

قانون اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۴

درباره‌ی قانون

«طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» با هدف اصلاح ترتیب تصویب طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس، ابتدا با عنوان «طرح اصلاح موادی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی)»، توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح، ضرورت ارائه‌ی آن به صورت زیر تبیین شده است: با عنایت به اینکه در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مباحث از کار کارشناسی مطلوبی برخوردار نمی‌باشد به جهت افزایش کیفیت طرح‌ها و لوایح و نحوه‌ی رسیدگی آن پیشنهاداتی تقدیم می‌گردد.

این طرح در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۸ برای رسیدگی به کمیسیون تدوین آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را با اصلاحاتی در جلسه ۱۳۹۳/۲/۳۰ به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۴/۱/۳۰ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان مجلس رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۳۷۷/۵۶۲۸ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات مورخ ۱۳۹۴/۲/۹ و ۱۳۹۴/۲/۱۶ برخی مفاد آن را مغایر با قانون اساسی و برخی دیگر را مبهم و نیازمند رفع ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۷۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۳ به مجلس اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایرادهای شورای نگهبان، در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۴/۴/۲، اصلاحات لازم را در این مصوبه اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را طی نامه‌ی شماره ۳۷۷/۲۲۹۳۶ مورخ ۱۳۹۴/۴/۳ برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در دستور کار جلسه‌ی ۱۳۹۴/۴/۱۰ شورای نگهبان قرار گرفت که اعضای شورا پس از بحث و بررسی در خصوص این مصوبه، برخی از ایرادهای پیشین را همچنان پابرجا تشخیص دادند و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۱۷۲۶ مورخ ۱۳۹۴/۴/۱۳ به مجلس اعلام کردند. مجلس شورای اسلامی این بار در مرحله‌ی سوم رسیدگی به این مصوبه، در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۴ اصلاحات لازم را در مصوبه اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را طی نامه‌ی شماره ۳۷۷/۸۰۴۷۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۶ جهت اظهار نظر به شورای

نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۷، پس از بررسی مصوبه‌ی اصلاحی، ایرادهای پیشین خود به این مصوبه را برطرف شده دانست و نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن مفاد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۴/۱۰۲/۵۲۴۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۷ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۱/۳۰ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۲/۹ و ۱۳۹۴/۲/۱۶

ماده ۲- یک ماده به عنوان ماده (۱۴۵ مکرر) به شرح زیر به قانون الحاق می‌شود:

ماده ۱۴۵ مکرر- همزمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی، دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه و با دعوت نمایندگانی از مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان برای رسیدگی به طرح یا لایحه ارجاعی تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین نماید. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانون‌گذاری و پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه‌شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانون‌گذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌نماید.

دیدگاه مغایرت

وفق ماده (۲) این مصوبه موضوع الحاق ماده (۱۴۵ مکرر)، رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است برای رسیدگی به طرح یا لایحه‌ی ارجاعی به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، نمایندگانی را از شورای نگهبان دعوت کند. این درحالی است که طبق اصل (۹۴) قانون اساسی کلیه‌ی

مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود و شورای نگهبان موظف است حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول، آن مصوبات را از جهت انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد. بر همین اساس، شورای نگهبان در خصوص شرکت در جلسات کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس و اظهار نظر در مورد لوایح و طرح‌ها قبل از تصویب در صحن علنی مجلس تکلیفی ندارد. ممکن است گفته شود، مراد از «نمایندگان شورای نگهبان» اعضای حقیقی آن شورا نیست؛ حال آنکه نماینده‌ی شورا ظهور در عضو شورا دارد و ماده (۲۰۱) آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس^۱ نیز مؤید این ظهور است؛ چه آنکه طبق این ماده ایرادات شورا نسبت به طرح یا لایحه با حضور نماینده‌ی شورای نگهبان در کمیسیون مربوطه مجلس مورد بحث قرار می‌گیرد و در حال حاضر یکی از اعضای شورای نگهبان به عنوان نماینده‌ی شورا در این جلسات شرکت می‌کند. بنابراین ماده‌ی مزبور از این جهت که اعضای شورای نگهبان را مکلف به شرکت در جلسات کارشناسی و اظهار نظر در مورد طرح یا لایحه قبل از تصویب آن در مجلس می‌کند، از این جهت که تکلیفی فراتر از وظایف مقرر در قانون اساسی برای شورا محسوب می‌شود، مغایر با اصل (۹۴) قانون اساسی است.

ب) آنچه که در ماده (۲) این مصوبه در خصوص دعوت از نمایندگان شورای نگهبان به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است، مغایر با اصل (۹۷) قانون اساسی است. توضیح اینکه بر اساس اصل مزبور اعضای شورای نگهبان به منظور تسریع در کار می‌توانند هنگام مذاکره درباره‌ی لایحه یا طرح قانونی در مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند. به بیان دیگر، مطابق با اصل (۹۷) قانون اساسی اولاً اعضای شورای نگهبان برای شرکت در جلسات مجلس مختار هستند و ثانیاً حضور اعضای شورا «در صحن علنی مجلس» مورد حکم قرار گرفته است. این در صورتی است که در این ماده، نمایندگان شورای نگهبان جهت شرکت در جلسات کارگروه مذکور در این ماده، که در خارج از صحن مجلس تشکیل می‌شود و ماهیتی صرفاً کارشناسی دارد ملزم شده‌اند، که این موضوع مغایر با شأن شورا و اختیاری است که طبق اصل (۹۷) قانون اساسی برای شورای نگهبان پیش‌بینی شده است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) حکم مقرر در ماده (۲) این مصوبه مبنی بر دعوت از نمایندگان شورای نگهبان به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به هیچ وجه الزامی برای شورا برای

۱. ماده (۲۰۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰: «ماده ۲۰۱- مصوبات عادی و یک‌فوریتی مجلس که از طرف شورای نگهبان رد شده، به کمیسیون مربوطه ارسال می‌شود و با اعلام وقت قبلی با حضور نماینده شورای نگهبان، موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می‌گیرد. در صورت عدم حضور نماینده شورای نگهبان در موعد اعلام‌شده، کمیسیون با ملحوظ نمودن نظر شورای نگهبان کار خود را انجام می‌دهد. ...»

شرکت در جلسات کارگروه مزبور به وجود نمی‌آورد، بلکه این ماده صرفاً تصریح به دعوت از نمایندگان شورا کرده است و حکمی نسبت به الزام به پذیرش آن دعوت ندارد. بنابراین، دعوت از نماینده‌ی شورا جهت شرکت در این جلسه به معنای مقرر کردن یک تکلیف قانونی جدید برای شورای نگهبان نیست، بلکه شورا در این خصوص دارای آزادی عمل است. بنابراین، با عنایت به اینکه ماده (۲) این مصوبه به معنای لزوم شرکت نماینده‌ی شورا و اظهار نظر در مورد طرح یا لایحه قبل از تصویب آن نیست، این ماده مغایرتی با اصل (۹۴) قانون اساسی ندارد.

ب) حکم مقرر در ماده (۲) این مصوبه مبنی بر دعوت از نمایندگان شورای نگهبان به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس تغییری با اصل (۹۷) قانون اساسی ندارد؛ زیرا منظور از نماینده‌ی شورا در این ماده، اعضای شورای نگهبان نیستند، بلکه به دلیل سطح کارشناسی این‌گونه جلسات، به معنی فردی مطلع و مورد اعتماد شورا است که توانایی اظهار نظر کارشناسی در موضوع را داشته و می‌تواند نظرات قبلی و حال شورا در خصوص طرح یا لایحه‌ی مورد بحث را به درستی برای حاضرین تبیین کند تا مصوبه‌ای که در نهایت، مجلس به شورای نگهبان ارسال می‌کند، با کمترین اشکال شرعی و قانون اساسی مواجه باشد.

دیدگاه ابهام

حکم مقرر در ماده (۲) این مصوبه در خصوص دعوت نمایندگانی از مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، واجد ابهام است؛ زیرا اولاً مشخص نیست آیا منظور از نمایندگان، اعضای حقیقی این دو نهاد است یا می‌توان کارشناسان غیر عضو را نیز به عنوان نماینده به آن جلسات فرستاد. ثانیاً در صورتی که منظور از نمایندگان، اعضای حقیقی آن دو نهاد باشد، مشخص نیست آیا طبق این ماده حضور این نمایندگان الزامی است یا اختیاری. بدیهی است، در صورتی که منظور از نمایندگان در این ماده، اعضای حقیقی این دو نهاد باشد و مراد از دعوت آنان، الزام ایشان به حضور در جلسات و اظهار نظر در مورد طرح یا لایحه قبل از تصویب آن در مجلس باشد، این مصوبه مغایر با اصول (۹۴) و (۱۱۲) قانون اساسی خواهد بود؛ زیرا طبق اصل (۹۴)، وظیفه‌ی شورای نگهبان صرفاً بررسی مصوبات مجلس از جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و موازین شرعی است و تکلیفی مبنی بر اظهار نظر در مورد لوایح و طرح‌ها در جلسات کارشناسی و قبل از تصویب در مجلس ندارد. همچنین بر اساس اصل (۱۱۲)، مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعضای این نهاد، صرفاً مکلف به رفع اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در خصوص مصوبات اختلافی است و وظیفه‌ای نسبت به حضور در جلسات کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس ندارند.

نظر شورای نگهبان

در ماده (۲) موضوع الحاق ماده (۱۴۵ مکرر)، نظر به اینکه منظور از نمایندگان مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان روشن نیست و همچنین مشخص نیست آیا حضور نمایندگان مذکور الزام‌آور است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۶- ماده (۱۵۱) قانون^۱ به شرح زیر اصلاح و در صدر جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۱۲)،^۲ پس از عبارت «سخنگوی کمیسیون اصلی» عبارت «حداکثر ده دقیقه» جایگزین «حداکثر پنج دقیقه» و تبصره (۱) بند (الف) آن و همچنین ماده (۱۵۲) حذف می‌شود:

ماده ۱۵۱-

الف) ...

ب) در صورت تصویب کلیات، رسیدگی به جزئیات طرح‌ها و لوایح در جلسه رسمی مجلس به شرح زیر خواهد بود:

۱- گزارش کمیسیون اصلی در خصوص ماده واحده یا هر یک از مواد و اجزای آن به ترتیب مواد توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه مجلس قرائت می‌شود. در صورتی که نسبت به ماده واحده یا هر یک از مواد و اجزای آن پیشنهاد چاپ‌شده وجود داشته باشد ابتدا مصوبه کمیسیون اصلی در آن مورد رسیدگی می‌شود و در صورت وجود مخالف، یک نفر مخالف و یک نفر موافق و پس از آن نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر یک حداکثر پنج دقیقه صحبت خواهند کرد و نسبت به مصوبه کمیسیون اصلی رأی‌گیری می‌شود.

۲- ...

۱. ماده (۱۵۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ با اصلاحات بعدی: «ماده ۱۵۱- هنگامی که گزارش کمیسیون‌های ذی‌ربط در خصوص طرح یا لایحه عادی برای شور اول در جلسه علنی مطرح می‌گردد، درباره نقاط ضعف و قوت، نقایص و امتیازات و لزوم یا عدم لزوم آن طرح و لایحه در کلیات مذاکره شود و پس از آن نسبت به اصل طرح یا لایحه رأی‌گیری به عمل می‌آید. در صورت تصویب کلیات، جهت رسیدگی در شور دوم به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌شود.»

۲. بند (الف) ماده (۱۱۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ با اصلاحات بعدی: «ماده ۱۱۲- ترتیب و مدت نطق بدین شرح است:

الف- مدت نطق در جلسه علنی به شرح زیر خواهد بود:

۱- ...

۲- در مورد کلیات هر طرح یا لایحه، ابتدا سخنگوی کمیسیون اصلی حداکثر پنج دقیقه گزارش می‌دهد، پس از آن حداکثر سه نفر مخالف و سه نفر موافق به ترتیب یک نفر مخالف و یک نفر موافق و سپس نماینده دولت و پس از آن سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر پنج دقیقه صحبت می‌کنند.

تبصره ۱- ...»

دیدگاه مغایرت

الف) مفهوم جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس آن است که اگر نسبت به ماده واحده پیشنهاد چاپ شده وجود داشته باشد ابتدا مصوبه‌ی کمیسیون اصلی در آن مورد به رأی گذاشته می‌شود و تنها در صورتی که پیشنهاد کمیسیون رأی نیاورد، پیشنهادها‌ی نمایندگان مطرح می‌شود. به عبارت دیگر، بررسی پیشنهادها و توضیحات نمایندگان منوط به آن است که پیشنهاد کمیسیون اصلی رأی نیاورد. این در حالی است که بر اساس اصل (۸۴) قانون اساسی هر نماینده حق دارد در همه‌ی مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر کند و این موضوع که اظهار نظر نماینده و استماع پیشنهاد وی در خصوص طرح یا لایحه مقید به رأی نیاوردن پیشنهاد کمیسیون اصلی شود، مغایر با اصل (۸۴) قانون اساسی است. ممکن است گفته شود چاپ نظرات و پیشنهادها‌ی نمایندگان و توزیع آن برای تحقق حق پیش‌بینی شده برای نمایندگان در اصل (۸۴) قانون اساسی کافی است، حال آنکه از آنجا که در پیشنهادها‌ی چاپ شده، استدلال‌ها، مبانی و توجیحات آن پیشنهاد ذکر نمی‌شود، در اکثر مواقع نمایندگان به آن پیشنهاد توجهی ندارند و لذا در عمل حق اظهار نظر نمایندگان سلب خواهد شد.

ب) با توجه به اینکه جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس، پیشنهادها‌ی نمایندگان در مورد طرح‌ها و لوایح را به نحو مطلق موضوع رأی‌گیری دانسته است، جزء مذکور مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی است. توضیح آنکه گرچه طبق اصل (۷۱) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل قانون وضع کند، لیکن به صراحت همین اصل، این قانون‌گذاری باید در حدود مقرر در قانون اساسی باشد. یکی از این حدود مقرر، اصل (۷۴) قانون اساسی است که ابتکار قانون‌گذاری مجلس را از دو طریق ارسال لایحه توسط دولت و پیشنهاد طرح توسط نمایندگان دانسته است. حال در صورتی که مجموعه‌ی پیشنهادها‌ی نمایندگان منتهی به قلب ماهیت یک لایحه یا طرح بشود، این موضوع برخلاف فرایند قانون‌گذاری پیش‌بینی شده در اصل (۷۴) خواهد بود. بنابراین، از آنجا که در جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی، اطلاق رأی‌گیری در مورد پیشنهادها‌ی نمایندگان حتی در جایی که پیشنهادها‌ی نمایندگان منجر به قلب ماهیت یک لایحه یا طرح شود، جایز دانسته شده است، جزء مزبور مغایر با اصل (۷۴) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) حکم مقرر در جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مبنی بر تقدیم رأی‌گیری پیشنهاد کمیسیون اصلی مغایر با اصل (۸۴) قانون اساسی نیست؛ زیرا مجلس در جزء (۱) بند (ب) چاپ و توزیع پیشنهادها‌ی نمایندگان را برای اطلاع سایر نمایندگان از آن

پیشنهاد کافی دانسته است تا در صورتی که ایشان آن پیشنهاد را مناسب‌تر دانستند، با رأی ندادن به پیشنهاد کمیسیون اصلی، آن پیشنهاد را در دستور بررسی قرار دهند. از طرفی، پیشنهادهای چاپ‌شده خالی از توضیح و استدلال نیست و لذا نمایندگان از ادله‌ی توجیهی پیشنهاد چاپ‌شده نیز مطلع خواهند شد. بنابراین، از آنجا که جزء مذکور محدودیتی در اظهار نظر نمایندگان و استماع پیشنهاد آنان ایجاد نکرده است، مغایرتی با اصل (۸۴) قانون اساسی ندارد.

ب) گرچه طبق اصل (۸۴) قانون اساسی هر نماینده حق دارد در همه‌ی مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر کند، لیکن این موضوع بدین معنا نیست که این حق باید در هر کدام از فرایندهای مربوط به رسیدگی به طرح و لایحه حفظ شود، بلکه مراد آن است که در جایی که مجلس به نماینده حق اظهار نظر می‌دهد، اظهار نظر وی محدود به برخی از مسائل نشود و صلاحیت اظهار نظر در مورد تمام مسائل را دارا باشد. لذا همین مقدار که در هر مرحله از فرایند رسیدگی به طرح و لایحه امکان اظهار نظر نماینده پیش‌بینی شود کافی است، ولو اینکه در جلسه‌ی علنی نباشد. بنابراین از آنجا که نمایندگان می‌توانند پیشنهادهای خود را به صورت کتبی به کمیسیون ارائه دهند یا نظرات و پیشنهادهای خود را بدون محدودیت در کمیسیون مطرح کنند، حق اظهار نظر آنان در مورد طرح‌ها و لوایح حفظ شده است. بر همین اساس، حکم مقرر در جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مبنی بر تقدیم رأی‌گیری پیشنهاد کمیسیون اصلی، به معنای ایجاد محدودیت در اظهار نظر نمایندگان نیست و لذا از این حیث، مغایرتی با اصل (۸۴) قانون اساسی ندارد.

ج) گرچه طبق اصل (۸۴) قانون اساسی هر نماینده حق دارد در همه‌ی مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر کند، لیکن مطابق اصل (۶۶) قانون اساسی امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به وسیله‌ی آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس معین می‌شود. لذا این حق مجلس است که بر اساس آیین‌نامه‌ی داخلی خود، در خصوص نحوه‌ی اظهار نظر نمایندگان تصمیم‌گیری کند تا امکان استفاده‌ی بهینه از زمان محدود جلسات مجلس برای انجام بهتر وظایف مجلس فراهم شود. بر این اساس، از آنجا که در آیین‌نامه‌ی داخلی، امکان اظهار نظر کتبی و شفاهی نمایندگان در کمیسیون‌های مجلس پیش‌بینی شده است، نمی‌توان حکم مقرر در جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مبنی بر تقدیم رأی‌گیری پیشنهاد کمیسیون اصلی را به معنای ایجاد محدودیت در اظهار نظر نمایندگان تلقی کرد و آن را مغایر با اصل (۸۴) قانون اساسی دانست.

د) اصل (۷۴) قانون اساسی مقرر نکرده است که مصوبه‌ی مجلس همان لایحه‌ی دولت یا طرح پیشنهادی نمایندگان است، بلکه این اصل در مقام بیان آن است که پیشنهادی که به مجلس داده می‌شود یا در قالب «لایحه» است و یا در قالب «طرح». بدیهی است که نمایندگان مجلس الزامی به

پذیرش لایحه یا طرح ندارند و می‌توانند طرح یا لایحه را به کلی رد کنند یا آن را با اعمال تغییرات کلی تصویب کنند. تنها استثنایی که در این خصوص وجود دارد، تغییر در شاکله‌ی لایحه‌ی بودجه‌ی دولت توسط نمایندگان است که طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل (۵۲) قانون اساسی،^۱ چنین تغییری صحیح نیست. بنابراین، در جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی، اطلاق رأی‌گیری در مورد پیشنهادهای نمایندگان حتی در جایی که پیشنهادهای نمایندگان منجر به قلب ماهیت یک لایحه یا طرح شود، مغایرتی با اصل (۷۴) قانون اساسی ندارد.

دیدگاه ابهام

با توجه به اینکه در جزء (۱) بند (ب) ماده (۱۵۱) اصلاحی، مشخص نیست آیا نظرات و استدلال‌های نمایندگان پیشنهاد دهنده، به پیوست پیشنهاد چاپ شده و قبل از رأی‌گیری به اطلاع نمایندگان مجلس می‌رسد یا خیر، این جزء واجد ابهام است؛ زیرا اگر نظرات نمایندگان پیشنهاد دهنده، به پیوست پیشنهاد چاپ شده و قبل از رأی‌گیری به اطلاع نمایندگان مجلس نرسد، جزء (۱) بند مزبور به دلیل اینکه حق نمایندگان پیشنهاد دهنده را در اظهار نظر و بیان استدلال خود سلب می‌کند، مغایر با اصل (۸۴) قانون اساسی خواهد بود؛ زیرا مطابق این اصل هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه‌ی مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر کند.

نظر شورای نگهبان

ماده (۶)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۸- یک ماده به عنوان ماده (۱۵۴ مکرر) به شرح زیر به قانون الحاق می‌شود:

ماده ۱۵۴ مکرر- طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشد، پس از تصویب کلیات، تا قبل از پایان رسیدگی به جزئیات چنانچه بیش از یک‌دوم مجموع نمایندگان با ارائه درخواست کتبی به هیئت رئیسه مجلس تقاضای تصویب کل یا بیش از مجموع پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص از طرح و لایحه را بدون طرح پیشنهادهای چاپ‌شده داشته باشند، در این صورت با صحبت یکی از

۱. متن استفساریه: «آیا تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد، به وسیله طرح قانونی، با توجه به

اصل (۵۲) قانون اساسی امکان‌پذیر است یا خیر؟»

نظریه‌ی تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان: «... تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل (۵۲) قانون اساسی می‌باشد.»

درخواست‌کنندگان و صحبت دو مخالف و دو موافق به ترتیب یک مخالف و یک موافق، هر کدام حداکثر پنج دقیقه، پیشنهاد تصویب کل مواد یا مواد یا تبصره‌ها و اجزای تعیین‌شده به رأی گذاشته می‌شود. در صورت تصویب با رأی دوسوم نمایندگان حاضر مجلس در همان جلسه یا جلسه بعدی، کل مواد یا مواد، تبصره‌ها و یا اجزای مشخص‌شده به ترتیب توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه مجلس به صورت کامل قرائت می‌شود. سپس پنج نفر مخالف و پنج نفر موافق از نمایندگان به ترتیب یک مخالف و یک موافق و در صورت لزوم نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر ده دقیقه صحبت می‌کنند و سپس رأی‌گیری به عمل می‌آید و با دوسوم آراء نمایندگان حاضر تصویب می‌شود. در صورت تصویب کل مواد، مصوبه مجلس در اجرای اصل نود و چهارم (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می‌شود و چنانچه مواد یا تبصره‌ها یا اجزای مشخص‌شده به تصویب برسند، مابقی مواد یا تبصره‌ها یا اجزاء طبق ماده (۱۵۱) رسیدگی می‌شود و در صورت عدم تصویب کل مواد یا بیش از پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص، پیشنهادهای جدید در جلسه پذیرفته می‌شود و یا تعدادی از مواد یا تبصره‌ها یا اجزاء به تشخیص رئیس جلسه برای رسیدگی به کمیسیون اصلی ارجاع می‌گردد و برای باقیمانده مواد یا تبصره‌ها یا اجزاء رأی‌گیری می‌شود.

دیدگاه مغایرت

الف) مستفاد از ماده (۸) این مصوبه آن است که در خصوص طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشد، امکان اظهار نظر همه‌ی نمایندگان مجلس به صورت مجزا نسبت به تک تک مواد طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده وجود ندارد. همچنین به جز پنج نفر مخالف و موافقی که در ابتدای بررسی طرح یا لایحه صحبت خواهند کرد، امکان ارائه‌ی پیشنهادات نمایندگان - به جز در مورد عدم تصویب کل مواد- و اظهار نظر آن‌ها نسبت به تک تک مواد مقدور نمی‌باشد. در حالی که آنچه از اصول قانون اساسی نظیر اصل (۵۸)، (۷۱) و سایر اصول مربوط به صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی استفاده می‌شود این است که کیفیت و نحوه‌ی اخذ رأی نمایندگان پیرامون طرح‌ها و لوایح در اعمال حق قوه‌ی مقننه دارای اهمیت است؛ لذا باید به نحوی مقرر شود که امکان اظهار نظر نمایندگان در خصوص طرح‌ها و لوایح وجود داشته باشد و آن اظهار نظر در رأی‌گیری نهایی مؤثر واقع شود. بنابراین، از آنجا که ترتیب مقرر در این ماده برای تصویب طرح‌ها و لوایح مبین رأی واقعی همه‌ی نمایندگان نسبت به تک تک مواد طرح یا لایحه نیست، این ماده مغایر با اصول متعدد قانون اساسی همچون اصل (۵۸) و (۷۱) ناظر بر صلاحیت تک تک نمایندگان مجلس نسبت به امر قانون‌گذاری است.

ب) مستفاد از ماده (۸) این مصوبه آن است که کل مواد یا مواد یا تبصره‌ها و اجزای تعیین‌شده‌ی طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشند بدون ارجاع به کمیسیون به رأی گذاشته می‌شود. این در حالی است که مقتضای اصول متعدد قانون اساسی در خصوص صلاحیت نمایندگان مجلس نسبت به قانون‌گذاری آن است که قبل از بررسی طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده در صحن علنی مجلس، آن طرح یا لایحه باید قبلاً برای بررسی کارشناسی به کمیسیون ارسال شود؛ چه آنکه عدم ارسال طرح‌ها و لوایحی موضوع این ماده - که بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء دارند- به کمیسیون، فرصت بررسی دقیق و کارشناسی طرح‌ها و لوایح توسط نمایندگان را گرفته و در نتیجه، اعمال صحیح قوه‌ی مقننه نسبت به قانون‌گذاری را مخدوش خواهد کرد. بنابراین، از آنجا که ترتیب مقرر در این ماده برای تصویب طرح‌ها و لوایح مبین رأی درست و واقعی نمایندگان نسبت به مواد طرح یا لایحه نیست، این ماده مغایر با اصول متعدد قانون اساسی مبنی بر صلاحیت نمایندگان مجلس نسبت به قانون‌گذاری است.

ج) وفق ماده (۸) این مصوبه، نظر مخالف و موافق و نیز پیشنهاد‌های نمایندگان در مورد جزء جزء طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشند در صورت موافقت دوسوم نمایندگان در صحن علنی مجلس ابراز نخواهد شد. این در حالی است که مطابق اصل (۸۴) قانون اساسی هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه‌ی مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر کند. بنابراین از آنجا که این ماده مستلزم آن است که حق نمایندگان، به ویژه نمایندگان پیشنهاد دهنده در اظهار نظر و بیان استدلال خود در صحن علنی مجلس نادیده گرفته شود، ماده‌ی مزبور مغایر با اصل (۸۴) قانون اساسی است.

د) مستفاد از ماده (۸) این مصوبه آن است که در خصوص طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشد، به جز پنج نفر مخالف و موافقی که در ابتدای بررسی طرح یا لایحه صحبت خواهند کرد، امکان اظهار نظر همه‌ی نمایندگان مجلس به صورت مجزا نسبت به تک تک مواد طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده وجود ندارد. این در حالی است که طبق اصول متعدد قانون اساسی، هدف از تشکیل مجلس شورای اسلامی، تصمیم‌گیری بر اساس خرد جمعی و مشورت همه‌ی نمایندگان در خصوص جزء جزء موضوعات مختلف از جمله طرح‌ها و لوایح تقدیمی به مجلس است. یکی از این اصول، بند (۸) اصل (۳) قانون اساسی است که مشارکت عامه‌ی مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش را از جمله رسالت‌های حکومت اسلامی دانسته است. بدیهی است، عبارت «مشارکت عامه‌ی مردم» در این بند شامل مشارکت همه‌ی نمایندگان مجلس در اظهار نظر پیرامون طرح‌ها و لوایح است. بنابراین، از آنجا که ترتیب مقرر در این ماده برای تصویب طرح‌ها و لوایح مبین مشارکت و اظهار

نظر همه‌ی نمایندگان نسبت به تک تک مواد طرح یا لایحه نیست، این ماده مغایر با بند (۸) اصل (۳) است. لذا لازم است این ماده به نحوی اصلاح شود که در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه همه‌ی نمایندگان مشارکت داشته و نسبت به هر ماده به صورت مجزا و انحصاری تصمیم‌گیری شود.

ه) با توجه به اینکه لوایح و طرح‌های موضوع ماده (۸) این مصوبه، دارای تعداد زیادی ماده، تبصره و یا جزء است، در این ماده اختصاص حداکثر ده دقیقه برای اظهار نظر مخالفان و موافقان (جمعاً ده نفر) جهت بررسی و تصویب کل طرح یا لایحه، زمان بسیار کمی بوده و امکان بررسی دقیق و کارشناسی لوایح و طرح‌ها را غیر ممکن می‌کند. این در حالی است که مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی نظیر اصل (۵۸) این است که کیفیت و نحوه‌ی بررسی طرح‌ها و لوایح توسط نمایندگان در اعمال حق قوه‌ی مقننه دارای اهمیت است؛ لذا باید به نحوی مقرر شود که بررسی دقیق و کارشناسی‌شده‌ی طرح یا لایحه برای هر نماینده وجود داشته باشد. بنابراین، از آنجا که زمان اختصاص داده‌شده در این ماده برای بررسی طرح‌ها و لوایح کافی نیست، این ماده مغایر با اصول متعدد قانون اساسی نظیر اصل (۵۸) است.

و) بر اساس بند (۴) اصل (۳) قانون اساسی یکی از رسالت‌های حکومت اسلامی، تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان است. این در حالی است که ترتیب مقرر در ماده‌ی حاضر برای تصویب طرح‌ها و لوایح از دو جهت مغایر با بند مذکور است: از یک طرف، مستفاد از این ماده آن است که کل مواد یا مواد یا تبصره‌ها و اجزای تعیین‌شده‌ی طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشند بدون ارجاع به کمیسیون به رأی گذاشته می‌شود، حال آنکه ارجاع طرح‌ها و لوایح مذکور به کمیسیون می‌تواند زمینه‌ی تتبع و دقت نظر نمایندگان پیرامون طرح‌ها و لوایح را دو چندان کند. از طرف دیگر، زمان اختصاص داده‌شده برای اظهار نظر نمایندگان بسیار محدود است و این موضوع باعث کاهش دقت نظر و تتبع لازم نمایندگان پیرامون مواد یا تبصره‌ها و اجزای طرح‌ها و لوایح خواهد بود. بنابراین، ترتیب مقرر در این ماده برای تصویب طرح‌ها و لوایح مغایر با بند (۴) اصل (۳) قانون اساسی است.

ز) بر اساس اصول (۹۴) و (۹۵) قانون اساسی حداکثر مهلت شورای نگهبان جهت بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر انطباق آنها با موازین اسلام و قانون اساسی با احتساب امکان استمهال شورا از مجلس، بیست روز از تاریخ وصول مصوبه‌ی مجلس است. همچنین مستفاد از اصول مربوط به شورای نگهبان در قانون اساسی آن است که این شورا موظف است در مورد هر یک از مصوبات مجلس پس از تطبیق جزء جزء آنها با موازین شرع و قانون

اساسی در خصوص آن مصوبه اظهار نظر کند. این در حالی است که با توجه به اینکه لوایح و طرح‌های موضوع ماده (۸) این مصوبه، واجد تعداد زیادی ماده، تبصره و یا جزء است، در عمل امکان بررسی دقیق و کارشناسی شده لوایح و طرح‌های مزبور توسط شورای نگهبان ظرف مدت بیست روز وجود نخواهد داشت. در نتیجه، شورای نگهبان نمی‌تواند صلاحیت خود مبنی بر انطباق مصوبات مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی را به‌ویژه در مورد طرح‌ها و لوایح مفصل اعمال کند. بنابراین اطلاق این ماده نسبت به در مواردی که در مهلت مقرر، بررسی و اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به طرح یا لایحه مصوب به نحو مناسب امکان‌پذیر نباشد، مغایر با قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) طبق ماده (۱۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، رئیس مجلس موظف است یک نسخه از طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌فوریتی را پس از اعلام وصول به کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی جهت رسیدگی به مواد مرتبط و همچنین به مرکز پژوهش‌های مجلس جهت رسیدگی و اظهار نظر کارشناسی ارجاع کند. به بیان دیگر، این ماده که حاکم بر سایر مواد قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس از جمله ماده‌ی حاضر است، رئیس مجلس را موظف می‌کند بلافاصله بعد از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح، مراتب را جهت بررسی و اظهار نظر کارشناسی به کمیسیون‌ها ارسال کند. نتیجه‌ی چنین الزامی، ایجاد فرصت اظهار نظر دقیق و جزء جزء نسبت به مفاد طرح‌ها و لوایح به نمایندگان مجلس است. بنابراین آنچه که در ماده (۸) این مصوبه در خصوص امکان تصویب جمعی و کلی طرح‌ها و لوایح آمده است به معنای نفی ترتیب مقرر در ماده (۱۴۵) قانون آیین‌نامه و عدم ارسال طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌های مزبور نیست. ضمن آنکه تا وقتی یک طرح یا لایحه به کمیسیون ارسال نشده باشد، اساساً در دستور کار مجلس قرار نمی‌گیرد. لذا در این ماده مراد از عبارت «تا قبل از پایان رسیدگی به جزئیات»، رسیدگی به جزئیات طرح یا لایحه در کمیسیون است. بنابراین نمی‌توان ترتیب مقرر در این ماده برای بررسی طرح‌ها و لوایح را با ایراد یا ابهامی مواجه دانست.

ب) گرچه مستفاد از ماده (۸) این مصوبه آن است که طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشند، بدون ارجاع به کمیسیون کل مواد یا مواد یا تبصره‌ها و اجزای تعیین‌شده به رأی نمایندگان مجلس گذاشته می‌شود، لیکن اولاً ضرورتی بر لزوم ارجاع همه‌ی طرح‌ها و لوایح به کمیسیون وجود ندارد بلکه آنچه مهم است بررسی مواد طرح یا لایحه توسط نمایندگان است که این موضوع، در این مصوبه نفی نشده است. ثانیاً عدم ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون، با هیچ یک از اصول قانون اساسی مغایرتی ندارد تا حکم این ماده در خصوص عدم ارجاع طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌ها، در چارچوب تعیین‌شده در این ماده، با اشکالی مواجه باشد.

ج) از آنجا که بنا به تصریح این ماده، قبل از رأی‌گیری در مورد هر ماده یا تبصره یا جزء، پنج نفر از نمایندگان به عنوان مخالف و پنج نفر به عنوان موافق و در صورت لزوم نماینده‌ی دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر ده دقیقه صحبت می‌کنند، لذا زمان کافی جهت اظهار نظر نمایندگان در خصوص طرح‌ها و لوایح داده شده است. بنابراین، با توجه به پیش‌بینی اظهار نظر نمایندگان در مورد طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده، نمی‌توان این ماده را به دلیل سلب صلاحیت قانون‌گذاری نمایندگان مغایر با اصول قانون اساسی از جمله اصول (۵۸)، (۷۱) و (۸۴) دانست.

دیدگاه ابهام

الف) در ماده (۱۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بر ارسال کلیه طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌فوریتی به کمیسیون‌های اصلی و فرعی توسط رئیس مجلس تأکید شده است. این در حالی است که مستفاد از ماده (۸) این مصوبه آن است که کل مواد یا مواد یا تبصره‌ها و اجزای تعیین‌شده‌ی طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشند بدون ارجاع به کمیسیون به رأی گذاشته می‌شود. نکته‌ای که در اینجا باعث ابهام است آن است که مشخص نیست آیا ماده (۱۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مبنی بر ارسال کلیه طرح‌ها و لوایح عادی و یک‌فوریتی به کمیسیون‌های اصلی و فرعی توسط رئیس مجلس بر ماده (۸) این مصوبه همچنان حاکم است یا خیر. به عبارت دیگر، مشخص نیست که آیا قبل از بررسی طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده در صحن علنی مجلس، آن طرح یا لایحه قبلاً برای بررسی کارشناسی به کمیسیون ارسال می‌شود یا خیر. بدیهی است، در صورتی که ماده (۸) این مصوبه مخصص ماده (۱۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس تلقی شود و در نتیجه لزومی بر ارسال طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده به کمیسیون نباشد، ترتیب مقرر در ماده (۸) برای بررسی طرح یا لایحه مغایر با اصول متعدد قانون اساسی در خصوص صلاحیت نمایندگان مجلس نسبت به قانون‌گذاری خواهد بود؛ زیرا عدم ارسال طرح‌ها و لوایحی موضوع این ماده - که بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء دارند- به کمیسیون، فرصت بررسی دقیق و کارشناسی طرح‌ها و لوایح توسط نمایندگان را گرفته و در نتیجه، اعمال صحیح قوه‌ی مقننه نسبت به قانون‌گذاری را مخدوش خواهد کرد. بنابراین، از آنجا که مشخص نیست آیا ماده (۱۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بر ماده (۸) حاکم است یا اینکه عموم ماده (۱۴۵) توسط ماده (۸) تخصیص زده شده است، ماده‌ی حاضر دارای ابهام است و از این جهت، اظهار نظر شورا در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت این ماده با قانون اساسی، منوط به رفع این ابهام از سوی مجلس است.

ب) بر اساس این ماده، طرح‌ها و لوایحی که در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشد، پس از تصویب کلیات، تا قبل از پایان رسیدگی به جزئیات چنانچه بیش از یک‌دوم

مجموع نمایندگان تقاضای تصویب کل یا بیش از مجموع پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص از طرح و لایحه را داشته باشند، پیشنهاد تصویب کل مواد یا مواد یا تبصره‌ها و اجزای تعیین شده به رأی گذاشته می‌شود. نکته‌ای که در اینجا وجود دارد آن است که در این ماده معلوم نیست مراد از عبارت «تا قبل از پایان رسیدگی به جزئیات» چیست؟ آیا منظور، رسیدگی به جزئیات طرح یا لایحه در کمیسیون است یا صحن مجلس؟ بدیهی است در صورتی که منظور از این عبارت، رسیدگی به جزئیات طرح یا لایحه در صحن مجلس باشد، و در نتیجه لزومی به ارسال طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده به کمیسیون نباشد، ترتیب مقرر در ماده‌ی حاضر برای بررسی طرح‌ها و لوایح مغایر با اصول متعدد قانون اساسی در خصوص صلاحیت نمایندگان مجلس نسبت به قانون‌گذاری خواهد بود؛ زیرا عدم ارسال طرح‌ها و لوایحی موضوع این ماده - که بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء دارند- به کمیسیون، فرصت بررسی دقیق و کارشناسی طرح‌ها و لوایح توسط نمایندگان را گرفته و در نتیجه، اعمال صحیح قوه‌ی مقننه نسبت به قانون‌گذاری را مخدوش خواهد کرد. بنابراین، از آنجا که مشخص نیست آیا عبارت «تا قبل از پایان رسیدگی به جزئیات»، ناظر بر رسیدگی به جزئیات طرح یا لایحه در کمیسیون است یا صحن مجلس، ماده‌ی حاضر دارای ابهام است و نمی‌توان در خصوص آن اظهار نظر کرد. در صورتی که مجلس عبارت «در این صورت مصوبه کمیسیون» را به صدر این ماده اضافه کند، ابهام مذکور برطرف خواهد شد.

نظر شورای نگهبان

اطلاق ماده (۸) موضوع الحاق ماده (۱۵۴ مکرر)، با توجه به تبصره (۲) ماده (۱۴۵)، نسبت به مواردی که مصوبه به تصویب کمیسیون نرسد و یا نظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء و نیز پیشنهادات نمایندگان استماع نشود، اشکال دارد. به علاوه نظر به اینکه از اصول متعدد قانون اساسی شورایی بودن امور مجلس استفاده می‌شود، لازم است رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه به صورت انحلالی انجام گیرد. همچنین در مواردی که طرح یا لایحه شامل مواد و اجزاء متعدد کثیری می‌باشد، تصویب مجموعی و کل آن با عنایت به تعداد مخالفین و موافقین و زمان مقرر برای آنان از این جهت نیز واجد اشکال می‌باشد. مضافاً از آنجا که مستفاد از اصول قانون اساسی مربوط به شورای نگهبان، این شورا موظف است عدم مغایرت هر یک از قوانین را پس از تطبیق جزء جزء آنها به صورت انحلالی با شرع و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد، اطلاق آن در مواردی که در مهلت مقرر بررسی و اظهار نظر به نحو مذکور امکان‌پذیر نباشد، مغایر قانون اساسی است.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۴/۲ (مرحله دوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۴/۱۰

[ماده (۱۴۵ مکرر) موضوع ماده (۲) به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به عنوان تبصره (۱) به آن الحاق و شماره تبصره‌های بعد به ترتیب اصلاح می‌شود:]

ماده ۱۴۵ مکرر- همزمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه، کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانون‌گذاری و پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه‌شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانون‌گذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.

تبصره ۱- چنانچه رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس از مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان جهت معرفی نماینده خود برای حضور در کارگروه موضوع این ماده دعوت به عمل آورد، مراجع مذکور در صورت تمایل می‌توانند شخص یا اشخاصی را از اعضاء یا غیر اعضاء به مرکز معرفی کنند. عدم معرفی یا حضور نیافتن نمایندگان مذکور، مانع از تشکیل کارگروه نیست.

دیدگاه عدم مغایرت

شورای نگهبان در اظهار نظر مرحله‌ی اول خود نسبت به این ماده، آن را از دو جهت واجد ابهام تشخیص داد؛ اول از این جهت که منظور از «نمایندگان مجمع تشخیص مصلحت نظام و

شورای نگهبان» در این ماده روشن نیست و دوم از این جهت که مشخص نیست آیا حضور نمایندگان مذکور در این کارگروه، الزام‌آور است یا خیر. در این مصوبه‌ی اصلاحی، نمایندگان مجلس به منظور رفع این ابهام‌ها، ضمن حذف عبارت «و با دعوت نمایندگانی از مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان برای رسیدگی به طرح یا لایحه ارجاعی» از متن ماده، تبصره (۱) را به این ماده الحاق کرده‌اند که به موجب آن معرفی نماینده از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان به مرکز پژوهش‌های مجلس اختیاری بوده و در صورت معرفی نماینده، آن نماینده می‌تواند اعم از عضو یا غیر عضو مجمع یا شورا باشد. بنابراین، با توجه به اصلاحات صورت گرفته، از آنجا که شائبه‌ی مغایرت این ماده با قانون اساسی از جهت احتمال افزودن تکلیفی جدید فراتر از تکالیف مقرر در قانون اساسی برای اعضای شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، برطرف شده است.

نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با قانون اساسی و موازین شرع شناخته نشد.

[ماده (۱۵۴ مکرر) موضوع ماده (۸) به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

ماده ۱۵۴ مکرر- چنانچه گزارش کمیسیون‌های اصلی در مجموع بیش از پنجاه ماده، تبصره یا جزء داشته باشد، پس از تصویب کلیات در مجلس تا قبل از رسیدگی به جزئیات هرگاه بیش از یک‌دوم مجموع نمایندگان با ارائه درخواست کتبی به هیئت رئیسه مجلس تقاضای تصویب کل یا بیش از مجموع پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص را که فاقد پیشنهاد بوده و یا کلیه پیشنهاددهندگان جزء درخواست‌کنندگان کتبی باشد مطرح نمایند، در این صورت با صحبت یکی از درخواست‌کنندگان و صحبت دو مخالف و دو موافق به ترتیب یک مخالف و یک موافق، هرکدام حداکثر پنج دقیقه پیشنهاد تصویب کل مواد، تبصره‌ها و یا اجزای تعیین شده به رأی گذاشته می‌شود و در صورت تصویب با رأی دوسوم نمایندگان حاضر در مجلس در همان جلسه یا جلسه بعدی، کل مواد یا مجموع بیش از پنجاه ماده یا تبصره یا اجزای مشخص شده مرتبط به هم با صحبت هفت نفر مخالف و هفت نفر موافق از نمایندگان به ترتیب یک مخالف و یک موافق و در صورت لزوم نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون هر کدام حداکثر ده دقیقه صحبت می‌کنند، سپس مواد مرتبط به هم توسط یکی از اعضای هیئت رئیسه قرائت می‌شود و رأی‌گیری به عمل می‌آید و برای ماده و یا مواد غیرمرتبط نیز جداگانه رأی‌گیری خواهد شد. چنانچه بعضی مواد غیرمرتبط، خود دارای موضوع واحد و مرتبط

به هم باشند به همین ترتیب به صورت یکجا در مورد آنها رأی‌گیری می‌شود. در صورت تصویب کل مواد، مصوبات به نحو مقتضی جهت بررسی غیر رسمی در اختیار شورای نگهبان قرار می‌گیرد و ارسال رسمی آن پس از هماهنگی با دبیر شورای نگهبان انجام می‌شود. در صورتی که مواد یا تبصره‌ها یا اجزای مشخص شده به تصویب برسند، مابقی مواد یا تبصره‌ها یا اجزاء، طبق ماده (۱۵۱) مورد رسیدگی قرار می‌گیرند و در صورت عدم تصویب کل مواد یا بیش از پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص، پیشنهادهای جدید در جلسه پذیرفته می‌شود و یا تعدادی از مواد یا تبصره‌ها یا اجزاء به تشخیص رئیس جلسه برای رسیدگی به کمیسیون اصلی ارجاع می‌گردد و برای باقیمانده مواد یا تبصره‌ها یا اجزاء رأی‌گیری می‌شود.

دیدگاه مغایرت

الف) بر اساس قسمت دوم ایراد پیشین شورای نگهبان به این ماده، رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه باید به صورت انحلالی انجام گیرد. از آنجا که مجلس اصلاح مستقلی در این خصوص انجام نداده است و اصلاحات انجام شده در این ماده که اعمال ترتیب موضوع این ماده را مقید به موارد خاصی کرده است نیز تأمین‌کننده رأی‌گیری در خصوص هر یک از مواد و اجزاء طرح یا لایحه به صورت انحلالی نیست، بنابراین ایراد سابق شورا در این خصوص کماکان به قوت خود باقی است.

ب) شورای نگهبان در قسمت سوم ایرادات قبلی خود نسبت به این ماده، تصویب مجموعی طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده را با توجه به تعداد مخالفین و موافقین و زمان مقرر برای آنان در مواردی که طرح یا لایحه شامل مواد و اجزاء متعددی است واجد اشکال دانست. لذا مجلس در این مصوبه‌ی اصلاحی سعی کرده است تا با افزایش تعداد موافقین و مخالفین مجموع مواد مورد نظر از پنج نفر به هفت نفر، این ایراد را برطرف کند؛ لیکن با توجه به عدم تعیین سقف جهت تعداد موادی که به صورت مجموعی به تصویب خواهند رسید - که می‌تواند به عنوان مثال در مورد طرح تجارت تا بیش از (۱۰۰۰) ماده نیز باشد- ایراد قبلی شورا همچنان به طور کامل برطرف نشده است. همچنین افزایش تعداد موافقین و مخالفین از پنج نفر به هفت نفر نیز نمی‌تواند رافع ایراد شورا باشد؛ زیرا علی‌الاصول موافقین و مخالفین باید به تناسب مواد و اجزاء مورد بررسی، مشخص شده و صحبت کنند.

ج) مجلس به منظور رفع ایراد قبلی شورای نگهبان نسبت به این ماده، مبنی بر عدم امکان بررسی و تطبیق جزء جزء این مصوبات با موازین شرع و قانون اساسی و اظهار نظر به صورت انحلالی توسط شورای نگهبان، در مواردی که مهلت مقرر قانونی (حداکثر بیست روز) کافی

نباشد، عبارت «در صورت تصویب کل مواد، مصوبات به نحو مقتضی جهت بررسی غیر رسمی در اختیار شورای نگهبان قرار می‌گیرد و ارسال رسمی آن پس از هماهنگی با دبیر شورای نگهبان انجام می‌شود» را به ذیل ماده (۸) اضافه کرده است؛ لیکن به‌رغم این اصلاح، ایراد قبلی شورا کماکان به قوت خود باقی است؛ زیرا هر گاه مجلس نسبت به ارسال مصوبه‌ی خود به شورا اقدام کند، بر اساس اصول (۹۴) و (۹۵) قانون اساسی، شورا حداکثر بیست روز برای اظهار نظر پیرامون آن مصوبه مهلت دارد؛ خواه مجلس آن مصوبه را با عنوان «مصوبه‌ی رسمی» به شورا ارسال کرده باشد خواه با عنوان «مصوبه‌ی غیر رسمی». ضمن اینکه اساساً استفاده از تعبیر «بررسی غیر رسمی» و «ارسال رسمی» در ماده‌ی اصلاحی، مغایر با اصل (۹۴) قانون اساسی است؛ چه آنکه در این اصل به مهلت ده روزه‌ی شورا از تاریخ وصول مصوبه اشاره کرده است و تفکیکی میان ارسال رسمی و غیر رسمی مصوبات مجلس نشده است و لذا مشخص نیست ارسال غیر رسمی مصوبه به شورای نگهبان چه معنایی خواهد داشت. لذا از آنجا که تمامی الفاظ قانون حمل بر رسمی بودن است، ارسال مصوبه توسط مجلس به شورای نگهبان در هر صورت رسمی تلقی می‌شود.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) شورای نگهبان در مرحله‌ی قبل، اطلاق ماده (۸) این مصوبه را نسبت به مواردی که مصوبه به تصویب کمیسیون نرسد و یا پیشنهادهای نمایندگان و نظر مخالف و موافق در مورد جزء جزء طرح یا لایحه استماع نشود، واجد اشکال دانست. مجلس به منظور رفع این ایراد، موضوع این ماده را محدود به مواردی کرده است که گزارش کمیسیون اصلی وجود دارد. همچنین اعمال ترتیب تصویب موضوع این ماده را مقید به مواردی کرده است که کل یا بیش از مجموع پنجاه ماده یا تبصره یا جزء مشخص فاقد پیشنهاد بوده و یا کلیه‌ی پیشنهاددهندگان جزء درخواست‌کنندگان کتبی اعمال این ترتیب برای تصویب مجموع مواد باشند. بنابراین از آنجا که مستفاد از ماده‌ی اصلاحی آن است که اولاً قبل از بررسی طرح‌ها و لوایح موضوع این ماده در صحن علنی مجلس، آن طرح یا لایحه قبلاً برای بررسی کارشناسی به کمیسیون ارسال شده است و ثانیاً پیشنهادهای نمایندگان در مورد جزء جزء طرح یا لایحه مورد توجه قرار می‌گیرد، ایراد قبلی شورا در این خصوص برطرف شده است.

ب) با توجه به اینکه بر اساس ماده‌ی اصلاحی، امکان ارسال غیر رسمی مصوبات موضوع این ماده به شورای نگهبان فراهم شده است، ایراد قبلی شورا مبنی بر عدم امکان بررسی و تطبیق جزء جزء قوانین با موازین شرع و قانون اساسی و اظهار نظر به صورت انحلالی توسط شورای نگهبان در مواردی که مهلت مقرر قانونی (حداکثر بیست روز) کافی نباشد، برطرف شده است؛ چه آنکه شورا در حد فاصل ارسال غیر رسمی تا ارسال رسمی مصوبه فرصت دارد بدون اینکه الزام قانونی به اظهار نظر در مدت مقرر داشته باشد، به بررسی دقیق مصوبات موضوع این ماده بپردازد. گفتنی

است ارسال مصوبه به صورت غیر رسمی هیچ‌گونه مغایرتی با قانون اساسی ندارد و در این مورد اختیار با مجلس است که در مواردی مثل مصوبات موضوع این ماده که دارای ماده یا تبصره و اجزاء زیادی است، مصوبه را به صورت غیر رسمی ارسال کند تا شورای نگهبان بدون اینکه دغدغهی انقضای مهلت مقرر برای اظهار نظر را داشته باشد، بتواند با دقت، جزء جزء این‌گونه مصوبات را از جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی بررسی کند.

نظر شورای نگهبان

علی‌رغم اصلاح به‌عمل آمده، سه مورد اخیر از ایرادات بند (۲) قبلی این شورا، کماکان به قوت خود باقی است.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۴/۱۱/۴ (مرحله سوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۴/۱۱/۷

[ماده ۸- حذف شد.]

دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به حذف ماده (۸) از این مصوبه، ایرادهای قبلی شورا به این ماده نیز سالبه به انتفاء موضوع است.

نظر شورای نگهبان

این مصوبه، با توجه به اصلاحات به‌عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی، با توجه به اصلاحات به‌عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.