

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»

(شور دوم)

ضرورت قانون‌گذاری در زمینه تدوین و تنقیح قوانین

امروزه به دلیل وجود انبوهی از قوانین و تعدد و کثرت آن در زمینه موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخ و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و مغایرت با سایر قوانین و مقررات، دلمشغولی عمده کاربران به خصوص قضات، وکلا، کارشناسان رشته‌های مختلف و مجریان است که پیوسته با قوانین مختلف سر و کار دارند. اینک وضع به گونه‌ای است که قانون‌گذار خود نیز از مصوبات قبلی به خوبی آگاه نیست، چرا که با انبوهی از قوانین و مقررات سر و کار دارد که در ظاهر همگی لازم‌الاجرا هستند؛ لکن برخی فسخ شده‌اند، برخی توسعه یافته‌اند، برخی محدود شده‌اند، زمان اجرای برخی از آنها به پایان رسیده است و برخی نیز با برخی دیگر تعارض دارند.

پیش از پیروزی انقلاب اسلامی «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» در سال ۱۳۵۰ به تصویب رسید و سازمان مذکور نیز تحت نظارت نخست‌وزیری تشکیل شد. لکن این سازمان هرگز نتوانست موفقیتی در زمینه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کسب کند. به نظر می‌رسد اصلی‌ترین دلایل ناکامی نسبی تشکیلات سازمان مذکور عبارت است از:

۱. استفاده نابه‌جای قانون‌گذار از واژه‌های «متناقض و مغایر» به جای واژه «متعارض» در متن قانون، ۲. عدم جایگزینی نهادی قانونی به جای کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین (مجلس شورا و مجلس سنا) برای تصمیم‌گیری در مورد قوانین و مقررات متعارض، پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ۳. تنزل «سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» به یک «اداره کل تحت نظر یکی از معاونت‌های ریاست جمهوری و ...».

تعدد مراکز و سازمان‌های متولی نیز که در عمل موجب تداخل وظایف و تکلیفی شده نتوانسته کمکی به این فرایند تدوین و تنقیح قوانین کند که خود مؤید لزوم وحدت سازمانی در این امر مهم است. از سوی دیگر، به لحاظ عدم اختیار قانون‌گذاری از طرف کمیسیون‌ها و انحصار آن در قوانین آزمایشی طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، تنها راه حل تنقیح قوانین و تعیین فسخ ضمنی، استفاده از سازوکار مجلس است که در عمل با وضعیت فعلی و ضوابط قانون اساسی همه راه‌ها در امر تنقیح به مجلس ختم می‌شود. در هر حال شروع به اقدام برای رفع این مشکل که سالیان مدیدی است گریبانگیر واضعان و مجریان قانون است، امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

این گزارش، خلاصه‌ای از گزارش تفصیلی مرکز پژوهش‌ها راجع به طرح مورد بررسی است؛ به همین دلیل، صرفاً به مهم‌ترین نکات در طرح پرداخته شده است.

بررسی مواد طرح

ماده (۲)

اصطلاح «دستگاه‌های حکومتی» اصطلاحی بسیار مجمل است و نیاز به تعریف دارد. همچنین اطلاق وضع‌کننده قانون یا مقررات به دستگاه‌های مختلف محل ابهام است، چرا که طبق قانون اساسی مرجع وضع قانون مجلس شورای اسلامی است. از آنجا که الزام دستگاه‌های حکومتی زیر نظر رهبری به ارسال تمامی مصوبات خود به سازمان مذکور مندرج در ماده (۲) بدون اذن ایشان از دید شورای محترم نخبگان خلاف موازین شرع تلقی می‌شود؛ مناسب است در خصوص این دستگاه‌ها عبارت «و دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام رهبری هستند منوط به اذن ایشان» بعد از عبارت «وضع می‌کنند» اضافه شود.

ماده (۳)

جزء ۵-۱ ماده (۳) به این شرح «تعیین مواردی که قوانین موضوع آنها منتفی و یا نسخ ضمنی شده‌اند و ارائه پیشنهاد به هیئت رئیسه جهت طرح در مجلس» اصلاح شود. باتوجه به اینکه تعیین موارد نسخ صریح به موجب قوانین مصوب مجلس به عمل می‌آید، لذا پیشنهاد می‌شود بند (۶-۱) به این شرح «اعمال موارد نسخ صریح در مجموعه‌های قوانین تنقیح شده» اصلاح شود.

تبصره «۱» بند «۱» ماده (۳)

به نظر می‌رسد تبصره «۱» ماده (۳) خلاف اصول ۷۱ و ۷۳ قانون اساسی باشد و در این خصوص باید به همان ترتیب بند «۵-۱» عمل شود. همچنین در خصوص مصوبات دولت نیز این امر خلاف اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است. بر این اساس لازم است، لغو مقررات مغایر با قوانین، در صورت تشخیص این سازمان از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی به عمل آید. در عین حال می‌توان پیشنهاد کرد تا با تشکیل کمیته‌ای متشکل از وزیر دادگستری و دو وزیر به انتخاب هیئت وزیران با اجازه دولت، نسبت به پیشنهادات سازمان برای لغو یا اصلاح مقررات قوه مجریه به نحو لازم‌الاجرا اتخاذ تصمیم شود.

تبصره «۲» بند «۱» ماده (۳)

عبارت «دستگاه‌های حکومتی و عمومی» در تبصره «۲» بند «۱» ماده (۳) عبارت مناسبی نیست و عبارت «دستگاه حکومتی» کفایت می‌کند. همچنین منظور از عبارت «طرح قوانین جامع» در بند «۵» تبصره ۲ ماده (۳) نامشخص است و به تعریف نیاز دارد. بند «۶» ماده (۳) که نوعی الزام برای شورای نگهبان در خصوص استعلام مربوط ایجاد می‌کند، خلاف موازین قانون اساسی به نظر می‌رسد. نکته دیگر در ارتباط با این ماده اینکه مفاد بند «۸» ماده (۳) از حیث مشتبه شدن مفهوم «نظارت بر اجرای قوانین» با نظارتی که در صلاحیت مجلس شورای اسلامی یا دیگر نهادهای حکومتی است (برطبق قانون اساسی) قابل اجرا به نظر نمی‌رسد و بهتر است برای رفع شبهه عبارت «به مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های تخصصی مجلس» در انتهای این بند افزوده شود.

ماده (۸)

با توجه به مفاد ماده (۸) طرح پیشنهادی مبنی بر وابستگی سازمان به مجلس شورای اسلامی، انتخاب رئیس سازمان از سوی شورای عالی سازمان که نمایندگانی از قوه قضائیه و قوه مجریه نیز در آن عضو هستند، محل تأمل است. ماده (۸) می‌تواند به ترتیب زیر اصلاح شود:

«سازمان مؤسسه دولتی محسوب شده و دارای شخصیت حقوقی مستقل و وابسته به مجلس شورای اسلامی است. ارکان سازمان عبارتند از:

- هیئت امنا،
- ریاست سازمان،
- کمیسیون‌های تخصصی».

ماده (۹)

با عنایت به اینکه وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های شورای نگهبان در قانون اساسی احصا شده است و نمی‌توان به موجب قوانین عادی آن را تغییر داد، بند «و» ماده (۹) مغایر اصول مربوط به وظایف و اختیارات شورای نگهبان به نظر می‌رسد. لذا پیشنهاد می‌شود ماده (۹) به شرح زیر اصلاح شود:

«ماده (۹) - هیئت امنا مرکب از اعضای زیر است:

- الف) رئیس‌جمهور،
- ب) رئیس مجلس،
- ج) رئیس قوه قضائیه.

تبصره «۱» - معاون اول رئیس‌جمهور به نمایندگی از وی می‌تواند در جلسات شرکت نماید.

تبصره «۲» - رئیس سازمان دبیر هیئت امنا است که بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کند».

ماده (۱۶)

این ماده خلاف اصول کلی حقوقی از جمله اصل حاکمیت قانون و اصول متعدد قانون اساسی است. چرا که ممکن است حتی قانون منتشر نیز نشود، ولی دستگاه‌های حکومتی ملزم به اجرای آن شوند. لذا بهتر است برای رفع شبهه، عبارت «حق یا» از صدر این ماده حذف شود.

ماده (۲۱)

اصل ۱۳۸ قانون اساسی اختیار وضع آیین‌نامه را به دولت واگذار کرده است و صرفاً قوه مجریه را در زمینه وضع آیین‌نامه صالح دانسته است. بنابراین واگذاری اختیار تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون به رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر با روح قانون اساسی است. لذا پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، اختیار تصمیم‌گیری در خصوص موضوعات مندرج در ماده (۲۱) طرح مورد بررسی را به یکی از کمیسیون‌های ذی‌ربط خود تفویض کند.