

اعضای محترم شورای نگهبان

سلام علیکم؛

احتراماً اظهار نظر مشورتی و گزارش کارشناسی مرکز تحقیقات پیرامون طرح «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی جهت استحضار ارسال می‌گردد:

۱- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف طرح

تاریخ یکصد ساله تقنین و قانونگذاری در کشور ایران بیش از یازده هزار عنوان قانون به خود دیده است که به رقم مذکور باید آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه، دستورالعمل‌ها، رویه‌های قضایی و... افزوده شود؛ لذا به دلیل تراکم شدید قوانین و تعدد و کثرت آنها در زمینه موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخ و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و مغایر با سایر قوانین و مقررات، دلمشغولی عمده دستگاه‌های اجرایی، مجریان، قضات، وکلاء و کارشناسان رشته‌های مختلف است که پیوسته با قوانین و مقررات مختلف سروکار دارند. لذا هدف اصلی طرح و طراحان آن علاوه بر تنقیح و پیرایش قوانین و مقررات موجود؛ جلوگیری از تولید بی‌رویه قانون است.

۲- قوانین و مقررات مرتبط

۱-۲- قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ هـ.ش؛

که بر اساس ماده واحده سازمان زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس و دو وظیفه بر عهده داشت:

الف - فهرست نمودن، تنظیم و تدوین کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجراء بر حسب روش موضوعی.

ب - تعیین موارد تناقض و مغایر و اعلام آنها به کمیسیون دادگستری مجلسین.

۲-۲- لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری

مصوب ۱۳۵۸/۴/۹ شورای انقلاب که به موجب آن، سازمان به اداره کل تنزل و ضمیمه

نخست‌وزیری می‌شود.

۲-۳- تشکیل هیأت عالی نظارت تنقیح قوانین در دوره مجلس هفتم بر اساس تصمیم هیأت

رئیس و بدون مستند قانونی.

۴-۲- مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۲/۱۵ در ذیل سیاست‌های کلی نظام در بخش مدیریت و نظام اداری و تأکید بر تنقیح قوانین و مقررات.

۳- مفهوم واژه «تنقیح»

مفهوم لغوی تنقیح پیراستن، خالص کردن و عاری ساختن کلام از عیب و نقص است و به لحاظ حقوقی به معنای استخراج هدف و معنی اصلی مطلب و بیان علت و فلسفه یک حکم قانونی است که این موضوع در حوزه تقنین و قانونگذاری به معنای جمع‌آوری و طبقه‌بندی قوانین و تفکیک آنها و تشخیص سره از ناسره می‌باشد و شامل فرآیند چهار مرحله‌ای می‌باشد که عبارتند از: الف) جمع‌آوری قوانین و مقررات، ب) کدگذاری و شناسامه‌دار کردن قوانین و مقررات، ج) تشخیص تنقیح و د) تثبیت تنقیح، که سه مرحله اول جزء امور اجرایی و کارشناسی، اما مرحله چهارم از امور تقنینی محسوب می‌شود.

۴- دلایل موافقان و مخالفان با کلیات طرح

الف - دلایل موافقان

- ۱- مهندسی قوانین و جلوگیری از نفوذ فساد در بدنه دستگاه‌های اجرایی؛
- ۲- کاهش حجم انبوه قوانین و مقررات و تسهیل در سیستم اجرایی کشور؛
- ۳- تقویت و تسهیل بُعد نظارتی مجلس شورای اسلامی؛
- ۴- به روز شدن قوانین موجود؛
- ۵- استفاده از ظرفیت قانونگذاری مجلس برای مصوبات زیربنایی؛
- ۶- به حداقل رساندن تفسیر سلیقه‌ای از قانون؛
- ۷- تشخیص تعارضات قوانین با اسناد بالادستی.

ب - دلایل مخالفان

- ۱- تدوین و تنقیح قوانین جزء امور واگذاری (تصدی) بوده و باید با نظارت دولت به مراکز پژوهشی و حقوقی بخش خصوصی واگذار گردد.
- ۲- تصویب طرح موجب موازی‌کاری با معاونت پژوهشی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

ریاست جمهوری و شرکت روزنامه رسمی قوه قضائیه می‌گردد.

۳- به دلیل تعریف وظایف و تشکیلات جدید، دارای بار مالی بوده و مغایر قانون اساسی می‌باشد.

۴- تشکیل معاونت زیرنظر رئیس مجلس باعث سلب صلاحیت از نمایندگان مجلس شده و به

دلیل کاهش اختیارات نمایندگان مجلس مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۵- تصویب نهایی طرح موجب تفکیک تنقیح قوانین از تنقیح مقررات می‌شود؛ در حالیکه جامعیت

و همه‌جانبه‌نگری ایجاد می‌کند که تنظیم همه قوانین و مقررات و سایر مصوبه‌ها به دلیل تجربه

طولانی دولت و برخورداری آن از ظرفیت‌های کارشناسی و نیروی انسانی، در دولت متمرکز شود.

۶- این موضوع صلاحیت و وظایف جدیدی بر دوش مجلس می‌گذارد و مانع تحقق اهداف

اصلی آن می‌گردد.

۷- امر تدوین و تنقیح جزء امور اجرایی و اداری بوده و دخالت مجلس در این حوزه مغایر اصل

استقلال قوا و اصول متعدد قانون اساسی من جمله اصول ۵۷، ۶۰، ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی می‌باشد.^۱

۸- اعطای اختیار تنقیح به معاونت مجلس شورای اسلامی موجب سلب اختیار تفسیر قانونی

توسط دادرسان و در نتیجه مغایر اصول ۷۳ و ۱۶۷ قانون اساسی می‌باشد.

۵- اظهار نظر مشورتی مرکز تحقیقات

الف - مغایرت‌ها با اصول قانون اساسی

۱- این طرح که انجام آن مستلزم ایجاد تشکیلات و به کارگیری نیروی انسانی زیاد می‌باشد و به

افزایش هزینه عمومی می‌انجامد به دلیل مشخص نبودن شیوه تأمین هزینه آن مغایر اصل ۷۵ است.

۲- انجام تدوین و تنقیح قوانین از امور اجرایی است و در زمره صلاحیت‌های مجلس شورای

اسلامی نمی‌باشد؛ از این رو مغایر اصول ۶۰ و ۸۵ می‌باشد. تبصره ماده (۱) نیز از آنجا که اختیار دولت

در طرح و ابتکار لایحه را ذکر نکرده است مغایر اصل ۷۴ به نظر می‌رسد.

^۱ تذکر: بر اساس ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد هر نوع تشکیلات اداری و اجرایی منوط به طرح

و تصویب آن در شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۳- در خصوص ماده (۲)، نظر به این که قانون اساسی برای دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور صلاحیت وضع مقررات قائل نیست؛ از این رو این ماده مغایر با اصول ۱۶۱ و ۱۷۳ می باشد. همچنین از آنجا که این ماده مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی را در بر می گیرد، مغایر اصول ۱۱۲ و ۱۱۰ می باشد.

۴- در خصوص ماده (۳)، بند (۱) مغایر اصول ۷۱ و ۸۵ می باشد.

- وضع و اصلاح مقررات در صلاحیت قوای مجریه و قضائیه می باشد و مجلس شورای اسلامی در ارتباط با مقررات طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ تنها اختیار ممیزی مصوبات هیأت دولت و کمیسیون های مذکور در اصل ۱۳۸ را با قوانین دارد؛ آن هم در حد اعلام مغایرت و نه اصلاح آن؛ لذا مراتب مندرج در بندهای (۱-۲) و (۱-۳) علاوه بر مغایرت با اصول مذکور با اصل استقلال قوا (اصل ۵۷)، اعمال قوه مجریه (اصل ۶۰) نیز در تغایر می باشد.

- اطلاق واژه «دستگاه های حکومتی» از آنجا که نهادهای زیر نظر رهبری را هم در بر می گیرد مغایر اصل ۱۱۰ می باشد.

- در خصوص بند (۴-۱) به دلیل درج عبارت «طی مراحل قانونی» مغایر اصل ۷۴ است.

- در خصوص بند (۶-۱)، اصلاح قوانین و مقررات مندرج در این بند از حیطة صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز هیأت رئیسه مجلس خارج است؛ لذا این بند مغایر اصول ۵۷، ۵۸، ۵۹ و ۱۱۲ می باشد.

- تبصره بند (۱) این ماده مغایر اصل ۱۰۸ است؛ چرا که الزام مقرر در این تبصره مجلس خبرگان رهبری را نیز در بر می گیرد.

- در خصوص بند (۳) ماده (۳)، الزام دستگاه ها به تبعیت از شیوه نامه تهیه شده توسط معاونت رئیس مجلس خلاف قانون اساسی است؛ چرا که این امر به وضع قانون از طریق تغییر آیین نامه داخلی مجلس و یا قانون مستقل نیاز دارد؛ لذا بند (۳) را می توان مغایر اصل استقلال قوا (اصل ۵۷)، اصل ۷۴ و اصل ۵۸ (اعمال قوه مقننه) دانست.

- بند (۴) از زمره امور اجرایی است از این رو مغایر اصول ۶۰ و ۸۵ می باشد.

- در خصوص بند(۶)، امر اطلاع‌رسانی و آموزشی از امور اجرایی است و از این‌رو مغایر اصول ۸۵ و ۶۰ قانون اساسی می‌باشد.

- بند(۷) نیز از آنجا که اصلاح فصول قانون، امر قانونگذاری، و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۵- در خصوص ماده(۴)، طبق آیین‌نامه داخلی مجلس، فرآیند تقدیم لایحه یا طرح به مجلس مشخص نشده است و الزام به استعلام از معاونت به منزله تغییر در آن فرآیند و مستلزم رأی دوسوم نمایندگان حاضر است؛ لذا این ماده و تبصره(۲) آن مغایر اصول ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی می‌باشد.

در خصوص بند(۳) ماده(۴) از آنجا که تشخیص لزوم یا عدم لزوم ارائه یک طرح یا لایحه با مرجعی است که قانوناً حق ابتکار آن را دارد از این‌رو مغایر اصل ۷۴ می‌باشد.

۶- در خصوص ماده(۷) تشکیل پایگاه اطلاع‌رسانی از امور اجرایی است و مغایر اصل ۶۰ می‌باشد.

۷- اطلاق صدر ماده(۸) به ویژه عبارت «... هماهنگی‌های لازم...» و مبهم بودن دامنه و حوزه امور مورد نظر هماهنگی و حوزه صلاحیت شورای عالی تنقیح مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۶۰، ۱۳۴ و ۱۲۶ قانون اساسی می‌باشد.

۸- ماده(۹) به دلیل الزام دستگاه‌های اجرایی به ارسال دو نسخه از کتب و انتشارات خود به معاونت موجب بار مالی برای دستگاه‌ها بوده و مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

۹- ماده(۱۰) طرح به دلیل نسخ قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و اصلاحیه‌های بعدی آن که منجر به انحلال تشکیلات ساختاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری می‌شود و از آنجا که به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت امور اداری کشور در حیطه اختیارات رئیس جمهور قرار دارد؛ لذا این ماده مغایر اصول ۶۰ و ۱۲۶ قانون اساسی می‌باشد.

۱۰- ماده(۱۱) که صلاحیت تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قانون را به کمیسیون داخلی مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد و از آنجا که بر اساس اصل ۸۵، کمیسیون‌های داخلی مجلس تنها در خصوص قوانین آزمایشی و اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها،

مؤسسات دولتی اختیار وضع قاعده دارند؛ لذا واگذاری تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین به این کمیسیون مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

ب - ابهامات:

- دو واژه «تدوین» و «تنقیح» مندرج در ماده (۱) ابهام مفهومی دارد.
- عبارت «دستگاه‌هایی که مقررات آنها لزوم اجراء دارد» نیز واجد ابهام می‌باشد.
- عبارت «قوانین و مقررات» مندرج در صدر بند (۱-۶) ماده (۳) از این حیث که وضع آن مربوط به قبل یا بعد از تصویب سیاست‌های کلی نظام راجع به موضوع باشد ابهام دارد.
- در خصوص بند (۱-۷) ماده (۳) از آنجا که مشخص نیست آیا واجد آثار تقنینی می‌باشد یا نه؟ دارای ابهام است.
- در خصوص بند (۵) ماده (۳) واژه «ویراستاری» از حیث معنا و حدود آن ابهام دارد؛ همچنین اگر این واژه به همان معنای مذکور در آیین‌نامه داخلی مجلس باشد توسعه و تضييق آن با رعایت اصول ۶۵ و ۶۶ تنها از طریق اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس و با رعایت نصاب مقرر دوسوم نمایندگان حاضر ممکن است از این‌رو چون این ترتیبات رعایت نشده است مغایر دو اصل موصوف است.
- مفهوم «اسناد بالادستی» در بند (۴) ماده (۴) به لحاظ اینکه شامل قانون اساسی نیز می‌شود و این امر منجر به ورود در حوزه صلاحیت‌های شورای نگهبان می‌گردد مبهم است. N0091

غلامحسین الهام

رئیس مرکز