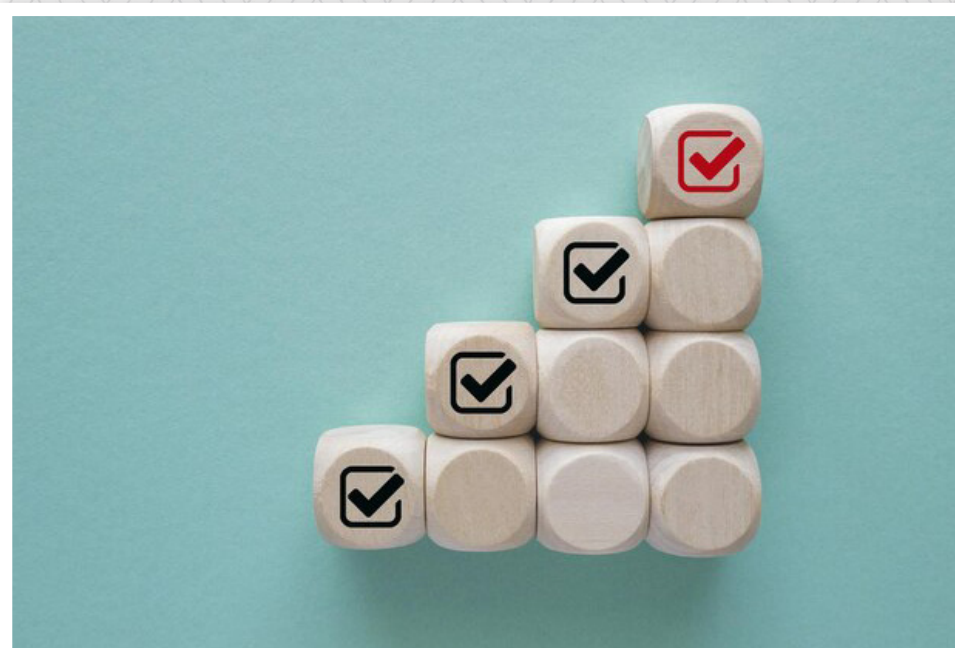




اظہار نظر کارشناسی درباره: «طرح نظام قانونگذاری»

۱. بخش اول: تعاریف، حدود و صلاحیت‌ها



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۶۶۹

کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح نظام قانونگذاری»

۱. بخش اول: تعاریف، حدود و صلاحیت‌ها

نوع گزارش: طرح و لایحه ■، نظارتی □، راهبردی □

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)

تهیه و تدوین کنندگان:

علی عبدالاحد، امین پژمان، یحیی مزروعی ابیانه

ناظر علمی:

احمد حکیم جواد

گرافیک و صفحه آرایی:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام قانونگذاری

۲. قواعد لازم‌الاجرا

۳. سیاست

۴. قانون

۵. مقرر

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۱/۲/۲۰



تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۱۲/۲۰



دفتر مطالعات حقوقی

فهرست مطالب

۶.....	خلاصه مدیریتی
۷.....	مقدمه و بیان مسئله
۸.....	بخش اول - تعاریف و حدود صلاحیت‌ها
۹.....	فصل اول - کلیات
۱۰.....	فصل دوم - سیاست
۱۵.....	فصل سوم - قانون
۲۳.....	فصل چهارم - مقررہ
۳۰.....	نتیجہ گیری
۴۴.....	منابع و مآخذ
۴۶.....	پیوست - جداول مخصوص صحن علنی

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نظام قانونگذاری» ۱. بخش اول: تعاریف، حدود و صلاحیت‌ها

خلاصه مدیریتی

■ بیان / شرح مسئله

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در تاریخ ششم مهرماه ۱۳۹۸، از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد تا ضمن تعیین جهت‌گیری نظام تقنینی کشور، منجر به تقویت آن و رفع برخی از آسیب‌ها گردد. آسیب‌هایی از جمله تعدد مراجع وضع قواعد لازم‌الاجرا حقوقی و عدم تعیین دقیق صلاحیت آنها، نبود سلسله‌مراتب مشخص قواعد حقوقی، نبود توجه کافی به اسناد بالادستی، به هم خوردن انسجام و چارچوب متن اولیه در فرایند قانون‌گذاری، فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی جهت تهیه پیش‌نویس متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم و... با گذشت قریب به چهار سال از ابلاغ این سیاست، و تأکید چندباره معظم‌له، تاکنون قانون مورد نیاز برای اجرایی شدن این سیاست‌ها، به تصویب نرسیده‌است که البته، طرح «نظام قانون‌گذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات»، که پس از تصویب در کمیسیون، تحت عنوان طرح «نظام قانون‌گذاری» در دستور بررسی صحن علنی مجلس قرار گرفته‌است، در ۸ بخش، در صدد اجرایی شدن میزان قابل توجهی از بندهای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است. بخش اول این مصوبه به بیان تعاریف قواعد لازم‌الاجرا و تعیین محدوده قاعده‌گذاری هر یک می‌پردازد که در نتیجه این امر حدود صلاحیت مراجع وضع‌کننده هر یک از این قواعد نیز مشخص می‌گردد. همچنین در کنار تعاریف مذکور، احکام لازم که حسب مورد به ساماندهی و چارچوب بخشی این قواعد و سازوکار نظارت بر آنها و تصویبشان کمک

می‌کند می‌پردازد.

■ نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- ۱- این بخش به درستی و مبتنی بر قانون اساسی و تفاسیر آن، تمامی قواعد لازم‌الاجرا را در چهار دسته اصلی «سیاست»، «قانون»، «رای وحدت رویه» و «مقرر» تقسیم‌بندی کرده‌است.
- ۲- «سیاست» مبتنی بر مؤلفه‌های اساسی و شکلی و ماهوی این قواعد بیان شده و سپس انواع و نیز مراجع صالح برای تعیین آنها بیان شده‌است.
- ۳- «قانون» مبتنی بر معیارهای شکلی و ماهوی تعریف شده‌است. برای «قانون پیشرفت» یا همان قوانین برنامه و نیز «قانون آزمایشی» و «قانون بودجه سالانه» معیارهای ساختارمند و ضابطه‌مند تعیین شده‌است. «اساسنامه‌های موضوع اصل هشتاد و پنجم» ضابطه‌مند شده و از فعالیت مؤسسات فاقد آن جلوگیری شده‌است.
- ۴- «انواع مقررات» و مراجع صالح برای وضع آن احصا شده و به تشریح موجود در این خصوص سامان داده شده‌است.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تعریف ماهوی و شکلی قواعد لازم‌الاجرا با تعیین حدود و ثغور آن و محدوده وظایف مراجع وضع این قواعد در قانون به صورت شفاف ارائه شود.

مقدمه و بیان مسئله

بیش از یک قرن از سابقه قانونگذاری در ایران می‌گذرد و نظام قانونگذاری در طول این سالیان با تصویب بیش از ۱۰ هزار عنوان قانونی، مانند هر نظام تقنینی دیگر خالی از اشکال نبوده است. از جمله اشکالات می‌توان به تعدد مراجع وضع قواعد لازم‌الاجرای حقوقی و عدم تعیین دقیق صلاحیت آنها، فقدان یا نقص ساز و کارهای نظارت بر مصوبات آنها بر اساس شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، نبود سلسله‌مراتب مشخص قواعد حقوقی، عدم رعایت کامل اصول قانون‌نویسی، پراکندگی قوانین و وجود احکام مشابه در قوانین متعدد، عدم تعیین تکلیف قوانین سابق در قوانین جدید، نبود توجه کافی به اسناد بالادستی، به هم خوردن انسجام و چارچوب متن اولیه در فرایند قانونگذاری، نبود اسناد پشتیبان فقهی، اقتصادی، حقوقی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و... فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی جهت تهیه پیش‌نویس متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم و... اشاره کرد [۱]. وجود این آسیب‌ها موجب شد تا «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» در تاریخ ۶ مهرماه سال ۱۳۹۸ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شود، اما ابلاغ این سیاست‌ها به تنهایی و بدون اقدام عملی رافع مشکلات موجود در نظام قانونگذاری نیست و نیازمند پیگیری همه نهادها در محدوده اختیارات خود است و در این میان نقش مجلس شورای اسلامی بیش از دیگران حائز اهمیت است. لذا یکی از مهم‌ترین اقدامات در جهت حل مسائل و نیز پیگیری این سیاست‌ها، وضع قانون جامعی به منظور اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. این سیاست‌ها چندین مرتبه از سوی مقام معظم رهبری مورد مطالبه قرار گرفته است، از جمله آنکه در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۴ خردادماه سال ۱۴۰۱، در این خصوص بیان فرمودند:

«یک مسئله دیگر [این است که] به قانون‌هایی که از دل سیاست‌های کلی در می‌آید، باید اهمیت داد. سیاست‌های کلی طبق قانون اساسی به رؤسای سه قوه یعنی به سه قوه ابلاغ می‌شود. این سیاست‌های کلی نظام اسلامی به دولت، به مجلس، به قوه قضائیه ابلاغ می‌شود که هر کدام وظایفی در قبال اینها دارند؛ وظیفه مجلس این است که قانونگذاری را منطبق با این سیاست‌ها انجام بدهد؛ معارض با این سیاست‌ها نباشد؛ خبر این خیلی اهمیت دارد؛ به این باید توجه کنید. الان من می‌خواهم عرض کنم مثلاً سیاست‌های کلی انتخابات... الان پنج شش سال است این سیاست‌ها ابلاغ شده، [ولی] قانون هنوز تنظیم نشده؛ این باید انجام بگیرد. یا سیاست‌های کلی قانونگذاری که آن هم یک سیاست‌هایی دارد؛ این سیاست‌ها بررسی شده است؛ روی آن کار شده، روی آن فکر شده؛ این هم به نظر من دو سال، سه سال است ابلاغ شده، اما هنوز قانونی بر اساس آنها گذاشته نشده؛ این هم یکی از توصیه‌های ما»^۱.

ایشان همچنین در دیدار سال بعد، مورخ سوم خردادماه سال ۱۴۰۲، ضمن ابراز تأسف از عدم تبدیل سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به قانون، بیان فرمودند:

«خب، خود قانون‌نویسی و قانونگذاری هم یک اصولی دارد، که البته این اصول در سیاست‌های تقنین آمده؛ که حالا آن سیاست‌ها هم باید تبدیل به قانون بشود که متأسفانه نشده و چند سال است که مانده. یکی از کارهایی که باید حتماً انجام بگیرد، تقنین برای شیوه قانونگذاری است. قانونگذاری برای شیوه قانونگذاری تا معلوم باشد که قانونگذاری چه جوری انجام می‌گیرد»^۲. بنابراین لازم است قانونی به منظور اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی وضع شود. در همین راستا طرحی تحت عنوان «نظام قانونگذاری»، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات به شماره ثبت (۵۹۴) در اجرای بندهای «۵»، «۶»، «۷»، «۸»، «۹»، «۱۰»، «۱۱» و «۱۲» این سیاست‌ها اعلام وصول شد و در دستور کار مجلس قرار گرفت که نظر به ضرورت انجام کار کارشناسی و مطالعاتی دقیق، و از مجرای ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کارگروه کارشناسی در مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع شد. با توجه به فوریت و اهمیت تصویب این قانون و همچنین فرمایش مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مبنی بر ضرورت جامعیت قوانین و نگاه بلندمدت به آن،^۳ با تکمیل و اصلاح متن، طرح مذکور، با اصلاحاتی، تحت عنوان طرح «اجرای سیاست‌های کلی نظام

۱. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=50317>

۲. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=52934>

۳. یک توصیه من این است که قانون را با نگاه جامع و بلندمدت وضع کنید. اینکه ما هر مطلبی پیش می‌آید، مطلب کوچک یا متوسط، فوراً بپردازیم به اینکه یک قانون برای این درست کنیم که دولت هم لایحه ندارد، طرح باید بدهیم... این منتهی خواهد شد به انباشت قانون، تراکم قانون که در آن همین مشکلات قانون پیش می‌آید که به این تنقیح قوانینی که شما کارهای خوبی در این دو سال در زمینه تنقیح قوانین کردید محتاج خواهیم شد؛ یعنی تراکم قانون چیز خیلی مطلوبی نیست. قانون را وقتی مجلس می‌خواهد وضع کند، باید با نگاه بلندمدت وضع کند، با نگاه جامع وضع کند... (مقام معظم رهبری مدظله‌العالی - ۴ خردادماه سال ۱۴۰۱).

قانونگذاری» در دستور کار کارگروه قرار گرفت و پس از برگزاری ساعت‌ها کار کارشناسی، متن جامعی از سوی کارگروه مرکز پژوهش‌ها تهیه و در اختیار کمیسیون قرار گرفت. این متن در کمیته‌ای که ذیل کمیسیون تشکیل شد، مجدداً بررسی شد و پس از اعمال نکات کارشناسان و صاحب‌نظران، با برگزاری جلسات متعدد کارگروه و انجام ساعت‌ها کار کارشناسی، متن طرح اصلاحی آماده بررسی در کمیسیون مشترک شد و پس از بررسی در چندین جلسه، به تصویب کمیسیون رسید.

طرح مذکور در ۸ بخش و ۵۱ ماده به شرح زیر تصویب شده است:

بخش اول - تعاریف، حدود و صلاحیت‌ها.

بخش دوم - هرم قواعد لازم‌الاجرا.

بخش سوم - قانون جامع.

بخش چهارم - قانونگذاری.

بخش پنجم - نظارت.

بخش ششم - شوراهای اداری.

بخش هفتم - سازمان‌های اداری.

بخش هشتم - ساختار بودجه.

نوشتر حاضر به بررسی بخش اول (تعاریف، حدود و صلاحیت‌ها) می‌پردازد و حسب مورد ضمن تبیین مفاد مواد و تبصره‌ها، پیشنهادهایی جهت بهبود متن ارائه می‌شود.

شایان ذکر است که سایر بخش‌ها متعاقباً در گزارش‌های مجزا بررسی می‌شوند.

تذکر: در ارائه پیشنهادات مذکور در این گزارش، رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی ضرورت دارد و با این توضیح از تکرار قید تأکیدی «بارعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی» در هر مورد اجتناب می‌گردد.

بخش اول - تعاریف و حدود صلاحیت‌ها

بند «۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

«تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل (۱۳۸)»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل (۸۵)»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل (۱۳۴)»، «آرای وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل (۱۶۱)» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی».

۱ تعیین حدود و اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات؛

۲ ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه»، «قانون آزمایشی و اساسنامه»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات»، «آرای وحدت رویه و ضوابط» و سایر مقررات؛

۳ طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور؛
از سه مورد فوق، بخش اول این طرح در ۱۱ ماده به دو مورد اول می‌پردازد که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

در این بند، تعیین حدود و تعریف موارد مذکور براساس قانون اساسی و تفاسیر آن، صراحتاً برعهده مجلس شورای اسلامی، قرار گرفته است. از اطلاق در صدر بند که به «مراجع وضع قوانین و مقررات» اشاره کرده و در ذیل آن تصریح بر تعریف «سایر مقررات» و نیز طبقه‌بندی «سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور» کرده است، چنین برداشت می‌شود که تمام هنجارهای لازم‌الاجرای حقوقی باید توسط مجلس تعریف و سلسله‌مراتب آن مشخص و حدود صلاحیت‌های مراجع واضع آن نیز روشن شود. لذا سه موضوع قابل پیگیری در این بند عبارتند از:

فصل اول - کلیات

ماده (۱)

«ماده (۱) - از زمان ابلاغ این قانون کلیه قواعد حقوقی لازم الاجرا، تحت یکی از عناوین «سیاست»، «قانون»، «رأی وحدت رویه» یا «مقرره» تدوین و تنظیم می‌شوند و تعاریف، اقسام، حدود و صلاحیت مراجع وضع هر یک از آنها، در این قانون مشخص می‌گردند. قواعدی که قبل از ابلاغ این قانون، با هر عنوانی وضع شده‌اند، طبق معیارهای تعیین شده در این بخش صورت‌بندی می‌شوند.»

حسب مورد، قوانین مصوب مجلس هستند.

۳- تعدد مراجع وضع قواعد و به تبع آن تعدد مصوبات باعث دشواری نظارت یا حسب مورد شکایت از آنها در مراجع صالح از جمله دیوان عدالت اداری شده که منجر به تراکم پرونده‌ها در این نهاد قضایی و تحمیل هزینه‌های گزاف به دولت و مردم شده است. به جهت تعدد مراجع وضع کننده این قواعد، سازوکاری برای رفع تناقضات و هم‌پوشانی‌های آنها وجود ندارد و همین امر باعث سردرگمی مجریان و مردم شده است. این ماده به درستی و مبتنی بر قانون اساسی و تفاسیر آن، تمامی قواعد لازم‌الاجرا را در چهار دسته اصلی «سیاست»، «قانون»، «رأی وحدت رویه» و «مقرره» تقسیم‌بندی کرده است. در مواد بعدی تعریف و اقسام هر یک را احصا کرده و در کنار احکامی که در بخش نظارت پیش‌بینی شده است، به وضعیت پراکنده فعلی سامان می‌بخشد.

با این بیان تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است:

۱- قید زمانی «از زمان ابلاغ این قانون» به جهت وجود دو زمان ابلاغ، یعنی ابلاغ رئیس مجلس به رئیس جمهور و نیز ابلاغ رئیس جمهور به دستگاه‌ها محل ابهام است و با توجه به وجود زمان قانونی لازم‌الاجرا شدن قانون، مندرج در ماده (۲) قانون مدنی، مبنی بر اینکه «قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراست، مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد» نیازی به درج قید مذکور نیست و **پیشنهاد می‌شود قید زمانی «از زمان ابلاغ این قانون» حذف و عبارت «از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون» جایگزین گردد.**

۲- با توجه به اینکه این ماده به دنبال ارائه معیارهای شکلی و ماهوی در دسته‌بندی همه قواعد کشور است و به دلیل آنکه «احکام مقام معظم رهبری» ممکن است از حیث محتوایی حسب مورد مشمول یکی از عناوین سیاست، قانون یا مقرره و با حتی حکمی غیر از آن باشد و انحصار در یکی از آنها ندارد، لازم است این مورد از شمول تعریف

یکی از مشکلات قواعد لازم‌الاجرا در نظام حقوقی ایران، وجود عناوین متعددی از این قواعد، بدون مشخص بودن ماهیت حقوقی و تفاوت آنها با یکدیگر است. توضیح اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، عناوین مشخصی از قواعد لازم‌الاجرا تعیین شده است. مانند «سیاست‌های کلی» موضوع بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، «قانون» مصوب مجلس شورای اسلامی موضوع اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل هفتاد و یکم، رأی وحدت رویه موضوع اصل یکصد و شصت و یکم و مقرراتی از جمله «تصویب‌نامه»، «آیین‌نامه» و «بخش‌نامه» موضوع اصل یکصد و سی و هشتم. این عناوین و برخی موارد دیگر در قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته و مرجع وضع آنها نیز مشخص است. با وجود این در طول سالیان متوالی شاهد ایجاد عناوین مختلفی هستیم که ماهیت آنها مشخص نیست و وجه تمایز روشنی با هم ندارند. از جمله این عناوین می‌توان به «نظام‌نامه»، «شیوه‌نامه»، «دستورالعمل»، «متحد‌المال»، «نقشه راه»، «سند راهبردی»، «برنامه عملیاتی» و... اشاره کرد.

در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت [۲] است، یعنی هیچ مقامی حق صدور قاعده‌ای ندارد، مگر با اجازه قواعد بالادستی خود. مثلاً هیچ نهادی حق وضع قانون ندارد مگر اینکه به موجب قانون اساسی دارای صلاحیت باشد یا آنکه در خصوص مقررات، قانونگذار این صلاحیت را در چارچوب قانون اساسی به نهادی داده باشد [۳]. بسیاری از عناوین قواعد کنونی به‌ویژه درباره مقررات، در اصل فاقد مبنای قانونی است و عرف و رویه‌های اجرایی سبب پذیرش آنها شده و همین امر سبب شده است تا مشکلات عدیده‌ای برای نظام تقنینی، نظارتی و اجرایی کشور پیش بیاید و حقوق و تکالیف مردم با نابسامانی‌هایی روبه‌رو شود که مهم‌ترین آن به شرح زیر است:

۱- برخی از این قواعد فاقد مبنای قانونی هستند، به دلیل عدم وجود مبنای قانونی، این قواعد فاقد وجاهت قانونی هستند.

۲- به دلیل فقدان یا نقص سازوکار نظارتی فعال و کارآمد، عملاً بخشی از این قواعد، دارای مغایرت‌هایی با شرع یا قانون اساسی یا

سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری تدوین شده و تصویب می‌شود، برای تأکید بر این مهم پیشنهاد می‌شود یک ماده به شرح زیر به عنوان ماده (۱) الحاق گردد و شماره مواد بعدی به ترتیب اصلاح شود:

در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری از زمان ابلاغ این قانون رعایت تعاریف، حدود، صلاحیت‌ها، ترتیب‌ها و فرایندهای مندرج در این قانون برای همه نهادهای جمهوری اسلامی ایران الزامی است.

مذکور در این ماده مستثنا شود. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «به استثنای احکام و فرمان‌های مقام معظم رهبری صرفاً» پس از عبارت «قواعد حقوقی لازم‌الاجرا» اضافه گردد.

۳ قواعد حقوق لازم‌الاجرا، با تدوین و تنظیم شکل قاعده به خود نمی‌گردند و مرحله نهایی آنها حسب مورد، تصویب یا صدور است. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «تصویب یا صادر» جایگزین عبارت «تدوین و تنظیم» شود.

پیشنهاد الحاقی: با عنایت به اینکه این قانون در اجرای

فصل دوم- سیاست

توسط مراجع مختلفی وضع می‌شود که به جز سیاست‌های مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، که مستند به حکم ولی فقیه هستند، اعتبار و جایگاه حقوقی باقی آنها دارای ابهام‌های مختلفی است. یکی از دلایلی که سبب این آسیب شده، عدم وجود تعریف روشن و محدودکننده‌ای از سیاست و سایر قواعد لازم‌الاجرا و مشخص نبودن مرجع وضع آن است. در این فصل ابتدا «سیاست» مبتنی بر مؤلفه‌های اساسی شکلی و ماهوی این قواعد بیان شده و سپس انواع و نیز مراجع صالح برای تعیین آنها بیان شده است.

در نظام حقوقی ایران شاهد متون مختلفی هستیم که با عنوان «سیاست» یا با ماهیتی سیاستگذارانه توسط مراجع مختلف تهیه و ابلاغ می‌شوند که در این میان اسناد دارای مبنای قانونی در قانون اساسی عبارتند از: «سیاست‌های کلی نظام» موضوع بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم، «خط مشی دولت» موضوع اصل یکصد و سی و چهارم و «سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور» موضوع بند «۱» اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی است، اما در کنار سیاست‌های کلی نظام، متون دیگری نیز با رویکرد سیاستگذارانه تحت عناوین مختلفی اعم از سیاست، سند راهبردی، نقشه راه و...

ماده (۲)

«ماده (۲) - «سیاست» سندی است که شامل هدف‌گذاری، تعیین مسیر و چارچوب کلی حرکت کشور و اصول حاکم بر ساز و کارهای اداره کشور است و در مقام وضع قانون یا مقرر نه نیست و اقسام آن به شرح ذیل است:»

ماده در صدد آن است که از این امر جلوگیری کند. به موجب ماده (۲) مصوب کمیسیون، ۳ نوع سیاست پیش‌بینی شده است:

■ اول، «سیاست کلی نظام» موضوع بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی که توسط مقام معظم رهبری؛

■ دوم، «سیاست راهنما» مصوب شوراهای عالی امنیت ملی، انقلاب فرهنگی و فضای مجازی که به عنوان حلقه واسط میان سیاست‌های کلی و قوانین عمل خواهند کرد،

■ سوم، «سیاست اجرایی» که توسط قوای سه گانه و در چارچوب سیاست‌های کلی به منظور تمشیت نهادهای ذیل خود تعیین می‌شود.

یکی از چالش‌های موجود در امر قانونگذاری، خلط وظایف برخی

این ماده در مقام ایجاد تمایز ماهوی با سایر قواعد لازم‌الاجراست و سه مؤلفه اصلی را برای سیاست بر شمرده است. از یک سو جامع اوصاف سیاست یعنی هدف‌گذاری، تعیین مسیر و چارچوب کلی حرکت کشور و اصول حاکم بر ساز و کارهای اداره کشور است و از سوی دیگر مانع اوصاف قانون و مقرر است که شرح آن در مواد بعدی ذکر می‌شود، از جمله مقام واضع است. توضیح اینکه به موجب این ماده و بندهای آن مقام واضع هر یک از انواع سیاست‌ها مشخص شده‌اند و احکامی که دارای اوصاف ماهوی سیاست باشد را به عنوان «سیاست» و نه «قانون» یا «مقرر» و نظایر آن تعیین می‌کنند. در بسیاری از موارد شاهد این هستیم که مراجع مختلف در قالب مقرر عملاً اقدام به سیاستگذاری می‌کنند و یا تحت عنوان سیاست یا سند تحول و مانند آن عملاً اقدام به قانونگذاری و آیین‌نامه‌نویسی می‌کنند و این

مجلس شورای اسلامی مورخ سوم خردادماه سال ۱۴۰۲، پیشنهاد می‌شود واژه «جهت» جایگزین واژه «مسیر» شود.

۲ ایجاد تعریف دقیق از قواعد لازم‌الاجرا نیازمند ذکر قیدهایی است که تفکیک مناسب‌تری از این قواعد ارائه کند. از آنجاکه در این متن منظور از بیان ضوابط، قانون و منظور از بیان چگونگی اجرای آن، مقرر می‌باشد لازم است این موارد نیز با ذکر صریح عناوین پس از تعاریف ماهوی مزبور از دایره مفهوم سیاست خارج شوند. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «با تعیین ضوابط یا چگونگی اجرای آن» پس از عنوان «مقرر» اضافه شود.

نهادهای وضع قواعد با مجلس است. زمانی که گفته می‌شود این نهادها باید سیاستگذاری کنند و به قانونگذاری ورود نکنند این سؤال مطرح می‌شود که «سیاست» چیست؟ بنابراین تعریف این اقسام در حقیقت به منظور تقویت صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است.

با این بیان تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است:

۱ با عنایت به تبیین ارائه شده در خصوص نسبت سیاستگذاری و قانونگذاری، از سوی مقام معظم رهبری در دیدار اخیر با نمایندگان

بند ۱

۱ - «سیاست کلی نظام»: سیاست‌هایی که مقام معظم رهبری (مدظله العالی) پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه‌های مختلف، تعیین و ابلاغ می‌نماید و مبنای هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و جهت‌گیری اصلی هر سه قوه و سایر دستگاه‌ها و نهادها قرار می‌گیرد.

مدیریتی ظرفیت دارد. این مجلس می‌گوید من این قانون را برای این [مورد] انتخاب می‌کنم، یک مجلس دیگر ممکن است یک قانون دیگری را انتخاب بکند؛ تفاوتش این است. خب این خیلی مهم است که جهت باید فراموش نشود. قانون از آن «جهت» باید تخطی نکند؛ نسبت بین سیاستگذاری و قانونگذاری این است». بر همین اساس، بند «۱» در تکمیل متن ماده (۲)، احکام مندرج در این سیاست‌ها مبنای هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و جهت‌گیری اصلی هر سه قوه و سایر دستگاه‌ها و نهادها تعیین شده است.

تصویب این بند مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است:

■ با عنایت به جایگاه سیاست‌های کلی نظام و لزوم تبعیت تمام اقدامات تقنینی، اجرایی، نظارتی و قضایی از آن ضروری است جهت تأکید بر لزوم تبعیت از آنها در تمام سطوح عبارت زیر به انتهای بند اضافه شود: «ورعایت حدود آن برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیردولتی و در همه مراحل قانونگذاری، نظارت و اجرا الزامی است.»

■ با توجه به اینکه سیاست خود در مقام هدفگذاری است پیشنهاد می‌شود عبارت «هدفگذاری» در این بند حذف شود.

سیاست‌های کلی نظام چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور در همه عرصه‌هاست که به موجب بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌شود و چون حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادها نقش ایفا می‌کند [۴]. مقام معظم رهبری در دیدار مورخ ۳ خردادماه سال ۱۴۰۲ با نمایندگان مجلس در تبیین جایگاه سیاست کلی بیان داشتند:

«قانونگذاری یک نسبتی با سیاست‌های کلی دارد؛ چون یک چیزی هم در قانون اساسی به نام سیاست‌های کلی هست. این سؤال گاهی مطرح می‌شود که خب سیاست‌های کلی چه کاره است؟ قانونگذاری چه کاره است؟ پاسخش این است که عرض می‌کنم: سیاست‌های کلی جهت را معین می‌کند، قانونگذاری راه‌ها و جاده‌هایی را که به این جهت می‌شود حرکت کرد مشخص می‌کند؛ فرقی این است. مثلاً در سیاست‌های کلی گفته می‌شود باید برویم طرف شمال؛ اما راه به سمت شمال، راه‌های متعددی است؛ این دولت می‌گوید من این راه را انتخاب می‌کنم، آن دولت می‌گوید من این راه [ادیگر] را انتخاب می‌کنم؛ اشکالی ندارد. به همین دلیل است که سیاست‌های کلی برای همه سلاقی و همه شیوه‌های

بند «۲»

۲- «سیاست راهنما»: عبارت است از سیاست‌های مصوب شوراهای عالی که به موجب قانون اساسی یا با حکم ولی فقیه، تحت همین عنوان تشکیل شده یا خواهند شد، در چارچوب شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و در محدوده صلاحیت‌های مقرر شده در قانون اساسی یا تعیین شده از سوی مقام معظم رهبری. سیاست‌های هادی در تقنین و اجرا برای همه نهادها لازم‌الاتباع است.

این شوراهاست به این صورت که اولاً، جایگاه آنها را به عنوان یک سند بالادستی تحکیم می‌کند، ثانیاً، بر لازم‌الاجرا بودن این سیاست‌ها تأکید می‌کند و ثالثاً، قانونگذاری را از دایره صلاحیت این شوراها خارج می‌نماید.

تصویب این بند مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن، پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است:

۱- در مصوبه کارگروه برای این سیاست‌ها دو عنوان در نظر گرفته شده بود. یکی سیاست‌های راهنما و دیگر سیاست‌های هادی. در مصوبه کمیسیون عنوان سیاست هادی حذف و عنوان راهنما باقی ماند، لکن لازم است این عنوان در ذیل مصوبه اصلاح شود و عنوان «راهنما» جایگزین عنوان «هادی» گردد.

۲- همان گونه که در توضیح سیاست‌های کلی بیان شد، تمایز میان انواع سیاست‌ها نیازمند معیارهای ماهوی است که بتوان با تفکیک مناسب تر انواع سیاست‌ها را از هم تمیز داد. بر همین اساس پیشنهاد می‌شود عبارت «به منظور هماهنگی و راهنمایی نهادها با تبیین و تفصیل اقتضائات و الزامات کلان و راهبردی» پس از عبارت «تحت همین عنوان تشکیل شده یا خواهند شد» اضافه گردد.

۳- به منظور روانی متن پیشنهاد می‌شود پس از عبارت «خواهند شد» عبارت بدین صورت اصلاح شود: «که باید در چارچوب شرع قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و در محدوده صلاحیت‌های مقرر شده در قانون اساسی یا تعیین شده از سوی مقام معظم رهبری باشد».

بند «۱» اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی «تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری» را در عداد وظایف شورای عالی امنیت ملی قرار داده است. این سیاست‌ها، به تصریح قانون اساسی سیاست کلی نظام تلقی نمی‌شود، بلکه باید در محدوده آن باشد. از سوی دیگر به دلیل آنکه بالاتر از قانون بوده و قانونگذار نیز در اعمال صلاحیت‌های خود باید حدود مصوبات آن را رعایت کند، نمی‌توان اطلاق سیاست اجرایی بر آنها کرد. زیرا همان گونه که در ادامه و در توضیح بند «۳» ماده (۲) خواهد آمد، سیاست‌های اجرایی در مقام تعیین رویکرد اجرایی برای اجرای قوانین هستند و مادون قانون قرار دارند، حال آنکه سیاست‌های مصوب این شورا صرفاً به رعایت سیاست‌های کلی محدود شده‌اند و از سوی دیگر به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسند و جایگاهی فراتر از سیاست اجرایی دارند، لذا در حقیقت یک مفهومی در اینجا وجود دارد که نیازمند تبیین مجزا است و به عنوان یک سیاست میانی، نیازمند تعریف جایگاهی متمایز است.

علاوه بر این، سیاست‌های مصوب شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی نیز از یک سو ذیل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری تعریف می‌شوند و از سوی دیگر به عنوان سند بالادستی قوانین محسوب می‌شوند.

در نظام‌های حقوقی دنیا هم چنین حلقه واسطی تحت عنوان Guide Policy تعریف شده، به نحوی که سیاست‌های کلی نظام با بیان جهت‌گیری‌های کلان را از مجرای سیاست‌های میانی به اجرا نزدیک کند. از کارکردهای تصویب این بند ترسیم جایگاه مصوبات

بند «۳»

۳- «سیاست اجرایی»: سیاست‌هایی که در قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌ها و نهادها تاکنون با عناوینی مثل «خط‌مشی»، «منشور»، «سند تحول»، «نقشه جامع»، «سند راهبردی» برای اداره امور کشور در اجرای قوانین با اولویت قوانین برنامه پیشرفت و در چارچوب قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های موضوع تبصره ماده (۳) این قانون و قوانین کشور با رعایت سلسله مراتب، تعیین شده است و از این پس صرفاً تحت عنوان سیاست اجرایی تدوین می‌شود.

به تشتت موجود پایان داده و تمامی این اسناد را با عنوان «سیاست اجرایی» به رسمیت می‌شناسد و مقرر می‌دارد که از این پس نیز همه این اسناد باید تحت این عنوان به تصویب برسند.

تصویب این بند مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن، پیشنهاداتی به شرح زیر قابل ذکر است:

۱- نظر به ضرورت وجود معیارهای ماهوی جهت تفکیک سیاست‌های اجرایی از سایر انواع آن، پیشنهاد می‌شود عبارت «به منظور تعیین برنامه و رویکرد اعمال صلاحیت‌های قانونی قوای سه‌گانه» در صدر بند و پس از عبارت «سیاست‌هایی که» اضافه گردد.

۲- با عنایت به اصلاح متن کارگروه در مصوبه کمیسیون، مقصود از «سیاست‌های موضوع تبصره ماده (۳) این قانون» سیاست‌های راهنماست. لذا لازم است عنوان «سیاست‌های راهنما» جایگزین آن گردد.

۳- با توجه به ابهام در رعایت چارچوب سیاست‌های اجرایی مافوق در سیاست‌های اجرایی هر دستگاه پیشنهاد می‌شود عبارت «رعایت سلسله‌مراتب» به «رعایت سلسله‌مراتب و در چارچوب سیاست‌های اجرایی مقامات مافوق» اصلاح شود.

در مجموعه قواعد موجود در نظام حقوقی کشور شاهد اسناد مصوبی هستیم که جایگاه روشنی از حیث ماهیت و اعتبار حقوقی ندارند. این اسناد تحت عناوین مختلفی از جمله «خط‌مشی»، «منشور»، «سند تحول»، «نقشه جامع»، «سند راهبردی» و... به تصویب رسیده یا صادر می‌شوند. در این میان تنها «خط‌مشی» دارای مبنایی قانونی در اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی است. میزان استنادپذیری و جایگاه حقوقی این اسناد دارای ابهام است.

در این بند این اسناد به عنوان «سیاست» شناسایی شده‌اند، یعنی در مقام بیان ضابطه یا چگونگی اجرا نیستند و در مقام تعیین جهت حرکت هستند، اما لازم است در چارچوب قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های راهنما و قوانین تعیین شود، پس در مقام بیان جهت‌گیری کلان نیستند و در چارچوب مسیرهای کلان تعیین شده به موجب اسناد بالادستی، به دنبال تبیین رویکرد دستگاه برای اجرای وظایف هستند. ذیل قوانین قرار دارند و جهت‌گیری دستگاه را برای اجرای قوانین تعیین می‌کنند. در سلسله‌مراتب قرار دارند و نمی‌توانند اسناد مافوق را دستخوش تغییر کنند و هر مقامی می‌تواند برای زیرمجموعه خود چنین سیاست‌هایی را با اوصاف بیان شده تعیین نماید. در نهایت این بند

تبصره

تبصره- خط‌مشی دولت را رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس هیئت وزیران و با همکاری وزیر اظرف سه‌ماه پس از تشکیل هیئت وزیران، تعیین می‌کند و به اطلاع مجلس و عموم مردم می‌رسد.

نیاز پیگیری کنند.

تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن، پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است:
با عنایت به ضرورت تأکید بر سیاست اجرایی بودن «خط‌مشی» دولت پیشنهاد می‌شود «خط‌مشی دولت، سیاست اجرایی دولت است که» جایگزین عبارت «خط‌مشی دولت» شود.

همان‌گونه که بیان شد عنوان «خط‌مشی دولت» در اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است، لکن محدودیت زمانی و سازوکاری برای اطلاع از آن بیان نشده است. اولاً، این تبصره در کنار بند «۳»، به عنوان سیاست اجرایی شناسایی شده است، ثانیاً، مهلت ۳ ماهه برای تعیین آن در نظر گرفته است و ثالثاً، تکلیف کرده است که خط‌مشی دولت به اطلاع مجلس و عموم مردم برسد تا از محتوای آن اطلاع داشته باشند و در صورت

ماده (۳)

ماده (۳)- شورای عالی امنیت ملی یا شوراهای عالی که با حکم ولی فقیه، تحت همین عنوان تشکیل شده یا خواهند شد، می‌توانند موارد راجع به سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تدوین سیاست کلی پیشنهاد دهند. همچنین می‌توانند خلأها یا نقایص قانونی را به مجلس شورای اسلامی برای تدوین قانون پیشنهاد دهند.

حالا این را چه جوری می‌خواهید- این لازم‌الاجرا بودن را- تحقق بخشید، این را به نظر من خود شما پیشنهاد بیاورید».

ماده (۳) در کنار ماده (۲) که به تبیین حیطه هر یک از انواع سیاست‌ها می‌پردازد، این امکان را برای شوراهای عالی فراهم می‌آورد تا در صورتی که در هر یک از حیطه‌هایی که در آن صلاحیت تصمیم‌گیری دارند، خلأ را سطح سیاست کلی و قانون شناسایی کرده‌اند، پیشنهادات خود را به نهاد ذی صلاح یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام یا مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند تا این امر در چارچوب ساختارهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی پی گرفته شود و مانع تداخل صلاحیت‌ها گردد. به همین منظور می‌تواند موارد راجع به سیاست‌های کلی را برای بررسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام و موارد راجع به قانون را به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند. این امکان قانونی ایجاب می‌نماید تا مراجع مذکور نیز پیشنهادات و خلأهای شناسایی شده را بررسی و در صورت صلاح دید اقدامات قانونی لازم را جهت تصویب به انجام برسانند.

تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن، پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است:

با توجه به اینکه طی تشریفات قانونگذاری می‌تواند از طریق دولت و در قالب لایحه فراهم شود، **پیشنهاد می‌شود عبارت «یا دولت» پس از عنوان «مجلس شورای اسلامی» اضافه شود.**

جهت رفع شائبه الزام به ارائه طرح یا لایحه **پیشنهاد می‌شود عبارت «برای طی مراحل قانونی» جایگزین عبارت «برای تدوین قانون» شود.**

از آنجاکه این شوراها بعضاً در حیطه صلاحیت خود، خلأهایی را سطح مقررات شناسایی می‌کنند، این امکان می‌تواند فراهم شود تا حسب مورد، پیشنهادات خود را به مراجع وضع مقررات ارائه دهند، لذا **پیشنهاد می‌شود عبارت «و سایر خلأها یا نقایص مقررات را به مراجع وضع آن» به متن اضافه شود.**

این ماده درباره آن دسته از شوراهای عالی است که با حکم قانون اساسی یا حکم ولی فقیه تشکیل شده باشد نه سایر شوراهایی که به موجب قانون یا مقررات شکل گرفته است. مشخصاً مصداق آن عبارت است از شوراهای عالی امنیت ملی، انقلاب فرهنگی و فضای مجازی. عملکرد این شوراها در سال‌های حیات خود حاکی از آن است که مصوبات این شوراها در برخی موارد، سیاستگذاری بوده و در برخی موارد از حیطه سیاستگذاری خارج و بعضاً به امر قانونگذاری ورود کرده است و چه بسا در مواردی از نوع وضع مقررات بوده است. در همان موارد سیاستگذاری نیز گاهی نوع سیاستگذاری آنها به نحوی بوده که از حیث کلیت، تمایزی با سیاست‌های کلی نداشته است. این چالش میان شوراها و سایر قوای سه‌گانه مسبوق به سابقه بوده و گفتگوهای بسیاری را درباره چگونگی توجه به صلاحیت‌های ذاتی قوای سه‌گانه شکل داده است. در حال حاضر، عرف اساسی کشور، حتی ورود این شوراها به عرصه قانونگذاری را در برخی موارد پذیرفته تا جایی که اگر شوراها به موضوعی ورود کنند مجلس امکان ورود مجدد به آن را نخواهد داشت و با ایرادهای شورای نگهبان مواجه خواهد شد، اما بر اساس احکام و بیانات مقام معظم رهبری دو اصل اساسی در خصوص شوراها این است که اولاً، مصوبات آنها لازم‌الاجرا باشد و ثانیاً، صلاحیت‌های قوای سه‌گانه حفظ شود. بر همین اساس این ماده بدین صورت نوشته شده است. مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۱۷ بر ایجاد ساز و کاری برای لازم‌الاجرا شدن مصوبات تأکید فرموده و بیان داشتند: «حالا که جایگاه شورا این جایگاه حساس و مهم است، پس بایستی مصوباتش لازم‌الاجرا باشد... برای این لازم‌الاجرا بودن یک قاعده و شیوه‌ای پیدا کنید، یک قانونی پیدا کنید، یا تصویب قانونی بشود یا بالاخره یک ساز و کاری برای این کار پیدا کنید... بنده نظرم، نظر قطعی ام این است که مصوبات اینجا لازم‌الاجرا است،

تبصره

تبصره- کلیه مصوبات شوراهای مذکور در این ماده که به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد برای همه نهادها و دستگاه‌ها لازم‌التابع است. مصوبات شوراهای فرعی ذیل شوراهای عالی مذکور، صرفاً پس از تصویب در شوراهای عالی و تأیید آن طبق فرایند این ماده اعتبار خواهند داشت.

مراحل قانونی بعدی تأکید دارد. در این خصوص چند نکته قابل ذکر است. اولاً، باید میان مصوبات شورای عالی امنیت ملی و شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی تفکیک قائل شد. به موجب

این تبصره در مقام بیان لازم‌الاجرا بودن آن دسته از مصوبات این شوراهاست که به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد، همچنین بر عدم اعتبار مصوبات شوراهای فرعی بدون تأیید شورای عالی و طی



عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی و رعایت صلاحیت‌ها بررسی شود. لذا تبصره حاضر کافی به مقصود نبوده و پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین آن گردد:

تبصره - مصوبات شوراهای فرعی، کمیسیون‌ها، کارگروه‌ها و سایر زیرمجموعه‌های ذیل شورای عالی امنیت ملی صرفاً پس از تصویب در شورای عالی امنیت ملی و تأیید مقام معظم رهبری و ذیل شوراهای انقلاب فرهنگی و فضای مجازی، صرفاً پس از تصویب در شوراهای عالی و تأیید آن طبق فرایند مذکور در بخش نظارت این قانون اعتبار خواهند داشت.

اصل یکصد و هفتاد و ششم همه مصوبات شورای عالی امنیت ملی، صرفاً پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجراء است و اساساً قابلیت اجرای آن بدون تأیید مقام معظم رهبری نیست. در مقابل مصوبات دو شورای دیگر لزوماً به تأیید مقام معظم رهبری نمی‌رسد و ایشان هم در دیدار مورخ ۱۳۷۵/۰۹/۲۰ تأکید فرمودند، صرفاً مصوبات مهم به تأیید ایشان برسد و نیاز به ایجاد یک رویه کلی برای تأیید مصوبات این شورا از جانب ایشان نیست. ^۱ بر همین است مصوبه حاضر در بخش نظارت سازوکارهایی را در نظر گرفته است تا مصوبات این دو شورا که به تصویب مقام معظم رهبری نمی‌رسد توسط شورای نگهبان، از حیث

فصل سوم - قانون

ماده (۴)

ماده ۴ - «قانون» قاعده مکتوب و لازم‌الاجرائی است که به تصویب مجلس شورای اسلامی و به تأیید شورای نگهبان می‌رسد و شامل ضوابطی است که حسب مورد تعیین‌کننده حق یا تکلیف یا ضمانت اجرا یا سازوکارهای اجرای شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و حرکت در چارچوب آن است. هیچ نهاد یا دستگاهی غیر از مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قانونگذاری کند.

نیز موارد دیگری غیر از مصوبه مجلس به عنوان قانون شناسایی شده است.

تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن به جهت رفع ایرادهای مذکور، پیشنهاداتی به شرح زیر قابل ذکر است: **۱** با عنایت به بند «۲» ماده (۲)، سیاست راهنما نیز باید به عنوان چارچوب مصوبات مجلس در نظر گرفته شود، لذا پیشنهاد می‌شود عنوان «سیاست راهنما» پس از عنوان «سیاست‌های کلی نظام» اضافه شود.

۲ از آنجاکه به موجب قانون اساسی، مجلس خبرگان در خصوص تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان صلاحیت قانونگذاری دارد و امکان تفویض صلاحیت قانونگذاری با شرایطی به کمیسیون‌های داخلی مجلس و نیز دولت پیش‌بینی شده است و نیز با توجه به اینکه در تبصره «۱» این ماده مصوبات نهادهایی دیگر نیز به عنوان قانون شناسایی شده است، گزاره ذیل ماده صحیح به نظر نمی‌رسد و پیشنهاد می‌شود حذف شود.

این ماده به تعیین معیارهای شکلی و ماهوی قانون می‌پردازد. اکتفا به تعریف شکلی قانون (بدین صورت که هر آنچه مجلس تصویب کرد را می‌توان قانون نام نهاد) و عدم ورود به تعاریف ماهوی باعث می‌شود نتوان سایر مراجع وضع قواعد را از وضع قانون منع کرد. بنابراین لازم است هر دو تعریف شکلی و ماهوی مدنظر قرار گیرد. قانون، اولاً، به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان می‌رسد، ثانیاً، تعیین حقوق، تکالیف و ضمانت اجرا و نیز بیان ضوابط، صرفاً با قانون است و سایر قواعد نمی‌توانند در بردارنده چنین محتوایی باشند، ثالثاً، برای اجرای اسناد بالادستی خود و در چارچوب آنهاست. اگرچه این ماده تأکید کرده است که هیچ نهاد یا دستگاهی غیر از مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قانونگذاری کند، اما باید توجه داشت که طبق قانون اساسی و نیز آنچه در تبصره همین ماده بیان شده است این گزاره چندان دقیق نیست چه آنکه به موجب قانون اساسی مجلس خبرگان رهبری نیز در حیطه صلاحیت خود امکان قانونگذاری دارد و در تبصره این ماده

۱. می‌توانید بعضی از مصوبات این شورا را با تصویب خود شورا بیاورید تا من تأیید کنم. البته در مواردی که واقعاً مصوبات مهمی است که فکر می‌کنید از لحاظ اهمیت موضوع یا اهمیت کار، به صلاح است - نه به عنوان یک رویه کلی - می‌توانید تصمیم‌گیری کنید در مواردی که واقعاً چیزی را می‌خواهید حتماً اجرا و دنبال شود. این راهم چنانچه شما بخواهید و لازم بدانید، ما ابایی و حرفی نداریم» (۱۳۷۵/۹/۲۰).

تبصره «۱»

تبصره «۱» - قوانین مصوب یا تفاسیر ارائه شده از آن در ساز و کار حل معضلات نظام و نیز رفع اختلاف مجلس و شورای نگهبان از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای انقلاب اسلامی که با عنوان لایحه قانونی تصویب شده است، قانون مصوب مجلس خبرگان درباره تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان و اساسنامه‌های موضوع اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی مصوب هیئت وزیران که مجلس شورای اسلامی به دولت تفویض کرده است، قانون محسوب می‌شوند.

شورای نگهبان از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات وزیر عدلیه از آذر ۱۳۰۸ تا آبان ۱۳۱۱، لوایح قانونی نخست وزیر از مرداد ۱۳۳۱ تا مرداد ۱۳۳۲، تصویب نامه‌های قانونی هیئت وزیران از فروردین ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۲، مصوبات شورای انقلاب اسلامی که با عنوان لایحه قانونی تصویب شده است، قانون مصوب مجلس خبرگان مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان و اساسنامه‌های موضوع اصل هشتاد و پنجم (قانون اساسی مصوب هیئت وزیران که مجلس شورای اسلامی به دولت تفویض کرده است، قانون محسوب می‌شوند).

به غیر از مجلس شورای اسلامی که نهاد اصلی و اصیل قانونگذاری است، به موجب قانون اساسی نهادهای دیگری نیز صراحتاً صلاحیت قانونگذاری در محدوده مشخص شده را دارند که این تبصره به منظور جلوگیری از توسعه دایره شمول آنها، این موارد را احصا کرده است. بنابراین بر شمرده شدن این موارد برای آنکه صلاحیت تقنینی مجلس را از گزند توسعه نامطلوب صلاحیت‌های سایر نهادها حفظ کند ضروری است. باین حال این تبصره از جامعیت لازم برخوردار نیست و لازم است به لحاظ فنی مواردی به آن افزوده شود. لذا پیشنهاد می‌شود متن زیر جایگزین آن گردد:

«تبصره «۱» - قوانین مصوب یا تفاسیر ارائه شده از آن در ساز و کار حل معضلات نظام و نیز رفع اختلاف مجلس و

تبصره «۲»

تبصره ۲ - مصوبات قانونی قبل از انقلاب اسلامی، تازمانی که شورای نگهبان آنها را ابطال یا مجلس شورای اسلامی نسخ نکرده است، قانون محسوب می‌شوند.

انقلاب «ماهیتاً تفاوتی با «مصوبات قانونی بعد از انقلاب» ندارد و تفکیک این دو علی‌الاصول نادرست است و نیازمند افزودن یک عنوان جدید نیست. بنابراین با توضیحات این بخش و نیز پس از اعمال اصلاح مندرج در ردیف قبل این تبصره عملاً منتفی است و همچنین در فصل نظارت، در این طرح به صورت مفصل در خصوص نظارت شرعی و قانون اساسی همه قواعد حقوقی ساز و کار بیان شده است. لذا پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود.

عبارت این تبصره اولاً به لحاظ منطقی «دور» محسوب می‌شود لذا بیان دقیقی نیست، چرا که در ذیل تعریف «قانون» نمی‌توان سخن از «مصوبات قانونی قبل از انقلاب» گفت و از قضا این ماده در مقام احصای مصادیق قانون است و این بیان کلی بدون ذکر مصادیق نه تنها از ابهامات نمی‌کاهد که به آن اضافه می‌کند. همچنین اساساً انقلاب اسلامی ایران به دلیل غلبه عقلانیت اسلامی و انقلابی، موجب انقطاع نظم قانونی نشد و به تدریج رویکرد اصلاح و نظارت را پیش گرفت. بنابراین چیزی به عنوان «مصوبات قانونی قبل از

تبصره «۳»

تبصره «۳» - شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این تبصره مانع از تفسیری که دادرسان، در مقام تمییز حق، از قوانین می‌کنند، نیست. ارائه هر گونه نظر مشورتی، پاسخ به استعلام و نظایر آن از جانب هر نهاد دیگری از جمله معاونت قوانین مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تفسیر قانون نیست.



مصوبه کمیسیون، صرفاً تصریح شده است که این اظهار نظر ها تفسیر قوانین نیستند که به نظر راهگشا برای معضل مطرح شده نمی باشند. لذا پیشنهاد می شود متن زیر جایگزین گردد:

«تبصره ۳» - ارائه تفسیر از قوانین مصوب مجلس به استثنای تفسیر در دادرسی، جز از طریق طی مراحل قانونی و تصویب در مجلس در هر قالبی از جمله نظر مشورتی، پاسخ به استعلام و نظایر آن از جانب هر نهاد دیگری فاقد اعتبار است.»

به موجب اصل هفتاد و سوم قانون اساسی «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است...» با وجود این در رویه اجرایی برخی دستگاه ها با استعلام یا درخواست نظر مشورتی از نهاد های تابعه مجلس، عملاً هدف تفسیر قوانین را پی می گیرند و به اظهار نظر کارشناسی این نهاد ها، ترتیب اثر قانونی می دهند و در برخی موارد دیده شده که حتی در آرای قضایی به آن استناد می کنند. در متن مصوب کارگروه، هدف از درج این تبصره آن بود که ضمن تأکید بر مفاد اصل هفتاد و سوم، ارائه نظر مشورتی و پاسخ به استعلام در خصوص فحوای قوانین از سوی هر نهادی جز مجلس شورای اسلامی ممنوع شود تا مانع از ارائه «تفسیر قانونی» خارج از فرایند قانونی شود. با وجود این در

ماده (۵)

ماده (۵) - «قانون آرمایشی» قانونی است که در چارچوب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به منظور سنجش کیفیت و اثربخشی، در مواقع ضروری و به صورت موقت در بازه زمانی مشخص، به تصویب یکی از کمیسیون های مجلس می رسد. تعیین تکلیف دائمی قانون آرمایشی با اصلاح مواد یا بدون آن، حداکثر تا یک ماه قبل از انقضای مهلت آرمایش، امکان پذیر است. قانون آرمایشی پس از انقضای زمان، در صورت عدم تمدید آن با اکثریت دوسوم آرای نمایندگان حاضر یا عدم اتخاذ تصمیم در مجلس، فاقد اعتبار است.

آن در نظر می گیرد از جمله اینکه باید در مواقع ضروری، با هدف سنجش کیفیت و اثربخشی و به صورت موقت باشد. همچنین برای تمدید این قوانین و تعیین تکلیف دائمی آن نیز سازوکاری را در نظر گرفته است تا این ظرفیت به درستی مورد استفاده قرار گیرد. تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن به منظور ارتقای متن و تقویت آن، پیشنهاد هایی به شرح زیر قابل ذکر است:
۱ «مواقع ضروری» همچنان فاقد مرجع تشخیص است. لذا پیشنهاد می شود عبارت «با تشخیص مجلس» پس از عبارت «در مواقع ضروری اضافه شود.

۲ به منظور نظم دهی قوانین آرمایشی و عدم تکرار آن در موارد متعدد که خلاف فلسفه آرمایشی بودن است و تعیین تکلیف هر موضوعی در قالب قوانین دائمی، پیشنهاد می شود، قید «صرفاً برای یک بار» پس از عبارت «پس از تمدید آن» اضافه شود.

از جمله آسیب های نظام قانونگذاری استفاده نامطلوب از ظرفیت قوانین آرمایشی به جهت ابهام در برخی ضوابط آنهاست [۵]. تجربه تقنینی در خصوص قوانین آرمایشی حاکی از آن است که ضابطه خاصی برای تعیین ضرورت تفویض وضع آرمایشی قوانین وجود ندارد و اساساً مشخص نیست به منظور آزمودن چه سنجه هایی، مجلس می تواند صلاحیت تقنین خود را تفویض کند. همچنین فقدان محدودیت برای تمدید چندباره آرمایشی قوانین، اساساً فلسفه آرمایشی بودن را زیر سؤال می برد. بنابراین تمدید آن نیازمند وجود ضرورت است که با نصاب بالای آرا باید سنجیده شود. یکی دیگر از چالش های مربوط به قوانین آرمایشی، اختلاف در مرجع تشخیص ضرورت است که لازم است تصریح شود تشخیص ضرورت با خود مجلس شورای اسلامی است. این ماده در مقام تعریف قانون آرمایشی، به درستی، ضوابطی را برای

تبصره

تبصره - در راستای ارزیابی قانون آرمایشی، کمیسیون اصلی موظف است ضمن تصویب قانون، سنجه های ارزیابی را برای دریافت بازخوردهای تقنینی از دستگاه های مجری در طول مدت اجرای آرمایشی، تعیین کند و گزارش آن را حداکثر شش ماه قبل از انقضای قانون به مجلس ارائه نماید.

قانون اساسی مبنی بر امکان تفویض «تصویب دائمی» اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، لازم است تصریح شود که امکان تصویب آزمایشی اساسنامه‌های مذکور وجود ندارد، لذا **پیشنهاد می‌شود یک تبصره به شرح زیر، الحاق شود:**
«تبصره ۲»- اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت رانمی‌توان به صورت آزمایشی تصویب کرد».

این تبصره در راستای تکمیل صدر ماده (۵) در خصوص آنکه اساساً قانون آزمایشی تصویب می‌شود تا آثار آن در دوره آزمایشی دیده و سنجیده شود، کمیسیون تصویب کننده را مکلف به تعیین سنجه‌های ارزیابی و دریافت گزارش از بازخورد اجرای قوانین آزمایشی کرده است.
تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.
پیشنهاد الحاقی- با عنایت به تصریح اصل هشتاد و پنجم

ماده (۶)

ماده (۶) - «برنامه پیشرفت» عبارت است از نقشه راه اجرای قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، برای حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب، با شناسایی مسائل کشور و با تعیین زمان مشخص و معیارهای عینی و حتی الامکان مبتنی بر اعداد و ارقام که با مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور یا نماینده او پس از تصویب هیئت وزیران، به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

از اجرای آن زمان مشخصی در نظر گرفته شود و دربردارنده شاخص‌های قابل اندازه‌گیری باشد تا اولاً، امکان برنامه‌ریزی عینی برای دستیابی به آنها فراهم باشد و ثانیاً، امکان ارزیابی میزان پیشرفت آن باشد.

تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن به منظور ارتقای متن، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است:

۱- برنامه پیشرفت، تنها برنامه اجرای قانون اساسی و سیاست‌های کلی نیست، بلکه برنامه اجرای همه قوانین است، لذا **پیشنهاد می‌شود عنوان «قوانین» جایگزین عبارت «قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام» شود.**

۲- در متن مصوبه، برای قوانین پیشرفت، از قید «معیارهای عینی و حتی الامکان مبتنی بر اعداد و ارقام» استفاده شده است، در حالی که اولاً، مقصود از معیار عینی باید مشخص باشد، ثانیاً، حتماً باید مبتنی بر اعداد و ارقام باشد نه حتی الامکان، چراکه در غیر این صورت احکام برنامه به ورطه کلی‌گویی و اصلاح قوانین خواهد افتاد. لذا **پیشنهاد می‌شود عبارت «و حتی الامکان» حذف و عبارت «شامل سنجه‌های کمی» جایگزین آن گردد.**

از جمله قوانین مهم در جمهوری اسلامی، قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله است، لکن در عمل این قوانین به جای ارائه برنامه عملیاتی برای توسعه کشور، تبدیل به بستری برای برهم زدن نظام قانونی کشور و اصلاح قوانین مختلف دائمی در بازه‌های پنج‌ساله شده‌اند. علاوه بر این، با وجود موقت و پنج‌ساله بودن این قوانین احکامی در آن رؤیت می‌شود که ماهیت غیر برنامه‌ای دارند از جمله آنکه ذاتاً دائمی هستند و با انقضای مدت اعتبار قوانین برنامه، همچنان به حیات خود ادامه می‌دهند.

این ماده چند مؤلفه اساسی برای قوانین برنامه تعیین کرده است؛ ۱- عنوان قانون، از «برنامه توسعه» به «برنامه پیشرفت» اصلاح شود.

۲- قانون برنامه نقشه راه حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب است و در مقام وضع احکام جدید مازاد بر قوانین موجود نیست.

۳- در اجرای اسناد بالادستی است و برای اجرای تکالیف سیاستی و قانونی، نقشه راه مجریان را مشخص کند.

۴- در بردارنده مسائل اصلی کشور است و انتظار می‌رود برای حل این مسائل برنامه اجرایی زمان‌بندی شده ارائه شود.

۵- دارای زمان مشخص و معیارهای عینی و حتی الامکان مبتنی بر اعداد و ارقام است. به این معنا که باید برای هر گام

تبصره

تبصره - در قوانین برنامه و بودجه، نمی‌توان احکام یا قوانین دائمی یا آزمایشی را وضع، تکمیل، نسخ یا اصلاح یا موقوف‌الاجرا کرد. از تاریخ اتمام دوره زمانی، این قوانین فاقد آثار خواهند بود.

۱. یک مسئله مهم، برنامه هفتم [توسعه] است که حالا شما باید آن را تنظیم کنید. برنامه = هفتم یعنی تکلیف پنج سال آینده کشور را معین کنید؛ برنامه هفتم یک سال هم عقب افتاده دیگر، یعنی باید پار سال تمام می‌شد که نشد. اصلاً در برنامه‌های پنج‌ساله و به تعبیر رایج برنامه‌های توسعه - که بنده با این کلمه توسعه هم خیلی موافق نیستم، اما حالا بالاخره مصطلح است - کلی‌گویی فایده‌ای ندارد. گاهی اوقات در این برنامه‌های توسعه یک کلی‌گویی‌هایی می‌شود که هر گونه اقدامی با هر سلیقه‌ای را می‌شود در آن گنجانند؛ این فایده‌ای ندارد. برنامه بایستی راه را به‌طور روشن نشان بدهد، و جلوی پای دستگاه‌های اجرایی کشور بگذارد، جلوی پای همه دست‌اندرکاران کشور باید بگذارد. به‌نظر ما راهش هم این است که برنامه هفتم را مسئله‌محور کنید؛ یعنی یکی از چیزهایی که در برنامه هفتم مهم است، مسئله‌محور کردن است (مقام معظم رهبری - ۱۴۰۱/۳/۴).

بعضاً در ذیل سایر قوانین اصلاح شوند، که این هم امری خلاف موازین و نظم حقوقی است، لازم است بر ممنوعیت اصلاح قوانین برنامه و بودجه، ذیل قوانین دائمی تصریح شود و اصلاح مستقیم آن هم با توجه به زمان قابل توجهی که در مجلس برای تصویب آن صرف می شود بر حسب ضرورت نیازمند نصاب بالاتری از نصاب فعلی باشد. لذا پیشنهاد می شود یک تبصره به شرح زیر الحاق شود:

تبصره الحاقی: اصلاح قوانین برنامه و بودجه در ضمن قوانین عادی امکان پذیر نیست و اصلاح مستقیم آن نیز نیازمند دو سوم آرای مجموع نمایندگان است.
در خصوص فراز آخر تبصره نیز ذکر یک نکته حائز اهمیت است. به موجب قوانین برنامه برخی از وقایع حقوقی مانند مجوز استخدام آغاز می شوند و آثار آن پس از اتمام دوره اعتبار قانون نیز همچنان برقرار است، لذا نمی توان گفت که قوانین برنامه فاقد آثار هستند، بلکه باید آنها را فاقد اعتبار دانست. لذا پیشنهاد می شود کلمه «اعتبار» جایگزین کلمه «آثار» شود.

یکی از مشکلات موجود در نظام قانونگذاری کشور، اصلاح قوانین دائمی در جریان قوانین برنامه و بودجه است. توضیح اینکه قوانین برنامه پنج ساله و قوانین بودجه سالانه، ذاتاً موقت است و با پایان مدت، از اعتبار ساقط می شوند و اساساً نمی توان احکامی با ماهیت دائمی مانند تأسیس سازمان، ایجاد یا تغییر ساختارها، پرداخت های مستمر و... را در این قوانین به تصویب رساند چه آنکه با پایان اعتبار این قوانین، احکام دائمی مصوب بلا تکلیف باقی می ماند. متأسفانه بعضاً رعایت این ویژگی ها در احکام کنونی در نظر گرفته نشده و پس از اتمام اعتبار آنها نیز در رویه اجرایی به بهانه دائمی بودن ماهیت، علی رغم انقضای مدت قوانین برنامه و بودجه، این احکام همچنان اجرا می شوند.

این تبصره به درستی وضع یا اصلاح قوانین دائمی را در قوانین برنامه و بودجه ممنوع اعلام کرده و احکام دائمی آن را پس از اتمام دوره زمانی فاقد آثار دانسته است.

تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.

همچنین از آنجا که ممکن است خود قوانین برنامه و بودجه هم

ماده (۷)

ماده (۷) - «بودجه سالانه کل کشور» بر نامه مالی کل کشور است که دولت برای یک سال مالی تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس تقدیم می کند و صرفاً حاوی پیش بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد کلیه هزینه ها برای عملیاتی است که منجر به تحقق هدف های قانونی می شود و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می گردد:

۱- بودجه عمومی دولت که شامل اجزای زیر است:

۱-۱- پیش بینی دریافت های دولت و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و یا غیر مستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه های اجرایی و یا هر مقام عمومی دیگر وصول می شود و صرفاً باید از طریق حساب های خزانه داری کل کشور باشد.

۱-۲- پیش بینی پرداخت هایی که از محل درآمد عمومی و یا اختصاصی بر ای اعتبارات عمومی یا اختصاصی دستگاه های اجرایی (مشمول بر اعتبارات هزینه ای، تملک دارایی های سرمایه ای یا تملک دارایی های مالی)، می تواند در سال مالی انجام شود.

۲- بودجه شرکت های دولتی.

۳- بودجه مؤسسات و نهادهایی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می شود.

از کمیسیون ها، مرکز پژوهش های مجلس، صحن علنی مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و... وقت و هزینه زیادی صرف می شود، در بازه دو ماهه بررسی لایحه بودجه سالانه دستخوش تغییرات گسترده می شود.

این ماده با هدف برطرف کردن بخشی از این آسیب ها، در خصوص بودجه سالانه کشور بر چند مورد تأکید دارد:

برنامه مالی است، پس بنا نیست به بیان احکام و قواعد مالیاتی، عمرانی، مدیریتی و... بپردازد.

همانند آنچه که در خصوص قوانین برنامه پیشرفت مطرح شد، از جمله آسیب هایی که نظام قانونگذاری با آن مواجه است، نبود ضوابط روشن و چارچوب مشخص برای تدوین قوانین بودجه سالانه کشور است، به نحوی که برخلاف مقتضای ذات بودجه که باید به پیش بینی درآمدها و هزینه ها به عنوان برنامه مالی دولت در یک سال مالی کشور بپردازد، عملاً تبدیل به بستری برای تغییرات گسترده در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی می شود؛ قوانینی که ماه ها و بعضاً سال ها برای تصویب آنها، در بخش های مختلف اعم

«موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌هایی که دولت در آنها دارای سهام کنترلی یا سهام مدیریتی موضوع بندهای «۶» و «۷» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر یا تصریح نام و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به شرکت‌های این بند با رعایت ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰».

بند «۳» دارای ابهام است و باید باقی دستگاه‌ها، مؤسسات و نهادهایی که ذکر بودجه آنها مورد نظر مقنن است، به صورت شفاف ذکر شود. بر این اساس لازم است بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها، مؤسسات غیر تجاری و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها و نیز مؤسسات عمومی غیر دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها به استثنای برخی موارد که به لحاظ ملاحظات بین‌المللی مانند جمعیت هلال احمر امکان تصریح به آن نیست، به این فهرست اضافه شود. همچنین به جهت صیانت از حقوق مردم لازم است تصریح شود که تعرفه خدمات دولتی نیز باید به موجب قانون باشد، لذا پیشنهاد می‌شود بند «۳» حذف و بندهای زیر جایگزین آن شود:

«۳- مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها.

۴- مؤسسات غیر تجاری و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها.

۵- مؤسسات عمومی غیر دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها به استثنای جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری، کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، کمیته ملی المپیک، کمیته ملی پارالمپیک، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها.

تبصره - دریافت هر گونه وجه از مردم بابت ارائه خدمات دولتی، منوط به تصویب نوع خدمت و میزان تعرفه آن در بودجه سالانه است».

۲- صرفاً حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد کلیه هزینه‌هاست، لذا نباید به تغییر قوانین دائمی مصوب پیشین آن هم در قانونی که صرفاً یک سال اعتبار دارد بپردازد.

۳- این پیش‌بینی برای عملیاتی است که منجر به تحقق هدف‌های قانونی می‌شود، پس نباید خود هدف‌گذاری قانونی جدیدی انجام دهد. توضیح اینکه قوانین مختلف به فراخور موضوع، در حوزه‌های گوناگون اهدافی را تعیین و جهت‌دهی به آن تکالیفی را برای دولت و دستگاه‌ها مشخص کرده‌اند. بودجه سالانه، برنامه مالی دولت را جهت اجرای این عملیات ارائه و تعیین می‌کند که دولت برای اجرای تکالیف خود از چه منابعی درآمد کسب کند و درآمد حاصله را منطبق بر برنامه ارائه شده در چه مواردی و به چه میزانی و صورتی هزینه کند و خود در مقام صدور حکم و تکلیف جدید نیست.

۴- بودجه عمومی کشور باید به معنای واقعی «بودجه عمومی» باشد و شامل درآمد تمامی نهادهای دولتی، عمومی و وابسته به آنها باشد و برنامه هزینه‌کرد تمامی این نهادها را ارائه دهد. پس اگر در این میان، مؤسسه، شرکت یا نهادی مستثنا شده باشد و ردپایی از آن در بودجه سالانه نباشد نمی‌توان به آن بودجه عمومی کل کشور اطلاق کرد. این ماده در مقام احصای درآمدها و هزینه‌ها به نحوی است که شامل تمام نهادها باشد، لکن همچنان مواردی هست که لازم است در این فهرست گنجانده شود.

تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن جهت بهبود متن، اصلاحاتی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱- در برداشت فعلی از عنوان «بودجه عمومی دولت»، شمول تمام اشخاص تابع یا وابسته برداشت نمی‌شود و همین امر سبب شده است تا بودجه برخی از اشخاص وابسته ذکر نشود.

لذا پیشنهاد می‌شود در بند «۱» عبارت «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها»، پس از عبارت «بودجه عمومی دولت» اضافه شود.

۲- با توجه به تفاوت تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی کشور از عنوان «شرکت دولتی» و نیز برخی از انواع مشارکت دولت در شرکت‌ها که شامل تعریف ارائه شده در دو قانون فوق نمی‌شود، لازم است به قوانین دربردارنده تعاریف آن و نیز سایر انواع آن اشاره کرد. لذا پیشنهاد می‌شود در بند «۲» عبارت زیر اضافه شود:

ماده (۸)

ماده (۸) - «اساسنامه موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی» عبارت است از سندی که نحوه تأسیس یا تعیین ساختار و حدود صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایف مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیر دولتی یا مؤسسات و شرکت‌های وابسته به هریک از آنها، تحت هر عنوانی از قبیل صندوق، سازمان و مؤسسه، در آن مشخص شده که حسب مورد به تصویب یا تأیید مراجع ذیصلاح می‌رسد و در آن موضوع، ماهیت حقوقی، حوزه فعالیت‌های مجامع عمومی و هیئت‌های اُمنای مدیره، نحوه نظارت‌پذیری و انحلال و تعیین تکلیف سود و زیان آن معلوم می‌شود و باید برای بررسی و تأیید به شورای نگهبان ارسال شود.

حوزه فعالیت‌های مجامع عمومی و هیئت‌های اُمنای مدیره، نحوه نظارت‌پذیری و انحلال و تعیین تکلیف سود و زیان آن. علاوه بر این، ماده (۸)، اساسنامه موضوع اصل هشتاد و پنجم را منحصر در سازمان‌ها، مؤسسات یا شرکت‌های دولتی نمی‌داند و به درستی بر لزوم تصویب اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها نیز تأکید دارد. توضیح اینکه برخی از نهادهای مذکور، دارای سازمان‌ها و مؤسسات تابعه یا وابسته‌ای هستند که بدون وجود اساسنامه مصوب و یا با اساسنامه‌ای بدون تصویب از مجرای قانونی و معتبر یا تأیید شورای نگهبان در حال فعالیت هستند و لازم است این موارد هم تعیین تکلیف شده و به تصویب برسند.

با عنایت به تعریف روشن از اساسنامه، تبیین مواردی که باید در اساسنامه درج شود و تصریح بر لزوم تصویب اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته نهادهای دولتی تصویب این ماده مورد پیشنهاد است.

در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، این اختیار برای مجلس در نظر گرفته شده است که صلاحیت تقنینی خود را در خصوص تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. با وجود این مشخص نیست محتوای اساسنامه‌ها باید شامل چه مواردی باشد و ماده (۸) در مقام رفع این ابهام است. در بسیاری از موارد اساسنامه‌ها مذکور بدون هیچ تفصیلی در خصوص ارکان اصلی و وظایف و اختیارات به تصویب می‌رسند که همین امر متولیان و نیز نهادهای نظارتی را برای انجام وظایف خود با چالش مواجه می‌کند.

بر این اساس این ماده اولاً، توضیح می‌دهد که اساسنامه چگونه سندی است و چه محتوایی را در بر می‌گیرد که عبارت است از نحوه تأسیس یا تعیین ساختار و حدود صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایف و ثانیاً، مواردی را که حتماً باید در محتوای این سند درج شده باشد را بیان می‌کند. مواردی از جمله موضوع، ماهیت حقوقی،

تبصره «۱»

تبصره «۱» - «اجازه مجلس برای تصویب اساسنامه به هیئت وزیران یا کمیسیون‌های داخلی مجلس باید در ابتدای اساسنامه مصوب قید گردد. شرکت‌های مستلزم ذکر نام یا تصریح نام نیز مشمول این حکم می‌شوند.

ذکر نام یا تصریح نام نیز از این قاعده مستثنا نیستند و اساسنامه مصوب آنها نیز باید با اجازه مجلس باشد و دولت نمی‌تواند مستقلاً اقدام به تصویب اساسنامه آنها کند. تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.

جهت تضمین حکم مذکور در ماده (۸) و تشخیص اعتبار اساسنامه‌های مصوب، این تبصره بر ضرورت درج اجازه مجلس به تصویب اساسنامه از سوی کمیسیون‌های داخلی یا هیئت وزیران تأکید دارد و در ادامه بیان می‌دارد که اساسنامه شرکت‌های مستلزم

تبصره «۲»

تبصره «۲»- در مصوبه مجلس راجع به تفویض صلاحیت تصویب اساسنامه‌های فوق، باید حدود صلاحیت و اختیارات نهادهای مذکور تعیین شود.

خود در خصوص باقی موارد تعیین تکلیف کند.
تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، لکن جهت جلوگیری از ایجاد خلأ قانونی در مواردی که صلاحیت تصویب مفاد اساسنامه به صورت کامل تفویض نشده است، پیشنهاد می‌شود متن زیر به انتهای تبصره اضافه شود:
«در مواردی صلاحیت تصویب مواردی از مفاد مندرج در این ماده تفویض نمی‌شود، لازم است در مصوبه مجلس، در خصوص آنها تعیین تکلیف شود.»

تفویض صلاحیت تصویب اساسنامه دائمی سازمان‌ها و مؤسسات لزوماً به معنای تفویض تصویب تمامی مفاد آن نیست. در برخی موارد به جهت اهمیت موضوع، لازم است برخی احکام اصلی اساسنامه به تصویب مجلس برسد، لذا در مصوبه‌ای که به موجب آن، صلاحیت تفویض می‌شود باید حدود صلاحیت و اختیارات درج شود. با وجود این برای اینکه با خلأ حکم مواجه نشویم، لازم است تصریح شود در مواردی که مجلس صلاحیت تصویب بخشی از مفاد مندرج در ماده (۸) را تفویض می‌نماید، لزوماً باید در مصوبه

تبصره «۳»

تبصره «۳»- هیئت وزیران مکلف است تا یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به تصویب اساسنامه نهادهای مذکور در این ماده که فاقد اساسنامه‌اند، اقدام نماید. در غیر این صورت هرگونه پرداخت اعم از حقوق و مزایا به مدیران و معاونان دستگاه‌های موضوع این ماده پس از انقضای مدت مذکور تا تعیین تکلیف اساسنامه ممنوع است.

همچنین تصویب این اساسنامه‌ها بدون تفویض مجلس به منزله ورود در صلاحیت‌های تقنینی مجلس است و باید در خصوص اساسنامه‌هایی که با رویه غیر قانونی به تصویب رسیده‌اند تعیین تکلیف صورت گیرد. با وجود این تبصره «۳» صرفاً در خصوص مواردی تعیین تکلیف کرده که فاقد اساسنامه هستند و در مورد مواردی که دارای اساسنامه مصوب بدون تفویض قانونگذار هستند ساکت است. لذا این مورد نیز باید اضافه شود.
تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، لکن جهت رفع خلأ مذکور پیشنهاد می‌شود عبارت «فاقد اساسنامه‌اند» به عبارت «فاقد اساسنامه مطابق ضوابط و تشریفات مندرج در این ماده‌اند» اصلاح شود.

از جمله معضلات نظام قانونگذاری و نیز نظام اداری کشور این است که برخی از سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته و تابعه اساسنامه مصوب ندارند و تنها نام آن در برخی قوانین درج شده است یا به موجب اساسنامه‌ای فعالیت می‌کنند که خارج از چارچوب صلاحیت‌های قانونی به تصویب رسیده‌اند یا به تأیید شورای نگهبان نرسیده است. فعالیت این نهادها بدون وجود اساسنامه قانونی مصوب فاقد وجهت قانونی است. نکته دیگری که در این ماده مورد توجه قرار گرفته آن است که علی‌رغم عدم وجود اساسنامه معتبر قانونی، حکم به انحلال این مؤسسه‌ها در ابتدای امر داده نشده است و بادر نظر گرفتن اقتضائات اجرایی و برهم نخوردن نظام اداری و اجرایی، یک مهلت یک‌ساله برای تعیین تکلیف داده شده و پس از آن نیز جریمه مالی برای مقامات آن در نظر گرفته شده است.

ماده (۹)

ماده (۹) - «رأی وحدت رویه»: نظر لازم الاتباعی که حسب مورد اکثریت قضات هیئت عمومی دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری به منظور ایجاد رویه واحد در موارد مشابه برابر قوانین اتخاذ می‌کنند.

در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد و نیز «صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، رأی مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد» در عداد وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر شمرده شده است. در این ماده بر چند نکته تأکید شده است؛ اولاً، «نظر» اکثریت قضات هیئت عمومی دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری است، ثانیاً، لازم‌الاتباع است، ثالثاً، با هدف ایجاد رویه واحد در موارد مشابه اتخاذ می‌شود.

تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن به جهت بهبود متن، پیشنهاد می‌شود، عبارت «برابر قانون» به عبارت «با رعایت قانون» اصلاح شود.

یکی از انواع قواعد لازم‌الاجرا «رأی وحدت رویه» است. اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی ایجاد وحدت رویه قضایی را از جمله وظایف دیوان عالی کشور بر می‌شمارد. به موجب ماده (۴۷۱) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲، «هرگاه از شعب مختلف دیوان عالی کشور یا دادگاه‌ها نسبت به موارد مشابه، اعم از حقوقی، کیفری و امور حسبی، با استنباط متفاوت از قوانین، رأی مختلفی صادر شود، رئیس دیوان عالی کشور یا دادستان کل کشور، به هر طریق که آگاه شوند، مکلفند نظر هیئت عمومی دیوان عالی کشور را به منظور ایجاد وحدت رویه درخواست کنند...». همچنین به موجب بندهای «۲» و «۳» ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۰ و اصلاحات بعدی، «صدور رأی وحدت رویه

فصل چهارم - مقررہ

ماده (۱۰)

ماده (۱۰) - «مقررہ»: قاعده لازم‌الاجرای مکتوبی است که عنوان سیاست یا قانون بر آن قابل اطلاق نباشد و در راستای عملیاتی شدن قانون یا اجرای وظایف قانونی مرجع صلاحیت‌دار و در چارچوب قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین عادی، بدون توسعه یا تضییق قانون صرفاً در یکی از قالب‌های «آیین‌نامه»، «تصویب‌نامه» یا «بخشنامه» به شرح ذیل وضع می‌شوند:

خروج از چارچوب مندرج در اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی از شمول نظارت رئیس مجلس نیز خارج می‌شوند. در این ماده هدف مقررات را عملیاتی شدن قانون یا اجرای وظایف قانونی دانسته است نه وضع قانون. پس مقررہ نمی‌تواند در مقام قانونگذاری یا سیاستگذاری باشد. از نکات مهم این ماده این است که تأکید می‌کند مقررہ نباید منجر به توسعه یا تضییق قانون شود و حق و تکلیف جدیدی مازاد بر آنچه در قانون ذکر شده است، ایجاد کند و یا از دایره حقوق و تکالیف مندرج در قانون بکاهد که یکی از وجوه تمایز مقررہ و قانون همین است. بنابراین انتظار می‌رود با رعایت مفاد این حکم، خصوصاً از سوی نهادهای ناظر بر مقررات، تا حد قابل قبولی حدود صلاحیت‌ها رعایت شود.

یکی از مشکلات نظام حقوقی کشور اولاً، ورود نهادهای مقررہ‌گذار به حیطه قانونگذاری است و ثانیاً، وضع مقررات از سوی اشخاص و نهادهایی است که اساساً صلاحیت وضع مقررہ ندارند، ثالثاً، تنوع انواع عناوین مصوب است که بدون وجود هیچ‌گونه وجه تمایز مشخصی از سوی این نهادها تحت عناوین مختلفی از جمله بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه، نظام‌نامه و... به تصویب می‌رسند. از جمله آثار این تنوع خروج از چارچوب‌های تعیین شده در قانون اساسی است. برای مثال به موجب قانون اساسی نمی‌توان تدوین آیین‌نامه را به غیر از وزرا یا هیئت وزیران سپرد و در مواردی برای برون رفت از این ممنوعیت، تدوین همان محتوا را تحت عنوان دستورالعمل به معاونان رئیس‌جمهور می‌سپارند که اولاً، خروج از صلاحیت مقرر در قانون اساسی است و ثانیاً، این مصوبات به جهت

فاقد وجاهت قانونی خواهد بود. لازم به تکرار این نکته است که عناوین موجود فعلی نیز باید پس از تصویب این قانون خود را وفق آن بازبایی و بازتنظیم کنند و عناوین بعدی نیز صرفاً بر همین اساس تنظیم شود.

مورد مهم دیگر در این خصوص احصای انحصاری انواع مقرر، وفق قانون اساسی به سه نوع «آیین‌نامه»، «تصویب‌نامه» و «بخشنامه» است و در نتیجه این احصای تصویب مقرر با عنوانی غیر از این موارد

بند «۱»

۱- «آیین‌نامه»؛ مقرر لازم‌الاجرای است که به‌منظور بیان نحوه و جزئیات اجرای قانون یا وظایف قانونی در هشت صورت وضع می‌شود:

- ۱-۱- به‌وسیله هیئت وزیران یا هریک از وزرا، با تکلیف مصرح در قانون و در راستای تعیین ترتیبات اجرای آن.
- ۱-۲- به‌وسیله هیئت وزیران برای اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، بدون تکلیف مصرح در قانون.
- ۱-۳- به‌وسیله وزیر در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران.
- ۱-۴- به‌وسیله رئیس قوه قضائیه در حدود صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی یا در مقام تعیین ضوابط موضوع اصل یکصد و شصت و یکم (۱۶۱) قانون اساسی.
- ۱-۵- به‌وسیله شوراهای تشکیل شده با حکم ولی‌فقیه و در صورت اعطای صلاحیت از جانب ایشان.
- ۱-۶- به‌وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی مجمع با تأیید مقام معظم رهبری.
- ۱-۷- به‌وسیله شورای نگهبان در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی شوراهای تأیید مقام معظم رهبری.
- ۱-۸- به‌وسیله سازمان صدا و سیما و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در خصوص مقررات صوت و تصویر فراگیر در حدود اختیارات تفویضی مقام معظم رهبری.

وضع می‌شود. پس آیین‌نامه نمی‌تواند حق و تکلیف جدیدی مازاد بر قانون ایجاد کند و مفاد آن باید در چارچوب قانون باشد. ثانیاً، هدف از آن «بیان نحوه و جزئیات اجرای قانون یا وظایف قانونی» است و نه بیشتر، فلذا آیین‌نامه نمی‌تواند در مقام قانونگذاری برآمده و اقدام به صدور احکام جدید و یا کلی نماید. ثالثاً، به‌موجب اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی، هیئت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر و هریک از وزرا امکان تدوین آیین‌نامه را دارند، اما در کنار این موارد و افزون بر آنچه در قانون اساسی ذکر شده، باقی مراجعی که به‌موجب احکام رهبری یا تفاسیر شورای نگهبان امکان وضع آیین‌نامه دارند، احصا شده‌اند و خارج از این موارد، نهاد یا شخص دیگر نمی‌تواند واضع آن باشد. در بند «۱-۴»، به‌موجب نظر تفسیری شورای نگهبان،^۱ رئیس قوه قضائیه دارای صلاحیت آیین‌نامه‌گذار در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی دانسته شده است. همچنین ضوابط مذکور در اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی نیز ماهیتاً به‌عنوان آیین‌نامه شناسایی شده است. در خصوص بند «۱-۵»، در مورد شوراهای تشکیل شده با حکم

اولین نوع از انواع مقرر، آیین‌نامه است. در بسیاری از منابع علم حقوق، تمایز روشنی از حیث محتوایی میان قانون، آیین‌نامه و سایر مقررات بیان نشده و به تمایز شکلی آن هم از حیث مرجع وضع‌کننده اکتفا شده است. برخی آیین‌نامه را مقررات کلی و نوعی دانسته‌اند که توسط مقامات عالی‌رتبه مجریه در امور اجرایی و اداری وضع می‌شود و دارای قدرت الزام حقوقی است [۶]. برخی هم آیین‌نامه را در حکم قانون دانسته و در تعریف آن بیان داشته‌اند که قواعد کلی لازم‌الاجرای است که برای افراد به‌طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند [۷].

همان‌طور که در دو نمونه تعریف ارائه شده مشهود است هیچ تمایز روشنی میان آیین‌نامه و قانون، جز مرجع وضع‌کننده بیان نشده است. در این بند فارغ از تمایز شکلی از حیث مرجع وضع‌کننده، اقدام به بیان وجوه تمایز ماهوی نیز کرده است.

اولاً، آیین‌نامه را مقرر می‌داند و در تعریف مقرر در ماده (۱۰) اشاره شده است که در «راستای عملیاتی شدن قانون» یا «اجرای وظایف قانونی مرجع صلاحیت‌دار» و «در چارچوب قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین عادی»، «بدون توسعه یا تضییق قانون»

۱۰. عطف به نامه شماره ۱۰۹۰۲۹ مورخ ۱۳۹۰/۵/۲۹، مبنی بر اظهار نظر تفسیری در خصوص اصل یکصد و شصت و هشتم قانون اساسی، موضوع در شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

«بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آیین‌نامه وضع نماید، اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آیین‌نامه تصویب کند، در این صورت آیین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است.»



رهبری در خصوص صوت و تصویر فراگیر، امکان تدوین آیین نامه در حدود اختیارات تفویض مقام معظم رهبری را برای سازمان صداوسیما و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در نظر گرفته است.

تصویب این ماده و بندهای آن مورد پیشنهاد است، لکن پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است:

با توجه به اینکه به موجب اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی رئیس جمهور را مسئول امور اداری و استخدامی کشور است و نه فقط قوه مجریه. لذا پیشنهاد می شود در بندهای «۶-۱» و «۷-۱» عبارت «درباره ساختار داخلی و نحوه تشکیل و اداره جلسات» جایگزین عبارت «در حوزه های مالی، اداری و استخدامی» گردد.

ولی فقیه ذکر این توضیح لازم است که قید «در صورت اعطای صلاحیت از جانب ایشان» ذکر شده است و این به معنای آن است که بدون اعطای صلاحیت امکان آیین نامه گذاری ندارند و باید به وظیفه اصلی خود یعنی تصویب سیاست های راهنما و باقی وظایف تعیین شده از سوی معظم له بپردازند.

در بند «۱-۶»، صلاحیت آیین نامه نویسی مجمع تشخیص مصلحت نظام وفق ذیل اصل یکصد و دوازدهم^۱ مورد اشاره قرار گرفته است.

بند «۷-۱»، براساس نظر تفسیری شورای نگهبان^۲ تصویب آیین نامه در خصوص مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان را برای این شورا به رسمیت شناخته است.

در بند «۱-۸» مبتنی بر تعیین تکلیف صورت گرفته از سوی مقام معظم

تبصره «۱»

تبصره «۱»- در مواردی که هیئت وزیران به موجب قوانین مکلف به تصویب آیین نامه است، می تواند آن را صرفاً به کمیسیون متشکل از چند وزیر واگذار نماید و نمی تواند این صلاحیت را در قالب عناوین دیگر به یک وزیر یا رؤسای سازمان های دولتی و دیگر اشخاص تفویض کند.

صلاحیت های هیئت وزیران نیز طبق اصل بیان شود. بنابراین، تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، لکن از آنجاکه امور مربوط به وظایف هیئت وزیران منحصر در تصویب آیین نامه نیست و شامل تصویب نامه هم می شود، پیشنهاد می گردد با رعایت تشریف مندرج در آیین نامه داخلی مجلس، عبارت «صلاحیت وضع آیین نامه یا تصویب نامه را دارد» جایگزین عبارت «موجب قوانین مکلف به تصویب آیین نامه است» گردد.

به موجب اصل یکصد و سی و هشتم، دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر واگذار کند. در تبصره «۱» ناظر به مواردی که طبق قوانین، هیئت وزیران مأمور به تصویب آیین نامه می شوند، تأکید شده است که این موارد صرفاً قابل تفویض به کمیسیون متشکل از چند وزیر است. بنابراین هیئت وزیران نمی تواند این امر را به یک وزیر، معاونان رئیس جمهور یا رؤسای سازمان ها یا اشخاص دیگر واگذار کند. اگر چه لازم است سایر

تبصره «۲»

تبصره «۲»- در صورتی که هریک از احکام قانون یا تمام آن نیازمند آیین نامه باشد، باید مرجع و مهلت تصویب و زمان لازم الاجرا شدن آن مشخص شود. در صورت عدم تصویب آیین نامه اجرایی مصرح در قانون در مهلت مقرر، مسئول یا مسئولان تدوین یا تصویب آیین نامه، مسئول خسارات مادی و معنوی در مدت زمان عدم تصویب اند. عدم همکاری اشخاصی که به عنوان همکار در تهیه و تدوین آیین نامه تعیین شده اند، نافی مسئولیت شخص یا اشخاص متولی تصویب آیین نامه در مهلت مقرر نیست. رئیس مجلس موظف است فهرست آیین نامه هایی را که مهلت تصویب آن به پایان رسیده است، به صورت ماهانه منتشر کند.

۱. «مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید».

۲. «مستفاد از اصول (۹۴ و ۹۹) قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، برعهده خود این شورا می باشد».

پیشنهاد‌های خود را ارائه نکنند. در چنین شرایطی متولی تصویب که می‌تواند یکی از وزراء، هیئت وزیران و یا در صورت تفویض هیئت وزیران، کمیسیون متشکل از چند وزیر باشد، باید در هر صورت و با استفاده از ظرفیت‌های موجود و در دسترس، اقدام به تصویب آیین نامه کند.

خامساً، رئیس مجلس را مکلف کرده است که فهرست آیین نامه‌های تصویب نشده را به صورت ماهیانه منتشر کند تا بتوان به تخلف متولیان تدوین و تصویب آیین نامه رسیدگی کرد. تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، لکن به جهت ارتقای متن نکاتی به شرح زیر قابل ذکر است:

- ۱- «زمان لازم الاجرا شدن» قید زائد است و با ابلاغ به دستگاه‌ها محقق می‌شود و با عنایت به اینکه ابهامی در این موضوع وجود ندارد حذف این عبارت مورد پیشنهاد است.
- ۲- با عنایت به اینکه بخشی از مسئولیت متوجه متولیان ارائه پیشنهاد است، لازم است عبارت «در صورت عدم ارائه پیشنهاد یا تصویب» جایگزین عبارت «در صورت عدم تصویب» گردد.

از جمله ایراد‌های موجود در نظام اجرایی کشور، عدم عنایت به تکالیف قانونگذار با تصویب به موقع آیین نامه‌های مورد نیاز برای اجرای قوانین به دلایل مختلف است. این تبصره برای رفع ایراد مذکور تدابیری را پیش‌بینی کرده است:

اولاً، برای جلوگیری از اقدامات سلیقه‌ای، بیان کرده است قانونگذار مشخص نماید که چه حکم یا احکامی نیازمند آیین نامه است. ثانیاً، مرجع وضع، مهلت تصویب و زمان لازم الاجرا شدن آن را مشخص کند. در برخی از موارد یکی از این موارد یا همه آنها مغفول می‌ماند. ثالثاً، در صورت عدم انجام تکلیف قانونی هم متولیان تدوین و هم متولیان تصویب را مسئول دانسته است.

رابعاً، برای جلوگیری از عدم تصویب آیین نامه به بهانه همکاری نکردن متولیان تدوین آن، متولی تصویب را در هر صورت مسئول دانسته است تا در مهلت مقرر اقدام به تصویب نماید. توضیح اینکه در مواردی که لازم است آیین نامه‌ای با همکاری چند دستگاه ذی ربط تهیه و به تصویب یکی از وزراء یا هیئت وزیران برسد و ممکن است دستگاه‌های ذی ربط در تدوین آن همکاری نکرده و

تبصره «۳»

تبصره «۳»- ضوابط مالی و معاملاتی و استخدامی و اداری دستگاه‌های مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ و مستثنیات آن و ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱ به موجب قانون تعیین می‌شود و آیین نامه‌های اجرائی آنها به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

هیئت وزیران نمی‌رسد و به تبع از شمول نظارت رئیس مجلس نیز خارج می‌شوند.

جزء «۱۰» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری «عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی الامکان پرهیز از استثناهای قانونی» را به عنوان یکی از محورهای مورد تأکید در رعایت اصول قانونگذاری و قانون نویسی بر شمرده است و به همین منظور و در راستای رعایت حدود صلاحیت‌های قوا از جمله صلاحیت قوه مقننه در قانونگذاری و صلاحیت قوه مجریه در راهبری امور مالی، اداری و استخدامی تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.

تعیین حق و تکلیف و بیان ضوابط از شئون تقنینی و در حیطه صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و یکی از مهم‌ترین مصادیق آن ضوابط مالی و معاملاتی و استخدامی و اداری است و این تبصره به درستی تأکید بر این دارد که این ضوابط باید به موجب قانون تعیین شود و هیچ استثنائی نیز نباید شامل آن شود. با این حال در طول زمان، بخشی از دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین مصوب مجلس از شمول قوانین مالی، اداری و استخدامی مستثنا شده‌اند و همین امر سبب ایجاد تبعیض‌های ناروا در بین مستخدمین و کارکنان دستگاه‌های مختلف شده است. از سوی دیگر به واسطه همین استثناهای قانونی، آیین نامه‌های اجرایی قوانین مذکور نیز به تصویب

بند «۲»

۲- «تصویب نامه»: اعلام دستور و تصمیم موردی یا کلی به اجرای قانون یا اعمال صلاحیت های قانونی است که شامل تعیین ضوابط یا ساز و کار های اجرای قانون نبوده و در موارد ذیل وضع می شود:

۲-۱- به وسیله هیئت وزیران برای انجام دادن وظایف قانونی و اداری و تنظیم سازمان های اداری بر اساس اختیارات قانونی.

۲-۲- به وسیله هیئت وزیران برای هماهنگی بین دستگاه های دولتی، در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه های دولتی بدون ارائه تفسیر یا تغییر قانون به پیشنهاد رئیس جمهور.

۲-۳- به وسیله شوراهای اسلامی موضوع اصول یکصدم و یکصد و یکم قانون اساسی در حدود اختیارات قانونی.

است که بر اساس آن هیئت وزیران، به پیشنهاد رئیس جمهور، تصمیم خود برای رفع اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه های دولتی را اعلام می کند با این قید مهم که رفع اختلاف یا تداخل مذکور نیازمند تفسیر یا تغییر قانون نباشد، چرا که در این صورت دولت موظف است از طریق ارسال لایحه به مجلس جهت طی مراحل قانونی اقدام کند.

نوع سوم هم مربوط به تصمیمات موضوع اصل یکصد و سوم قانون اساسی است که شوراهای مذکور در اصول یکصدم و یکصد و یکم اتخاذ می کنند. توضیح اینکه به موجب اصل یکصد و سوم «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند». جزء «۳» بند «۲» ماده (۱۰) در مقام تعیین ماهیت، این تصمیمات را از جنس تصویب نامه دانسته است چرا که با توجه به فلسفه تشکیل این شوراها در اصل یکصدم قانون اساسی یعنی نظارت بر اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان، این تصمیمات نه در مقام تعیین حکم و ضابطه، و نه در مقام بیان ساز و کار اجرا، بلکه اتخاذ تصمیمات نظارتی در محدوده وظایف قانونی است و باید در قالب تصویب نامه باشد.

با توجه به تعیین معیارهای ماهوی برای «تصویب نامه» و ایجاد تمیز میان قانون و آیین نامه و احصای مصادیق آن تصویب این بند مورد پیشنهاد است.

این بند در مقام تعریف چارچوب های تصویب نامه و بیان تمایز ماهوی با آیین نامه است. تصویب نامه در این تعریف، نه ضابطه ای را بیان می کند و نه طریقه اجرا را بلکه در مقام اعلام دستور و تصمیم موردی یا کلی به اجرای قانون یا اعمال صلاحیت های قانونی است به این معنا که آنچه را قانون حکم کرده و آیین نامه طریقه اجرای آن را بیان کرده است، تصویب نامه، تصمیم به انجام آن را اعلام می کند. به عنوان مثال قانون حکم به پرداخت وام به سیل زدگان می کند، آیین نامه، ساز و کار اجرایی نحوه پرداخت وام را بیان می کند و تصویب نامه در صورت وقوع سیل اعلام می کند به سیل زدگان وام مذکور پرداخت می شود. آنچه در قالب تصویب نامه اعلام می شود صرفاً در چارچوب صلاحیت ها و احکام قانونی است و نمی توان حکم به حق و تکلیف جدیدی مازاد بر مفاد قانون کرد. در این تعریف سه نوع تصویب نامه شناسایی شده است.

نوع اول مورد مصرح در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، برای انجام دادن وظایف قانونی و اداری و تنظیم سازمان های اداری است. در این باره اگر هیئت وزیران بخواهد در مقام بیان ساز و کار اجرای وظایف اداری و قانونی و یا ساز و کار تنظیم سازمان های اداری باشد باید به وضع آیین نامه مبادرت کند، ولی اگر بخواهد دستور به انجام وظیفه ای قانون و اداری بدهد و یا تصمیم خود مبنی بر تنظیم سازمان های اداری را اعلام کند باید مبادرت به وضع تصویب نامه نماید.

نوع دوم مورد مصرح در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی

بند «۳»

۳- «بخشنامه»: تعلیمات اداری است که هر یک از وزیران یا رؤسای قوای سه گانه یا بالاترین مقام سایر دستگاه های اجرایی مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مستثنیات آن و دانشگاه آزاد اسلامی در حدود صلاحیت خود برای هماهنگی، تسهیل امور و راهنمایی کارکنان، توضیح روش اجرای قوانین یا آیین نامه ها و در چارچوب آنها وضع می کنند و نباید متضمن حق، تکلیف یا ممنوعیت جدیدی برای اشخاص باشد.

در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مستثنیات آن حذف و عبارت زیر جایگزین آن شود:

«هر یک از رؤسای قوای سه‌گانه بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی در قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادهای از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند)، مؤسسات عمومی، نیروهای مسلح، دانشگاه آزاد اسلامی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه نوآوری صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوآوری معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها».

هر آنچه از حقوق و تکالیف و ضوابط، سازوکار اجرایی و تصمیمات برای اداره کشور لازم است، علی‌القاعده باید حسب مورد در قانون و آیین‌نامه و تصویب‌نامه درج شود. اما در ادارات و دستگاه‌های اجرایی، بعضاً لازم است جهت توضیح ابهامات احتمالی و نیز تقسیم کارهای داخلی، عالی‌ترین مقام اقدام به صدور پاره‌ای از تعلیمات اداری کند. بخشنامه‌های مصطلح با تعریف ارائه شده صرفاً کارکرد تعلیم اداری دارد و در مقام آن است که اگر سازوکارهای اجرایی بیان شده در آیین‌نامه‌ها نیازمند توضیح و تشریح است، این موارد را برای کارکنان تبیین کنند. بنابراین مقامات اداری حق ندارند به بهانه صدور بخشنامه حکم و ضابطه جدیدی مازاد بر قانون وضع کنند و یا طریقه اجرای مذکور در آیین‌نامه‌ها را تغییر دهند.

تصویب این بند مورد پیشنهاد است، اما برای بهبود متن و رفع برخی ابهامات، **پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است:**

۱- علاوه بر تعلیمات اداری، در حال حاضر توضیحاتی فنی و تخصصی تحت عناوینی مثل «دستورالعمل» یا «شیوه‌نامه» و نظایر آن صادر می‌شود که لازم است طبق این طرح در قالب «بخشنامه» صورت‌بندی شود تا در این خصوص نیز تعیین تکلیف شده باشد. **از این رو پیشنهاد می‌شود عبارت «یا توضیحات صرفاً فنی و تخصصی» پس از عبارت «تعلیمات اداری» اضافه شود.**

۲- با توجه به ابهام همیشگی در مصادیق دستگاه‌های اجرایی و از آنجا که این قانون، یک قانون دائمی، مبنا و مادر است، شایسته است مصادیق دستگاه‌های اجرایی به صورت کامل احصا شود، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «هر یک از وزیران یا رؤسای قوای سه‌گانه یا بالاترین مقام سایر دستگاه‌های اجرایی مذکور

تبصره ۱

تبصره «۱» - مفاد بخشنامه صرفاً برای کارکنان تحت مدیریت مقام واضع، لازم‌الاجرا است. مفادی از بخشنامه که مشتمل بر راهنمایی مراجعان است در متنی جداگانه منتشر و در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

هم باید در جریان این موارد قرار بگیرند تا در مراجعه به دستگاه مذکور با مشکل مواجه نشوند. این تبصره برای جلوگیری از سردرگمی مراجعان به دستگاه‌ها تکلیف کرده است که موارد مربوط به مراجعان به صورت جداگانه منتشر و در دسترس عموم قرار گیرد. با توجه به تعیین محدوده اثر بخشنامه و نیز تلاش برای ایجاد شفافیت در خصوص احکام مربوط به مردم، **تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.**

از آنجا که با توجه به تعریف، محدوده محتوایی بخشنامه، تعلیمات اداری، برای کارکنان است، بر این مهم تأکید شده است که این تعلیمات برای کارکنان تحت مدیریت لازم‌الاجراست و باید در حیطه و چارچوب صلاحیت‌های سازمانی و مدیریتی باشد و پارا از آن فراتر نگذارد. طبیعتاً تمام مفاد بخشنامه‌ها مورد نیاز مردم نیست و معمولاً بخشی از این موارد به مراجعان هر دستگاه نیز مربوط می‌شود. به عنوان مثال وقتی مدیر در مقام توضیح نحوه تقسیم کار و ارائه خدمت است، مردم

تبصره «۲»

تبصره «۲» - توضیحات صرفاً فنی و تخصصی نهادهای عمومی ذیصلاح یا مؤسسات خصوصی عهده دار خدمات عمومی موضوع بند «ب» ماده (۱) اصلاحی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۶ در چارچوب قوانین و مقررات و در محدوده صلاحیت خود به منظور انجام دادن اموری از قبیل هماهنگی فعالیت های بخشی یا بین بخشی، تدوین می شود، پس از تصویب وزیری که هیئت وزیران تعیین می کند یا یکی از رؤسای قوای سه گانه، در قالب بخشنامه ابلاغ می شود.

به تصویب یکی از رؤسای قوا و یا وزیری که هیئت وزیران تعیین می کند برسد و علی القاعده انتخاب وزیر متناظر با مأموریت های آن مؤسسه است. مثلاً بخشنامه های سازمان نظام مهندسی به تصویب وزیر راه و شهرسازی می رسد.

تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، اما جهت رفع برخی ابهامات پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ارائه است:

❶ «نهادهای عمومی ذیصلاح» فاقد تعریف و مصداق مشخص است، و با عنایت به اینکه صلاحیت بخشنامه نویسی و آیین نامه نویسی اشخاص و نهادها در مواد و تبصره های پیشین به صورت کامل و جامع احصا شده و در این تبصره نیز، مصادیق آن مشخص است، **پیشنهاد می شود عبارت «نهادهای عمومی ذیصلاح یا» حذف شود.**

❷ با توجه به ضرورت حفظ اصالت متن در قوانین مادر، و عدم ارجاع به قوانینی که بیشتر دستخوش تغییر خواهند بود، **پیشنهاد می شود عبارت «مؤسسات خصوصی عهده دار خدمات عمومی موضوع بند «ب» ماده (۱) اصلاحی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۶» حذف و عبارت زیر که متن همین بند است جایگزین آن شود:**

«مؤسسات خصوصی حرفه ای عهده دار مأموریت عمومی شامل مؤسسات غیردولتی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی»

مؤسسات خصوصی عهده دار خدمات عمومی مانند سازمان پزشکی اگر چه دولتی نیستند، اما به موجب قوانین، بخشی از خدمات عمومی که بر عهده دولت است را ارائه می دهند. بند «ب» ماده (۱) اصلاحی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۶ مؤسسات مذکور را این گونه تعریف کرده است:

«مؤسسات خصوصی حرفه ای عهده دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی می باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی».

این مؤسسات در انجام وظایف قانونی خود، بعضاً نیازمند صدور بخشنامه هستند و از آنجاکه مصوبات این نهادها مشمول نظارت های مرسوم نمی شوند، لازم است سازوکاری برای تضمین رعایت حدود صلاحیت ها و نیز رعایت چارچوب های قانونی برای آنها پیش بینی کرد. از این رو این تبصره محدوده هایی را برای آنها تعیین کرده است. اولاً آنچه از ناحیه آنها صادر می شود توضیحات فنی و تخصصی است و نه بیشتر، و این توضیحات فنی و تخصصی نیز در قالب بخشنامه باید صادر شود، ثانیاً در چارچوب قوانین و مقررات و در محدوده صلاحیت خود باید باشد، ثالثاً هدف از این بخشنامه ها باید انجام دادن اموری از قبیل هماهنگی فعالیت های بخشی یا بین بخشی باشد، و نباید در مقام وضع ضابطه یا بیان سازوکار اجرایی قوانین باشند.

اما از همه مهم تر فرایند لازم الاجرا شدن آنهاست. در این تبصره پیش بینی شده است که بخشنامه های صادره از این نهادها باید یا

نتیجه گیری



قانون و مقررہ از یکدیگر سبب شد تا در بند ۵ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری «تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات» و «ارائه تعریف روشن و مشخص» از هریک از قواعد لازم‌الاجرا مورد تأکید قرار گیرد. بخش اول «طرح نظام قانونگذاری» به تعریف این قواعد و نهادهای صالح برای وضع آن پرداخته است. اگرچه تعاریف ارائه شده تا میزان قابل قبولی ابهامات مذکور را رفع کرده و به برطرف شدن بخش قابل توجهی از آسیب‌ها کمک می‌کند، با وجود این، دارای برخی نکات و ملاحظات است که اصلاح آن، می‌تواند به افزایش کیفیت مواد طرح کمک کند.

به‌رغم تقسیم سنتی صلاحیت‌ها مبنی بر صلاحیت مجلس در خصوص قانونگذاری و دولت در مقررہ‌گذاری، در عمل و با توسعه نهادها و ایجاد انواع جدیدی از دستگاه‌ها و نهادها و به‌تبع افزایش انواع و تعداد مصوبات، نظارت بر آنها درگیر مشکلاتی شد که رعایت صلاحیت‌ها را با چالش‌هایی مواجه کرد. از جمله عدم رعایت صلاحیت ذاتی دستگاه‌ها در تصویب قواعد لازم‌الاجرا، نبود سازوکار روشن و قانونی نظارت بر مصوبات، طولانی بودن فرایندهای موجود نظارت بر برخی مصوبات و ... تمام اینها در کنار نبود ضابطه روشن و مشخص تمیز هریک از انواع قواعد لازم‌الاجرا اعم از سیاست،

ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
(۱)			✓	
(۲)			✓	
(۳)			✓	
(۴)			✓	
(۵)			✓	
(۶)			✓	
(۷)			✓	
(۸)	✓			
(۹)	✓			
(۱۰)			✓	



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۱)					این ماده به درستی و مبتنی بر قانون اساسی، تمامی قواعد لازم الاجرا را در چهار دسته اصلی «سیاست»، «قانون»، «رای وحدت رویه» و «مقرر» تقسیم بندی کرده است. با توجه به مواد بعدی که تعریف و اقسام هریک را احصا کرده و در کنار احکامی که در بخش نظارت پیش بینی شده است، به وضعیت متشکلت فعلی سامان می بخشد. با این بیان تصویب این ماده مورد پیشنهاد است. با وجود این جهت بهبود متن نکات زیر با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی قابل پیشنهاد است: ۱. قید زمانی «از زمان ابلاغ این قانون» به جهت وجود دو زمان ابلاغ، یعنی ابلاغ رئیس مجلس به رئیس جمهور و نیز ابلاغ رئیس جمهور به دستگاه ها محل ابهام است. لذا پیشنهاد می شود عبارت «از زمان ابلاغ این قانون» حذف و عبارت «از زمان لازم الاجرا شدن این قانون» جایگزین شود. ۲. با توجه به اینکه این ماده به دنبال ارائه معیارهای شکلی و ماهوی در دسته بندی همه قواعد کشور است و به دلیل آنکه «احکام مقام معظم رهبری» ممکن است از حیث محتوایی حسب مورد مشمول یکی از عناوین سیاست، قانون یا مقرر و یا حتی حکمی غیر از آن باشد و انحصار در یکی از آنها ندارد، لازم است این مورد از شمول تعریف مذکور در این ماده مستثنا شود، لذا پیشنهاد می شود عبارت «به استثنای احکام و فرمان های مقام معظم رهبری صرفاً با یکی از عناوین» بعد از عبارت «قواعد حقوقی لازم الاجرا تحت» اضافه شود. ۳. قواعد حقوق لازم الاجرا، با تدوین و تنظیم شکل قاعده به خود نمی گردند و مرحله نهایی آنها حسب مورد، تصویب یا مدور است لذا پیشنهاد می شود عبارت «تصویب یا صادر» جایگزین عبارت «تدوین و تنظیم» شود.	ماده (۱) - از زمان ابلاغ لازم الاجرا شدن این قانون کلیه قواعد حقوقی لازم الاجرا به استثنای احکام و فرمان های مقام معظم رهبری صرفاً تحت یکی از عناوین «سیاست»، «قانون»، «رای وحدت رویه» یا «مقرر» تدوین و تنظیم تصویب یا صادر می شوند و تعاریف، اقسام، حدود و صلاحیت مراجع وضع هریک از آنها، در این قانون مشخص می شوند. قواعدی که قبل از ابلاغ این قانون، با هر عنوانی وضع شده اند، طبق معیارهای تعیین شده در این بخش صورت بندی می شوند. الحاقی: با عنایت به اینکه این قانون در اجرای سیاست های کلی نظام قانون گذاری تدوین شده و تصویب می شود برای تاکید بر این مهم پیشنهاد می شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی مجلس، یک ماده به شرح زیر به عنوان ماده (۱) الحاق شود و شماره مواد بعدی به ترتیب اصلاح شود: «در راستای اجرای سیاست های کلی نظام قانون گذاری از زمان ابلاغ این قانون رعایت تعاریف، حدود، صلاحیت ها، ترتیب ها و فرایندهای مندرج در این قانون برای همه نهادهای جمهوری اسلامی ایران الزامی است».



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۲)					تصویب این ماده مورد پیشنهاد است؛ اما جهت بهبود متن، با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. با عنایت به تبیین ارائه شده در خصوص نسبت سیاست‌گذاری و قانونگذاری، از سوی مقام معظم رهبری در دیدار اخیر با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ سوم خرداد ۱۴۰۲، پیشنهاد می‌شود واژه «جهت» جایگزین واژه «مسیر» شود. ۲. ایجاد تعریف دقیق از قواعد لازم‌الاجرا نیازمند ذکر قیدهایی است که تفکیک مناسب‌تری از این قواعد ارائه کند. از آنجاکه بیان ضوابط یا بیان چگونگی اجرای احکام در حیطه قانونگذاری و مقرره‌گذاری است لازم است این موارد نیز از دایره ماهوی سیاست خارج شوند، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «با تعیین ضوابط یا چگونگی اجرای آن» پس عنوان «مقرره» اضافه شود.	ماده (۲) – «سیاست» سندی است که شامل هدف‌گذاری، تعیین مسیر جهت و چارچوب کلی حرکت کشور و اصول حاکم بر سازوکارهای اداره کشور است و در مقام وضع قانون یا مقرره یا تعیین ضوابط یا چگونگی اجرای آن نیست و اقسام آن به شرح ذیل است:
(۲) بند «۱»					تصویب این ماده مورد پیشنهاد است لکن جهت بهبود متن، با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است: با عنایت به جایگاه سیاست‌های کلی نظام و لزوم تبعیت تمام اقدامات تقنینی، اجرایی، نظارتی و قضایی از آن ضروری است جهت تأکید بر لزوم تبعیت از آنها در تمام سطوح عبارت زیر به انتهای بند اضافه شود: «و رعایت حدود آن برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیردولتی و در همه مراحل قانونگذاری، نظارت و اجرا الزامی است.»	«۱» – «سیاست کلی نظام»: سیاست‌هایی که مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه‌های مختلف، تعیین و ابلاغ می‌کند و مبنای هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و جهت‌گیری اصلی هر سه قوه و سایر دستگاه‌ها و نهادها قرار می‌گیرد و رعایت حدود آن برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و غیردولتی و در همه مراحل قانونگذاری، نظارت و اجرا الزامی است.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۲) بند «۲»					تصویب این بند مورد پیشنهاد است، اما جهت بهبود متن، با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. در مصوبه کارگروه برای این سیاست های دو عنوان در نظر گرفته شده بود. یکی سیاست های راهنما و دیگر سیاست های هادی. در مصوبه کمیسیون عنوان سیاست هادی حذف و عنوان راهنما باقی ماند، لذا لازم است این عنوان در ذیل مصوبه اصلاح شود و عنوان «راهنما» جایگزین عنوان «هادی» شود. ۲. همان گونه که در توضیح سیاست های کلی بیان شد، تمایز میان انواع سیاست ها نیازمند معیارهای ماهوی است که بتوان با تفکیک مناسب تر انواع سیاست ها را از هم تمیز داد. بر همین اساس پیشنهاد می شود عبارت «به منظور هماهنگی و راهنمایی نهادها با تبیین و تفصیل اقتضانات و الزامات کلان و راهبردی» پس از عبارت «تحت همین عنوان تشکیل شده یا خواهد شد» اضافه شود.	«سیاست راهنما»: عبارت است از سیاست های مصوب شوراهای عالی که به موجب قانون اساسی یا با حکم ولی فقیه، تحت همین عنوان تشکیل شده یا خواهند شد، به منظور هماهنگی و راهنمایی نهادها با تبیین و تفصیل اقتضانات و الزامات کلان و راهبردی در چارچوب شرع، قانون اساسی و سیاست های کلی نظام و در محدوده صلاحیت های مقرر شده در قانون اساسی یا تعیین شده از سوی مقام معظم رهبری. سیاست های هادی راهنما در تقنین و اجرا برای همه نهادها لازم الاتباع است.
ماده (۲) بند «۳»					تصویب این بند مورد پیشنهاد است، اما جهت بهبود متن، با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. نظر به ضرورت وجود معیارهای ماهوی جهت تفکیک سیاست های اجرایی از سایر انواع آن، پیشنهاد می شود عبارت «به منظور تعیین برنامه و رویکرد اعمال صلاحیت های قانونی قوای سه گانه» در صدر بند و پس از عبارت «سیاست هایی که» اضافه شود. ۲. با عنایت به اصلاح متن کارگروه در مصوبه کمیسیون، مقصود از «سیاست های موضوع تبصره ماده (۳) این قانون» سیاست های راهنماست، لذا لازم است عنوان «سیاست های راهنما» جایگزین آن شود.	«سیاست اجرایی»: سیاست هایی که به منظور تعیین برنامه و رویکرد اعمال صلاحیت های قانونی قوای سه گانه در قوای سه گانه و سایر دستگاه ها و نهادها تاکنون با عناوینی مثل «خط مشی»، «منتشر»، «سند تحول»، «نقشه جامع»، «سند راهبردی» برای اداره امور کشور در اجرای قوانین با اولویت قوانین برنامه پیشرفت و در چارچوب قانون اساسی، سیاست های کلی نظام، سیاست های موضوع تبصره ماده (۳) این قانون راهنما و قوانین کشور با رعایت سلسله مراتب، تعیین شده است و از این پس صرفاً با عنوان سیاست اجرایی تدوین می شوند.
تبصره بند «۳» ماده (۲)					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است لکن جهت بهبود متن، با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است: با عنایت به ضرورت تأکید بر سیاست اجرایی بودن «خط مشی» دولت پیشنهاد می شود عبارت «خط مشی دولت، سیاست اجرایی دولت است که» جایگزین عبارت «خط مشی دولت را» شود.	تبصره- خط مشی دولت را خط مشی دولت، سیاست اجرایی دولت است که رئیس جمهور به عنوان رئیس هیئت وزیران و با همکاری وزرا ظرف سه ماه پس از تشکیل هیئت وزیران، تعیین می کند و به اطلاع مجلس و عموم مردم می رسد.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۳)					تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، اما جهت بهبود متن، با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. با توجه به اینکه طی تشریفات قانونگذاری می‌تواند از طریق دولت و در قالب لایحه فراهم شود، پیشنهاد می‌شود عبارت «یا دولت» پس از عنوان «مجلس شورای اسلامی» اضافه شود. ۲. جهت رفع شائبه الزام به ارائه طرح یا لایحه پیشنهاد می‌شود عبارت «برای طی مراحل قانونی» جایگزین عبارت «برای تدوین قانون» شود. ۳. از آنجاکه این شوراها بعضاً در حیطه صلاحیت خود، خلأهایی را سطح مقررات شناسایی می‌کنند، این امکان می‌تواند فراهم شود تا حسب مورد، پیشنهادهای خود را به مراجع وضع مقررات ارائه دهند، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «و سایر خلأها یا نقایص مقررات را به مراجع وضع آن» به متن اضافه شود.	ماده (۳) - شورای عالی امنیت ملی یا شوراهای عالی که با حکم ولی‌فقیه، با همین عنوان تشکیل شده یا خواهند شد، می‌توانند موارد راجع به سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تدوین سیاست کلی پیشنهاد دهند. همچنین می‌توانند خلأها یا نقایص قانونی را به مجلس شورای اسلامی یا دولت برای تدوین قانون طی مراحل قانونی و سایر خلأها یا نقایص مقررات را به مراجع وضع آن پیشنهاد دهند.
تبصره ماده (۳)					ضمن تأیید رویکرد تبصره در خصوص لازم‌الاجرا دانستن مصوبات شوراهای عالی موضوع این بخش، باید میان مصوبات شورای عالی امنیت ملی که صرفاً با تأیید مقام معظم رهبری قابل اجراست و مصوبات شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی که لزوماً به تأیید ایشان نمی‌رسد تفکیک قائل شد و برای نظارت بر آن دست از مصوبات که به تأیید نمی‌رسد سازوکاری اندیشید.	تبصره - مصوبات شوراهای فرعی، کمیسیون‌ها، کارگروه‌ها و سایر زیرمجموعه‌های ذیل شورای عالی امنیت ملی صرفاً پس از تصویب در شورای عالی امنیت ملی و تأیید مقام معظم رهبری و ذیل شوراهای انقلاب فرهنگی و فضای مجازی، صرفاً پس از تصویب در شوراهای عالی و تأیید آن طبق فرایند مذکور در بخش نظارت این قانون اعتبار خواهند داشت.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۴)					تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، اما به جهت رفع ایرادات مذکور، با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. با عنایت به بند «۲» ماده (۲)، سیاست راهنما نیز باید به عنوان چارچوب مصوبات مجلس در نظر گرفته شود، لذا پیشنهاد می شود عنوان «سیاست راهنما» پس از عنوان «سیاست های کلی نظام» اضافه شود. ۲. از آنجاکه به موجب قانون اساسی، مجلس خبرگان در خصوص تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان صلاحیت قانونگذاری دارد و نیز با توجه به اینکه در تبصره «۱» این ماده مصوبات نهادهایی دیگر نیز به عنوان قانون شناسایی شده است، گزاره ذیل ماده صحیح به نظر نیست و پیشنهاد می شود حذف شود.	ماده (۴) - «قانون» قاعده مكتوب و لازم الاجرائی است که به تصویب مجلس شورای اسلامی و به تأیید شورای نگهبان می رسد و شامل ضوابطی است که حسب مورد تعیین کننده حق یا تکلیف یا ضمانت اجرا یا سازوکارهای اجرای شرع، قانون اساسی، سیاست های کلی نظام و سیاست های راهنما و حرکت در چارچوب آن است. هیچ نهاد یا دستگاهی غیر از مجلس شورای اسلامی نمی تواند قانونگذاری کند.
تبصره «۱» ماده (۴)					متن تبصره جامع تمام مصادیقی که به موجب قانون اساسی و نیز سابقه تقنینی، قانون محسوب می شود نیست و پیشنهاد می شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی متن زیر جایگزین آن شود: تبصره «۱» - «قوانین مصوب یا تفاسیر ارائه شده از آن در سازوکار حل معضلات نظام و نیز رفع اختلاف مجلس و شورای نگهبان از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای انقلاب اسلامی که با عنوان لایحه قانونی تصویب شده است، قانون مصوب مجلس خبرگان درباره تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان و اساسنامه های موضوع اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی مصوب هیئت وزیران که مجلس شورای اسلامی به دولت تفویض کرده است، قانون محسوب می شوند. تبصره «۱» - «قوانین مصوب یا تفاسیر ارائه شده از آن در سازوکار حل معضلات نظام و نیز رفع اختلاف مجلس و شورای نگهبان از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات وزیر عدلیه از آذر ۱۳۰۸ تا آبان ۱۳۱۱، لوایح قانونی نخست وزیر از مرداد ۱۳۳۱ تا مرداد ۱۳۳۲، تصویب نامه های قانونی هیئت وزیران از فروردین ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۲، مصوبات شورای انقلاب اسلامی که با عنوان لایحه قانونی تصویب شده است، قانون مصوب مجلس خبرگان مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان و اساسنامه های موضوع اصل هشتاد و پنجم (قانون اساسی مصوب هیئت وزیران که مجلس شورای اسلامی به دولت تفویض کرده است، قانون محسوب می شوند.	تبصره «۱» - «قوانین مصوب یا تفاسیر ارائه شده از آن در سازوکار حل معضلات نظام و نیز رفع اختلاف مجلس و شورای نگهبان از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای انقلاب اسلامی که با عنوان لایحه قانونی تصویب شده است، قانون مصوب مجلس خبرگان درباره تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان و اساسنامه های موضوع اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی مصوب هیئت وزیران که مجلس شورای اسلامی به دولت تفویض کرده است، قانون محسوب می شوند.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۲» ماده (۴)					عبارت این تبصره از آنجاکه اولاً به لحاظ منطقی دور محسوب می‌شود بیان دقیقی نیست، چراکه در ذیل تعریف قانون نمی‌توان «مصوبات قانونی قبل از انقلاب» را بیان کرد و از قضا این ماده در مقام احصای مصادیق قانون است و با عنایت به متن اصلاحی پیشنهادی در خصوص تبصره «۱» با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس پیشنهاد می‌شود این تبصره حذف شود.	تبصره «۲»= مصوبات قانونی قبل از انقلاب اسلامی، تا زمانی که شورای نگهبان آنها را ابطال یا مجلس شورای اسلامی نسخ نکرده است، قانون محسوب می‌شوند.
تبصره «۳» ماده (۴)					برای جلوگیری از دور زدن فرایند قانونی تفسیر قوانین، باید ارائه نظر تفسیری و مشورتی از سوی نهادها فاقد اعتبار باشد، فلذا متن این تبصره کمکی به حل معضل مذکور نمی‌کند و لازم است بی‌اعتباری ارائه تفسیر در قالب‌هایی همچون پاسخ به استعلام و ارائه نظر مشورتی ممنوع و فاقد اعتبار باشد.	«تبصره «۳»- ارائه تفسیر از قوانین مصوب مجلس به استثنای تفسیر در اجرا و دادرسی، جز از طریق طی مراحل قانونی و تصویب در مجلس در هر قالبی از جمله نظر مشورتی، پاسخ به استعلام و نظایر آن از جانب هر نهاد دیگری فاقد اعتبار است.»
(۵)					تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، لکن به منظور ارتقای متن و تقویت آن با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. «مواقع ضروری» همچنان فاقد مرجع تشخیص است، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «با تشخیص مجلس» پس از عبارت «در مواقع ضروری» اضافه شود. ۲. به منظور نظم‌دهی قوانین آزمایشی و عدم توسعه آن در موارد بیشتر با تعیین تکلیف هر موضوعی در قالب قوانین دائمی پیشنهاد می‌شود، قید «صرفاً برای یکبار» پس از عبارت «پس از تمدید آن» اضافه شود.	ماده (۵)- «قانون آزمایشی» قانونی است که در چارچوب اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به منظور سنجش کیفیت و اثربخشی، در مواقع ضروری به تشخیص مجلس و به صورت موقت در بازه زمانی مشخص، به تصویب یکی از کمیسیون‌های مجلس می‌رسد. تعیین تکلیف دائمی قانون آزمایشی با اصلاح مواد یا بدون آن، حداکثر تا یک ماه قبل از انقضای مهلت آزمایش، امکان‌پذیر است. قانون آزمایشی پس از انقضای زمان، در صورت عدم تمدید آن صرفاً برای یکبار با اکثریت دوسوم آرای نمایندگان حاضر یا عدم اتخاذ تصمیم در مجلس، فاقد اعتبار است.
					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است. با عنایت به تصریح اصل (۸۵) قانون اساسی مبنی بر امکان تفویض «تصویب دائمی» اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، لازم است تصریح شود که امکان تصویب آزمایشی اساسنامه‌های مذکور وجود ندارد	«تبصره الحاقی- اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را نمی‌توان به صورت آزمایشی تصویب کرد.»



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۶)					تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، اما به منظور ارتقای متن، پیشنهادهایی با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. برنامه پیشرفت، تنها برنامه اجرای قانون اساسی و سیاست های کلی نیست، بلکه برنامه اجرای همه قوانین است، لذا پیشنهاد می شود عنوان «قوانین» جایگزین عبارت «قانون اساسی و سیاست های کلی نظام» شود. ۲. در متن مصوبه، برای قوانین پیشرفت، از قید «معیارهای عینی و حتی الامکان مبتنی بر اعداد و ارقام» استفاده شده است، در حالی که اولاً مقصود از معیار عینی باید مشخص باشد، ثانیاً حتماً باید مبتنی بر اعداد و ارقام باشد نه حتی الامکان، چراکه در غیر این صورت احکام برنامه به ورطه کلی گویی و اصلاح قوانین خواهد افتاد. لذا پیشنهاد می شود عبارت «و حتی الامکان» حذف و عبارت «شامل سنجه های کمی» جایگزین آن شود.	ماده (۶) - «برنامه پیشرفت» عبارت است از نقشه راه اجرای قانون اساسی و سیاست های کلی نظام قوانین، برای حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب، با شناسایی مسائل کشور و با تعیین زمان مشخص و معیارهای عینی و حتی الامکان شامل سنجه های کمی مبتنی بر اعداد و ارقام که با مسئولیت مستقیم رئیس جمهور یا نماینده او پس از تصویب هیئت وزیران، به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد.
تبصره ماده (۶)					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، اما ۱. به موجب قوانین برنامه برخی از وقایع حقوقی مانند مجوز استخدام آغاز می شوند و آثار آن پس از اتمام دوره اعتبار قانون نیز همچنان برقرار است، لذا نمی توان گفت که قوانین برنامه فاقد آثار هستند، بلکه باید آنها را فاقد اعتبار دانست. لذا پیشنهاد می شود کلمه «اعتبار» جایگزین کلمه «آثار» شود. ۲. از آنجاکه قوانین برنامه و بودجه هم بعضاً در ذیل سایر قوانین اصلاح می شوند، که این هم امری خلاف موازین حقوقی است، لازم است بر ممنوعیت اصلاح قوانین برنامه و بودجه، ذیل قوانین دائمی تصریح شود و اصلاح مستقیم آن هم با توجه به زمان معتناهی که در مجلس برای تصویب آن صرف می شود نیازمند نصاب بالاتری از نصاب فعلی باشد. لذا پیشنهاد می شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی یک تبصره جهت ممنوعیت اصلاح قوانین برنامه و بودجه در قوانین دائمی و اصلاح مستقیم آنها با نصاب بالا الحاق شود.	تبصره - در قوانین برنامه و بودجه، نمی توان احکام یا قوانین دائمی یا آزمایشی را وضع، تکمیل، نسخ یا اصلاح یا موقوف اجرا کرد. از تاریخ اتمام دوره زمانی، این قوانین فاقد آثار اعتبار خواهند بود. تبصره الحاقی- پیشنهاد می شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی یک تبصره به شرح زیر الحاق شود: تبصره الحاقی: اصلاح قوانین برنامه و بودجه در ضمن قوانین عادی امکان پذیر نیست و اصلاح مستقیم آن نیز نیازمند دوسوم آرای مجموع نمایندگان است.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۷)					تصویب این ماده مورد پیشنهاد است، اما با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، جهت بهبود متن، اصلاحاتی به شرح زیر ارائه می‌شود: ۱. در برداشت فعلی از عنوان «بودجه عمومی دولت»، شمول تمام اشخاص تابع یا وابسته برداشت نمی‌شود، لذا پیشنهاد می‌شود در بند «۱» عبارت «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها»، پس از عبارت «بودجه عمومی دولت» اضافه شود. ۲. با توجه به تفاوت تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی کشور از عنوان «شرکت دولتی» و نیز برخی از انواع مشارکت دولت در شرکت‌ها که شامل تعریف ارائه شده در دو قانون فوق نمی‌شود، لازم است به قوانین مبنای تعریف آن و نیز سایر انواع آن اشاره کرد، لذا پیشنهاد می‌شود در بند «۲» عبارت زیر اضافه شود: «موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌هایی که دولت در آنها دارای سهام کتتری یا سهام مدیریتی موضوع بندهای «۶» و «۷» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر یا تصریح نام و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به شرکت‌های این بند با رعایت ماده (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰». ۳. بند «۳» دارای ابهام است و باید باقی دستگاه‌ها، مؤسسات و نهادهایی که ذکر بودجه آنها مورد نظر مقنن است، به صورت شفاف ذکر شود. بر این اساس لازم است بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها، مؤسسات غیر تجارتي و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها و نیز مؤسسات عمومی غیر دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها به استثنای برخی موارد که به لحاظ ملاحظات بین‌المللی مانند جمعیت هلال احمر امکان تصریح به آن نیست، به این فهرست اضافه شود. همچنین به جهت صیانت از حقوق مردم لازم است تصریح شود که تعرفه خدمات دولتی نیز باید به موجب قانون باشد، لذا پیشنهاد می‌شود بند «۳» حذف و بندهای زیر جایگزین آن شود: «۳- مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها. ۴- مؤسسات غیر تجارتي و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها. ۵- مؤسسات عمومی غیر دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها به استثنای جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری، کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، کمیته ملی المپیک، کمیته ملی پارالمپیک، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها. تبصره- دریافت هرگونه وجه از مردم بابت ارائه خدمات دولتی، منوط به تصویب نوع خدمت و میزان تعرفه آن در بودجه سالیانه است.»	ماده (۷) - «بودجه سالیانه کل کشور» برنامه مالی کل کشور است که دولت برای یک سال مالی تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس تقدیم می‌کند و صرفاً حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد کلیه هزینه‌ها برای عملیاتی است که منجر به تحقق هدف‌های قانونی می‌شود و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود: ۱- بودجه عمومی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها) که شامل اجرای زیر است: ۱-۱- پیش‌بینی دریافت‌های دولت و منابع تأمین اعتبار که به طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به وسیله دستگاه‌های اجرایی و یا هر مقام عمومی دیگر وصول می‌شود و صرفاً باید از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل کشور باشد. ۱-۲- پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمد عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات عمومی یا اختصاصی دستگاه‌های اجرایی (مشمول بر اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا تملک دارایی‌های مالی)، می‌تواند در سال مالی انجام شود. ۲- بودجه شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور و ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌هایی که دولت در آنها دارای سهام کتتری یا سهام مدیریتی موضوع بندهای «۶» و «۷» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و شرکت‌های دولتی مستلزم ذکر یا تصریح نام و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها (۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰. ۳- بودجه مؤسسات و نهادهایی که با عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود. ۳- مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها ۴- مؤسسات غیر تجارتي و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها تا زمان تعیین تکلیف وضعیت حقوقی آنها. ۵- مؤسسات عمومی غیر دولتی و تمامی اشخاص حقوقی تابع یا وابسته به آنها به استثنای جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری، کتابخانه آیت‌الله مرعشی نجفی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، کمیته ملی المپیک، کمیته ملی پارالمپیک، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها. تبصره- دریافت هرگونه وجه از مردم بابت ارائه خدمات دولتی، منوط به تصویب نوع خدمت و میزان تعرفه آن در بودجه سالیانه است.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۸)					با عنایت به تعریف روشن از اساسنامه، تبیین مواردی که باید در اساسنامه درج شود و تصریح بر لزوم تصویب اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته نهادهای دولتی <u>تصویب این ماده مورد پیشنهاد است.</u>	
تبصره «۱» ماده (۸)					جهت تضمین حکم مذکور در ماده (۸) و تشخیص اعتبار اساسنامه‌های مصوب، این تبصره بر ضرورت درج اجازه مجلس به تصویب اساسنامه از سوی کمیسیون‌های داخلی یا هیئت‌وزیران تأکید دارد و در ادامه بیان می‌دارد که اساسنامه شرکت‌های مستلزم ذکر نام یا تصریح نام نیز از این قاعده مستثنا نیستند و اساسنامه مصوب آنها نیز باید با اجازه مجلس باشد و دولت نمی‌تواند مستقلاً اقدام به تصویب اساسنامه آنها کند. <u>تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.</u>	
تبصره «۲» ماده (۸)					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، اما جهت جلوگیری از ایجاد خلأ قانونی در مواردی که صلاحیت تصویب مفاد اساسنامه به‌صورت کامل تفویض نشده است، پیشنهاد می‌شود متن زیر با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی به انتهای تبصره اضافه شود: «در مواردی صلاحیت تصویب مواردی از مفاد مندرج در این ماده تفویض نمی‌شود، لازم است در مصوبه مجلس، درخصوص آنها تعیین تکلیف شود».	تبصره «۲»- در مصوبه مجلس راجع به تفویض صلاحیت تصویب اساسنامه‌های فوق، باید حدود صلاحیت و اختیارات نهادهای مذکور تعیین شود. در مواردی صلاحیت تصویب مواردی از مفاد مندرج در این ماده تفویض نمی‌شود، لازم است در مصوبه مجلس، درخصوص آنها تعیین تکلیف شود.
تبصره «۳» ماده (۸)					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، اما جهت رفع خلأ مذکور پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی عبارت «فاقد اساسنامه‌اند» به عبارت «فاقد اساسنامه مطابق ضوابط و تشریفات مندرج در این ماده‌اند» اصلاح شود.	تبصره «۳»- هیئت‌وزیران مکلف است تا یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به تصویب اساسنامه نهادهای مذکور در این ماده که فاقد اساسنامه‌اند فاقد اساسنامه مطابق ضوابط و تشریفات مندرج در این ماده‌اند، اقدام کند. در غیر این صورت هرگونه پرداخت اعم از حقوق و مزایا به مدیران و معاونان دستگاه‌های موضوع این ماده پس از انقضای مدت مذکور تا تعیین تکلیف اساسنامه ممنوع است.
(۹)					در این ماده بر چند نکته تأکید شده است؛ اولاً «نظر» اکثریت قضات هیئت عمومی دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری است، ثانیاً لازم‌الاتباع است، ثالثاً با هدف ایجاد رویه واحد در موارد مشابه اتخاذ می‌شود. <u>تصویب این ماده مورد پیشنهاد است. اما به جهت بهبود متن، پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، عبارت «برابر قانون» به عبارت «با رعایت قانون» اصلاح شود.</u>	ماده (۹)- «رای وحدت رویه»: نظر لازم‌الاتباع که حسب مورد اکثریت قضات هیئت عمومی دیوان عالی کشور یا دیوان عدالت اداری به‌منظور ایجاد رویه واحد در موارد مشابه <u>برابر با رعایت</u> قوانین اتخاذ می‌کنند.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
(۱۰)					تصویب این ماده و بندهای آن مورد پیشنهاد است، اما با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی پیشنهادی به شرح زیر قابل ذکر است: با عنایت به اینکه به موجب اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی رئیس‌جمهور را مسئول امور اداری و استخدامی کشور است و نه فقط قوه مجریه، لذا پیشنهاد می‌شود در بندهای «۱-۶» و «۱-۷» عبارت «در باره ساختار داخلی و نحوه تشکیل و اداره جلسات» جایگزین عبارت «در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی» شود.	«۱-۶»- به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی در باره ساختار داخلی و نحوه تشکیل و اداره جلسات مجمع با تأیید مقام معظم رهبری «۱-۷»- به وسیله شورای نگهبان در حوزه‌های مالی، اداری و استخدامی در باره ساختار داخلی و نحوه تشکیل و اداره جلسات شورا با تأیید مقام معظم رهبری...
تبصره «۱» بند «۱» ماده (۱۰)					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، اما از آنجاکه امور مربوط به وظایف هیئت وزیران منحصر در تصویب آیین‌نامه نیست و شامل تصویب‌نامه هم می‌شود، پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریف مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس، عبارت «صلاحیت وضع آیین‌نامه یا تصویب‌نامه را دارد» جایگزین عبارت «موجب قوانین مکلف به تصویب آیین‌نامه است» شود.	تبصره «۱»- در مواردی که هیئت وزیران به موجب قوانین مکلف به تصویب آیین‌نامه است، صلاحیت وضع آیین‌نامه یا تصویب‌نامه را دارد می‌تواند آن را صرفاً به کمیسیون متشکل از چند وزیر واگذار کند و نمی‌تواند این صلاحیت را در قالب عناوین دیگر به یک وزیر یا رؤسای سازمان‌های دولتی و دیگر اشخاص تفویض کند.
تبصره «۲» بند «۱» ماده (۱۰)					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، اما به جهت ارتقای متن نکاتی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. «زمان لازم‌الاجرا شدن» قید زائد است و با ابلاغ به دستگاه‌ها محقق می‌شود و با عنایت به اینکه ابهامی در این موضوع وجود ندارد، حذف این عبارت مورد پیشنهاد است. ۲. با عنایت به اینکه بخشی از مسئولیت متوجه متولیان ارائه پیشنهاد است، لازم است عبارت «در صورت عدم ارائه پیشنهاد یا تصویب» جایگزین عبارت «در صورت عدم تصویب» شود.	تبصره «۲»- در صورتی که هریک از احکام قانون یا تمام آن نیازمند آیین‌نامه باشد، باید مرجع و مهلت تصویب و زمان لازم‌الاجرا شدن آن مشخص شود. در صورت عدم تصویب در صورت عدم ارائه پیشنهاد یا تصویب آیین‌نامه اجرایی مصرح در قانون در مهلت مقرر، مسئول یا مسئولان تدوین یا تصویب آیین‌نامه، مسئول خسارات مادی و معنوی در مدت زمان عدم تصویب‌اند. عدم همکاری اشخاصی که به عنوان همکار در تهیه و تدوین آیین‌نامه تعیین شده‌اند، نافی مسئولیت شخص یا اشخاص متولی تصویب آیین‌نامه در مهلت مقرر نیست. رئیس مجلس موظف است فهرست آیین‌نامه‌هایی را که مهلت تصویب آن به پایان رسیده است، به صورت ماهیانه منتشر کند.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۳» بند «۱» ماده (۱۰)					جزء «۱۰» بند «۹» سیاست‌های کلی قانونگذاری «عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی» را به‌عنوان یکی از محورهای مورد تأکید در رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی بر شمرده است و به همین منظور و در راستای رعایت حدود صلاحیت‌های قوا از جمله صلاحیت قوه مقننه در قانونگذاری و صلاحیت قوه مجریه در راهبری امور مالی، اداری و استخدامی تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.	
بند «۲» ماده (۱۰)					با توجه به تعیین معیارهای ماهوی برای «تصویب‌نامه» و ایجاد تمیز میان قانون و آیین‌نامه و احمای مصادیق آن تصویب این بند مورد پیشنهاد است.	۳- «بخشنامه»؛ تعلیمات اداری یا توضیحات صرفاً فنی و تخصصی است که هریک از وزیران یا رؤسای قوای سه‌گانه یا بالاترین مقام سایر دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مستثنیات آن و دانشگاه آزاد اسلامی دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند)، مؤسسات عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، نیروهای مسلح، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها» در حدود صلاحیت خود برای هماهنگی، تسهیل امور و راهنمایی کارکنان، توضیح روش اجرای قوانین یا آیین‌نامه‌ها و در چارچوب آنها وضع می‌کنند و نباید متضمن حق، تکلیف یا ممنوعیت جدیدی برای اشخاص باشد.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
بند «۳» ماده (۱۰)					تصویب این بند مورد پیشنهاد است، اما جهت بهبود متن و رفع برخی ابهامات، پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ذکر است: ۱. علاوه بر تعلیمات اداری، در حال حاضر توضیحاتی فنی و تخصصی تحت عناوینی مثل «دستور العمل» یا «شیوه‌نامه» و نظایر آن صادر می‌شود که لازم است طبق این طرح در قالب «بخشنامه» صورت‌بندی شود تا در این خصوص نیز تعیین تکلیف شده باشد. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «یا توضیحات صرفاً فنی و تخصصی» پس از عبارت «تعلیمات اداری» اضافه شود. ۲. با عنایت به ابهام همیشگی در مصادیق دستگاه‌های اجرایی و از آنجاکه این قانون، یک قانون دائمی، مبنای مادر است، شایسته است مصادیق دستگاه‌های اجرایی به صورت کامل احصا شود، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «هریک از وزیران یا رؤسای قوای سه‌گانه یا بالاترین مقام سایر دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مستثنیات آن» حذف و عبارت زیر جایگزین آن شود: «هریک از رؤسای قوای سه‌گانه بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی در قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادهای از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند)، مؤسسات عمومی، نیروهای مسلح، دانشگاه آزاد اسلامی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و پندار و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها».	۳- «بخشنامه»؛ تعلیمات اداری یا توضیحات صرفاً فنی و تخصصی است که هر یک از وزیران یا رؤسای قوای سه‌گانه یا بالاترین مقام سایر دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و مستثنیات آن و دانشگاه آزاد اسلامی هر یک از رؤسای قوای سه‌گانه یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادهای از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند)، مؤسسات عمومی، نیروهای مسلح، دانشگاه آزاد اسلامی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و پندار و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها». در حدود صلاحیت خود برای هماهنگی، تسهیل امور و راهنمایی کارکنان، توضیح روش اجرای قوانین یا آیین‌نامه‌ها و در چارچوب آنها وضع می‌کنند و نباید متضمن حق، تکلیف یا ممنوعیت جدیدی برای اشخاص باشد.



ماده تبصره	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۱» بند «۳» ماده (۱۰)					با عنایت به تعیین محدوده اثر بخشنامه و نیز تلاش برای ایجاد شفافیت در خصوص احکام مربوط به مردم، تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است.	
تبصره «۲» بند «۳» ماده (۱۰)					تصویب این تبصره مورد پیشنهاد است، اما جهت رفع برخی ابهامات پیشنهادهایی به شرح زیر قابل ارائه است: ۱. «نهادهای عمومی ذیصلاح» فاقد تعریف و مصداق مشخص است، و با عنایت به اینکه صلاحیت بخشنامه نویسی و آیین نامه نویسی اشخاص و نهادها در مواد و تبصره های پیشین به صورت کامل و جامع احصا شده است و در این تبصره نیز، مصادیق آن مشخص است، پیشنهاد می شود عبارت «نهادهای عمومی ذیصلاح یا» حذف شود. ۲. با توجه به ضرورت حفظ اصالت متن در قوانین مادر، و عدم ارجاع به قوانینی که بیشتر دستخوش تغییر خواهند بود، پیشنهاد می شود عبارت «مؤسسات خصوصی عهده دار خدمات عمومی موضوع بند «ب» ماده (۱) اصلاحی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۶» حذف و عبارت زیر که متن همین بند است جایگزین آن شود: «مؤسسات خصوصی حرفه ای عهده دار مأموریت عمومی شامل مؤسسات غیردولتی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را برعهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی».	تبصره «۲» – توضیحات صرفاً فنی و تخصصی نهادهای عمومی ذیصلاح یا مؤسسات خصوصی حرفه ای عهده دار مأموریت عمومی شامل مؤسسات غیردولتی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را برعهده دارند نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی مؤسسات خصوصی عهده دار خدمات عمومی موضوع بند «ب» ماده (۱) اصلاحی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۶ در چارچوب قوانین و مقررات و در محدوده صلاحیت خود به منظور انجام دادن اموری از قبیل هماهنگی فعالیت های بخشی یا بین بخشی، تدوین می شود، پس از تصویب وزیری که هیئت وزیران تعیین می کند یا یکی از رؤسای قوای سه گانه، در قالب بخشنامه ابلاغ می شود.



منابع و مأخذ



۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸. ع. عبدالاحد، ا. درویشوند، س. حسینی‌پور، ح. ناظمی، س. راجی و ع. بهادری جهرمی. «آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)»، ایران.
۲. م. قطبی، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛ بررسی مفهوم «صلاحیت»»، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.
۳. م. بالوی و س. ز. سعید، «بررسی عدم صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس‌جمهور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۵.
۴. ع. غلامی و ع. بهادری جهرمی، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، تهران: دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۲.
۵. م. امامی و ک. استوارسنگری، حقوق اداری، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.
۶. م. طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۹۷.

گزیده سیاستی

این طرح در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و به‌منظور ارتقای این نظام، به‌صورت مجزا در ۸ بخش احکام متنوع و مطلوبی را پیش‌بینی نموده است که تصویب آن با اصلاحات مندرج در گزارش مورد پیشنهاد است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir