

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح قوانین نحوه معرفی، انتخاب و فعالیت ناظرین و ساماندهی
امور نظارتی مجلس شورای اسلامی»

مشخصات طرح

مقدمه

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۲۵

شماره چاپ:

۱۶۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۵/۱۷

مجلس شورای اسلامی به موجب قانون اساسی دارای دو وظیفه خطیر و اساسی «قانونگذاری» و «نظارت» بوده و در راستای انجام وظیفه نظارتی دارای ابزارهای متعدد نظارتی است که به طور مثال می توان به حق سؤال، استیضاح، تذکر و تحقیق و تفحص اشاره کرد. یکی از ابزارهای نظارتی مجلس که در قوانین متعدد مورد استفاده قرار گرفته است حضور نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو ناظر در شوراها و هیئت های تصمیم گیرنده است. نظر به اینکه حضور نمایندگان ناظر در هر کدام از شوراها و هیئت ها به صورت جداگانه در قوانین مربوط به آن شوراها آمده اند، این پراکندگی موجب تشتت و عدم هماهنگی این قوانین با هم شده است. طرح حاضر جهت ساماندهی نمایندگان ناظر و به طور کلی امور نظارتی پیش بینی شده در این خصوص است.

عنوان طرح

عنوان طرح عبارت است از «اصلاح قوانین نحوه معرفی، انتخاب و فعالیت ناظرین و ساماندهی امور نظارتی مجلس شورای اسلامی» که مشتمل بر دو بخش «معرفی، انتخاب و فعالیت ناظرین» و «ساماندهی امور نظارتی مجلس شورای اسلامی» است. در حالی که محتوای غالب طرح مربوط به بخش نخست می باشد. لذا شایسته بود الزامات تهیه گزارش های نظارتی از جمله تدوین چارچوب ها و شاخص های ارزیابی، نحوه راست آزمایی و اعمال بازخوردهای مناسب جهت اصلاح نقاط ضعف نیز به طور جامع در طرح پیشنهادی دیده شود. همچنین عبارت «ساماندهی امور نظارتی» که در عنوان طرح ذکر شده است بسیار کلی بوده و با توجه به اینکه امور نظارتی بسیار عام بوده و شامل کلیه وظایف نظارتی مجلس مانند سؤال و استیضاح و... نیز می شود مناسب است که عنوان طرح بدین صورت اصلاح گردد: «طرح ساماندهی نمایندگان ناظر مجلس شورای اسلامی».

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه و بودجه

مطالعات اجتماعی

مطالعات زیربنایی

مطالعات اقتصادی

مطالعات سیاسی

مطالعات کسب و کار

ماده (۱)

الف) درخصوص بند «۱۰» این ماده در رابطه با «ستاد چگونگی هزینه کرد اعتبار تخصیصی به منظور مشارکت جمهوری اسلامی ایران در بازسازی کشور افغانستان» لازم به ذکر است که با توجه به اینکه این ستاد با استناد به «قانون مشارکت جمهوری اسلامی ایران در بازسازی کشور افغانستان» مصوب سال ۱۳۸۱ تشکیل شده و مأموریت آن تا پایان همان سال بوده است، در حال حاضر چنین ستادی وجود خارجی نداشته و لزومی به ذکر آن در این ماده نمی باشد.

ب) درخصوص «هیئت رسیدگی به اسناد و اوراقی که در اثر حوادث غیرمترقبه از بین رفته اند» موضوع بند «۱۱» این ماده قابل ذکر است که اطلاق این نام به هیئت مذکور صحیح نبوده و با توجه به تبصره «ع» ماده (۹۵) قانون محاسبات عمومی هیئت مذکور دارای تکالیف دیگری نیز می باشد. لذا پیشنهاد می شود عبارت «هیئت موضوع تبصره «ع» ماده (۹۵) قانون محاسبات عمومی» جایگزین عبارت این بند گشته و نام این هیئت به نحو صحیح اصلاح گردد. ازسوی دیگر توجه به این نکته ضروری است که نماینده حاضر در این هیئت ناظر نبوده و دارای حق رأی در این هیئت می باشد که این ماده از حیث موضوع با عنوان ماده و قانون تطابق ندارد.

ج) درخصوص بند «۱۶» این ماده توجه به این نکته ضروری است که نماینده عضو «کارگروه تعیین مصادیق محتوای جرائم رایانه ای» در این کارگروه ناظر نبوده و دارای حق رأی در این هیئت می باشد که این ماده از حیث موضوع با عنوان ماده و قانون تطابق ندارد.

د) نظر به اینکه «شورای فرهنگی اجتماعی زنان» موضوع بند «۱۹» این ماده به موجب «آیین نامه شورای فرهنگی و اجتماعی زنان» مصوب سال ۱۳۶۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شده است، تغییر آن نیز در صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده و لذا این بند محل اشکال می باشد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۵۵۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۱/۶/۲۰

ه) از آنجا که مفاد ماده (۱) موجب اصلاح قوانین متعددی می‌گردد، مناسب است تا در هر بند، عنوان قانون اصلاح شده نیز ذکر شود تا اصول قانون‌نویسی و تنقیح قوانین نیز رعایت گردد. به‌عنوان مثال: «نمایندگان ناظر در ستاد کشوری کنترل و مبارزه با دخانیات موضوع ماده (۱) قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات».

ماده (۲)

مفاد این ماده زائد بوده و نیازی به ذکر آن وجود ندارد. توضیح اینکه با تصویب هر قانون جدیدی کلیه قوانین و مقررات قبلی که مغایر مفاد قانون جدید هستند لغو و منسوخ می‌گردند و این نکته نیاز به تصریح در متن قانون ندارد. بدیهی است که وظایف، نحوه معرفی و انتخاب و فعالیت نمایندگان ناظر نیز چنانچه در قوانین سابق مورد اشاره قرار گرفته باشند با تصویب این قانون نسخ شده و مفاد این قانون لازم‌الاجرا خواهد بود. همچنین چنانچه در قوانین بعدی نیز چیزی برخلاف این قانون مورد تصویب مجلس قرار گیرد موجب اصلاح قانون فعلی می‌گردد که این نکته نیز بدیهی بوده و نیاز به ذکر آن در متن قانون نیست، لذا پیشنهاد می‌شود این ماده از متن طرح حذف گردد.

ماده (۳)

الف) نظر به اینکه «شورای عالی امنیت ملی» مذکور در بند «۱» این ماده به‌موجب اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی ایجاد شده و اعضای آن نیز در اصل مزبور تعیین گردیده‌اند، تعیین عضو ناظر در این شورا به منزله اصلاح اصل مزبور به حساب آمده و خلاف قانون اساسی است.

ب) «شورای عالی انقلاب فرهنگی» مذکور در بند «۲» این ماده نیز توسط رهبر ایجاد شده و اعضای آن تعیین می‌شوند. تغییر اعضای این شورا و تعیین عضو ناظر در آن در صلاحیت مقام معظم رهبری است و از این لحاظ محل اشکال است.

ج) اعضای «شورای عالی جوانان» مذکور در بند «۳» این ماده، براساس مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تحت عنوان «اهداف، سیاست‌ها و وظایف و اساسنامه شورای عالی جوانان» مصوب ۱۳۷۱/۵/۶ تعیین شده‌اند و افزودن عضو ناظر به این شورا در صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده و از حیث اختیارات مجلس خارج است.

د) اعضای «شورای عالی اطلاع‌رسانی» مذکور در بند «۱۲» این ماده، براساس «آیین‌نامه شورای عالی اطلاع‌رسانی» مصوب ۱۳۷۷/۱/۲۵ و ۱۳۷۷/۲/۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی تعیین شده‌اند و افزودن عضو ناظر به این شورا از حیث اختیارات مجلس خارج است.

ه) درخصوص بندهای «۱۰» و «۱۱» تذکر این نکته ضروری است که با توجه به اینکه نظارت در مجلس شورای اسلامی، نظارت سیاسی است و این دو هیئت، صرفاً دارای شأن قضایی هستند، حضور ناظر در آنها مغایر تفکیک قوای مذکور در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی و دخالت در امور قضایی قوه قضائیه محسوب شده و مغایر اصول یکصد و پنجاه و ششم و یکصد و هفتادم قانون اساسی نیز می‌باشد.

ماده (۴)

با توجه به لزوم تسلط و آشنایی ناظر با مسائل مرتبط برای اظهار نظر مناسب و تشکیل جلسات محدود در طی سال، به‌نظر می‌رسد مدت مأموریت یک‌ساله برای منشأ اثر بودن کافی نباشد، بنابراین پیشنهاد می‌گردد این زمان به دو سال افزایش یابد تا در هر دوره مجلس، دو بار در این باره تصمیم‌گیری نماید.

ماده (۵)

الف) عبارت «با هماهنگی معاونت نظارت مجلس» دارای ابهام بوده و ضروری است مقصود از این هماهنگی مشخص و تبیین شود.

ب) جهت افزایش کارایی ناظرین، پیشنهاد می‌شود جمله «با توجه به علاقمندی، تحصیلات و سوابق اجرایی و نظارتی» به این نحو اصلاح شود: «با اولویت علاقمندی، تحصیلات و سوابق اجرایی و نظارتی مرتبط». البته به‌نظر می‌رسد بهتر است صلاحیت‌های علمی و تجربی لازم به‌صورت صریح برای ناظران مجلس در شوراها و مجامع پیش‌بینی شود تا کارایی این نمایندگان افزایش یابد.

ماده (۶)

الف) عنوان «شوراهای برنامه‌ریزی» در این ماده صحیح نیست و طبق ماده (۷۰) قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی به‌موجب ماده (۸۳) قانون برنامه چهارم) باید به «شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها» اصلاح گردد.

ب) عبارت «با رعایت مفاد ماده (۶)» در این ماده با توجه به اینکه ماده (۶) همین ماده است محل اشکال است.

ج) عبارت «با هماهنگی معاونت نظارت» دارای ابهام بوده و ضروری است مقصود از این هماهنگی مشخص و تبیین شود.

ماده (۷)

تعیین مهلت سه‌ماهه برای گزارش نمایندگان ناظر به‌نظر می‌رسد درخصوص برخی شوراها و هیئت‌ها منطبق با واقعیت نبوده و عنایت به اینکه بسیاری از این شوراها در فواصل زمانی طولانی مدت تشکیل می‌گردند ارائه گزارش سه‌ماهه درخصوص آنها فاقد مفهوم است. لذا پیشنهاد می‌گردد به جای عبارت «هر سه ماه یکبار» عبارت «هر شش ماه یکبار» جایگزین صدر ماده گردد.

ماده (۸)

الف) تهیه گزارش نظارتی از دستگاه‌های اجرایی علاوه بر اینکه با سایر مواد قانون همخوانی ندارد نیازمند سازوکارهای خاص دیگری است که در این طرح پیشنهادی به آن توجه نشده است. ضروری است با توجه به اهمیت این‌گونه گزارش‌ها چارچوب و راهکار مشخص برای تهیه این نوع گزارش‌های نظارتی نیز مشخص گردد. در غیر این‌صورت کمیسیون‌ها سازوکارهای لازم برای تهیه چنین گزارشاتی را در اختیار نخواهند داشت.

ب) «قوانین مهم» که در این ماده ذکر شده دارای معیار مشخصی نبوده و مرجع خاصی نیز برای مشخص نمودن آنها تعیین نشده است.

ماده (۹)

الف) ارائه گزارش توسط شخص رئیس‌جمهور به‌صورت هر ۶ ماه یکبار به‌نظر می‌رسد راهکاری غیرعملی بوده و در عمل اجرا نخواهد شد. ضمن اینکه گزارش حضوری در صحن علنی مجلس ضرورتی نداشته و ارسال گزارش مکتوب در این خصوص کافی به‌نظر می‌رسد.

ب) «قوانین مهم و کلیدی» که در این ماده ذکر شده دارای معیار مشخصی نبوده و مرجع خاصی نیز برای مشخص نمودن آنها تعیین نشده است.

ماده (۱۰)

الف) مناسب است عبارت «و سایر قوانین» به بعد از عبارت «تفریح بودجه» منتقل شده و کلمه «مهم» که پس از قوانین آمده است، حذف گردد.

ب) احتساب گزارش جامع سالیانه نظارتی مجلس به‌عنوان «سند بالادستی» مبهم بوده و اطلاق این عنوان به گزارش مزبور با مفهوم «اسناد بالادستی» همخوانی ندارد. توضیح اینکه اسناد بالادستی به اسنادی اطلاق می‌شود که مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری موظف به رعایت مفاد آنهاست مانند قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام.

ج) واژه «انقلاب» در عبارت «مقام معظم رهبری انقلاب» زائد است.

ماده (۱۱)

الف) عبارت «مهندسی مجدد نظام‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، اجتماعی و...» واجد ابهام بوده مقصود از آن روشن نیست. ضروری است از عبارات روشن‌تری در این خصوص استفاده شود.

ب) واژه «انقلاب» در عبارت «مقام معظم رهبری انقلاب» زائد است.

ماده (۱۲)

پیشنهاد می‌شود جایگاه دبیرخانه، ذیل معاونت نظارت مجلس تعریف شود.

ماده (۱۳)

موضوع این ماده (ایجاد هماهنگی و جلوگیری از تداخل نهادهای نظارتی) اولین بار در ماده (۳) لایحه برنامه سوم توسعه ذکر شد که با ایرادات فراوان شورای نگهبان به این ماده مواجه شد. شورای نگهبان مشارکت نهادهای نظارتی قوای مختلف در یک شورای واحد تحت عنوان «شورای عالی نظارت و بازرسی» را مغایر اصول متعدد قانون اساسی ازجمله اصول پنجاه و چهارم، پنجاه و هفتم، یکصد و هفتاد و چهارم و یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی تلقی کرده بود که نهایتاً این ماده از لایحه برنامه سوم حذف شد.

ماده مشابهی در لایحه برنامه چهارم توسعه درج گردیده بود که مجدداً با ایرادات فراوان شورای نگهبان مواجه و نهایتاً در قانون برنامه چهارم ماده مذکور حذف گردید.

توضیح آنکه، تفکیک و استقلال قوای، مذکور در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، در کنار تعیین منجز حوزه صلاحیت برخی دستگاه‌های نظارتی ذکر شده در این ماده در کنار صلاحیت‌های اختصاصی قوای سه‌گانه و محدودیت‌های مبتنی بر قانون اساسی این قوا، مانعی است که تشکیل «شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور» با ترتیبات ذکر شده در این ماده را با مشکل مواجه می‌کند.

پس از این موارد، شورای دستگاه‌های نظارتی به‌موجب ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه مورد تأیید قرار گرفت و در ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری نیز به‌شرح وظایف این شورا پرداخته شده است. دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز که در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۲۷ در روزنامه رسمی به چاپ رسیده است با تصویب و امضای سران قوا لازم‌الاجرا گردید، همچنین آیین‌نامه وظایف و اختیارات شورای دستگاه‌های نظارتی استان‌ها و نیز آیین‌نامه ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری نیز در این مدت تدوین شده است.

لذا با توجه به طی مراحل قانونی و عدم وجود خلأ در این زمینه و با عنایت به اینکه این شورا اقدامات خود را آغاز کرده و تعریض به آن در این قانون روند اجرایی را با مشکل مواجه خواهد کرد، پیشنهاد می‌گردد این ماده کلاً حذف گردد.

ماده (۱۵)

الف) عبارت «گزارش‌های موضوع ماده (۸)» در این ماده اشتباه بوده و ضروری است «ماده (۷)» جایگزین «ماده (۸)» در این ماده شود.
ب) «اقدام قانونی لازم» در این ماده واجد ابهام بوده و ضروری است مقصود از آن روشن شود تا مشخص شود که اقدامات قانونی معاونت نظارت چه خواهد بود.
ج) مقصود از «فاصله طولانی» در تبصره این ماده مشخص نیست و مرجع تشخیص آن نیز معین نشده است.
د) مشخص نیست چه کسی بر حضور یا عدم حضور ناظران در جلسات مربوط نظارت دارد و عدم حضور آنها را به معاونت نظارت مجلس گزارش می‌کند. ضروری است سازوکار این امر مشخص شود.
هـ) به‌نظر می‌رسد مواد (۱۴) و (۱۵) قابل ادغام هستند.

ماده (۱۷)

الف) اینکه در قوانین مربوط، شوراها و مجامع با «کمیسیون مربوط در مجلس» مرتبط شده‌اند، در عمل ایجاد مشکل کرده است و لذا این ماده برای رفع مشکل فوق پیشنهاد شده است که البته رافع تمام مشکل نیست. چراکه برخی از این شوراها و مجامع، موضوعاً، با بیش از یک کمیسیون ارتباط دارد. شورای پول و اعتبار و شورای حقوق و دستمزد از این قسم است که علاوه بر کمیسیون اقتصادی، با کمیسیون اجتماعی و نیز کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات مرتبط است، لذا لازم است این امر در ماده (۱۷) لحاظ شود.
ب) در لیست ارائه شده در ماده (۱۷) از کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات نام برده نشده است.
ج) در این ماده، کمیسیون‌های مرتبط با مجامع و شوراها مذکور در ماده (۳) این پیش‌نویس مشخص نشده است.
د) مشخص نیست که چرا نام شوراها و مجامعی که براساس ماده (۱) عضو ناظر منتخب مجلس، از آنها حذف می‌شود، در جدول این ماده ذکر شده است.
هـ) در جدول ماده (۱۷)، «کمیته رسیدگی به نحوه اجرا و تحقق احکام قانون مدیریت خدمات کشوری» وجود خارجی ندارد و باید حذف شود. کمیته مذکور یک‌بار در ردیف دوم و بار دیگر در ردیف ششم ذکر شده است.
و) شورای هماهنگی و توسعه پایدار مناطق کویری به‌عنوان مجمع مرتبط با کمیسیون شوراها و امور داخلی ذکر گردیده است. این درحالی است که فعالیت شورای مذکور بیشتر با کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی همخوانی دارد.

ماده (۱۹)

مفاد این ماده زائد بوده و نیاز به ذکر آن در متن قانون نیست. بدیهی است با تصویب هر قانونی کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن قانون منسوخ می‌گردند، لذا حذف این ماده از متن طرح پیشنهاد می‌شود.
• با عنایت به ماهیت وظایف برخی شوراها مناسب است در صورت تصویب طرح، اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به شوراها مرتبط ذیل اضافه شوند:
شورای پول و اعتبار، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای عالی بیمه خدمات درمانی کشور و شورای حقوق و دستمزد.

نتیجه‌گیری

طرح پیشنهادی دارای اشکالات و ایرادات بسیاری است که در متن مورد بررسی قرار گرفته است در صورتی که ایرادات و اشکالات مطرح شده اصلاح شود طرح مفیدی بوده و تصویب آن توصیه می‌شود.