

## بررسی و نقد « طرح اصلاح موادی از آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»\*

### مقدمه

طرح اصلاح موادی از آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۲۶ خرداد ماه ۱۳۸۷ اعلام وصول شده بود، نهایتاً در جلسه مورخ ۱۱ شهریور ۱۳۸۷ با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون تدوین آئین نامه داخلی رسید. این طرح که دارای ۳۷ ماده است، علاوه بر موارد قابل انتقاد دیگر حداقل در ۳ مورد به صورت بین با اصولی از قانون اساسی مغایر است. آنچه در این نوشته آمده است، بررسی نحوه مغایرت این سه مورد با قانون اساسی است.

### الف) مغایرت ماده ۲۵ طرح با اصول ۸۹، ۱۳۳ و ۱۳۵ قانون اساسی

"ماده ۲۵- ماده ۱۹۵ آئین نامه به شرح ذیل اصلاح می شود: چنانچه در هر دوره مجلس، پاسخ های هر وزیر به سؤالات نمایندگان سه بار به تشخیص اکثریت مجلس قانع کننده نباشد، رأی سوم مجلس بر اساس اصل یکصد و سی و پنجم قانون اساسی<sup>۱</sup> به منزله رأی عدم اعتماد خواهد بود و رئیس جمهور موظف است در موعد مقرر نسبت به معرفی وزیر جدید اقدام نماید".

\* گروه پژوهشی حقوق عمومی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی

<sup>۱</sup> اصل ۱۳۵ قانون اساسی اعلام می کند "وزرا تا زمانی که عزل نشده اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می ماند. استعفای هیات وزیران یا هر یک از آنان به رئیس جمهور تسلیم می شود و هیأت وزیران تا تعیین دولت جدید به وظایف خود ادامه خواهند داد. رئیس جمهور می تواند برای وزارتخانه هایی که وزیر ندارند حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین نماید".

این ماده بر خلاف اصول متعددی از قانون اساسی (اصول ۸۸، ۸۹، ۱۳۳ و علی الخصوص ۱۳۵) است. بر اساس اصل ۸۸ قانون اساسی "در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی". بنابراین، مقنن قانون اساسی در حالیکه در مقام بیان بوده است در خصوص ضمانت اجرا یا نتیجه عملی "سؤال" سکوت کرده است و مستفاد از این سکوت مقنن، عدم تمهید ضمانت اجرای عملی در خصوص سؤال است. بر همین اساس، تمامی حقوقدانان حقوق اساسی ایران معتقدند که سؤال تنها می تواند مقدمه ای برای استیضاح آنها بر مبنای اصول مربوطه باشد و نه بیشتر. همچنین بر اساس اصل ۸۹ "استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود".

"رأی عدم اعتماد" در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران یک اصطلاح بوده و دارای معنایی خاصی است. به بیانی روشن تر رأی عدم اعتماد یک نهاد حقوق اساسی است که قانون اساسی حدود و ثغور آنرا تعیین کرده و بنابراین تعریف مشخصی دارد: "هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح استیضاح در مجلس حاضر شده و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیأت وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیأت وزیران یا وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می شود". بدین ترتیب، قانون اساسی تنها در دو مورد صدور "رأی عدم اعتماد" را ممکن دانسته است: ۱- هنگام معرفی وزیر توسط رئیس جمهور به مجلس و درخواست رأی اعتماد (اصل ۱۳۳ قانون اساسی) و ۲- هنگام استیضاح وزیر توسط مجلس (اصل ۸۹ قانون اساسی). صدر اصل ۱۳۵ قانون اساسی در این خصوص بسیار گویا و فصل الخطاب است: "وزرا تا زمانی که عزل نشده اند و یا بر اثر استیضاح یا

درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می ماند".

در نتیجه، با توجه به مطالب ذکر شده، این ماده پیشنهادی که یک طریقه جدید را به طرق دوگانه پیش گفته صدور "رأی عدم اعتماد" افزوده است، خلاف اصول متعددی از قانون اساسی و خصوصاً اصل ۱۳۵ است.

### ب) مغایرت بند هـ ماده ۲۹ طرح با اصل ۶۷ قانون اساسی

"ماده ۲۹- اصلاحات ذیل در ماده ۲۲۴ آئین نامه انجام می شود:

هـ- در تبصره ۱ ماده<sup>۱</sup> عبارت «قانون برنامه» حذف و عبارت «قانون اساسی... (به تشخیص هیأت رئیسه جلسه)» جایگزین می شود... تبصره اضافه می شود".

این بند (بند هـ ماده ۲۹ طرح) وظیفه تطبیق پیشنهادهای نمایندگان را با قانون اساسی بر عهده هیأت رئیسه مجلس نهاده در حالیکه در صدر تبصره ماده ۲۲۴ فعلی عبارت "در جلسه علنی" گنجانده شده است. طبق این بند پیشنهادی بررسی پیشنهادهای واصله در خصوص قانون بودجه و تطبیق آنها با قانون اساسی بر عهده هیأت رئیسه نهاده شده است و این امر به نظر می رسد مغایر با اصل برابری نمایندگی (برابری در حقوق و تکالیف نمایندگی) به نظر می رسد، چرا که نهایتاً این اکثریت نمایندگان مجلس هستند که باید تشخیص دهند پیشنهادهای واصله مغایر با قانون اساسی یا قانون برنامه است یا نه و در صورت عدم مغایرت تصویب کرده و به شورای نگهبان به عنوان مرجع اصلی تطبیق مصوبه مجلس با قانون اساسی ارسال دارند. بنابراین اعطای انحصار اختیار تطبیق پیشنهادهای نمایندگان با قانون اساسی در هیأت رئیسه نادیده گرفتن مشارکت همه نمایندگان و حق برابر آنها در خصوص اظهار نظر در خصوص قانونی بودن (عدم مغایرت با قانون اساسی) طرحها و لوایح است. ضمن

<sup>۱</sup> بر اساس تبصره ۱ ماده مزبور "در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیونها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده باشد مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه قابل طرح می باشد".

آنکه این بند پیشنهادی با سوگند نمایندگان مبنی بر "دفاع از قانون اساسی"<sup>۱</sup> نیز مغایرت دارد. زیرا بر اساس اصل ۶۷ تمامی نمایندگان سوگند یاد کرده اند که از قانون اساسی دفاع کنند و بنابراین نمی توان حق/تکلیف نمایندگان در خصوص دفاع از قانون اساسی را با تصویب این بند از بین برد.

### ج) مغایرت ماده ۳۰ طرح با اصول ۵۷، ۷۰ و ۸۹ قانون اساسی

"ماده ۳۰- ماده ذیل به آئین نامه داخلی الحاق می شود:

ماده...- هرگاه حداقل ده نفر از نمایندگان و یا هرکدام از کمیسیون ها، عدم رعایت شئون و نقض یا استنکاف از اجرای قانون یا اجرای ناقص قانون توسط رئیس جمهور و یا وزیر و یا مسئولین دستگاه های زیرمجموعه آنان را اعلام نمایند، موضوع بلافاصله از طریق هیأت رئیسه جهت رسیدگی به کمیسیون ذی ربط ارجاع می گردد. کمیسیون حداکثر ظرف مدت ده روز با دعوت از رئیس جمهور یا نماینده تام الاختیار ایشان یا وزیر و همچنین تمام یا تعدادی از نمایندگان متقاضی، موضوع را رسیدگی و با اظهار نظر صریح، گزارش خود را برای قرائت در مجلس به هیأت رئیسه ارسال می نماید.

تبصره ۱-...

تبصره ۲- در صورتی که مجلس در مورد رئیس جمهور یا هریک از وزیران سه نوبت رأی به احراز تخلف دهد، رأی سوم مجلس به منزله درخواست استیضاح مسؤول مربوطه می باشد که بر اساس آئین نامه داخلی اجرا خواهد شد و رأی دهندگان به منزله درخواست کنندگان استیضاح خواهند بود."

<sup>۱</sup> بر اساس اصل ۶۷ قانون اساسی "نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم نامه را امضا نمایند: بسم الله الرحمن الرحيم. من در برابر قرآن مجید به خدای قادر متعال سوگند یاد می کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم. ودیعه ای را که ملت به ما سپرده به عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم. از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته ها و نوشته ها و اظهار نظرها استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مد نظر داشته باشم."

این ماده در دو مورد (متن ماده و تبصره ۲ ماده) مغایر با قانون اساسی است: مورد نخست مغایرت، احضار رئیس جمهور به مجلس شورای اسلامی است. این مسأله با اصول متعددی از قانون اساسی (از جمله اصل ۵۷ و ۷۰) مغایرت دارد. اصل تفکیک قوا (مندرج در اصل ۵۷ قانون اساسی)<sup>۱</sup> به مجلس اجازه نمی دهد که رئیس قوه مجریه را به راحتی احضار کند. تنها در موارد معین در قانون اساسی است که مجلس می تواند رئیس جمهور را به حضور در مجلس فراخواند (برای نمونه در مورد استیضاح یا سؤال). این مسأله به گونه ای در ذیل اصل ۷۰ قانون اساسی نیز مورد تأکید قرار گرفته است. طبق اصل مزبور "رئیس جمهور و معاونان او و وزیران به اجتماع یا با افراد حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می توانند مشاوران خود را همراه داشته باشند و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند، وزرا مکلف به حضورند و هر گاه تقاضا کنند مطالبشان استماع می شود". همچنانکه مشاهده می شود، در این اصل تنها وزرا مکلف به حضور شده اند نه رئیس جمهور. بدین ترتیب، اگر صدر ماده ۳۰ پیشنهادی را در پرتو اصول ۵۷ و ۷۰ قانون اساسی ملاحظه نمائیم، به مغایرت حضور الزامی رئیس جمهور با قانون اساسی پی خواهیم برد.

مورد دوم مغایرت، تبصره ۲ این ماده است. به موجب این تبصره "در صورتی که مجلس در مورد رئیس جمهور یا هر یک از وزیران سه نوبت رأی به احراز تخلف دهد، رأی سوم مجلس به منزله درخواست استیضاح مسئول مربوطه می باشد که بر اساس آئین نامه داخلی اجرا خواهد شد و رأی دهندگان به منزله درخواست کنندگان استیضاح خواهند بود". حال آنکه اصل ۸۹ قانون اساسی صریحاً فرایند قانونی درخواست و انجام استیضاح را معین کرده است که بر طبق آن هرگاه در مورد وزرا "حداقل ده نفر از نمایندگان" و در مورد رئیس جمهور "حداقل یک سوم نمایندگان" تقاضای استیضاح کنند، وزیر یا رئیس جمهور موظف به حضور در مجلس و پاسخ به سؤالات

---

<sup>۱</sup> بر اساس اصل مزبور "قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند".

است. بنابراین، ایجاد یک طریقه جدید برای استیضاح رئیس جمهور و وزرا مغایر با قانون اساسی است. زیرا تنها یک طریق برای استیضاح در اصل ۸۹ مقرر شده است. به نظر می‌رسد ارائه دهندگان این ماده بر این باور بوده‌اند که مجلس قیّم قوای دیگر از جمله قوه مجریه است و می‌تواند در هر زمان و راجع به هر موضوع با اهمیت و بی اهمیت رئیس جمهور و وزرا را به مجلس فراخواند. در این میان مسأله بسیار با اهمیت این است که قوه مجریه قوای مستقل است و مجلس تنها در مواردی که در قانون اساسی مقرر شده است می‌تواند رئیس قوه و وزرا را به مجلس احضار کند.

