

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین نامه داخلی
مجلس شورای اسلامی »



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۶۴۲

کد موضوعی: ۲۴۰

دوره دوازدهم - سال دوم

ثبت: ۲۸۰

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)

نوع گزارش: طرح/الایحه ■، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانونی □

تهیه و تدوین: روح‌اله مکارم

همکار: مهدی بهرامی حسن‌آبادی

مدیر مطالعه: امین پڑمان

ناظران علمی: احمد حکیم جوادی، جلیل محبی

اظهار نظر کننده: علی عبدالاحد

صفحه‌آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. شورای نگهبان
۲. هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام
۴. سیاست‌های کلی نظام



تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۲/۱

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۲.....خلاصه مدیریتی
- ۳..... ۱. مقدمه
- ۶..... ۲. اظهار نظر کارشناسی
- ۶..... ۲-۱. ماده (۱)
- ۷..... ۲-۲. ماده (۲)
- ۹..... ۳. جمع بندی و پیشنهادها
- ۱۰..... ۴. منابع و مآخذ



اظهارنظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی
مجلس شورای اسلامی»

چکیده

«طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۰ در دوره دوازدهم قصد دارد اولاً بازه زمانی سه‌روزه برای ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان تعیین کند و ثانیاً صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را در شورای نگهبان منحصر کند که بر این اساس نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان نظر مشورتی برای شورای نگهبان قرار گیرد. این پژوهش به روش توصیفی تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، ضمن تبیین موضوع بررسی می‌کند که اولاً تعیین بازه زمانی با رعایت اقتضائات فنی و اداری موجب نظم‌دهی بیشتر به فرایندهای قانون‌گذاری خواهد بود. ثانیاً تعیین نهاد ناظر بر مصوبات مجلس از حیث انطباق یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام و نحوه نظارت بر حسن اجرای آن از صلاحیت‌های انحصاری مقام معظم رهبری است بنابراین ماده (۲) طرح حاضر مغایر اصل ۵۷ و بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظر می‌رسد.

خلاصه مدیریتی

مسئله اصلی

«طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۰ در دوره دوازدهم مورخ ۱۴۰۴/۱/۱۸ اعلام وصول شده است. این طرح دو ماده دارد. هدف از ماده اول آن، تعیین مدت زمان سه روزه برای ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان است. ماده دوم این طرح با هدف انحصار نظارت بر مصوبات مجلس در شورای نگهبان نگاشته شده است. هم‌چنین بر اساس بند «۲» اصل مذکور، با حکم رهبر معظم انقلاب هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام برای نظارت بر مصوبات مجلس تشکیل شده است. بر این اساس مصوبات مجلس هم‌زمان به شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت ارسال می‌شود و هیئت عالی نظارت از طریق شورای نگهبان نظرات خود را به مجلس منتقل می‌نماید. این طرح در ماده (۲) قصد دارد شورای نگهبان را به‌عنوان اظهارنظر کننده نهایی در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام تعیین نموده و مجلس صرفاً مسئول رفع ایرادات و ابهام‌های شورای نگهبان باشد.

نقاط قوت طرح

۱. تعیین محدوده زمانی برای ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان
۲. مسئله‌شناسی در خصوص چگونگی نظارت بر مصوبات مجلس از حیث مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام



نقاط ضعف طرح

۱. مغایرت ماده (۲) با جزء «۱-۴» پیوست حکم رهبری برای تعیین اعضاء دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام مبنی بر تأسیس هیئت عالی نظارت
۲. مغایرت ماده (۲) با اصل ۵۷ و بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی
۳. مغایرت ماده (۲) با ماده «۶» آیین نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است.
۴. معمولاً تعیین بازه زمانی سه روزه برای قوانین مفصل مانند قوانین پنج ساله توسعه و قوانین بودجه به جهت طی شدن مراحل اداری و فنی امکان پذیر نیست.

پیشنهادات مرکز پژوهش ها

۱. پیشنهاد می شود زمان بندی ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان مشخص شود، اما تعیین مدت دقیق آن به تشخیص اعضای کمیسیون بستگی دارد.
۲. بازه زمانی بیشتری برای قوانین مفصل به جهت طی شدن مراحل فنی و اداری مشخص شود.
۳. تعیین صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام و نهاد مسئول آن از صلاحیت های انحصاری مقام معظم رهبری است.

۱. مقدمه

از یک سو وفق اصل نود و چهارم قانون اساسی و ماده (۱۹۷) قانون آیین نامه داخلی مجلس، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود.

شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است. براین اساس شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس از نظر عدم مغایرت/ مطابقت^۱ با قانون اساسی و موازین اسلام را دارد.

علاوه بر این، با توجه به جایگاه سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر بند «۱» اصل یکصد و دهم^۲ و هم چنین در پاسخ به نامه ۵۳۲۰۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ شورای نگهبان، رهبر معظم انقلاب فرمودند^۳ شورای نگهبان صلاحیت ذاتی نظارت بر مصوبات از نظر مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام نیز دارد [۱].

از سوی دیگر با توجه به بند دوم اصل یکصد و دهم [۲] یکی از صلاحیت‌های رهبری نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. در ابتدا رهبر انقلاب این صلاحیت خود را به مجمع تشخیص مصلحت تفویض نموده اند. با این حال پس از مدتی این صلاحیت را به هیئت عالی نظارت اعطا کردند. بدین توضیح که رهبر معظم انقلاب مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۳ اعضاء دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام را تعیین فرمودند. در این

۱ در اصل نود و هشتم بر عدم مغایر مصوبات با احکام اسلام تاکید شده است.

۲ «وظایف و اختیارات رهبر:

۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام،

۲- «...»

۳ مرقومه ی شماره ی ۵۳۲۰۲ / ۳۰ / ۹۲ مورخ ۳۰/۱۱/۱۳۹۲ جنابعالی به استحضار مقام معظم رهبری مظلله العالی رسید، مرقوم فرمودند:

بسمه تعالی

باسلام و تحیت در پاسخ به آنچه مرقوم فرموده اید، اعلام می‌دارد: در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالاخص در قانون برنامه‌های پنج ساله یا قانون برنامه و بودجه سالانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ی ذاتی خود درباره ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست ها عمل خواهد کرد. والسلام علیکم ورحمه الله ۱۱ / ۲ / ۹۳»



حکم رهبر انقلاب، یکی از چالش‌های مربوط به سیاست‌های کلی نظام، عدم اهتمام کافی به تحقق نظارت بر آن بیان شده است. همچنین ایشان تحول در ساختار و منسجم ساختن آن‌ها و چابک‌سازی آن را از جمله اهداف اعلام کردند که نشان می‌دهد، مجمع تشخیص مصلحت نظام چابکی لازم را برای اعمال نظارت موثر نداشته؛ در نتیجه، تصمیم به تغییر نهاد ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، از مجمع به هیئت عالی نظارت گرفته شد. به همین دلیل به موجب حکم جزء «۱-۴» پیوست حکم رهبری برای تعیین اعضاء جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام، چنین مقرر شد: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع برعهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است» [۳].

براین اساس، هر دو نهاد هیئت عالی نظارت و شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس از نظر عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را دارند اگرچه در رویه شورای نگهبان در اظهارنظر هیئت عالی ورود ماهوی نمی‌کند. «طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۰ در دوره دوازدهم با هدف تمرکز این صلاحیت در شورای نگهبان ارائه شده است تا مجلس شورای اسلامی تنها مکلف به رفع ایرادات مطروحه این نهاد باشد. در ادامه به بررسی این طرح پرداخته خواهد شد.

۲. اظهار نظر کارشناسی

۱-۲. ماده (۱)

ماده (۱) طرح حاضر بیان می‌کند: «در ماده (۱۹۷) قانون آیین‌نامه داخلی پس از عبارت «مصوبات مجلس رسماً» عبارت «حداکثر ۷۲ ساعت پس از تصویب (بدون احتساب تعطیلات رسمی)» اضافه می‌شود».

این ماده قصد دارد با تعیین مدت‌زمان ۷۲ ساعته برای ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان، فرایند ارسال مصوبات را منضبط نماید. هم‌اکنون قانون آیین‌نامه داخلی در این خصوص ساکت است. در رویه عملی نیز پس از مکتوب و ویراستاری شدن مصوبات مجلس در چارچوب بند «۵» ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹، معاونت قوانین مصوبات مجلس را به شورای نگهبان ارسال می‌نماید. مدت زمان انجام این فعالیت بستگی به حجم کاری و تعداد نیروی انسانی این معاونت دارد و محدودیت زمانی خاصی در قانون تعیین نشده است. لذا تعیین چارچوب زمانی برای فعالیت‌های مذکور مثبت ارزیابی و تصویب این ماده پیشنهاد می‌شود. با این حال باید در تعیین بازه زمانی اقتضائات اجرایی و فنی را در نظر گرفت و این موضوع به نظر اعضای کمیسیون بستگی دارد. هم‌چنین قوانین مفصل مانند قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه و قوانین بودجه به جهت طی شدن مراحل فنی و اداری نیازمند بازه زمانی بیشتری در نسبت با سایر مصوبات هستند.

۱ «ماده ۳ - وظایف معاونت درامور تنقیح به شرح زیر است:

....

۵. ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیونها قبل از تصویب نهایی بدون تغییر در مراد مقنن برابر آیین‌نامه داخلی مجلس...»



۲-۲. ماده (۲)

ماده (۲) این طرح بیان می‌کند: «یک تبصره ماده (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی الحاق می‌شود:

تبصره - شورای نگهبان پس از وصول مصوبات مجلس، موظف است در صورت صلاحدید با دریافت نظرات سایر مراجع و مراکز ذیصلاح، ضمن بررسی آن‌ها نظر خود را مبنی بر تأیید مصوبه یا مغایرت آن با موازین اسلام و قانون اساسی در مهلت مقرر قانونی به مجلس اعلام کند. مجلس موظف است فقط به مواردی که از طرف شورای نگهبان اعاده شده رسیدگی کند و مصوبه جدید را برای آن شورا ارسال نماید».

این ماده قصد دارد که شورای نگهبان را به‌عنوان مرجع نهایی اظهارنظر در خصوص مصوبات مجلس تعیین نماید و مجلس را صرفاً مکلف به رفع ایرادات و ابهام‌های شورای نگهبان کند. در این صورت مصوبات مجلس به‌صورت مستقیم به سایر مراجع از جمله هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ارسال نمی‌شود. علاوه بر این، اگر ایرادات و ابهام‌های هیئت عالی نظارت به تأیید شورای نگهبان برسد، مجلس آن را رفع خواهد کرد. در غیر این صورت، موارد هیئت عالی نظارت در مجلس مسموع نخواهد بود. موافقان این طرح بیان می‌کنند که وفق بند «۴» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، نظارت بر عدم مغایرت یا مطابقت قوانین با سیاست‌های کلی به همکاری شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت واگذار شده است.^۱ نحوه این همکاری می‌تواند از طریق قانون مشخص گردد و این طرح در صدد تعیین آن است.

۱-۴. نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام.

در تحلیل این ماده باید به نکات زیر اشاره کرد:

۱. همان‌طور که بیان شد، با عنایت به بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده رهبری است و ایشان این صلاحیت را به هیئت عالی نظارت تفویض کرده‌اند. لذا اگرچه نام «هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» در قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس درج نشده است، اما این نهاد به موجب صلاحیت‌های رهبری مصرح در قانون اساسی تأسیس شده است. توضیح بیشتر آنکه در تحلیل ساختارها باید تمام اصول قانون اساسی در کنار هم دیده شود و نمی‌تواند به استناد اصول ۹۴ تا ۹۶ قانون اساسی دیگر اصول آن از جمله اصل ۱۱۰ را نادیده گرفت. در نتیجه به موجب قانون اساسی تنها ناظر بر مصوبات مجلس شورای نگهبان نیست و صلاحیت هیئت عالی نظارت نیز ریشه در قانون اساسی دارد. بر این اساس مجلس نمی‌توان صلاحیت هیئت عالی نظارت را از طریق وضع قانون عادی تغییر دهد.

۲. هیئت عالی نظارت به جهت انجام صلاحیت خود، آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را تهیه و به تأیید رهبر معظم انقلاب رسانده است. ماده (۶) این آیین‌نامه بیان می‌دارد: «رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را همزمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال می‌کند... هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند». بر این اساس، مجلس موظف است مصوبات



را به هیئت عالی نظارت ارسال و در صورت نیاز، ایرادات هیئت را مرتفع نماید. با توجه به تأیید رهبری بر این آیین‌نامه، مصوبات مجلس نمی‌تواند آن را تغییر یا اصلاح نماید. شایان ذکر است که شیوه نظارت بر مصوبات مجلس از منظر انطباق یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام با نظارت از منظر قانون اساسی و شرع تفاوت‌هایی دارد.

۳. جمع‌بندی و پیشنهادات

«طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۰ در دوره دوازدهم اعلام وصول و در دو ماده تنظیم شده است. هدف از ماده اول آن تعیین مدت زمان سه روزه برای ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان است. با توجه به ضابطه‌مند کردن ارسال مصوبات مجلس به شورای نگهبان، تصویب ماده اول با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود. با این حال در تعیین بازه زمانی به خصوص برای قوانین مفصل باید اقتضائات فنی و اداری را در نظر گرفت. ماده دوم طرح حاضر با هدف رفع تداخل صلاحیت شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت در بررسی مصوبات مجلس از نظر عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام نگاشته شده است. با عنایت به صلاحیت رهبر معظم انقلاب در تعیین نهاد ناظر بر سیاست‌های کلی نظام، مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در این زمینه از طریق قانون عادی اصلاحاتی انجام دهد. بنابراین ماده (۲) مغایر اصل ۵۷ و بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی ارزیابی می‌شود. ارتقاء و بهبود سازوکارهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیازمند ارائه پیشنهادات اصلاحی از طرقی غیر از تصویب قانون و با تأیید مقام معظم رهبری است.

۴. منابع و مأخذ

[1] [online]. Available: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=15649955244177776716>.

[۲] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸.

[۳] م. حاجی علی خمسه، الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، رساله مقطع دکتری حقوق عمومی: دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۹۷.

گزیده سیاستی

تصویب ماده (۱) «طرح اصلاح ماده (۱۹۷) و (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۲۸۰ با رعایت اقتضانات فنی و اداری پیشنهاد می‌شود. و ماده (۲) مغایر اصل ۵۷ و بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ | پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir