

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح قانون آیین نامه داخلی مجلس
شورای اسلامی



تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۰۲/۲۲

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۷۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۹/۳/۱۳



پرونده شورای نگهبان

طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

درباره‌ی مصوبه

«طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که در ابتدا «طرح الحاق یک ماده به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» نام داشت، با امضای (۴۱) نفر از نمایندگان مجلس به عنوان طرح عادی در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۲۷ اعلام وصول و جهت طی تشریفات قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «مطابق بند (۲) اصل نود و یکم (۹۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تشکیل شورای نگهبان «شش نفر حقوق‌دان در رشته‌های مختلف حقوقی از میان حقوق‌دانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.» اقتضای این اصل آن است که تعداد حقوق‌دانانی که به مجلس معرفی می‌شوند به اندازه‌ای باشد که عرفاً «انتخاب» صدق کند. بعضاً ملاحظه می‌شود که تعداد افراد معرفی شده به اندازه‌ای است که انتخاب صدق عرفی پیدا نمی‌کند یا پس از معرفی بعضی از افراد انصراف می‌دهند و به این ترتیب امکان انتخاب برای نمایندگان محدود یا ممکن است حتی منتفی شود. در این طرح برای پیشگیری از وقوع این امر و تضمین حق انتخاب نمایندگان ضوابطی مقرر شده است.»

طرح مذکور جهت بحث و بررسی بیشتر به کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. این کمیسیون با بررسی طرح مذکور در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۱/۲۷، مفاد آن را با اصلاحاتی به تصویب رساند. در نهایت مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۲۲، مفاد این طرح را با اصلاحاتی تصویب و طی نامه‌ی شماره ۶۴۴/۷۴۲۳ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۷ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان، بررسی این مصوبه را در دستور جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۲ خود قرار داد و برخی از مفاد آن را از مغایر قانون اساسی و در برخی جهات واجد ابهام دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۶۸۲ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

ماده ۱-

یک مبحث به عنوان مبحث دوازدهم (انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان) به فصل اول باب دوم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق و ماده (۲۰۱ مکرر) به ذیل آن اضافه می‌شود: «ماده ۲۰۱ مکرر- در اجرای اصل نود و یکم (۹۱) قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه حقوق‌دانان شورای نگهبان را از میان حقوق‌دانان مسلمان تحصیل کرده در رشته‌های مختلف حقوقی با مشخصات کامل به همراه سوابق علمی و تجربی، به تعداد حداقل دو برابر مورد نیاز، به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌کند.

تبصره- پس از معرفی حقوق‌دانان به مجلس شورای اسلامی، انصراف هر یک از آنان قبل از اینکه موضوع در دستور هفتگی مجلس قرار گیرد، امکان‌پذیر است و رئیس قوه قضائیه فرد یا افراد جایگزین را به صورت مکتوب به مجلس اعلام می‌کند.»

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مطابق ماده (۱) مصوبه‌ی حاضر، رئیس قوه‌ی قضائیه مکلف به معرفی حقوق‌دان «حداقل دو برابر مورد نیاز» به مجلس شده است. حال آنکه به موجب بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان،^۱ معرفی حقوق‌دانان شورای نگهبان تنها به تعداد بیش از افراد مورد نیاز، از تکالیف رئیس قوه قضائیه است و وی ملزم به معرفی تعداد خاصی نیست. بنابراین تعیین شرط «حداقل دو برابر مورد نیاز» به جهت این که در قانون اساسی تصریحی به این موضوع نشده است و منجر به تحدید صلاحیت رئیس قوه قضائیه نیز

^۱ نظریه‌ی تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۶۸۲ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ شورای نگهبان: «مطابق بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی اختیار معرفی حقوق‌دانان شورای نگهبان به تعداد بیش از افراد مورد نیاز به عهده رئیس قوه قضائیه می‌باشد و مجلس شورای اسلامی موظف است فقط از میان همان افراد معرفی شده، تعداد لازم را انتخاب نماید.»

می‌شود، مغایر بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در این رابطه است.

ب) قانون‌گذار به موجب حکم ذیل ماده (۱)، رئیس قوه قضائیه را موظف کرده است حقوق‌دانان شورای نگهبان را از میان حقوق‌دانان مسلمان تحصیل‌کرده در رشته‌های مختلف حقوقی، «با مشخصات کامل» به همراه «سوابق علمی و تجربی»، به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌کند. حال آنکه الزام رئیس قوه به ارائه‌ی «مشخصات کامل» و «سوابق علمی و تجربی» حقوق‌دان‌های مذکور، مغایر با بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی است؛ چه اینکه رئیس قوه به موجب این اصل، تنها مکلف به «معرفی» حقوق‌دان‌های دارای صلاحیت به مجلس است و معنای «معرفی» نیز آن است که وی باید حقوق‌دان‌ها را از حیث معیارهای مذکور در قانون اساسی مورد ارزیابی قرار دهد و هر کدام را که واجد صلاحیت دانست به صورت مکتوب به اطلاع مجلس برساند. در نتیجه رئیس قوه تکلیفی به ارائه‌ی «مشخصات کامل» و «سوابق علمی و تجربی» حقوق‌دان‌های شورای نگهبان به مجلس ندارد.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

قانون‌گذار اساسی در بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه را مکلف به «معرفی» حقوق‌دان‌های دارای صلاحیت به مجلس دانسته است. معنای عرفی «معرفی» در چنین مقامی آن است که رئیس قوه باید «مشخصات هویتی» و «سوابق علمی و تجربی» حقوق‌دان‌ها را به اطلاع مجلس برساند؛ چرا که نمایندگان مجلس جهت انتخاب اصلح، باید شناخت کافی از حقوق‌دان‌های معرفی شده داشته باشند. بنابراین تکلیف مذکور در ماده (۱) مبنی بر الزام رئیس قوه به ارائه‌ی «مشخصات کامل» و «سوابق علمی و تجربی»، مغایرتی با اصل (۹۱) قانون اساسی ندارد.

▪ دیدگاه ابهام

الف) رئیس قوه قضائیه به موجب ماده (۱) این مصوبه مکلف به معرفی حقوق‌دانان شورای نگهبان در رشته‌های مختلف حقوقی، با «مشخصات کامل» شده است. اما مشخص نیست که رئیس قوه قضائیه باید تا چه میزان سوابق، عملکرد و ویژگی‌های فردی حقوق‌دانان معرفی شده را بیان کند که مفهوم «مشخصات کامل» بر آن صدق کند. بنابراین در این مصوبه

منظور از عبارت «مشخصات کامل» واجد ابهام است.

ب) بر اساس حکم تبصره‌ی این ماده، انصراف حقوق‌دانان معرفی شده به مجلس تنها تا قبل از قرار گرفتن رای‌گیری در دستور هفتگی مجلس امکان‌پذیر است و پس از آن حق انصراف از حقوق‌دانان معرفی شده سلب شده است. این در حالی است که ممکن است افرادی دچار عذر موجه (اعم از معاذیر عقلی یا شرعی) شوند و ضرورتاً لازم باشد که از عضویت در شورای نگهبان کناره‌گیری کنند. بنابراین از جهت که مصوبه‌ی حاضر، این حالت را تعیین تکلیف نکرده است و به صورت مطلق بازه‌ی زمانی انصراف را محدود کرده است، واجد ابهام است.

ج) در انتهای تبصره‌ی ماده (۱)، رئیس قوه قضائیه در صورت انصراف فرد یا افراد معرفی شده، به صورت مطلق مکلف به معرفی فرد یا افراد جایگزین به مجلس شده است. این در حالی است که اگر تعداد افراد معرفی شده به مجلس با وجود انصراف یک یا چند نفر از حقوق‌دانان، هنوز حد کافی را داشته باشد، شرایط قانونی انتخاب حقوق‌دانان برقرار است و رئیس قوه قضائیه را نمی‌توان مکلف به معرفی فرد جدید کرد. بنابراین اطلاق حکم مذکور از این حیث که مشخص نیست شامل فروضی نیز که علی‌رغم انصراف، همچنان تعداد کافی حقوق‌دانان باقی مانده کافی باشد نیز می‌شود یا خیر، ابهام دارد. چه اینکه اگر شامل چنین فروضی شود، بار کردن چنین تکلیفی برای رئیس قوه‌ی قضائیه، مغایر با بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در این خصوص خواهد بود.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱) موضوع الحاق ماده (۲۰۱) مکرر،

۱-۱- تکلیف رئیس قوه قضائیه به معرفی «حداقل دو برابر» مورد نیاز حقوق‌دانان به مجلس شورای اسلامی، مغایر بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۱۳۸۳/۱۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۰ شورای نگهبان شناخته شد.

۱-۲- منظور از ارائه «مشخصات کامل» حقوق‌دانان به مجلس شورای اسلامی در این ماده ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۳- در خصوص محدود کردن بازه زمانی انصراف حقوق‌دانان معرفی شده به مجلس شورای اسلامی به موجب تبصره (۱) این ماده، با توجه به اینکه تکلیف مواردی که عذر

موجهی برای انصراف وجود دارد، مشخص نیست ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۱- با توجه به اینکه مشخص نیست چنانچه علی‌رغم انصراف افراد، وجود تعداد کافی حقوق‌دانان معرفی شده، آیا همچنان رئیس قوه قضائیه مکلف به معرفی افراد جایگزین خواهد بود یا خیر ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۲-

جزء (۲) بند «ز» ماده (۱۱۷) قانون به بند «د» این ماده منتقل می‌شود^۱ و عبارت «انتخاب اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان (مرحله دوم)» به عنوان یک بند ذیل بند «ه» ماده (۱۱۷) قانون اضافه می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

در حال حاضر، اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان از میان حقوق‌دانانی که رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌کند و با رأی اکثریت نسبی نمایندگان مجلس انتخاب می‌شوند. حال مطابق ماده (۲) این مصوبه، سازوکار فعلی تغییر خواهد کرد و برای

۱. ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۱۷- نصاب رای‌گیری در مجلس، کمیسیون، کمیته و شعبه در موارد مختلف به شرح زیر می‌باشد:
الف- ...

د- اکثریت دو سوم نمایندگان حاضر:

۱- تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس و تفسیر آن.

۲- ...

ه- اکثریت مطلق نمایندگان حاضر:

۱- انتخاب رئیس مجلس (مرحله اول).

۲- ...

ز- اکثریت نسبی:

۱- انتخاب رئیس مجلس (مرحله دوم) و سایر اعضای هیئت رئیسه مجلس.

۲- انتخاب اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان.

۳- ...»

انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان، در مرحله اول، رای دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه لازم است. اما با توجه به اینکه عبارت بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی در مورد انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان توسط مجلس شورای اسلامی، اطلاق دارد و نصاب خاصی را تعیین نکرده است، این حکم مغایر با اطلاق اصل مذکور است. چه اینکه وقتی مفهوم «انتخاب حقوق‌دانان» با رای اکثریت نمایندگان محقق می‌شود و ذکر نصاب دو سوم، قیدی زائد بر حکم بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم ماده (۲) این مصوبه، در صورتی که در دور اول رای‌گیری، حقوق‌دانان معرفی شده دوسوم آرا را کسب نکنند، در مرحله دوم، رأی اکثریت مطلق (نصف+۱) نمایندگان حاضر در جلسه مجلس ملاک عمل خواهد بود. اما قانون‌گذار در این مصوبه مشخص نکرده است اگر در دور دوم نیز حقوق‌دان‌های معرفی شده نصاب لازم (نصف+۱) را کسب نکنند، تکلیف انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان چه خواهد شد و فرایند انتخاب آنان چگونه نهایی خواهد شد. برای مثال آیا مجدداً افراد جدیدی از طرف رئیس قوه قضائیه معرفی خواهند شد یا نصاب لازم در مراحل بعدی تغییر می‌کند. بنابراین ماده‌ی حاضر از این جنبه که تکلیف حالتی که پس از دو مرحله رای‌گیری، نصاب لازم کسب نشده است را تعیین نکرده است، واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

گرچه قانون‌گذار در این مقرر، تکلیف حالتی که در دور اول و دور دوم نصاب لازم کسب نشود را تعیین نکرده است، اما این عدم تعیین تکلیف مغایرتی با قانون اساسی ندارد؛ چه اینکه از ظاهر عبارت «انتخاب مجلس» در اصل (۹۱) قانون اساسی چنین مستفاد می‌شود که اعضای حقوق‌دان منتخب، الزاماً باید حائز اکثریت مطلق آرای نمایندگان مجلس باشند و عرفاً به انتخاب اعضای حقوق‌دان با اکثریت نسبی مثلاً (۲۰) رأی از مجموع (۲۹۰) نماینده‌ی مجلس، «انتخاب مجلس» نمی‌گویند. البته اگر فرضی متصور باشد که مجلس نتواند با اکثریت مطلق به حقوق‌دان‌های معرفی شده رأی دهد و انتخاب اعضای جدید به بن‌بست بخورد، موضوع به «معضل نظام» تبدیل می‌شود در مجمع تشخیص مصلحت نظام و از طریق سازوکار بند (۸) اصل

(۱۱۰) قانون اساسی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. کما اینکه در سال ۱۳۸۰ نیز این اتفاق رخ داد و موضوع به عنوان معضل نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده شد.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۲) موضوع اصلاح ماده (۱۱۷)،

۲-۱- تعیین نصاب دوسوم برای انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان در مرحله اول، مغایر بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۲- با توجه به اینکه تکلیف حالتی که پس از مرحله دوم «انتخاب با اکثریت مطلق» نیز انتخاب صورت نگیرد، مشخص نشده است ابهام دارد و پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۳-

متن زیر به عنوان تبصره (۶) به ماده (۲۴) قانون آیین‌نامه داخلی^۱

اضافه می‌شود:

اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان مشمول مقررات این ماده و

۱. ماده (۲۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۴- هرگاه نمایندگان به کیفیت اداره جلسات یا سایر امور مجلس و نحوه ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیئت رئیسه معترض باشند، می‌توانند طی تقاضای کتبی با امضای حداقل بیست‌وپنج نفر و یا به درخواست کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیل هیئت رسیدگی به اعتراضات، مرکب از رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و اعضای کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس را درخواست نمایند. کمیسیون آیین‌نامه داخلی مکلف است ظرف مدت سه روز نسبت به تشکیل هیئت رسیدگی به اعتراضات، اقدام نماید. هیئت اخیر مکلف است ظرف ده روز با حضور سه نفر از متخبین معترضین، به موضوع رسیدگی نماید. در صورتی که اکثریت اعضای هیئت رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند عضویت وی در هیئت رئیسه تعلیق می‌گردد. گزارش هیئت در این باره در جلسه غیرعلنی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در 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.

تبصره‌های آن می‌باشند و با لحاظ ضوابط مقرر در این ماده می‌توان به صلاحیت آنان اعتراض نمود.

▪ دیدگاه مغایرت

ماده (۳) مصوبه‌ی حاضر، اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان را مشمول حکم ماده (۲۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و تبصره‌های آن دانسته است. بر این اساس، هرگاه (۱۰) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عملکرد حقوق‌دان‌های شورای نگهبان معترض شوند، می‌توانند طی تقاضای کتبی با امضای حداقل (۲۵) نفر و یا به درخواست کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس، درخواست تشکیل هیئت رسیدگی به اعتراضات بدهند و در صورتی که اکثریت اعضای آن هیئت، رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد نظر بدهند، عضویت آن حقوق‌دان شورای نگهبان معلق می‌شود. سپس گزارش تصمیم این هیئت در اولین جلسه علنی مجلس بدون بحث به رأی‌گیری گذاشته می‌شود و در صورت رأی مجلس به عدم صلاحیت، عضو حقوق‌دان مستعفی شناخته خواهد شد و امکان انتخاب شدن مجدد را هم ندارد. افزون بر این با توجه به تبصره‌های (۳) و (۴) ماده (۲۴) قانون آیین‌نامه داخلی، به نظر می‌رسد که امکان نظارت کمیسیون اصل (۹۰) مجلس بر اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان نیز میسر شده است. اما بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی، فرایند انتخاب حقوق‌دانان شورای نگهبان را ذکر کرده است و در آن سازوکار عزل حقوق‌دانان و امکان نظارت بر آنان از سوی مجلس پیش‌بینی نشده است. بنابراین این مصوبه، قیود، محدودیت‌ها و سازوکارهایی فراتر از بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی برای اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان پیش‌بینی می‌کند و صلاحیتی فراتر از انتخاب را به نمایندگان مجلس اعطا کرده است، در نتیجه مغایر بند (۲) اصل (۹۱) قانون اساسی است.

▪ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۳) موضوع اصلاح ماده (۲۴)، امکان اعتراض به صلاحیت حقوق‌دانان شورای نگهبان و مستعفی شناختن آنها، مغایر اصل (۹۱) قانون اساسی شناخته شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir