکن است اگرچه موضوع در شورای نگهبان مطرح و مورد رسیدگی قرار گرفته ولی این مرجع به دلایلی از جمله عدم دسترسی به اسناد و مدارک به تصمیم‌گیری خاصی نرسد.

نکته دیگر آنکه تعیین تکلیف جهت شورای نگهبان جهت بررسی

موضوع این تبصره و صدور گواهی در این خصوص به جهت صلاحیت‌ها و امکانات این نهاد، جهت احراز زمان حادث شدن موضوعات مورد اعتراض می‌تواند محل تأمل است.

لازم به ذکر است براساس تبصره ماده (۷۱) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^۱، شورای نگهبان صرفاً مکلف شده «کلیه شکایات مربوط به انتخابات را پس از صدور اعتبارنامه‌ها به مجلس ارسال دارد» و تکلیفی از جهت صدور گواهی یا استعلام در این رابطه متوجه این شورا نشده است. همچنین براساس صدر ماده (۳۰) قانون فعلی آئین نامه داخلی «شعب ... رسیدگی به اعتبارنامه‌ها را شروع و نسبت به مدارکی که در شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار نگرفته و یا پس از رسیدگی شورای نگهبان به دست آمده است اتخاذ تصمیم خواهد نمود. ...» لذا در این ماده نیز تکلیفی مبنی بر اینکه شورای نگهبان در این خصوص گواهی صادر نماید، پیش بینی نشده است.

ماده (۷) - مغایرت با اصل ۹۳

مسئله قابل تأملی که در خصوص این ماده و برخی مواد دیگر این مصوبه وجود دارد این است که مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی^۲ تصویب اعتبارنامه نمایندگان در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد. لکن در مصوبه حاضر ترتیب رسیدگی به اعتبارنامه‌ها به گونه‌ای مقرر شده است که

۱. ماده ۷۱ - کلیه شکایات مربوط به انتخابات، قبل از ارسال پرونده انتخاباتی به مجلس توسط وزارت کشور به هیأت مرکزی نظارت ارسال و پس از آن، پرونده عیناً به مجلس فرستاده خواهد شد. تبصره - شورای نگهبان موظف است کلیه شکایات مربوط به انتخابات را پس از صدور اعتبارنامه‌ها به مجلس ارسال دارد.

۲. مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان

در مرحله اول شعب ۱۵ گانه که وظیفه رسیدگی ابتدائی به اعتبارنامه‌ها را دارند و در مرحله بعد کمیسیون تحقیق تصمیم‌گیر اصلی درخصوص اعتبارنامه‌ها می‌باشند. با این توضیح که مطابق قانون فعلی در صورتی که هیچ‌یک از نمایندگان نسبت به اعتبارنامه‌ای اعتراضی نداشته باشند، اعتبارنامه مزبور به نوعی مصوب تلقی می‌شود، ولی در صورتی که یک یا چند نماینده و یا خود شعب به صورت مستقل نسبت به اعتبارنامه‌ای اعتراض داشته باشند، اعتبارنامه مورد اعتراض به کمیسیون تحقیق ارجاع و گزارش کمیسیون در صحن قرائت و پس از صحبت معترضین و یا شعب معترض و منتخبینی که اعتبارنامه آن‌ها مورد اعتراض قرار گرفته، نسبت به اعتبارنامه مورد اعتراض رأی‌گیری می‌گردد.^۱

اما بر اساس فراز دوم این ماده از مصوبه حاضر، اعتبارنامه‌هایی که مورد اعتراض قرار گرفته است، توسط خود شعبه رسیدگی می‌شوند و صرفاً در صورتی که نظر شعبه بر رد اعتبارنامه باشد، گزارش آن از طریق هیأت رئیسه مجلس به کمیسیون تحقیق ارجاع می‌شود و در نتیجه (بر فرض اینکه کمیسیون تحقیق هم اعتراض را وارد بداند) تنها چنین مواردی امکان رسیدگی در صحن را خواهند داشت و در صورتی که تعداد زیادی از نمایندگان نیز نسبت به اعتبارنامه‌ای اعتراض داشته باشند، در صورت عدم پذیرش شعبه (و همچنین عدم پذیرش کمیسیون تحقیق)، اعتبارنامه در مجلس مورد رسیدگی قرار نخواهد گرفت. لذا، در این موارد نیز برخلاف صلاحیت مجلس، شعبه تصمیم‌گیر خواهد بود.

۱. ماده ۳۸- اخذ رأی نسبت به اعتبارنامه مورد اعتراض مخفی و با ورقه مخصوص خواهد بود.

لازم به ذکر است که در تبصره «۲» ماده (۳۵) اصلاحی موضوع ماده (۱۰) مصوبه حاضر نیز به صراحت مقرر شده، اگر اعتبارنامه مورد اعتراض در شعبه و کمیسیون تحقیق تأیید شود، اعتبارنامه مصوب تلقی خواهد شد و اعتراض نسبت به آن در صحن علنی امکان پذیر نیست.

ماده (۱۰) - مغایرت با اصل ۹۳ و ابهام

۱) ایراد فوق درخصوص این ماده نیز وجود دارد، زیرا براساس صدر این ماده در صورتی که کمیسیون تحقیق نظر به تأیید اعتبارنامه رد شده از سوی شعبه رسیدگی کننده داشته باشد، تصویب آن اعلام خواهد شد. لذا در این ماده نیز صلاحیت مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه‌ها (حتی در صورتی که شعب نیز به اعتبارنامه اعتراض داشته باشند) به کمیسیون محول شده است و صرفاً در صورتی امکان طرح اعتبارنامه در مجلس وجود دارد که کمیسیون تحقیق به تبع اعتراض شعب، اعتبارنامه‌ای را رد نماید.

۲) براساس ذیل این ماده در صورت رد اعتبارنامه توسط کمیسیون تحقیق، آنچه که موضوع رأی گیری نمایندگان قرار می گیرد، «رد اعتبارنامه» می باشد و نه «اعتبارنامه» و لذا مقرر شده در صورتی که رد اعتبارنامه به تصویب نرسد، اعتبارنامه مصوب تلقی خواهد شد. درحالی که به نظر می رسد باتوجه به اصل ۹۳ قانون اساسی «اعتبارنامه» باید به تصویب مجلس برسد.

ماده (۱۲) - ابهام

همانگونه که متذکر شدیم براساس صدر ماده (۳۵) اصلاحی موضوع ماده (۱۰) مصوبه، در صورتی که اعتبارنامه در شعبه رد شود ولی کمیسیون تحقیق آن را تأیید نماید، اعتبارنامه مصوب اعلام خواهد شد. درحالی که براساس ماده (۳۸) اصلاحی موضوع ماده حاضر، أخذ رأی در مجلس

درخصوص اعتبارنامه‌ها، شامل اعتبارنامه‌هایی که در شعبه رد شده نیز گردیده است.

ماده (۱۳) - مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

با توجه به اینکه به موجب اصل ۹۳ قانون اساسی تصویب اعتبارنامه نمایندگان توسط مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از صلاحیت‌های مجلس معرفی شده است و بر این اساس، اعتبارنامه همه نمایندگان در بدو امر باید به تصویب مجلس برسد تا آن‌ها بتوانند به ایفای صلاحیت نمایندگی خود بپردازند، لذا حکم این ماده مبنی بر اینکه نماینده‌ای که به اعتبارنامه‌اش اعتراض شده مانند سایر نمایندگان از کلیه حقوق اعم از اعلام رأی و نامزدشدن برای عضویت در هیأت رئیسه و سایر انتخابات برخوردار است، مغایر با اصل مزبور و اصول متعدد قانون اساسی است که صلاحیت‌هایی را برای نمایندگان مجلس تعیین کرده است، می‌باشد.

ماده (۱۴) - مغایرت با اصل ۶۶

۱) نظر به اینکه به موجب اصل ۶۶ قانون اساسی تشکیلات داخلی مجلس متشکل از رییس، هیأت رئیسه و کمیسیون‌های داخلی مجلس دانسته شده است و بر طبق اصل ۹۰ قانون اساسی نیز رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه در صلاحیت خود مجلس قرار گرفته است. ایجاد تشکیلات مستقلی تحت عنوان «دیوان اصل نودم (۹۰) قانون اساسی» به منظور ایفای بخشی از صلاحیت‌های مجلس مغایر با اصول ۶۶ و ۹۰ قانون اساسی است.

۲) حکم این ماده مبنی بر تصویب اساسنامه و تشکیلات دیوان اصل ۹۰ توسط کمیسیون آئین‌نامه داخلی به منزله ایجاد یک نهاد مستقل و با

شخصیت حقوقی مجزا از مجلس تلقی می‌شود که نظیر سازمان‌های مستقل واجد اساسنامه خواهد بود. لذا چنین امری علاوه بر اینکه مغایر اصل ۹۰ قانون اساسی خواهد بود، مغایر اصول مربوط به صلاحیت‌های مجلس نیز می‌باشد. همچنین با توجه به اینکه مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی صرفاً می‌توان تصویب اساسنامه دائمی سازمان‌های دولتی را به کمیسیون‌های داخلی مجلس تفویض نمود و دیوان مزبور نمی‌تواند یک سازمان مستقل در نظر گرفته شود، چنین تفویضی مغایر اصل مزبور نیز است.

ماده (۱۵) - مغایرت با اصل ۱۳۸

در تبصره «۳» الحاقی به ماده (۵۵) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس، تعیین نحوه انتخاب نامزدهای ریاست و دادستان دیوان محاسبات در کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات به آئین‌نامه مصوب کمیسیون تدوین آئین‌نامه داخلی واگذار شده است. در این خصوص با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۸/۲۱/۴۵۱۲ مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۵ که ارجاع تصویب آئین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس را خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی دانسته، این تبصره مغایر با اصل مزبور و نظر تفسیری ذیل آن است.

ماده (۲۹) - نکته

صدر ماده اصلاحی (۱۸۴) اگرچه به نوعی دربردارنده الزام دولت به ارائه لایحه می‌باشد ولیکن با توجه به تکلیفی که به صورت کلی برعهده دولت در این خصوص می‌باشد، به نظر تعیین زمان‌بندی جهت ارائه لایحه برنامه توسعه، فاقد ایراد است.

لازم به ذکر است هم‌اکنون براساس ماده (۸) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) مقرر شده «دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره

برنامه لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید».

ماده (۳۱) - مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی

با توجه به بند «۲» نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۳ شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، تصویب مصوبات به صورت کلی و بدون بررسی و اظهارنظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء مواد و نیز بدون استماع پیشنهادات نمایندگان، واجد اشکال است و رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه باید به صورت انحلالی صورت بگیرد. با عنایت به نظر مذکور، ماده (۱۹۲ مکرر ۲) که امکان طرح و رأی‌گیری در خصوص گزارش طرح‌های تنقیحی به صورت یک شوری و بدون تفکیک کلیات و جزئیات در صحن مجلس را تجویز کرده، مغایر با قانون اساسی است.

ماده (۳۵) - تذکر

در تبصره «۴» الحاقی به جزء «۵» ماده (۲۰۹)، واژه «سوالات» دو مرتبه به صورت «سوالات» نوشته شده است که لازم است اصلاح شود.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می خواهیم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و خلاقیت اسلامی و ملی خود
رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



یژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سعید قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir