

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در ارتباط با

طرح تدوین و تصحیح قوانین و مقررات کشور

طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور

۱- مقدمه

نخستین اقدام در خصوص موضوع تدوین و تنقیح قوانین به سال ۱۳۴۳ باز می‌گردد که طی آن در مجلس سنا با الهام از اصل ۴۶ قانون اساسی، دایره ای به نام «تدوین و تنقیح قوانین» شکل گرفت که بعدها با عنوان اداره فنی قوانین به کار خود ادامه داد. در سال ۱۳۵۰، قانونگذار تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور را تحت نظر نخست وزیر تصویب کرد و به آن شخصیت حقوقی مستقل داد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۲۶ به استناد مصوبه شورای انقلاب، سازمان یاد شده به یکی از ادارات زیر مجموعه نخست وزیر تبدیل شد.

به گفته طراحان، قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور (مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹) با تغییر قانون اساسی و ملغی شدن مجلس سنا در عمل کارایی خود را از دست داده و تشکیلات نهاد ریاست جمهوری و تلاش هایی که در آن صورت می‌گیرد بدون استفاده باقی مانده است و از سوی دیگر طرحی به نام تشکیل سازمان قوانین و مقررات کشور از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ ارائه شده بود که متعاقباً بنا به دلایلی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ مسترد شد.

لذا با این هدف که امروزه به دلیل وجود انبوهی از قوانین و تعدد و کثرت آن در زمینه موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخ و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض با سایر قوانین و مقررات یک امر ضروری و لازم می‌باشد و به جهت آسیب‌شناسی روند تدوین و تنقیح طرح‌ها و لوایح قبل از تصویب، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در صدد تهیه طرحی تحت عنوان طرح تدوین و تنقیح قوانین برآمدند. این طرح در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی مطرح و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و در راستای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال گردید.

شورای نگهبان پس از بحث و بررسی طرح در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۹، نظر خود را طی نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۷۷۵۸ مورخ ۸۸/۱۲/۲۶ مبنی بر ابهام و مغایرت بعضی از مواد این طرح با اصول قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی جهت اصلاح اعلام نمود.

نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرح مزبور را در مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۵ با اعمال اصلاحاتی تصویب و مجدداً به شورای نگهبان ایفاد نمودند، شورا جهت بررسی هر چه بیشتر و بهتر، بر اساس اصل ۹۵ قانون اساسی تقاضای استمهال می‌نماید، و پس از بحث و بررسی هایی نظر خود را طی نامه شماره ۸۹/۳۰/۳۸۱۹۹ مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۵ مبنی بر اعلام مغایرت به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود. نهایتاً مجلس شورای اسلامی پس از رفع مغایرت‌های اعلامی شورای نگهبان، در جلسه ۱۳۸۹/۳/۲۵ خود، طرح مذکور را برای سومین بار به شورا ارجاع نمود. اعضای شورای نگهبان تغییرات صورت گرفته را در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۴/۲ مورد بحث و بررسی قرار دادند و نظر نهایی خود را طی نامه شماره ۸۹/۳۰/۳۸۷۸۰ مورخ ۱۳۸۹/۴/۳ مبنی بر عدم مغایرت طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور با موازین شرع و قانون اساسی را به مجلس شورای اسلامی اعلام نمود.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی (مرحله اول)

۲-۱- استدلال موافقین و مخالفین در خصوص کلیات طرح ارسالی

۲-۱-۱- مخالفین

با توجه به اینکه اجرائی شدن این قانون مستلزم ایجاد تشکیلات جدید در مجلس می شود و این موضوع نیاز به اعتبار مالی دارد که در این طرح طریق پیش بینی این هزینه جدید معین نشده است و یا اشاره به اجرایی شدن این طرح در حدود اعتبارات مصوب مجلس شورای اسلامی نشده است فلذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می باشد.

۲-۱-۲- موافقین

با توجه به اینکه اکنون طبق مقررات جاری و آیین نامه داخلی مجلس معاونت‌های نظارت و قوانین و همچنین تشکیلاتی موسوم به اداره کل تنقیح قوانین در مجلس وجود دارد لذا این طرح در محدوده ساختار فعلی موجود است و بدون ایجاد هزینه جدید قابل اجراء می باشد از این حیث مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

۲-۲- ماده (۱)

”ماده ۱- به موجب این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی که به اختصار معاونت نامیده می شود به شرح مندرج در این قانون می باشد.
تبصره- اعمال وظایف این معاونت نافی اختیارات نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی باشد.“

۲-۲-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۲-۱-۱- مخالفین

الف _ مقصود و معنای تدوین مذکور در این ماده مشخص نبوده و مبهم است بطوریکه اگر مقصود از تدوین، تغییر در لوایح دولت و قوه قضائیه باشد چنین صلاحیتی برای این معاونت متصور نیست، از سوی دیگر با توجه به اینکه در تبصره این ماده اعمال وظایف این معاونت نافی اختیارات نمایندگان مجلس قلمداد نشده مشخص نیست، چرا این استثناء در مورد اختیارات دولت و قوه قضائیه لحاظ نشده است.

ب _ تنقیح مذکور در این ماده دارای ابهام بوده و مشخص نمی باشد که آیا مراد از آن قبل از تصویب قوانین و یا بعد از آن می باشد. در حالت اول به شرط اختیار نمایندگان مجلس نسبت به رد یا پذیرش، تنقیح بلامانع خواهد بود و لیکن در حالت دوم چنانچه این تنقیح بدون اخذ نظر نمایندگان صورت بگیرد حتی اگر به صورت تغییر شکلی و نگارشی در طرحها و لوایح باشد دارای اشکال است، زیرا این امر مغایر با صلاحیت خاص تقنینی نمایندگان مجلس است.

ج _ با توجه به تبصره این ماده که تدوین و تنقیح قوانین را نافه اختیارات نمایندگان مجلس نمی داند به نظر می رسد منظور از تنقیح و تدوین در این ماده معانی ظاهری آن که عبارت از تنظیم و مدون نمودن قوانین به صورت شکلی است، نمی باشد زیرا که اساساً تنقیح و تدوین در زمره اختیارات نمایندگان مجلس نیست، فلذا مفهوم تنقیح و تدوین در این ماده دارای ابهام است و یا دست کم این تبصره با ماده (۱) در تعارض است.

د _ از آنجا که از یک سو وفق اصل (۵۸)، اعمال قوه مقننه به عهده نمایندگان مجلس است و طبق اصل (۸۵)، وظایف نمایندگی قائم به فرد است و قابل واگذاری به غیر نیست و از سوی دیگر وظیفه تنقیح و تدوین مقرر در این قانون جزئی از اعمال قوه مقننه است، لذا واگذاری صلاحیت تنقیح و تدوین به معاونت تدوین و تنقیح مجلس، خلاف اصول (۵۸) و (۸۵) قانون اساسی است.

۲-۱-۲- موافقین

الف _ مقصود از تدوین قوانین، تنظیم مجموعه قوانینی است که در اختیار مجریان قرار می گیرد که می بایست توسط معاونت قوانین مجلس اعتبار پیدا کند نه اینکه هر ارگان، سازمان یا مؤسسه ای اقدام به تنظیم مجموعه قوانین بنماید. بنابراین اقدام این معاونت کاری شکلی است نه ماهوی.

ب _ تدوین و تنقیح مذکور دارای ابهام نمی باشد.

به دلیل اینکه اولاً الفاظ حمل بر معانی عرفی می شوند و معنای عرفی و اصطلاحی تدوین و تنقیح در علم حقوق عبارت است از «پالایش قوانین از جهت عبارتی و ویرایشی»

ثانیاً با توجه به ماده (۱) این طرح که ناظر بر نسخ قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰ است، روشن است که منظور از تدوین و تنقیح همان معنای اصطلاحی است و به هیچ وجه به معنای قانونگذاری نیست.

التهیه این مسؤولیت در قانون مذکور به عهده دولت بوده است که در این طرح به عهده معاونت قوانین مجلس نهاده شده است.

ثالثاً شرح وظایف مندرج در بندهای مواد ۳ و ۴ این طرح همگی دال بر کمک کردن به تدوین قانون است نه قانونگذاری

ج _ تدوین و تنقیح مقررات اساساً هیچ تداخلی با صلاحیت تقنین و نظارت نمایندگان مجلس ندارد. بر فرض تداخل هم، با تصریح موجود در تبصره این شائبه برطرف شده است.

۲-۲-۳- نظر شورای نگهبان

” در تبصره ماده (۱) عبارت «اعمال وظایف این معاونت نافه اختیارات نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی باشد»، از این جهت که مشخص نیست مقصود چه اختیاراتی است و نیز آیا منظور اختیارات تک تک

نمایندگان است یا مجلس؟ ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۳- ماده (۲)

ماده ۲- کلیه دستگاههای حکومتی که مقررات وضع می‌کنند از قبیل هیأت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاههایی که مقررات آنها لزوم اجراء دارد، موظفند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.

۲-۳-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۳-۱-۱- مخالفین:

الف - با توجه به اینکه اولاً صلاحیت نهادهای حقوقی عمومی طبق اصل توقیفی بودن وظایف منحصر به اموری است که در قانون اساسی به طور صریح برای آنها ذکر شده است و بر این اساس هر قوه ای تنها در حدود قانون اساسی نسبت به قوه و نهاد دیگر حق امر و نهی دارد. ثانیاً با توجه به اینکه این طرح به مجلس (معاونت تنقیح) وظیفه ای فراتر از وظایف در نظر گرفته شده در قانون اساسی اعطاء کرده است و در ماده (۲) سایر قوا و نهادها را نیز در راستای این وظیفه مکلف به همکاری کرده است لذا ماده (۲) مغایر با اصول متعدد قانون اساسی ناظر به اصل تفکیک قوا می باشد.

ب- در مورد دستگاههای حکومتی که مجلس حق نظارت بر آنها را ندارد الزام به ارسال مصوبات آنها به مجلس شورای اسلامی مغایر با قانون اساسی است.

ج- اطلاق ماده (۲) صرفاً در مورد دستگاههای معین شده در قانون که وظیفه تدوین و تنقیح مقررات مربوط به خود را دارند مانند مجلس خبرگان و مجمع تشخیص مصلحت نظام خلاف قانون اساسی است و در مورد سایر نهادهایی که تکلیف به تدوین مقررات مربوط به خود را ندارند ایرادی ندارد.

۲-۳-۱-۲- موافقین:

اولاً ماده (۲) تنها ناظر به «مقررات» است و نه قانون؛ و دستگاههای مقررات گذار حکومتی را مورد خطاب قرار داده است.

ثانیاً طبق قانون اساسی تنها مجلس حق وضع قانون دارد و سایر دستگاهها (از جمله دیوان عدالت اداری، هیأت وزیران، دیوان عالی کشور) صرفاً مقررات گذارند که تنها در چهارچوب قوانین مصوب مجلس می تواند اقدام به وضع مقررات نماید.

در نتیجه مجلس می تواند دستگاههای مقررات گذار را الزام به ارسال مصوبات خود جهت تطبیق با قوانین کند.

”عموم ماده (۲) از این جهت که شامل دستگاههایی می‌شود که مجلس بر امور آنها نظارت ندارد نظیر مجلس خبرگان، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، هیأت‌های عمومی دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و نیز سایر دستگاههایی که مطابق قانون اساسی و قوانین دیگر حق وضع مقررات دارند، مغایر اصول ۵۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۲ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.“

۲-۴- بند (۱) ماده (۳)

”ماده ۳- وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است:

- ۱- تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راه‌های زیر:
- ۱-۱- جمع‌آوری و تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست‌های موضوعی؛ تاریخی و سایر موارد.“

۲-۴-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۴-۱-۱- مخالفین:

در بند (۱) ماده (۳) اولاً این معاونت به عنوان مرجع تشخیص و تعیین اعتبار قوانین معرفی می‌گردد در حالیکه بر اساس اصل (۵۸) قانون اساسی صلاحیت مذکور از اعمال قوه مقننه و از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. بنابراین مغایر با اصل مذکور می‌باشد. ثانیاً از این بند برداشت می‌شود انحصار جمع‌آوری و اعلام قوانین معتبر با این معاونت می‌باشد که مغایر با قانون اساسی است.

ثالثاً از ماده (۳) نیز چنین برداشت می‌شود؛ صرفاً قوانینی که توسط این معاونت گردآوری و اعلام می‌شود معتبر است و سایر قوانینی که خارج از مجموعه جمع‌آوری و اعلام شده باشد معتبر نیست. لذا بند (۱) دارای این مفهوم مخالف است که «علاوه بر جمع‌آوری قوانین، وظیفه اعلام اعتبار - که نوعی تفسیر قانون - می‌باشد» را در حوزه اختیارات این معاونت قرار داده است و از این جهت دارای ابهام بوده و مغایر با اصل (۷۳) قانون اساسی می‌باشد.

۲-۴-۱-۲- موافقین:

الف - بند (۱) ماده (۳) ناظر به اعتباردهی قوانین نیست بلکه صرفاً در مقام جمع‌آوری و اعلام قوانینی که به حسب موازین قانون اساسی اعتبار یافته اند می‌باشد.

ب- رسیدگی به تخلفات نهادهای مجری قوانین از جمله معاونت تنقیح نسبت به وظایف خویش به موجب قانون، قابل رسیدگی است. بنابراین احتمال تخلف و عدم اعلام قوانین از سوی معاونت مذکور دلیلی بر مغایرت این طرح با مفاد قانون اساسی نمی باشد.

۲-۴-۲- نظر شورای نگهبان

”خلاف قانون اساسی و شرع شناخته نشد.“

۲-۵-۵- بند (۱-۲) ماده (۳)

”۱-۲- تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب کننده جهت رفع تعارض.“

۲-۵-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۱-۵-۱- مخالفین:

الف - این بند دو وظیفه و تکلیف را برای این معاونت تعیین نموده است:

۱- تشخیص تعارضات

۲- ارسال آن به مرجع تصویب کننده

از سوی دیگر وظیفه رفع تعارض را هم برای مرجع تصویب کننده مشخص می نماید. لذا به نظر می رسد منظور از این بند الزام مرجع تصویب کننده به رفع تعارض است.

ب- وظیفه محول شده به معاونت تنقیح در بند مذکور از این جهت که مشخص نیست مراجع تصویب کننده الزام به رفع تعارض و تأمین نظر معاونت تنقیح را دارند یا خیر؟ ابهام دارد.

۲-۱-۵-۲- موافقین:

منظور از بند فوق الذکر که وظیفه تشخیص تعارضات موجود در قوانین و ارسال آن به مرجع تصویب کننده را بعهده این معاونت قرار داده است، آن نیست که این معاونت مرجع مذکور را ملزم به رفع تعارض نماید بلکه تصمیم گیری در مورد تعارضات و انجام اقدام مقتضی، همچنان بر عهده مرجع تصویب کننده خواهد بود.

۲-۵-۲- نظر شورای نگهبان

”عبارت «جهت رفع تعارض» در جزء (۱-۲) ماده (۳) عبارت از این جهت

که مشخص نیست مراجع تصویب کننده الزام به رفع آن دارند یا خیر؟ ابهام

دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.“

۲-۶- بند (۱-۵) ماده (۳)

"۱-۵- تعیین موارد نسخ صریح و اعمال آنها در مجموعه‌های تنقیح شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار."

۲-۶-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۶-۱-۱- مخالفین:

الف- قانونگذار با آوردن واژه «تعیین» در این بند، قدرت تشخیص و تعیین «نسخ» را در اختیار این معاونت قرار داده است که این امر با توجه به مفاد بند مذکور مستلزم تبعیت کلیه نهادها از تشخیص معاونت مزبور نیز می باشد و این در حالی است که تشخیص موارد نسخ به ویژه نسخ صریح نوعی، بر عهده نهاد قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) است، بنابراین مفاد این بند مغایر با موازین قانون اساسی می باشد.

ب- از آنجائیکه تعیین موارد نسخ قوانین نوعی قانونگذاری می باشد که طبق اصل ۵۸ قانون اساسی تنها در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است بنابراین واگذاری اختیار نسخ به معاونت تنقیح مغایر اصل مزبور می باشد.

۲-۶-۱-۲- موافقین:

مطابق بند مذکور وظیفه این معاونت فقط تشخیص ابتدایی موارد نسخ جهت تنقیح قوانین می باشد و در مقام اعمال نسخ، تصویب، اعتبار و یا تأیید قوانین نیست.

۲-۶-۲- نظر شورای نگهبان

"اطلاق عبارت «تعیین موارد نسخ صریح و اعمال آنها در...» توسط معاونت مزبور و لازم الاتباع بودن این امر برای مجریان و قضات، مذکور در جزء (۱-۵) ماده (۳)، مغایر اصول ۵۸، ۷۳، ۸۵، ۱۳۸ و ۱۶۷ قانون اساسی شناخته شد."

۲-۷- بند (۱-۶) ماده (۳)

"۱-۶- اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاستهای کلی نظام که توسط رهبری ابلاغ شده یا می شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت رئیسه مجلس جهت پیگیری و اصلاح."

۲-۷-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۷-۱-۱- مخالفین:

الف - از آنجائیکه نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام مطابق بند ۲ اصل (۱۱۰) قانون اساسی با مقام رهبری است و این وظیفه نیز از سوی ایشان به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است بنابراین تشخیص قوانین و مقررات مغایر با این سیاستها که در بند (۶-۱) بر عهده این معاونت قرار داده شده است مغایر با اصل مزبور می باشد. و از این جهت که این امر مستلزم دخالت در حوزه وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد مغایر با اصل (۱۱۲) است.

ب- مجمع تشخیص مصلحت نظام از جمله نهادهایی است که مقرراتش را خود وضع می کند بنابراین اگر به مجلس (معاونت تنقیح) اختیار داده شود وارد حوزه اختیارات مجمع بشود و یا پیگیری و اصلاح امری را از وی درخواست کند خلاف اصل (۱۱۲) قانون اساسی است.

۲-۷-۱-۲- موافقین:

با توجه به عبارت «جهت پیگیری و اصلاح» در انتهای بند ۶-۱ به نظر می رسد اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاستهای کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام دخالت در وظایف مجمع نبوده است و صرفاً نظری اعلامی جهت پیگیری و بررسی در مجمع می باشد.

۲-۷-۲- نظر شورای نگهبان

”در جزء (۶-۱) ماده (۳)، «اعلام مغایرت قوانین و مقررات با سیاستهای کلی نظام ... به مجمع تشخیص مصلحت نظام»، مغایر اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.“

۲-۸- تبصره بند (۱) ماده (۳)

”تبصره- کلیه دستگاههای حکومتی و عمومی موظفند ظرف شش ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون تمام قوانین و مقررات مخصوص به خود را به طور جداگانه با رعایت مفاد این قانون تنقیح و به معاونت ارسال نمایند و در مورد مصوبات آتی نیز تداوم بخشند. این معاونت می تواند حین بررسی از کارشناسان دستگاه مزبور دعوت به عمل آورد.“

۲-۸-۱- استدلال مخالفین

عموم تبصره فوق مبنی بر الزام کلیه دستگاههای حکومتی و عمومی به رعایت مفاد تبصره (تنقیح قوانین مربوط به خود و ارسال به این معاونت) شامل نهادهایی نیز می شود که مجلس بر امور آنها نظارت ندارد (نظیر مجلس خبرگان، شورای نگهبان، شورای عالی انقلاب فرهنگی و ...) که این امر مغایر با اصل استقلال قوا (اصل ۵۷ قانون اساسی) و سایر

اصول مربوط به وظایف دیگر قوا است که تحت نظارت مجلس قرار ندارند (مانند اصول ۱۱۰، ۱۰۸، ۱۱۲ و ۱۵۶ قانون اساسی).

۲-۸-۲- نظر شورای نگهبان

"تبصره ذیل جزء (۷-۱) ماده (۳) همان اشکال ماده (۲) را دارد و مغایر اصول ۵۷، ۱۰۸، ۱۱۰ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد."

۲-۹-۲- بند (۳) ماده (۳)

"۳- تدوین شیوه نامه نگارش طرحها و لوایح بر اساس چهارچوبهای علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف و انتشار آن جهت طی مراحل قانونی در دستگاههای حکومتی."

۲-۹-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۹-۱-۱- مخالفین:

الف - تدوین شیوه نامه نگارش طرحها و لوایح توسط معاونت تنقیح و الزام به رعایت آن از دو جهت با قانون اساسی مغایرت دارد:

اول آنکه مطابق با اصل ۶۵ قانون اساسی شیوه نگارش «طرحها» باید در آیین نامه داخلی مجلس به تصویب دو سوم نمایندگان حاضر برسد.

دوم آنکه تعیین شیوه ارایه «لویح» قانونی به دلیل تقیید و تضییق صلاحیت هیات وزیران در تصویب لوایح مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی می باشد.

ب- با توجه به اینکه تعریف لغات تخصصی در ذیل مفهوم کلی شرح و تفسیر قوانین عادی می گنجد، و این امر نیز نوعی تقنین است، واگذاری این اختیار به معاونت مزبور در تغایر با صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تفسیر قوانین عادی مذکور در اصل ۷۳ قانون اساسی می باشد.

ج- انتشار شیوه نامه و تعریف لغات تخصصی توسط معاونت تنقیح قوانین و سپس طی مراحل قانونی به معنای الزام آور بودن آن برای دستگاههای حکومتی و به منزله قانونگذاری می باشد که مغایر با اصل (۵۸) قانون اساسی است.

د- بر اساس اطلاق اصل ۷۴ قانون اساسی هر آنچه که به امضاء ۱۵ نفر از نمایندگان برسد، واجد عنوان طرح می شود، و افزودن هر قید و شرطی به این صلاحیت مطلق (همچون تدوین شیوه نامه نگارش طرحها) مغایر با اصل پیش گفته می باشد.

۲-۹-۱-۲- موافقین:

منظور از شیوه نامه، تهیه راهنمایی جهت تدوین طرح ها و لوایح، منظور از تعریف لغت تخصصی، ارائه لغات تخصصی می باشد که جهت طی مراحل قانونی در دستگاههای مختلف ارائه می شود و قبل از طی مراحل قانونی مندرج در اصول ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی الزام آور نیست.

۲-۹-۲- نظر شورای نگهبان

”در بند (۳) ماده (۳) «شیوه نگارش طرحها و لوایح ... و تعریف لغات تخصصی» ... «جهت طی مراحل قانونی»، که شامل تغییر در مراد مقنن نیز می شود، مغایر اصول ۵۸، ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.“

۲-۱۰-۱- بند (۵) ماده (۳)

”۵- ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیونها برابر آئین نامه داخلی مجلس.“

۲-۱۰-۱-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۱۰-۱-۱- مخالفین:

ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیونها، توسط معاونت تنقیح قوانین به منزله تصرف در قوانین و نوعی قانونگذاری می باشد که این امر از اختیارات مجلس شورای اسلامی می باشد و مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲-۱۰-۱-۲- موافقین:

بر اساس بند مذکور ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیونها منوط به رعایت آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی شده است که طبق ماده (۶۲) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حق ایجاد تشکیلات جهت نگارش و ویرایش طرحها و لوایح برای هیات ریسه مجلس به رسمیت شناخته شده است.

۲-۱۰-۲- نظر شورای نگهبان

”اطلاق ویراستاری در بند (۵) ماده (۳) که شامل تقنین نیز می شود، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.“

۲-۱۱- بند (۶) ماده (۳)

”۶- اطلاع رسانی و آموزش عمومی قوانین.“

۲-۱۰-۱- استدلال مخالفین

اطلاع رسانی و آموزش عمومی، از امور اجرایی می‌باشد که از شئون قوه مجریه است. ورود معاونت مجلس در این امر، دخالت در امور اجرایی و خلاف اصل استقلال قواست و لذا مخالف اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی می‌باشد.

۲-۱۰-۲- نظر شورای نگهبان

"آموزش عمومی در بند (۶) ماده (۳)، مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد."

۲-۱۱- بند (۷) ماده (۳)

"۷- کد گذاری قوانین و اصلاح فصول و مواد قوانین منطبق بر آن."

۲-۱۱-۱- استدلال مخالفین

الف - از آنجاکه عناوین فصول در قوانین، معیاری اساسی برای تفسیر مواد قانونی می‌باشد لذا تغییر در آن، موثر در تفسیر و تغییر مفهوم مواد دارد که خود نوعی تقنین می‌باشد و مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.
ب- عبارت "اصلاح مواد قوانین"، از این لحاظ که مشخص نیست منظور از آن، صرفاً مرتب کردن شماره مواد در صورت حذف برخی از مواد است یا ناظر بر اصلاح محتوای مواد نیز می‌باشد، ابهام دارد.

۲-۱۱-۲- نظر شورای نگهبان

"اطلاق اصلاح فصول و مواد قوانین در بند (۷) ماده (۳) که شامل تقنین نیز می‌شود، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد."

۲-۱۲- ماده (۴)

"ماده ۴- نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استانها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند:

- ۱- وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی.
- ۲- انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین.
- ۳- لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده.
- ۴- انطباق طرح و لایحه با آئین نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم انداز؛ سیاستهای کلی نظام و اسناد بالا دستی."

۲-۱۲-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۱۲-۱- مخالفین:

الف - از آنجا که مفاد ماده (۴) متضمن ایجاد یک مرحله جدید در مسیر قانون‌گذاری برای پیشنهاد طرح از سوی نمایندگان یا شورای عالی استانها و ارائه لایحه از سوی دولت می باشد که در قانون اساسی پیش بینی نشده است مغایر اختیارات مطلق ارائه دهندگان طرح یا لایحه مندرج در اصل ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی است .

ب- صدر ماده (۴) «اخبار در مقام انشاء» می باشد لذا منظور از جمله خیریه «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استانها ... استعلام می نمایند» آن است که نمایندگان مجلس، دولت و شورای عالی استانها موظف به استعلام از معاونت مزبور قبل از ارائه طرح یا لایحه هستند در حالی که در قانون اساسی چنین محدودیت و تضيیقی برای نهادهای مزبور در ارائه طرح یا لایحه پیش بینی نشده است.

۲-۱۲-۲- موافقین:

از آنجا که منظور از استعلام دولت، مجلس شورای اسلامی عالی استانها از معاونت تنقیح استخبار و اخذ اطلاعات لازم به جهت کمک به راهنمایی در ارائه طرحها و لوایح و جلوگیری از تکرار و موازی کاری در تصویب قوانین است و به عبارتی این امر به معنای الزام و اجبار نهادهای مذکور به استعلام از معاونت و سلب یا تحدید در ارائه طرح یا لایحه به مجلس نمی باشد همانند ذکر مقدمه توجیهی در طرحها و لوایح در صدد تکمیل روند صحیح قانونگذاری است و لذا مغایرتی با اصول قانون اساسی ندارد.

۲-۱۲-۲- نظر شورای نگهبان

”ماده (۴) مغایر اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی شناخته شد.“

۲-۱۳- تبصره (۲) ماده (۴)

”تبصره ۱- چنانچه نظر معاونت در طرحها و لوایح لحاظ نشود پاسخ استعلامات فوق به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.“

تبصره ۲- چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد هیأت رئیسه موظف است در موارد عادی قبل از اعلام وصول طرح یا لایحه و در موارد فوریتی بعد از تصویب فوریت از معاونت استعلام نماید.“

۲-۱۳-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۱۳-۱-۱- مخالفین:

الف - با توجه به اینکه وفق اصل ۶۵ و ۶۶، امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس شورای اسلامی در آئین نامه داخلی مجلس و با دو سوم آراء نمایندگان به تصویب می رسد لذا این تبصره که ناظر بر دخالت در آئین نامه داخلی مجلس در خصوص نحوه عملکرد و وظایف هیأت رئیسه در اعلام وصول طرحها و لوایح می باشد می بایست با نصاب مزبور، مورد تصویب نمایندگان قرار می گرفته است که این نصاب در مصوبه مذکور رعایت نشده است.

ب- این تبصره اشعار می دارد در مواردی که طرحها و لوایح بدون استعلام از معاونت تنقیح به مجلس ارائه شده است هیأت رئیسه می بایست قبل از اعلام وصول طرح یا لایحه مزبور از معاونت استعلام نماید و این به معنای استتکاف هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی از اعلام وصول طرحها و لوایحی است که طبق تشریفات مقرر در اصل ۷۴ قانون اساسی به مجلس ارائه شده است.

۲-۱۳-۱-۲- موافقین:

الف - مفاد ماده ۴ خصوصاً با توجه به تبصره های آن ارائه یک لایحه و طرح را مشروط به استعلام نمی کند بلکه صرفاً استعلام را به صورت یک تکلیف و وظیفه بیان نموده که در جهت کارشناسی و راهنمایی برای تصویب قوانین منقح و بدون ایراد است و استتکاف از تکلیف مذکور مانعی برای پذیرش طرح ها و لوایح نمی باشد.

ب- مطابق قانون اساسی تقدیم لایحه و طرح از سوی دولت، مجلس و شورای عالی استانها یک حق است، که الزام به رعایت موارد شکلی {مفاد ماده ۴} همانند الزامات مندرج در ماده ۱۳۴ آئین نامه داخلی مجلس در جهت ضابطه مند کردن این حق جهت اجراء و اعمال هر چه مفیدتر آن است نه نادیده گرفتن آن.

ج- جمله خبری زمانی می تواند در مقام انشاء باشد که قرائنی مخالف آن وجود نداشته باشد. در اینجا تبصره های ۱ و ۲ ماده ۴ قرینه ای بر انشائی نبودن جمله خبریه صدر ماده می باشد.

۲-۱۳-۲- نظر شورای نگهبان

"تبصره های (۱) و (۲) ماده (۴) مغایر اصول ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد."

۲-۱۴- ماده (۵)

"ماده ۵- معاونت موظف است حداکثر یک سال پس از اجرائی شدن هر قانون گزارشی از نحوه اجراء و موارد ابهام، اجمال، تعارض، نقص و هرگونه ایراد اجرائی آنرا به رئیس مجلس؛ دولت، شورای عالی تنقیح و کمیسیونهای ذی ربط مجلس تقدیم و پیشنهاد اصلاحی لازم برای رفع نقایص یاد شده جهت اقدامات قانونی ارائه نماید."

۲-۱۴-۱- استدلال مخالفین

این ماده از آن جهت که صلاحیت تهیه گزارش، نظارت و ورود به مسائل اجرائی را به معاونت مزبور اعطاء کرده است، در تغایر با اصل تفکیک قوا و اصول متعدد قانون اساسی است.

۲-۱۴-۲- نظر شورای نگهبان

"خلاف قانون اساسی و شرع شناخته نشد."

۲-۱۵-۱- ماده (۸)

"ماده ۸- به منظور انجام هماهنگی‌های لازم بین قوای سه‌گانه شورای عالی

تنقیح قوانین مرکب از اشخاص زیر تشکیل می‌گردد:

الف- رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس.

ب- معاون حقوقی رئیس جمهور.

ج- یکی از معاونان رئیس قوه قضائیه.

د- دو نفر از حقوقدانان شورای نگهبان به معرفی آن شورا.

ه- معاونان قوانین و نظارت مجلس.

دبیرخانه شورا بر عهده معاونت می‌باشد."

۲-۱۵-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۱۵-۱-۱- مخالفین:

الف - با توجه به اینکه قوای سه‌گانه مستقل از یکدیگرند و از سوی دیگر، هیچ یک از اعضای قوای سه‌گانه صلاحیت الزام و مداخله در امور قوه دیگر را ندارند، لذا الزام به حضور افراد در این شورا و نیز الزام آور بودن تصمیمات آن، مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل ۵۷ است.

ب- با توجه به اینکه طبق اصل ۱۲۴، تعیین صلاحیت‌ها و اختیارات معاونان رئیس جمهور به وی سپرده شده است، الزام معاون حقوقی رئیس جمهور به شرکت در شورای عالی تنقیح، در تغایر با اصل ۱۲۴ قانون اساسی است.

ج- از آنجا که بند «ب» این ماده به طور ضمنی رئیس جمهور را ملزم به داشتن معاون حقوقی کرده است، در تغایر با اصل ۱۲۴ قانون اساسی مبنی بر اختیار رئیس جمهور در تعیین معاونانی برای انجام وظایف قانونی است.

د- الزام دو نفر از حقوقدانان شورای نگهبان به شرکت در جلسات شورای عالی تنقیح، در تغایر با اطلاق اصول ۹۱ تا ۹۸ مبنی بر احصای وظایف اعضای شورای نگهبان است.

ه- از آنجا که بر اساس بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تنظیم روابط قوای سه‌گانه از جمله صلاحیت‌های انحصاری رهبری شناخته شده است، واگذاری حق ایجاد هماهنگی میان قوای سه‌گانه به شورای مزبور، مغایر با اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

و- با توجه به گستردگی مصادیق و راهکارهای ایجاد هماهنگی میان قوای سه‌گانه و اشمال آن به مداخله در امور سایر قوا، صدر این ماده واجد ابهام است.

ز- با توجه به اصل ۵۷ کلیه امور حاکمیتی کشور قابل تفکیک به سه حوزه تقنینی، اجرایی و قضایی است و تکلیف هر یک از این حوزه ها در قانون اساسی مشخص گردیده است. فلذا واگذاری امر تنقیح قوانین به قوای سه گانه مغایر با صلاحیت اختصاصی قوای سه گانه و اصل ۵۷ قانون اساسی است.

۲-۱-۱۵-۲- موافقین:

- از آنجا که تنقیح قوانین در نهایت بر کلیه دستگاهها و قوای سه گانه تأثیر خواهد گذاشت، تشکیل شورای عالی تنقیح با صلاحیت مشورتی و غیر الزام آور، فاقد هر گونه ایراد حقوقی است.

۲-۱۵-۲- نظر شورای نگهبان

"در ماده (۸) «انجام هماهنگی‌های لازم بین قوای سه‌گانه توسط شورای عالی تنقیح قوانین»، مغایر اصول متعدد از جمله اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد."

۲-۱۶-۱۰- ماده (۱۰)

"ماده ۱۰- قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ و اصلاحات بعدی و آئین‌نامه‌های آن نسخ می‌گردد."

۲-۱۶-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۲-۱-۱۶-۱- مخالفین:

- با توجه به اینکه ابطال آئین‌نامه‌های دولتی طبق اصل ۱۷۰ در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، ذیل ماده ۱۰ مبنی بر نسخ آئین نامه اجرایی قانون سابق مغایر با قانون اساسی است.

۲-۱-۱۶-۲- موافقین:

موافقی وجود نداشت.

۲-۱۶-۲- نظر شورای نگهبان

"خلاف قانون اساسی و شرع شناخته نشد."

۲-۱۷-۱۱- ماده (۱۱)

"ماده ۱۱- آئین‌نامه‌های اجرائی این قانون در مواردی که نیاز باشد به تصویب کمیسیون تدوین آئین نامه داخلی مجلس می‌رسد."

۲-۱۷-۱- استدلال مخالفین

با توجه به اینکه طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، صرفاً صلاحیت وضع «قوانین آزمایشی» به کمیسیون های داخلی سپرده شده است و از سوی دیگر بر اساس اصل ۱۳۸ اختیار وضع آئین نامه اجرایی قوانین بر عهده هیئت وزیران نهاده شده است، فلذا واگذاری صلاحیت وضع آئین نامه به کمیسیون آئین نامه داخلی مجلس مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی می باشد.

۲-۱۷-۲- نظر شورای نگهبان

"ماده (۱۱) مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد."

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون اصلاح طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی (مرحله دوم)

۳-۱- تبصره ماده ۱:

این تبصره در طرح اولیه به این صورت بود:
"تبصره- اعمال وظایف این معاونت نافذ اختیارات نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی باشد."
که به شرح ذیل اصلاح شد:
"تبصره- اعمال وظایف این معاونت شامل حیطه اختیارات تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی باشد."

۳-۱-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۳-۱-۱-۱- مخالفین:

- عبارت اصلاحی مجلس، همچنان واجد ایراد است؛ زیرا بیان کرده «اعمال وظایف این معاونت شامل حیطه اختیارات تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی باشد» در حالی که وفق قانون اساسی «اصل ۸۵» نماینده، به خودی خود، اختیار تقنین ندارد. بلکه کلیت نمایندگان در قالب «مجلس شورای اسلامی است» که اختیار تقنینی دارند.

۳-۱-۱-۲- موافقین:

- با توجه به اینکه نماینده مجلس نیز با داشتن اختیارات ارائه «طرح قانونی» اختیار تقنینی دارد. لذا ابهام قبلی شورا مرتفع و ایراد جدیدی نیز به مصوبه وارد نیست.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

"اشکالات تبصره برطرف شده و خلاف قانون اساسی و شرع شناخته نشد."

۳-۲- ماده (۲):

تبصره ذیل به ماده (۲) الحاق گردید:
"تبصره- مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای نگهبان از شمول این ماده مستثنی می باشند."

۳-۲-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۳-۲-۱-۱- مخالفین:

- علی رغم اصلاح بعمل آمده در مصوبه مجلس، اشکال اصل ۱۳۸ مرتفع نشده است؛ زیرا الزام مندرج در ماده ۲، صلاحیت در نظر گرفته شده برای دولت مبنی بر اختیار وضع آئین نامه؛ مندرج در اصل ۱۳۸ را محدود و خدشه دار می کند.

۳-۲-۱-۱- موافقین:

موافقی وجود نداشت.

۳-۲-۲- نظر شورای نگهبان

“اشکالات تبصره پیشین شورای نگهبان برطرف شده و خلاف قانون اساسی و شرع شناخته نشد.”

۳-۳- بند (۱-۲) ماده ۳

این بند در طرح اولیه به این صورت بود:

“۱-۲- تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب کننده جهت رفع تعارض.”

که به شرح ذیل در جلسه ۱۳۸۹/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی اصلاح شد:

“۱-۲- تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب کننده جهت اقدام قانونی.”

۳-۳-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۳-۳-۱-۱- مخالفین:

الف - علی رغم اصلاح به عمل آمده مجلس، اولاً ظاهر عبارت قانونگذار در این بند، ناظر بر «مسلم دانستن تشخیص تعارض در مقررات» برای معاونت تنقیح و حجیت تامه قائل شدن برای این تشخیص است که با توجه به بدون منشاء بودن این معاونت و وظایف محول شده به آن در قانون اساسی، خلاف اصول متعدد قانون اساسی است. ثانیاً ذکر عبارت «جهت اقدام قانونی» ظهور در ایجاد تکلیف برای مراجع تصویب کننده مقررات و ترتیب اثر دادن به تشخیص تعارض معاونت تنقیح دارد که ایجاد چنین تکلیفی از سوی معاونت تنقیح برای مراجع تصویب کننده مقررات (اعم از دولت و محاکم دادگستری)، خلاف موازین حقوقی و قانون اساسی است.

ب- اصلاح بعمل آمده توسط مجلس ابهام و اشکال دیگری به وجود آورده و آن اینکه، با عدم وجود قانونی در این زمینه، مشخص نیست منظور از عبارت «اقدام قانونی»، عمل بر طبق کدام قانون مد نظر است. بر این اساس با فقدان قانون، چنین مصوبه ای، معنی پیدا نمی کند.

ج- اصلاح به عمل آمده توسط مجلس، رافع ابهام قبلی شورا نیست؛ زیرا همچنان هم مشخص نیست که آیا منظور از «اقدام قانونی» آن است که مراجع تصویب کننده مقررات ملزم به قبول تعارض و رفع آن هستند یا اینکه منظور آن است که طبق تشخیص خودشان مبنی بر وجود یا عدم وجود تعارض، می توانند عمل نمایند.

الف - اولاً با توجه به اصلاح به عمل آمده در بند مزبور، با تغییر عبارت سابق « جهت رفع تعارض» به عبارت «جهت اقدام قانونی»، ابهام سابق ناظر بر احتمال برداشت « الزام» مراجع تصویب کننده مقررات به ترتیب اثر دادن به تشخیص معاونت تنقیح منتفی گردیده و بیان می دارد که در این مواقع، مراجع تصویب کننده مقررات می بایست هر آنچه که طبق قانون بر عهده آنهاست را انجام دهند.

ثانیاً مقرر مزبور، حتی تشخیص نهایی وجود تعارض یا عدم تعارض بین مقررات را نیز بر عهده مراجع تصویب کننده مقررات گذشته است. بر این اساس تشخیص اولیه معاونت تنقیح مبنی بر تعارض مقررات نیز، الزام و حجیتی برای مراجع تصویب کننده مقررات ایجاد نمیکند.

ب- اساساً اشکال شورا در اظهار نظر سابق، مربوط به اعطای صلاحیت تشخیص تعارض به معاونت تنقیح نبوده است؛ بلکه ایراد مربوط به ابهام در الزام آور بودن یا نبودن تشخیص معاونت تنقیح برای مراجع تصویب کننده مقررات بوده که با اصلاح مجلس، این ایراد اخیر رفع شده است. لذا ایراد اول، اساساً محل بحث نیست و طبق آئین نامه داخلی شورا، نمی توان در خصوص آن اظهار نظر کرد.

ج- مستنبط از عبارت «جهت اقدام قانونی» آن است که هر آنچه قانون گفته عمل کن . بنابراین از آنجا که الزام داشتن به انجام عملی، قانون می خواهد، وقتی قانونی در زمینه این الزام وجود ندارد یعنی در این موارد برای مراجع تصویب کننده مقررات الزامی برای ترتیب اثر دادن به تشخیص معاونت تنقیح در ثبوت تعارض، وجود ندارد.

”با اصلاحات صورت گرفته اشکالات پیشین شورای نگهبان برطرف شده
و این بند خلاف قانون اساسی و شرع شناخته نشد.“

۴- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون اصلاح طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب

۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی (مرحله سوم)

۴-۱- بند (۵) ماده (۳)

این بند در اصلاحیه ۱۳۸۹/۱/۲۵ به صورت ذیل به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود:

”۵- ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیونها بدون تغییر در مراد مقنن برابر آئین نامه داخلی مجلس.“

که در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۵ آن مجلس به شرح ذیل اصلاح گردید:

”۵- ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیونها قبل از تصویب نهایی بدون تغییر در مراد مقنن برابر آئین نامه داخلی مجلس.“

- نظر شورای نگهبان

”با اصلاح صورت گرفته، ایراد سابق شورای نگهبان، مرتفع شده است.“

۴-۲- بند (۷) ماده (۳)

در اصلاحیه مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۵ این بند به صورت ذیل به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود:

”۷- شناسه گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در مراد مقنن بعد از اقدامات تنقیحی.“

که به این صورت ذیل اصلاح شد:

”۷- شناسه گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن بعد از اقدامات تنقیحی.“

۴-۲-۱- استدلال موافقین و مخالفین

۴-۲-۱-۱- مخالفین:

مشخص نیست مراد از «اقدامات تنقیحی» در این بند چیست؟ آیا منظور ویراستاری مصوبات است یا چیزی غیر از آن؟ اگر مراد از تنقیح، ویراستاری باشد (همچنان که در اصطلاح عرب زبانها، چنین است) ایراد سابق شورا مبنی بر تقنینی بودن آن، همچنان به قوت خود باقی است. همین ابهام در عبارت «اصلاح فصول» نیز می باشد؛ چنانچه منظور از آن وارد کردن بند یا عبارتی در داخل فصول باشد، این اقدام مستلزم تفاوت در معنا می باشد و بنابراین، اشکال قبلی همچنان باقی است.

۴-۲-۱-۲- موافقین:

"با اصلاح بعمل آمده و اضافه نمودن کلمه " متن آن " در ذیل بند اشکال سابق شورا، مرتفع شده است."

ع-۳- ماده ۴

در نظر مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۵ شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی اعلام گردیده بود: "اشکالات ماده (۴) علی‌رغم اصلاح بعمل آمده در تبصره‌ها رفع نشده و کماکان بقوت خود باقی است." و مجلس شورای اسلامی نیز در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۹ خویش در انتهای پاراگراف اول ماده (۴) جمله زیر را اضافه نمود:

"این استعمال مانع طی مراحل تصویب طرحها و لوایح نخواهد شد."
با اضافه شدن این جمله ایراد سابق شورای نگهبان مرتفع گردید.

ع-۴- تبصره (۲) ماده (۴)

تبصره (۲) ماده (۴) به شرح ذیل در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۸ مجلس شورای اسلامی اصلاح شد:
"تبصره ۲- چنانچه در مورد موضوعات فوق استعمال نشده باشد هیأت رئیسه نظر معاونت را استعمال مینماید."

که با اعلام ایراد شورای نگهبان مبنی بر اینکه تغییر در آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می بایست مطابق با اصل ۶۵ قانون اساسی باشد، مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۹ تبصره (۲) ماده (۴) با رأی مثبت بیش از دوسوم نمایندگان حاضر عیناً به تصویب رساند، که با این تصویب ایراد شورای نگهبان مرتفع گردید.

ع-۵- ماده (۸)

شورای نگهبان در نظر مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۵ خود بند (د) ماده (۸) را مغایر با اصول ۹۱ تا ۹۸ قانون اساسی شناخته بود که در جلسه اصلاحیه مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی این بند حذف گردید و با اصلاح صورت گرفته اشکال مطروحه نیز مرتفع گردید.

۵- نظرات شورای نگهبان

۵-۱- نظر مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶

- ۱- در تبصره ماده (۱) عبارت «اعمال و وظایف این معاونت نافی اختیارات نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد»، از این جهت که مشخص نیست مقصود چه اختیاراتی است و نیز آیا منظور اختیارات تک‌تک نمایندگان است یا مجلس؟ ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.
- ۲- عموم ماده (۲) از این جهت که شامل دستگاههایی می‌شود که مجلس بر امور آنها نظارت ندارد نظیر مجلس خبرگان، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، هیأت‌های عمومی دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و نیز سایر دستگاههایی که مطابق قانون اساسی و قوانین دیگر حق وضع مقررات دارند، مغایر اصول ۵۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۲ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.
- ۳- عبارت «جهت رفع تعارض» در جزء (۲-۱) ماده (۳) عبارت از این جهت که مشخص نیست مراجع تصویب کننده الزام به رفع آن دارند یا خیر؟ ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.
- ۴- الزام دستگاه تصویب کننده به لغو مقررات مذکور در جزء (۳-۱) ماده (۳)، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.
- ۵- اطلاق عبارت «تعیین موارد نسخ صریح و اعمال آنها در...» توسط معاونت مزبور و لازم‌الاتباع بودن این امر برای مجریان و قضات، مذکور در جزء (۵-۱) ماده (۳)، مغایر اصول ۵۸، ۷۳، ۸۵، ۱۳۸ و ۱۶۷ قانون اساسی شناخته شد.
- ۶- در جزء (۶-۱) ماده (۳)، «اعلام مغایرت قوانین و مقررات با سیاستهای کلی نظام ... به مجمع تشخیص مصلحت نظام»، مغایر اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.
- ۷- تبصره ذیل جزء (۷-۱) ماده (۳) همان اشکال ماده (۲) را دارد و مغایر اصول ۵۷، ۱۰۸، ۱۱۰ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.
- ۸- در بند (۳) ماده (۳) «شیوه نگارش طرحها و لوایح ... و تعریف لغات تخصصی» ... «جهت طی مراحل قانونی»، که شامل تغییر در مراد مقنن نیز می‌شود، مغایر اصول ۵۸، ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.
- ۹- اطلاق ویراستاری در بند (۵) ماده (۳) که شامل تقنین نیز می‌شود، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.
- ۱۰- آموزش عمومی در بند (۶) ماده (۳)، مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۰ قانون

اساسی شناخته شد.

۱۱- اطلاق اصلاح فصول و مواد قوانین در بند (۷) ماده (۳) که شامل تقنین نیز می‌شود، مغایر اصل

۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

۱۲- ماده (۴) مغایر اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی شناخته شد.

۱۳- تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۴) مغایر اصول ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

۱۴- در ماده (۸) «انجام هماهنگی‌های لازم بین قوای سه‌گانه توسط شورای عالی تنقیح قوانین»،

مغایر اصول متعدد از جمله اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

۱۵- ماده (۱۱) مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

۵-۲- نظر مورخ: ۱۳۸۹/۲/۱۵

۱- «علی‌رغم اصلاح بعمل آمده در بند (۵) ماده (۳)، اشکال قبلی شورای نگهبان کماکان بقوت خود باقی

است.

۲- علی‌رغم اصلاح بعمل آمده در بند (۷) ماده (۳)، اشکال این شورا کماکان بقوت خود باقی است.

۳- اشکالات ماده (۴) علی‌رغم اصلاح بعمل آمده در تبصره‌ها رفع نشده و کماکان بقوت خود باقی

است.

۴- تبصره (۲) ماده (۴) علی‌رغم اصلاح بعمل آمده چون تغییر در آئین نامه داخلی مجلس است، باید

در تصویب آن اصل ۶۵ قانون اساسی رعایت شود.

۵- بند (د) ماده (۸)، مغایر اصول ۹۱ تا ۹۸ قانون اساسی شناخته شد.

پیوستها:

۱- جدول تطبیقی مغایرت‌های اعلامی شورای نگهبان و اصلاحات آن از سوی مجلس شورای اسلامی.

۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳- متن طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب جلسه ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی.

۴- متن اصلاحیه طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب جلسه ۱۳۸۹/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی.

۵- متن اصلاحیه طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب جلسه ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی.

۶- نظر مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۶ شورای نگهبان در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب.

۷- نظر مورخ ۱۳۸۹/۲/۸ شورای نگهبان در خصوص اصلاحیه طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب.

۸- نظر مورخ ۱۳۸۹/۴/۳ شورای نگهبان در خصوص اصلاحیه طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب.

۹- قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹

۱۰- لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری- مصوب ۱۳۵۸/۴/۹