



مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۲۵

شماره چاپ:

۱۶۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۵/۱۷

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲-۱۲۵۵۶-۲۴۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۸/۱۳

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قوانین نحوه معرفی، انتخاب و فعالیت ناظرین و

ساماندهی امور نظارتی مجلس شورای اسلامی»^۱

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

«طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراهای مجامع و سایر هیئت‌ها» که در راستای ساماندهی و هماهنگی امور مربوط به نمایندگان ناظر ارائه گردیده است در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای اظهار نظر شورای نگهبان از لحاظ عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید. شورای نگهبان در چهار بند مصوبه مذکور را واجد ایراد مغایرت با قانون اساسی دانسته و در یک مورد نسبت به مصوبه مجلس تذکر وارد نموده است.

بررسی ایرادات شورای نگهبان

در این قسمت ابتدائاً به بررسی ایرادات شورای نگهبان نسبت به مصوبه مجلس خواهیم پرداخت و در ادامه هر ایراد چگونگی رفع آنها را بررسی خواهیم کرد:

۱. مطابق بند نخست از ایرادات شورای نگهبان «تعیین عضو ناظر در ستاد و شورای مذکور در جزء «۹» بند «الف» و جزء «۷» بند «ب» ماده (۱)، به منزله اصلاح تصویبنامه هیئت وزیران و مغایر اصول پنجاه و هفتم، شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی شناخته شد».

به موجب جزء «۹» بند «الف» ماده (۱)، مجلس شورای اسلامی در «ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور موضوع مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ در مورد طرح جامع امداد و نجات کشور» دارای یک نماینده خواهد بود.

در خصوص ایراد فوق این مسئله قابل توضیح است که «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، لذا ایجاد ستاد مزبور به دلیل ایجاد براساس مصوبه هیئت وزیران در زمره امور اجرا 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 رئیس‌جمهور و وزرا، می‌باشد. بنابراین مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند با مصوبه خود در امور اجرایی دخالت نماید. همچنین به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی صلاحیت وضع و تصویب آیین‌نامه برعهده هیئت وزیران و وزرا قرار داده شده است، لذا اصلاح آیین‌نامه و مصوبه هیئت وزیران توسط مجلس مغایر اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی نیز می‌باشد.

بنابراین ایراد مزبور وارد و جهت رفع آن حذف جزء «۹» بند «الف» ماده (۱) پیشنهاد می‌گردد.

همچنین به موجب جزء «۷» بند «ب» ماده (۱)، عضویت دو نماینده به‌عنوان ناظر در «شورای هماهنگی

۱. عنوان این طرح طی جلسات برگزار شده در کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی به طرح عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراهای مجامع و سایر هیأت‌ها تغییر یافته است.

سازمان‌های مناطق آزاد تجاری و صنعتی جمهوری اسلامی ایران» پیش‌بینی شده است. در رابطه با این بند نیز باید این نکته را متذکر گردید که شورای مزبور موضوع بند «۱» مصوبه هیئت وزیران مربوط به تشکیل شورایی به‌منظور ایجاد هماهنگی در بین سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۱ می‌باشد. بنابراین ایراد فوق‌الذکر درخصوص این بند نیز وجود خواهد داشت. چرا که 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 پنجاه‌هفتم، شصتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی می‌باشد.

لذا حذف جزء «۷» بند «ب» ماده (۱) نیز مورد پیشنهاد می‌باشد.

۲. به موجب بند «۲» از ایرادات شورای نگهبان «جزء «۲» بند «ب» ماده (۱) در مقام اصلاح مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و با توجه به نظر تفسیری این شورا، مغایر اصل یکصدودوادم قانون اساسی شناخته شد».

این ایراد شورای نگهبان ناظر به نظر تفسیری شورای نگهبان درخصوص اصل یکصدودوادم مبنی بر عدم صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رد و ابطال و نقض و اصلاح مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان، مگر پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه هست، می‌باشد و لذا چون «قانون کار» از جمله موارد اختلافی بوده و مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد، مجلس شورای اسلامی حق نقض و اصلاح قانون مذکور را نخواهد داشت، لکن نکته حائز اهمیتی که در این خصوص وجود دارد این است که ماده (۱۶۷) قانون کار که توسط مصوبه مجلس مورد اصلاح قرار گرفته است (از طریق پیش‌بینی دو نماینده در شورای عالی کار موضوع این ماده) جزء مواد اختلافی شورای نگهبان و مجلس نبوده^۱ و لذا مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد و با توجه به اینکه مطابق نظر شورای نگهبان مجلس حق تصویب قانون مغایر آن دسته از مصوباتی که مورد اختلاف بوده و به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است (مگر پس از گذشت زمان معتدبه) ندارد **این ایراد شورای محترم نگهبان وارد نبوده و با ارائه تذکر فوق قابل رفع می‌باشد.**

۳. براساس بند «۳» از ایرادات شورای نگهبان «از آنجا که در قانون اساسی جایگاهی به‌عنوان «معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی» بر دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی نشده است، الزام دستگاه‌ها به اطلاع‌رسانی به معاون نظارت مجلس با این عموم مواجهه با ایراد بوده و مغایر اصل پنجاه‌هفتم قانون اساسی شناخته شد».

ایراد فوق ناظر به ماده (۴) مصوبه مجلس می‌باشد. به موجب این ماده در صورتی که شوراها، مجامع و هیئت‌هایی که طبق قانون دارای نماینده ناظر می‌باشند اقدام به تشکیل کمیته یا شورای فرعی نمایند، موظفند مراتب را علاوه بر نماینده ناظر به معاون نظارت مجلس نیز اطلاع بدهند.

لازم به توضیح است که به موجب تبصره «۲» ماده (۷۳) آیین‌نامه داخلی، رئیس مجلس می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به معاون نظارت بدهد، بنابراین آنچه مسلم می‌باشد این است که معاون نظارت مجلس هم‌اکنون به‌منظور انجام بخشی از وظایف و اختیارات رئیس مجلس که به او تفویض می‌شود به وجود آمده است و لذا معاونت مزبور به‌عنوان معاون رئیس مجلس قلمداد می‌شود و نه معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی.

بر این اساس تفویض و دخیل نمودن معاونت نظارت رئیس مجلس در صلاحیت‌ها و امور نظارتی که برعهده خود مجلس شورای اسلامی می‌باشد و مکلف نمودن دستگاه‌های قوه مجریه به ارائه گزارش به این معاونت به دلیل عدم پیش‌بینی چنین نهادی در قانون اساسی مغایر اصل پنجاه‌هفتم قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا می‌باشد.

لذا ایراد مزبور وارد بوده و جهت رفع آن پیشنهاد می‌شود عبارت «و معاون نظارت مجلس شورای اسلامی» از ماده

۱. این مواد از قانون کار به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است: مواد (۳-۷-۸-۱۳-۱۵-۲۰-۲۴-۲۶-۲۷-۲۹-۳۱-۳۲-۳۳-۴۱-۴۶-۵۱-۵۲-۵۳-۵۶-۵۸-۵۹-۶۰-۶۲-۶۴-۶۵-۶۶-۶۷-۶۹-۷۰-۷۳-۸۱-۱۰۵-۱۰۸-۱۱۰-۱۱۱-۱۱۲-۱۱۳-۱۱۴-۱۱۸-۱۱۹-۱۳۰-۱۳۱-۱۳۵-۱۳۶-۱۳۷-۱۳۸-۱۴۳-۱۵۱-۱۵۴-۱۵۵-۱۵۸-۱۵۹-۱۶۰-۱۶۶) کل فصل مجازات‌ها (مواد ۱۷۱-۱۷۲-۱۷۳-۱۷۴-۱۷۵-۱۷۶-۱۷۷-۱۷۸-۱۷۹-۱۸۰-۱۸۱-۱۸۲-۱۸۳-۱۸۴-۱۸۵-۱۸۶-۱۸۸-۱۸۹-۱۹۰-۱۹۱-۲۰۲ و ۲۰۳).

(۴) مصوبه حذف گردد.

۴. شورای محترم نگهبان در بند «۴» از ایرادات خود بیان نموده «در ماده (۷) تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی، همان‌طور که قبلاً از جمله درخصوص ماده (۱۹۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اعلام گردیده، مغایر اصول پنجاه و چهارم، پنجاه و پنجم، پنجاه و هفتم، شصتم، هفتاد و هشتم، هشتاد و هفتم، نودم قانون اساسی و بند «۳» اصل یکصد و پنجاه و هشتم و اصول یکصد و شصت و یکم، یکصد و هفتاد و سوم، و یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی شناخته شد».

در این خصوص لازم به توضیح است که موضوع این ماده ایجاد هماهنگی نهادهای نظارتی از طریق ایجاد شورای دستگاه‌های نظارتی می‌باشد. این شورا اولین بار در ماده (۳) لایحه برنامه سوم توسعه ذکر شد که با ایرادات فراوان شورای نگهبان به این ماده مواجه گردید. شورای نگهبان مشارکت نهادهای نظارتی قوای مختلف در یک شورای واحد تحت عنوان «شورای عالی نظارت» را مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله 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 نیز حذف گردید. پس از این موارد «شورای دستگاه‌های نظارتی» 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:

«به‌منظور 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.

حال شورای نگهبان مجدداً ایجاد چنین شورایی را مغایر اصول متعددی از قانون اساسی تلقی نموده است. 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، موانعی است که تشکیل «شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور» با ترتیبات ذکر شده در این ماده را با ایراد مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی مواجه می‌کند.

اما در رابطه با این ماده پیشنهادی همان‌گونه که متذکر شدیم این شورا هم‌اکنون به‌موجب قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد شده است و وظایف آن نیز در قانون ارتقای سلامت اداری ذکر شده 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. به‌خصوص 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 با توجه به این موارد پیشنهاد می‌گردد این ماده حذف گردد.

تذکر:

شورای نگهبان در یک مورد نسبت به مصوبه مجلس تذکر داده است. به‌موجب این تذکر «با توجه به تعیین تکلیف نسبت

به مواردی نظیر بندهای «۱»، «۷» و «۱۲» ماده (۲)، عبارت «عنوان» صدر این ماده نیازمند اصلاح عبارتی است». توضیح آنکه نمایندگان عضو برخی از هیئت‌ها و یا شوراهای موضوع ماده (۲) (نظیر بندهای «۱»، «۲»، «۷» و «۱۲») به‌عنوان نماینده ناظر نبوده و دارای حق رأی می‌باشند و لذا صدر ماده (۲) مصوبه که مقرر نموده «عضویت نمایندگان مجلس در شوراها، مجامع و هیئت‌های زیر به‌عنوان ناظر لغو می‌شود» صحیح نمی‌باشد، لذا به‌منظور رفع این تذکر پیشنهاد می‌شود عبارت «به‌عنوان ناظر» در صدر ماده (۲) مصوبه حذف شود.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب و توضیحات فوق‌الذکر درخصوص ایرادات شورای نگهبان و نحوه رفع آنها موارد ذیل پیشنهاد می‌گردد:

۱. جزء «۹» بند «الف» و جزء «۷» بند «ب» ماده (۱) به‌دلیل اینکه مصوبه مجلس موجب اصلاح مصوبه هیئت وزیران شده است و دخالت مجلس در مصوبه هیئت وزیران بدین نحو، مغایر اصول پنجاه‌وهفتم و شصتم قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا و اعمال قوه مجریه (جز در اموری که مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده) از طریق رئیس‌جمهور و وزرا، می‌باشد ایراد مغایرت با اصول پنجاه‌وهفتم و شصتم قانون اساسی وارد می‌باشد. همچنین به‌موجب اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی صلاحیت وضع و تصویب آیین‌نامه برعهده هیئت وزیران و وزرا قرار داده شده است، لذا اصلاح آیین‌نامه و مصوبات هیئت وزیران بدین صورت توسط مجلس مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی نیز می‌باشد. بنابراین ایراد مزبور وارد و جهت رفع آن حذف جزء «۹» بند «الف» و جزء «۷» بند «ب» ماده (۱) پیشنهاد می‌گردد.

۲. ایراد دوم شورای نگهبان به‌دلیل اینکه صرفاً برخی از مواد «قانون کار» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و ماده (۱۶۷) این قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌باشد، مصوبه مجلس در اصلاح این ماده (از طریق پیش‌بینی دو نماینده در شورای عالی کار موضوع این ماده) مغایر اصل یکصدودوازدهم قانون اساسی نیست و ایراد شورای نگهبان وارد نبوده و با ارائه تذکر فوق به این شورا قابل رفع می‌باشد.

۳. ایراد سوم شورای نگهبان ناظر به ماده (۴) مصوبه مجلس می‌باشد. در این خصوص با توجه تفویض و دخیل نمودن معاونت نظارت رئیس مجلس در صلاحیت‌ها و امور نظارتی که برعهده خود مجلس شورای اسلامی می‌باشد و مکلف نمودن دستگاه‌های قوه مجریه به ارائه گزارش به این معاونت به‌دلیل عدم پیش‌بینی چنین نهادی در قانون اساسی مغایر اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی مبنی بر استقلال قوا می‌باشد. لذا ایراد مزبور وارد بوده و جهت رفع آن پیشنهاد می‌شود عبارت «و معاون نظارت مجلس شورای اسلامی» از ماده (۴) مصوبه حذف گردد.

۴. ایراد چهارم شورای نگهبان درخصوص مغایرت تشکیل شورای دستگاه‌های نظارتی با اصول متعددی از قانون اساسی می‌باشد. در این خصوص با توجه به اینکه این شورا هم‌اکنون به‌موجب ماده (۲۲۱) 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 تصویب رسیده است و خلأ در این زمینه وجود ندارد، پیشنهاد می‌گردد این ماده حذف گردد.

درخصوص رفع تذکر شورای نگهبان نیز با توجه به وارد بودن تذکر و مغایرت صدر ماده (۲) مصوبه با برخی از بندهای این ماده پیشنهاد می‌گردد عبارت «به‌عنوان ناظر» در صدر ماده (۲) مصوبه حذف شود.