



پژوهشکده شورای نگهبان

انبار نظر مجمع شورتی حتوتی

در خصوص:

– طرح اصلاآ موادی از قانون آئین نامه

داآلی مجلس (اعاده شده)

– طرح الءاق موادی به قانون آیین نامه

داآلی مجلس شورای اسلامی

ءء گزارش: ۹۷۰۴۰۴۳

ءاریء انءشار: ۱۳۹۷/۰۴/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- ۲- طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس (اعاده شده) ..
- طرح الحاق موادی به قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.....۶

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۴۰۴۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۴/۱۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس (اعاده شده)

ماده ۷- موضوع اصلاح ماده ۳۱

براساس بند دوم اظهارنظر شورا، فراز دوم ماده ۷ مغایر اصل ۹۳ شناخته شد. مجلس به منظور رفع این ایراد در مصوبه خود صرفاً ذیل فراز مورد ایراد را اصلاح کرده و به ارجاع گزارش رسیدگی به اعتبارنامه توسط کمیسیون تحقیق اشاره کرده است. این درحالی است که چنین موضوعی (ارسال گزارش توسط کمیسیون تحقیق به مجلس) در ماده ۳ همین مصوبه موضوع اصلاح ماده ۹۳ قانون، ذکر شده بود و لذا ایراد شورای نگهبان ناظر به این موضوع نبوده، بلکه به دلیل عدم وجود حق اعتراض برای نمایندگان به صورت مستقل و سپردن صلاحیت مجلس در تصویب اعتبارنامه‌ها به شعب بوده است. بنابراین ایراد شورای نگهبان نسبت به فراز دوم ماده ۷ کماکان باقی است.

ماده ۱۰- موضوع اصلاح ماده ۳۵

مطابق سومین ایراد از ایرادات شورای نگهبان، صدر ماده ۱۰ و تبصره ۲ آن نیز مغایر اصل ۹۳ است، با این توضیح که 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 تحقیق محول شده است و صرفاً در صورتی امکان طرح اعتبارنامه در مجلس وجود دارد که کمیسیون تحقیق به تبع اعتراض شعب، اعتبارنامه‌ای را رد کند.

حال مجلس در مصوبه اصلاحی خود ضمن اینکه عبارت «و اعتراضی پذیرفته

نمی‌شود» را از ماده مورد ایراد حذف نموده است، تبصره مورد ایراد را نیز حذف کرده است. این درحالی است که ایراد شورای نگهبان تنها ناظر به چنین حکمی نبوده و همانگونه که توضیح آن گذشت عدم طرح تصویب اعتبارنامه در صحن مجلس مغایر اصل ۹۳ است. فارغ از اینکه در مواد دیگر نیز امکان اعتراض نمایندگان نسبت به اعتبارنامه‌ها در صحن مجلس پذیرفته نشده است و لذا حذف چنین عبارتی وافی به مقصود نیست. همچنین حذف تبصره نیز اگرچه ایراد شورای نگهبان نسبت به این تبصره را به جهت منتفی شدن تبصره، مرتفع می‌کند، ولیکن ایراد این شورا نسبت به موضوع این تبصره مبنی بر عدم امکان طرح اعتراض در صحن مجلس ضمن ماده ۷ کماکان باقی است.

ماده ۱۲- موضوع اصلاح ماده ۳۸

به موجب بند چهارم از اظهارنظر شورا، ماده ۱۲ مبنی بر ایراد سابق (مغایرت با اصل نودوسوم) واجد ایراد شناخته شده است؛ زیرا این ماده ناظر به اخذ رأی نسبت به اعتبارنامه‌هایی است که در شعبه و یا کمیسیون تحقیق رد شده و نه نسبت به کلیه اعتبارنامه‌ها. حال کمیسیون به منظور رفع ایراد مزبور عبارت «رأی‌گیری برای اعتبارنامه مورد اعتراض» را جایگزین عبارت «اعتبارنامه‌هایی که در شعبه یا کمیسیون تحقیق رد شده» کرده است. لذا با توجه به اینکه اولاً ایراد سابق کماکان باقی بوده و ثانیاً اصلاح صورت گرفته نیز صرفاً اصلاح عبارتی بوده و رأی‌گیری را همچنان ناظر به اعتبارنامه‌هایی دانسته که اعتراض نسبت به آن در شعبه یا کمیسیون تحقیق پذیرفته شده، ایراد شورا کماکان باقی است.

ماده ۳۱- موضوع الحاق ماده ۹۲ مکرر

شورای نگهبان ماده ۹۲ مکرر ۲ مصوبه را به جهت اینکه مشخص نیست رأی‌گیری مجلس نسبت به طرح تنقیحی به صورت انحلالی می‌باشد و یا مجموعی، واجد ابهام دانسته است. حال مجلس به منظور رفع این ایراد مقرر داشته در صورتی که گزارش کمیسیون بیش از یک ماده داشته باشد، برای هریک

از مواد فقط رأیگیری به عمل می‌آید. بنابراین کمیسیون سعی کرده با پیشینی رأیگیری مجزا برای هریک از مواد، ایراد شورای نگهبان نسبت به رأیگیری مجموعی را مرتفع کند. اصلاح صورت گرفته اگرچه در ظاهر ایراد شورا را مرتفع کرده است ولیکن با عنایت به اینکه، برخی مصوبات مجلس و به خصوص طرح‌های تنقیحی بیشتر مشتمل بر اجزای مختلف می‌باشند (و نه مواد) و ایراد شورای نگهبان ناظر به تصویب مجموعی طرحها، شامل چنین صوری نیز می‌باشد، لذا ابهام شورای نگهبان نسبت به مواردی که طرح تنقیحی مشتمل بر بندها و اجزاء مختلف ولی به صورت ماده واحده است، کماکان باقیست. به‌عنوان مثال می‌توان به طرح تنقیحی ذیل اشاره نمود که مشتمل بر یک ماده واحده و ۱۹۱ بند در قالب پیوست می‌باشد.

طرح تنقیح قوانین مالیاتی کشور

ماده واحده- به موجب این قانون، احکام مالیاتی قوانین به شرح پیوست لغو می‌گردد.

تبصره ۱- متن منقح موضوع این قانون بر اساس بند (۵-۱) ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ جهت انتشار به روزنامه رسمی ارسال می‌گردد.

تبصره ۲- فهرست قوانین منقضی و منسوخ صریح به ضمیمه این قانون اعلام می‌گردد.

پیوست

- ۱- ماده (۵) قانون امتیاز تأسیس کارخانه چرم و صابون‌پزی به ربیع‌زاده و شرکاء مصوب ۱۲۸۹/۸/۲۵
- ۲- تخفیف نصف مالیات قریه کهنویه و معزآباد یزد مصوب ۱۲۸۹/۱۰/۱۴
- ۳- مواد اول، چهارم و پنجم قانون تحدید تریاک مصوب ۱۲۸۹/۱۲/۲۳
- ۴- ماده (۳) قانون استقراض دو کرور و نیم لیره انگلیسی مصوب ۱۲۹۰/۲/۱۳
- ۵- تفویض قریه آوه خالصه بملکیت بوراٹ مرحوم آیت‌الله طهرانی مصوب ۱۲۹۰/۴/۲۱
- ۶- تخفیف مالیاتی قراء سیزده‌گانه غربی دزفول و أخذ عشریه از عایدات مالکی مصوب ۱۲۹۰/۵/۲۰
- ۷- تخفیف فرع قنات یوسف آباد بفرویه یزد مصوب ۱۲۹۰/۵/۲۰
- ۸- تخفیف نصف ثانی مالیات قنوات کهنویه و معزآباد یزد مصوب ۱۲۹۰/۶/۸
- ۹- تخفیف مالیات قنات یعقوبیه یزد و أخذ عشریه از عایدات مصوب ۱۲۹۰/۷/۳

طرح الحاق موادی به قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی

مقدمه

طرح الحاق موادی به قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۴/۵ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسیده است. این مصوبه در نظر دارد تا با الحاق یک مبحث تحت عنوان «گزارش رئیس جمهور و وزرا به مجلس شورای اسلامی» به فصل سوم قانون آیین نامه داخلی مجلس، رئیس جمهور و وزرا را مکلف کند تا مرداد ماه هر سال، گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده خودشان را بر اساس برنامه های ارائه شده در زمان تشکیل دولت و اخذ رأی اعتماد وزرا، اسناد و قوانین بالادستی و شاخص های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود که هیأت رئیسه مجلس تعیین می کند، به صورت کمی و مقایسه ای به مجلس ارائه دهند. در این گزارش به بررسی انطباق این مصوبه با قانون اساسی و اسناد بالادستی پرداخته خواهد شد.

بررسی مصوبه

ماده (۱) - شبهه مغایرت با اصول ۵۷، ۸۸ و ۸۹ و ایراد ابهام و

مغایرت با اصل ۸۵

(۱) این ماده در راستای ایجاد نظام گزارش دهی مستمر سالانه رئیس جمهور و وزراء به مجلس شورای اسلامی است. به موجب مصوبه رئیس جمهور و وزراء مکلف شده اند در راستای برنامه هایی که در هنگام تشکیل

دولت و اخذ رأی اعتماد وزراء^۱ و اسناد و قوانین بالادستی به صورت سالانه

۱- ماده ۲۰۴ قانون آیین نامه داخلی مجلس: رئیس جمهور، ظرف دو هفته پس از انجام مراسم تحلیل و یا بعد از استعفاء یا سقوط دولت، کتباً اسامی هیأت وزیران را به همراه شرح حال هر یک از وزیران و برنامه دولت تسلیم مجلس می نماید. رئیس مجلس مکلف است در اولین فرصت در جلسه علنی وصول معرفی نامه وزیران را اعلام و پس از قرائت دستور تکثیر آن را صادر نماید.

ماده ۲۰۵: یک هفته پس از معرفی دولت، برای بحث و بررسی خط مشی و اصول کلی برنامه دولت و اخذ رأی اعتماد برای هیأت وزیران جلسات مجلس به طور متوالی تشکیل می گردد. با پیشنهاد رئیس و تصویب مجلس، جلسات بصورت صبح و بعد از ظهر برگزار خواهد شد. مجلس در این جلسات نطق خواهد داشت.

ماده ۲۰۶: قبل از تشکیل اولین جلسه بررسی برنامه های دولت و اخذ رأی اعتماد هیأت وزیران، نمایندگان مخالف و موافق برنامه، خط مشی و اصول کلی و ترکیب هیأت وزیران و نیز نمایندگان مخالف و موافق هر یک از وزیران به تفکیک برنامه و هر وزیر در برهه های جداگانه ثبت نام می نمایند.

هریک از نمایندگان حق دارند تمام یا قسمتی از وقت خود را در اختیار نماینده دیگر قرار دهد. در شروع بحث در مورد هیأت وزیران، رئیس جمهور برنامه دولت را تشریح و ضمن معرفی وزیران از ترکیب هیأت وزیران دفاع خواهد نمود. پس از آن مجلس، بررسی برنامه دولت و ترکیب هیأت وزیران را با اظهارات پنج نفر از نمایندگان مخالف و پنج نفر از نمایندگان موافق با حفظ ترتیب یکنفر مخالف و یکنفر موافق و هر کدام برای مدت پانزده دقیقه انجام خواهد داد. رئیس جمهور یا کسانی که او تعیین خواهد نمود به سوالات و اظهارات مخالفان پاسخ می دهند. مجموع مدت نطق اولیه رئیس جمهور و دفاعیات اخیر دو و نیم ساعت خواهد بود. در پی اظهارات و دفاعیات رئیس جمهور، مجلس شور در مورد برنامه ها و صلاحیت هر یک از وزیران را به صورت جداگانه آغاز خواهد نمود. در مورد هر وزیر دو نفر از نمایندگان مخالف و دو نفر از نمایندگان موافق با حفظ ترتیب یکنفر مخالف و موافق هر کدام برای مدت پانزده دقیقه فرصت خواهند داشت. پس از آن وزیر و در صورت صلاحدید رئیس جمهور به مدت سی دقیقه برای دفاع از برنامه و صلاحیت وزیر مطروحه وقت خواهند داشت.

بحث و بررسی برای تک تک وزیران به ترتیب حروف الفبای وزارتخانه به همین شیوه انجام می گیرد، رئیس جمهور می تواند با استفاده از وقت وزیران در پایان و به طور یکجا از آنان دفاع نماید. پس از آن رأی گیری به عمل می آید و شمارش و اعلام نتیجه آرا پس از رأی گیری برای همه وزراء صورت خواهد گرفت. سوالات کتبی نمایندگان در طول مدتی که برنامه دولت مطرح است از طریق رئیس مجلس به رئیس جمهور یا وزیر مربوط داده خواهد شد.

به مجلس گزارش دهند. لازم به ذکر است که الزام رئیس جمهور و وزرا به گزارش دهی به مجلس امری مسبوق به سابقه بوده و مجلس شورای اسلامی در برخی از قوانین رئیس جمهور و وزراء را مکلف به ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی نموده است. از جمله این موارد می‌توان به ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، اشاره کرد که رئیس جمهور را مکلف کرده بود که گزارش عملکرد برنامه را سالانه به همراه لایحه بودجه به مجلس تقدیم نماید.^۱ مستند این الزام را می‌توان اصل ۱۲۲ قانون اساسی دانست که ایجاد وظیفه برای رئیس جمهور به موجب قوانین عادی را مجاز دانسته است البته این وظایف نباید مغایر اصول قانون اساسی باشد.

البته این دیدگاه نیز وجود دارد که تکلیف رئیس جمهور به ارائه گزارش مغایر اصول ۵۷ و ۸۸ و ۸۹ است چرا که در اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی به طرق مستقیم نظارت مجلس شورای اسلامی بر رئیس جمهور و وزرا (سوال و استیضاح) اشاره شده و تکلیف رئیس جمهور به ارائه‌ی گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده به مجلس، برخلاف شیوه‌های مذکور که جنبه‌ی موردی دارند، شیوه‌ای جدید و مستمر از نظارت محسوب

۱- ماده ۲۱۳- به منظور حسن اجرای قانون برنامه و ارزیابی میزان پیشرفت کشور در چهارچوب سیاست های کلی برنامه، دستگاه‌های اجرائی مکلفند تا پایان شهریور ماه هر سال گزارشی از عملکرد هر یک از مواد ذی ربط سال قبل را به معاونت تسلیم نمایند.
معاونت موظف است گزارش عملکرد مذکور را همراه با نظرات خود و بررسی مواد برنامه و شاخص ها و متغیرهای مربوطه به رئیس جمهور ارائه نماید. رئیس جمهور مکلف است گزارش مذکور را همزمان با لایحه بودجه سالیانه تا پانزدهم آذرماه هر سال به مجلس شورای اسلامی ارائه و خلاصه آن را در جلسه علنی به اطلاع نمایندگان برساند.

می‌شود که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده و در صورت نیاز امکان اخذ اطلاعات مذکور در این نوع گزارش‌ها به صورت موردی و از طریق سازوکارهای موجود همچون سوال وجود دارد. بر این اساس پیش‌بینی الزام مذکور مغایر با اصل استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به تبع آن استثنا بودن نظارت قوا از طرق پیش‌بینی شده در قانون اساسی بر یکدیگر می‌باشد. لذا، سازوکار مقرر در این ماده مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است.

در هر حال به نظر می‌رسد این بخش از ماده بر اساس نظر اول مغایر قانون اساسی نیست.

۲) به موجب ماده (۱) این مصوبه، رئیس‌جمهور و وزرا مکلف شده‌اند تا گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده خودشان را بر اساس «شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود، که هیأت رئیسه مجلس تعیین می‌کند» به مجلس تقدیم کنند. در خصوص صلاحیت هیأت رئیسه مجلس جهت تعیین شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف رئیس‌جمهور و وزرا باید به این نکته توجه کرد که علاوه بر اینکه منظور قانونگذار از شاخص‌های عملکردی مورد اشاره مشخص نیست و در این زمینه ابهام وجود دارد، علی‌الاصول تعیین چنین شاخص‌هایی باید توسط خود قانونگذار صورت پذیرد و تفویض آن به هیأت رئیسه مجلس مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۳) - شبهه مغایرت با اصل ۷۰

در قسمت اخیر ماده (۳) مصوبه، عبارت «رئیس‌جمهور برای دفاع از عملکرد خود حداکثر سی دقیقه... فرصت صحبت دارند.» ظهور در تکلیف

رئیس‌جمهور جهت حضور در مجلس و دفاع از عملکردش دارد؛ با توجه به اینکه به استناد فراز اخیر اصل ۷۰ قانون اساسی که مقرر داشته است «در صورتی که نمایندگان لازم بدانند وزرا مکلف به حضورند»، نمایندگان مجلس صرفاً صلاحیت دارند تا بدون ترتیبات مقرر در قانون اساسی راجع به سؤال و استیضاح وزرا، آنها را جهت ارائه توضیحات به مجلس فرابخوانند، و این صلاحیت نسبت به رئیس‌جمهور وجود ندارد، شمول این ماده نسبت به رئیس‌جمهور مغایر با اصل ۷۰ قانون اساسی است و مجلس نمی‌تواند خارج از ترتیبات قانونی راجع به سؤال یا استیضاح، رئیس‌جمهور را مکلف به حضور در مجلس نماید.

در این خصوص بند «۱۰» نظر مورخ ۱۳۷۸/۲/۸ شورای نگهبان مقرر داشته است: «ماده ۶۴ که غیر از وزرا مقامات دیگری را نیز مکلف به حضور در مجلس نموده خلاف اصل ۷۰ قانون اساسی است و دعوت رئیس‌جمهور به نحویکه در ذیل ماده آمده خلاف اصل مذکور می‌باشد.»

البته اگر این ماده را در مقام تعیین حداکثر سقف زمانی جهت دفاع از عملکرد رئیس‌جمهور - در صورتی که ایشان تمایل به حضور در مجلس داشته باشد- بدانیم، نه اینکه در مقام الزام رئیس‌جمهور به حضور در مجلس باشد، این ماده مغایرتی با اصل ۷۰ نخواهد داشت.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نخبگان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
رایا و تحت تاثیر 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)



بزهشکده شورای نخبگان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir