



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



مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

مقدمه

شماره ثبت:

۱۲۵

شماره چاپ:

۱۶۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۵/۱۷

مجلس شورای اسلامی به موجب قانون اساسی دارای دو وظیفه اصلی قانونگذاری و نظارت می باشد و به همین منظور از ابزارهای متنوعی برخوردار است. در راستای انجام وظایف نظارتی می توان به ابزارهایی نظیر؛ حق سؤال، استیضاح، تذکر و تحقیق و تفحص اشاره کرد. یکی دیگر از ابزارهای نظارتی مجلس که در قوانین متعدد پیش بینی شده است، حضور نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو ناظر در شوراها و هیئت های تصمیم گیرنده است. لکن از آنجایی که حضور و عضویت نمایندگان حسب مورد در قوانین و مقررات پراکنده و متعددی آمده است، این تشتت و پراکندگی موجب عدم هماهنگی قوانین مربوطه شده است. لذا طرح حاضر در راستای ساماندهی و هماهنگی امور مربوط به نمایندگان ناظر ارائه شده است که با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون محترم (کمیسیون تدوین آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) رسید. در اینجا به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت:

مصوبه مزبور هرچند از جهات متعددی شایسته و مطابق قانون اساسی می باشد. لکن در مواردی دچار اشکال بوده و با ایراد مغایرت با قانون اساسی مواجه است که ضرورت رفع آن وجود دارد.

بررسی مصوبه کمیسیون

عنوان طرح عبارت است از «طرح 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. درحالی که محتوای غالب طرح مربوط به بخش نخست و فاقد ضوابط و احکامی جهت ساماندهی فعالیت ناظرین بود. لذا می توان گفت عنوان طرح پیشنهادی با محتوای آن سازگاری چندانی نداشت. به همین جهت عنوان طرح مزبور به «طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در شوراها، شوراهای عالی، مجامع و سایر هیئت ها» در کمیسیون مربوطه تغییر یافت. هرچند شایسته بود الزامات تهیه گزارش های نظارتی از جمله تدوین چارچوب ها و شاخص های ارزیابی، نحوه راستی آزمایی و اعمال بازخوردهای مناسب جهت اصلاح نقاط ضعف این شیوه نظارتی نیز به طور جامع در طرح پیشنهادی دیده شود.

حال به بررسی مصوبه کمیسیون مربوطه در خصوص طرح پیشنهادی می پردازیم:

ماده (۱)

ماده (۱) مصوبه کمیسیون در دو بند عضویت یک یا دو نماینده را به عنوان عضو ناظر در برخی از شوراها پیشنهاد نموده است. در رابطه با ماده مذکور چند مسئله وجود دارد:

۱. به موجب جزء «۱» بند «الف»، یک نماینده به عنوان عضو ناظر در شورای عالی امنیت ملی اضافه می گردد. در این خصوص لازم به ذکر است که «شورای عالی امنیت ملی» به موجب اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی ایجاد شده است و اعضای آن نیز در اصل مزبور تعیین و احصا شده اند، بنابراین تعیین عضو ناظر در این شورا به منزله اصلاح قانون اساسی به حساب می آید که برخلاف اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی بوده و با ایراد شورای نگهبان مواجه خواهد شد. لذا حذف این بند پیشنهاد می شود.

۲. جزء «۱۰» بند «الف» نیز عضویت یک نماینده را در «ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور» پیش بینی نموده است. در این خصوص نیز قابل ذکر است که «ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور» به موجب مصوبه هیئت وزیران

نام دفتر:  
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۵۵۶-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۶/۹

درخصوص طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۷ ایجاد شده است. لذا ایجاد ستاد مزبور در زمره امور اجرایی واقع شده است و دخالت مجلس در مصوبه هیئت وزیران بدین نحو، مغایر اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا و اعمال قوه مجریه (جز در اموری که مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده) از طریق رئیس جمهور و وزراء می باشد و لذا قانونگذار نمی تواند با مصوبه خود به اصلاح مصوبه هیئت وزیران بپردازد. البته لازم به ذکر است که هرچند تدوین و تصویب قانونی در این زمینه در حیطه صلاحیت مجلس شورای اسلامی می باشد و لکن اصلاح مصوبه هیئت وزیران به صورت مزبور مغایر قانون اساسی می باشد. **بنابراین جهت رفع ایراد مزبور حذف این بند پیشنهاد می گردد.**

۳. جزء «۵» بند «ب» مبنی بر عضویت دو نماینده به عنوان ناظر در شورای عالی سلامت و امنیت غذایی موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، اصلاح قانون برنامه پنجم توسعه محسوب می شود و لذا براساس ماده (۱۸۵) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

۴. جزء «۷» بند «ب»، عضویت دو نماینده به عنوان ناظر را در «شورای هماهنگی سازمان های مناطق آزاد تجاری و صنعتی جمهوری اسلامی ایران» پیش بینی نموده است. در رابطه با این بند نیز باید این نکته را متذکر شد که شورای مزبور موضوع بند «۱» مصوبه هیئت وزیران مربوط به تشکیل شورایی به منظور ایجاد هماهنگی در بین سازمان های مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۱ می باشد. بنابراین ایراد بند فوق الذکر در خصوص این بند نیز وجود خواهد داشت. چراکه به دلیل ایجاد و تعیین ترکیب شورای مزبور به وسیله مصوبه هیئت وزیران، این امر در حیطه امور اجرایی واقع شده است و دخالت مجلس جهت اصلاح مصوبه هیئت وزیران در این رابطه مغایر اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی می باشد. **لذا این بند نیز مبنی بر ایراد جزء «۱۰» بند «الف» ایراد دارد و حذف این بند مورد پیشنهاد می باشد.**

## ماده (۲)

به موجب ماده (۲) مصوبه کمیسیون، عضویت نمایندگان مجلس در شوراها، مجامع و هیئت های ذیل ماده پیشنهادی به عنوان ناظر لغو می گردد. در خصوص این ماده چند مسئله قابل تأمل وجود دارد:

۱. به موجب بند «۲» ماده فوق الذکر، عضویت نمایندگان مجلس به عنوان ناظر از «شورای عالی آموزش مداوم جامعه پزشکی» موضوع «قانون آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور» (بند «۷» ماده (۳)) لغو می گردد. در این خصوص لازم به ذکر است که هیچ نماینده ای عضو این شورا نمی باشد و صرفاً به موجب بند «۷» ماده (۳) قانون مزبور «دو نفر از کادر پزشکی با معرفی کمیسیون بهداشت و درمان و انتخاب مجلس شورای اسلامی» عضو این شورا می باشند. لذا خود نمایندگان مجلس به عنوان ناظر یا غیرناظر، عضو این شورا نیستند و تنها دو نفر کادر پزشکی به عنوان عضو (دارای حق رأی) به انتخاب مجلس به عضویت این شورا در می آیند. لازم به ذکر است در صورتی که نماینده ای به عنوان کادر پزشکی به عضویت این شورا در بیاید وی صرفاً به جهت کادر پزشکی بودن به عضویت این شورا در آمده است و نه به عنوان نماینده مجلس. بنابراین موردی جهت لغو عضویت اعضای مزبور در طرح پیشنهادی که مربوط به عضویت و لغو عضویت نمایندگان می باشد وجود ندارد. **بنابراین حذف این بند مورد پیشنهاد می باشد.**

۲. در خصوص بندهای «۷» و «۱۰» ماده (۲) توجه به این نکته ضروری است که نماینده عضو «شورای آموزش و پرورش استثنایی» (بند «۷») و همچنین نماینده عضو «کارگروه تعیین مصادیق محتوای جرائم رایانه ای» (بند «۱۰») عضو ناظر نبوده و اعضای عادی و دارای حق رأی می باشند. لذا این موارد از حیث موضوع با عنوان ماده که مربوط به لغو عضویت نمایندگان ناظر می باشد مطابقت ندارد. **لذا حذف بندهای مذکور مورد پیشنهاد می باشد.**

۳. در خصوص بند «۹» این ماده در رابطه با «ستاد چگونگی هزینه کرد اعتبار تخصیصی به منظور مشارکت جمهوری اسلامی ایران در بازسازی افغانستان» لازم به ذکر است که این ستاد به موجب «قانون مشارکت جمهوری اسلامی ایران در بازسازی کشور افغانستان» مصوب 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. **لذا حذف این بند مورد پیشنهاد می باشد.**

۴. در خصوص بند «۱۴» این ماده نیز قابل ذکر است که «هیئت نظارت بر حسن اجرای قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» صرفاً متشکل از نمایندگان مجلس می باشد و مقام یا شخص دیگری عضو این هیئت نمی باشد. لذا در صورت لغو عضویت نمایندگان عضو این هیئت، هیئت نظارت مزبور کلاً از بین خواهد رفت. بنابراین با توجه به اینکه به موجب ماده (۱) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی از تاریخ تصویب این قانون لازم است حداکثر ظرف پنج سال تا سقف شصت هزار نفر از نیروهای حق التدریس، نهضت سوادآموزی، مربیان پیش دبستانی و مربیان کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان به

استخدام آموزش و پرورش دربیابند و تاریخ تصویب قانون مذکور ۱۳۸۸/۷/۱۵ می‌باشد و لذا تکلیف مزبور تا مهرماه سال هزارویصدونودوسه ادامه خواهد داشت، حذف این بند مورد پیشنهاد می‌باشد.

۵. به موجب بند «۱۶» این ماده، عضویت نمایندگان ناظر عضو «هیئت نظارت بر اجرای قانون تأمین اعتبار کنترل و انسداد مرزهای شرقی کشور» لغو می‌گردد. درحالی که به موجب قانون مزبور دولت موظف بوده مبالغی را جهت کنترل و انسداد مرزهای شرقی کشور در اجرای طرح‌های شورای امنیت کشور از محل بند «ب» تبصره «۲۹» بودجه سال ۱۳۷۹ هزینه نماید. لذا اکنون با سپری شدن سال و بودجه مزبور، وجود چنین هیئتی جهت نظارت بر اجرای این قانون منتفی می‌باشد و لزومی به ذکر آن در این ماده نمی‌باشد. **لذا حذف این بند پیشنهاد می‌شود.**

#### ماده (۷)

موضوع این ماده ایجاد هماهنگی نهادهای نظارتی از طریق ایجاد شورای دستگاه‌های نظارتی می‌باشد. این شورا برای نخستین بار در قانون برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی و مورد تأیید قرار گرفت و ماده پیشنهادی حاضر نیز عیناً تکرار صدر ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم می‌باشد. ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر داشته:

«به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هریک از آنها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده و نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات، ظرف ۶ ماه سال اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد.»

همچنین لازم به ذکر است که وظایف این شورا در ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری پیش‌بینی شده است و دستورالعمل اجرایی ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه نیز به تصویب و امضای سران قوا رسیده است که در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۲۷ در روزنامه رسمی به چاپ رسیده است. اما در رابطه با این ماده پیشنهادی دو مسئله وجود دارد؛ اول اینکه همانگونه که متذکر شدیم این شورا هم‌اکنون به موجب قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد شده است و وظایف آن نیز در قانون ارتقای سلامت اداری ذکر شده است و دستورالعمل اجرایی آن نیز به ترتیب مذکور به تصویب رسیده است، بنابراین 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 است، ضرورتی جهت پیش‌بینی مجدد این شورا نمی‌باشد. به خصوص با توجه به اینکه قانون ارتقای سلامت اداری نیز وظایف این شورا را بیان نموده است و این استدلال که قانون برنامه پنجم توسعه جنبه موقت داشته و پس از سپری شدن مدت اعتبار آن، شورای مزبور نیز خاتمه خواهد یافت، نمی‌تواند صحیح باشد.

نکته دیگری که در خصوص این ماده وجود دارد این است که، ماده پیشنهادی از حیث موضوع و محتوا با طرح پیشنهادی تحت عنوان «طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در شوراهای عالی، شوراها، مجامع و سایر هیئت‌ها» مطابقت ندارد و مغایر ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مبنی بر لزوم تناسب محتوای طرح با اصل موضوع و عنوان طرح می‌باشد. **لذا با توجه به این موارد پیشنهاد می‌گردد این ماده حذف گردد.**

#### نتیجه‌گیری

با عنایت به مراتب مذکور به نظر می‌رسد طرح پیشنهادی می‌تواند تا حدودی به ساماندهی عضویت نمایندگان ناظر در شوراها و مجامع مربوطه منجر شود، لکن در مواردی طرح مزبور دچار اشکال و ایراد مغایرت با قانون اساسی می‌باشد که در جای خود تذکر داده شد. لذا با توجه به این موارد نهایتاً پیشنهادهای ذیل ارائه می‌گردد:

۱. جزء «۱» بند «الف» ماده (۱) به دلیل مغایرت با اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی حذف شود.

۲. جزء «۱۰» بند «الف» ماده (۱) به دلیل اینکه ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور به موجب مصوبه هیئت وزیران در خصوص طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۷ ایجاد شده است. مغایر اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی می‌باشد و لذا حذف این بند پیشنهاد می‌گردد.

۳. جزء «۵» بند «ب» ماده (۱) به دلیل اصلاح قانون برنامه پنجم توسعه نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

۴. جزء «۷» بند «ب» ماده (۱) به دلیل اینکه ایجاد و تعیین ترکیب «شورای هماهنگی سازمان‌های مناطق آزاد تجاری و صنعتی جمهوری اسلامی ایران» به وسیله مصوبه هیئت وزیران بوده است، مغایر اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی می‌باشد و لذا حذف این بند مورد پیشنهاد می‌باشد.

۵. بند «۲» ماده (۲) به دلیل اینکه موردی جهت لغو عضویت اعضای مزبور در طرح پیشنهادی که مربوط به عضویت و لغو عضویت نمایندگان می‌باشد وجود ندارد حذف گردد.

۶. بندهای «۷» و «۱۰» ماده (۲) به دلیل اینکه نماینده عضو «شورای آموزش و پرورش استثنایی» (بند «۷») و همچنین نماینده عضو «کارگروه تعیین مصادیق محتوای جرائم رایانه‌ای» (بند «۱۰») عضو ناظر نبوده و اعضای عادی و دارای حق رأی می‌باشند با موضوع و عنوان ماده که مربوط به لغو عضویت نمایندگان ناظر می‌باشد در تعارض می‌باشد. لذا حذف بندهای مذکور مورد پیشنهاد است.

۷. بند «۹» ماده (۲) با توجه به اینکه در حال حاضر چنین ستادی به دلیل پایان اعتبار قانون مورد نظر وجود خارجی ندارد، حذف آن مورد پیشنهاد می‌باشد.

۸. در خصوص بند «۱۴» ماده (۲) نیز با توجه به اینکه «هیئت نظارت بر حسن اجرای قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» صرفاً متشکل از نمایندگان مجلس می‌باشد و در صورت لغو عضویت نمایندگان عضو این هیئت، هیئت نظارت مزبور کلاً از بین خواهد رفت. لذا پیشنهاد می‌شود این بند رفع شود.

۹. بند «۱۶» ماده (۲) به دلیل اینکه وجود چنین هیئتی جهت نظارت بر اجرای قانون تأمین اعتبار کنترل و انسداد مرزهای شرقی کشور با سپری شدن سال و بودجه مقرر در این قانون منتفی می‌باشد حذف آن پیشنهاد می‌گردد.

۱۰. ماده (۷) مصوبه کمیسیون به دلیل اینکه شورای دستگاه‌های نظارتی هم‌اکنون به موجب قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد شده و وظایف آن نیز در قانون ارتقای سلامت اداری ذکر شده است و دستورالعمل اجرایی آن نیز به ترتیب مذکور به تصویب رسیده است و 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 است، ضرورتی جهت پیش‌بینی مجدد این شورا نمی‌باشد. به خصوص با توجه به اینکه قانون ارتقای سلامت اداری نیز وظایف این شورا را بیان نموده است و این استدلال که قانون برنامه پنجم توسعه جنبه موقت داشته و پس از سپری شدن مدت اعتبار آن شورای مزبور نیز خاتمه خواهد یافت، نمی‌تواند صحیح باشد. لذا حذف این ماده مورد پیشنهاد می‌باشد.