

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع انرژی (انرژی اتمی - برق)»

مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۱۸

شماره چاپ:

۱۷۷۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۱۰/۴

نام دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۲۱۷۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۱۰/۲۱

مقدمه

یکی از معضلاتی که نظام تقنینی ما با آن روبرو است، وضعیت مبهم و عدم تعیین تکلیف قوانینی است که در رابطه با همان موضوعات، قوانین جدیدی به تصویب رسیده است، زیرا در غالب موارد قوانین جدید وضعیت قوانین سابق در آن زمینه را به صورت صریح مشخص ننموده اند و صرفاً به بیان عباراتی نظیر «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون نسخ می گردند» بسنده شده است. این امر باعث شده است که دست اندرکاران و مجریان قانون اعم از مردم و دستگاه های عمومی و اداری کشور در مقام اجرا دچار سردرگمی و تردید شوند و تکلیف خود در رعایت و اجرای قوانینی که در رابطه با یک موضوع وجود دارد را ندانند. همچنین از سوی دیگر این امکان وجود دارد که در برخی از موارد دو قانون در خصوص یک موضوع وجود داشته باشد و قانونگذار قصد داشته قانون اخیر جایگزین قانون پیشین باشد، ولی قانون اخیر، تمام احکام و قواعد ضروری در آن زمینه را مشخص ننموده باشد، که این امر نیز خود باعث نوعی چالش در اجرای قانون می باشد. از همین رو همواره دست اندرکاران قانونگذاری به دنبال حل این معضل از طریق تنقیح قوانین بوده اند.

در همین رابطه لازم به ذکر است که تنقیح قوانین اصطلاحاً به فرآیندی اطلاق می شود که در آن هر «مقرره» قانونی (اعم از کل یک ماده، تبصره، بند و امثال آن) و یا بخشی از یک مقرره قانونی با کلیه مقررات قانونی که صریحاً توسط مرجع صلاحیت دار نسخ نشده است، سنجیده و بررسی می گردد تا تعارضات احتمالی کشف و در صورت وجود تعارض بین مقرره اخیر با مقرره سابق بر اساس قواعد و اصول مسلم فقهی و حقوقی (از قبیل «احکام سابق و لاحق»، «عام و خاص»، «مطلق و مقید»، «مفهوم مخالف و موافق»، «احکام شرط» و مانند اینها) و همچنین با عنایت به دائمی و موقت بودن مقررات قانونی و نیز مرجع تصویب آن مقررات، قوانینی که از نظر مفاد و محتوا محملی برای اجرا ندارند و به اصطلاح نسخ ضمنی شده اند را به صورت صریح نسخ نماید؛ تا مجری قانون صرفاً با قوانین و مقررات لازم الاجرای بدون تعارض روبرو باشد. در همین راستا دو اقدام نیز صورت می پذیرد؛ یکی نسخ صریح مقررات قانونی که نسخ ضمنی نگردیده اند، لکن موضوعاً منتفی بوده و متروک شده اند و دوم شماره گذاری (کدگذاری) جدید قوانین نسخ نشده بعد از نسخ صریح قوانین غیر لازم الاجرا.

قانونگذار ما نیز در این خصوص مستثنا نبوده و به دنبال رفع این چالش در قانونگذاری و اجرای قوانین بوده است. به همین جهت «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۸۹/۳/۲۵) با هدف پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخ و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و مغایر با سایر قوانین و مقررات، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در همین راستا بررسی و بازبینی مجدد قوانین موجود در دستور کار قرار گرفت. به موجب جزء «۴» بند «۱» ماده (۳) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیئت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی، از وظایف معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در امور تنقیح محسوب شده است. همچنین می توان به اقداماتی نظیر شناسه گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن بعد از اقدامات تنقیحی، تهیه شناسنامه قوانین و... اشاره کرد که معاونت مزبور جهت تنقیح قوانین باید به آنها مبادرت ورزد. از جمله موضوعاتی که در همین راستا مورد توجه قرار گرفته است قوانین با موضوع انرژی (انرژی اتمی - برق) می باشد که در طرح پیش رو تحت عنوان «طرح اعلام نسخ قوانین با موضوع انرژی (انرژی اتمی - برق)» با هدف تعیین تکلیف قوانین با موضوع انرژی در دو حوزه برق و انرژی اتمی ارائه شده است که در اینجا به بررسی مفاد این طرح خواهیم پرداخت.

## بررسی طرح

طرح پیشنهادی در دو حوزه انرژی اتمی و برق جهت نسخ صریح برخی قوانین و مواد قانونی ارائه گردیده است. طرح مزبور با تفکیک حوزه انرژی اتمی از حوزه برق به ارائه فهرستی از برخی قوانین به صورت کلی و برخی از مواد متفرقه در قوانین متعدد جهت اعلام نسخ صریح پرداخته است. در بخش اول طرح که به حوزه انرژی اتمی اختصاص یافته است، قوانین مورد نظر جهت امر مذکور در دو فهرست ارائه گردیده‌اند. در فهرست اول تحت عنوان «قوانین منسوخ و منقضی شده» آن دسته از قوانینی جهت اعلام نسخ پیشنهاد گردیده‌اند که به وسیله قوانین اخیرالتصویب مورد نسخ ضمنی واقع شده‌اند. به عبارت دیگر قوانین جدید جایگزین قوانین سابق گردیده‌اند. در فهرست دوم مربوط به حوزه انرژی اتمی فهرستی تحت عنوان قوانین راکد ذکر گردیده است که در این فهرست قوانین متروک که مشتمل بر قوانین منقضی یا منتفی به واسطه اجرا می‌باشد ذکر شده‌اند. به عبارت دیگر این دسته از قوانین در حال حاضر موضوعیت ندارند. بخش دوم طرح مربوط به حوزه برق است. در این بخش از طرح نیز قوانین مورد نظر جهت اعلام نسخ در دو فهرست ارائه گردیده‌اند. در فهرست اول نظیر بخش قبل قوانینی که به صورت ضمنی، توسط قوانین جدید نسخ گردیده‌اند بیان شده‌اند و در فهرست دوم قوانین راکد که به واسطه اتمام اجرا و یا زمان اجرا موضوعیت نداشته و در حال حاضر منتفی یا منقضی گردیده‌اند، ذکر شده‌اند.

اما در خصوص طرح پیش رو صرفنظر از ضرورتی که در خصوص تنقیح و پالایش قوانین وجود دارد، نکاتی وجود دارد که متأسفانه نشانگر بی‌توجهی و عدم دقت تهیه‌کنندگان طرح در خصوص این موضوع است که ضمن بررسی ماهوی و شکلی طرح به این موارد اشاره خواهیم داشت:

## ایرادات ماهوی

۱. یکی از اصول مسلم قانونگذاری وضع قانون در چارچوب اختیارات می‌باشد که این اصل را اصل قانونیت یا صلاحیت می‌نامند. مطابق این اصل قانونگذار نمی‌تواند خارج از چارچوب صلاحیت خویش به قانونگذاری بپردازد. در مسئله تنقیح نیز همانگونه که بیان گردید، از جمله اصولی که در این خصوص باید مورد توجه متولی امر تنقیح باشد توجه به مسئله مرجع تصویب مقررات مورد نظر جهت تنقیح می‌باشد. اما در طرح حاضر این اصول به نحو بسیار بارزی نادیده گرفته شده است که نشانگر عدم آشنایی ابتدایی تدوین‌کنندگان طرح با اصول بنیادین قانونگذاری و صلاحیت‌های نهادهای ذیصلاح این امر و مفهوم تنقیح می‌باشد، زیرا در برخی ردیف‌ها مواردی جهت نسخ پیشنهاد شده است که خارج از صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. برای مثال می‌توان به ردیف (۳۴) از قسمت دوم حوزه انرژی اتمی اشاره کرد. به موجب این ردیف «سیاست‌های کلی نظام در حوزه انرژی» جهت اعلام نسخ پیشنهاد گردیده است! در حالی که مرجع تصویب سیاست‌های کلی نظام مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد و بدون شک همین مرجع نیز جهت تغییر، اصلاح و یا نسخ آن به صورت صریح یا ضمنی صالح می‌باشد. همچنین در این خصوص می‌توان به ردیف (۵۳) از قسمت دوم حوزه انرژی اتمی که «نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل سی‌ونهم قانون اساسی» را منسوخ اعلام کرده است، اشاره نمود. مشخص نیست تدوین‌کنندگان طرح بر پایه چه اصولی اعلام نسخ نظریات تفسیری شورای نگهبان را در چارچوب صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی محسوب نموده‌اند. بدون تردید این امر در صلاحیت خود شورای نگهبان است که می‌تواند به صورت صریح یا ضمنی با ارائه نظرات تفسیری جدید، نظر قبلی خود را تغییر داده و اصلاح کند.

۲. از جمله مسائل عمده دیگری که در خصوص طرح پیش رو وجود دارد، عدم تعیین جهت و مستمسک قانونی نسخ قوانین مذکور در طرح می‌باشد. به عبارت دیگر در هیچ‌یک از موارد مطرح شده جهت اعلام نسخ، هیچ اشاره‌ای به اینکه این موارد بر چه اساسی و مطابق کدام قانون و منطق حقوقی نسخ گردیده‌اند نشده است و طرح پیشنهادی صرفاً با بیان وجود تعارض و اعلام نسخ آنها، این موارد بلا تکلیف گذاشته است. به عبارت دیگر در هر مورد ضروری است که قوانین نسخ ذکر شده و مشخص گردد که هر قانون و یا ماده قانونی که به صورت ضمنی نسخ شده است، کدام قانون و یا ماده قانونی آن را نسخ نموده است.

۳. پیش‌تر در رابطه با تنقیح قوانین به این امر تصریح گردید که در جهت تنقیح قوانین و مقررات، علاوه بر نسخ صریح مقررات قانونی که نسخ ضمنی نگردیده‌اند، لکن موضوعاً منتفی بوده و متروک شده‌اند، باید اقدام به شماره‌گذاری (کد گذاری)

جدید قوانین نسخ نشده بعد از نسخ صریح قوانین غیر لازم‌الاجرا کرد (بند «۷» ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور)، که متأسفانه در طرح پیشنهادی این امر صورت نپذیرفته و از این جهت دچار ایراد اساسی می‌باشد.

## ایرادات شکلی

۱. از جمله مسائلی که در خصوص طرح پیشنهادی وجود دارد این است که بخشی از قوانین مذکور در طرح جهت اعلام نسخ (که بخش عمده‌ای از طرح را به خود اختصاص داده‌اند)، ضمن منسوخ بودن، محلی از اعراب برای قابلیت ارجاع و استفاده از آن و یا اجزای آن را ندارند، که از این بابت موضوع تنقیح قوانین قرار بگیرند، در این راستا می‌توان به برخی قوانینی که دارای ماهیت موقت هستند و پس از سپری شدن موعد مزبور خودبه‌خود منسوخ می‌باشند اشاره کرد؛ برای مثال می‌توان به ردیف‌هایی که در آنها برخی از مواد و فصول قوانین بودجه سنواتی سال‌های پیشین (حتی قانون بودجه سال ۱۳۳۷) جهت اعلام نسخ پیشنهاد گردیده است اشاره نمود. درحالی که استناد و اشاره به یک تبصره و یا بخشی از این‌گونه قوانین فارغ از توجه به اصالت کل آن مجموعه ابطال شده، نمی‌تواند راهکاری مطمئن برای تنقیح قوانین باشد. به عبارت دیگر استناد به اجزای یک کل، فارغ از توجه به اینکه آن کل از ماهیت استناد و قابلیت اعتبار خارج شده است، نمی‌تواند مستمسک صحیحی به نظر برسد. همچنین به‌عنوان نمونه‌ای دیگر در همین رابطه می‌توان به برخی قوانین برنامه توسعه (نظیر قانون برنامه سوم و چهارم توسعه) که در طرح پیش رو جهت نسخ پیشنهاد گردیده‌اند نیز اشاره کرد.

۲. به موجب ماده (۱۳۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طرح‌ها باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشند. بنابراین محتوای یک طرح باید متناسب با عنوان آن طرح بوده و نمی‌توان در ذیل یک عنوان مشخص موادی را مطرح نمود که فاقد ارتباط منطقی با عنوان طرح هستند. اما در خصوص این طرح باید گفت، عنوان طرح صرفاً «اعلام نسخ قوانین با موضوع انرژی» می‌باشد، لکن طرح پیش رو در بسیاری از موارد، از قوانینی نام برده شده که به لحاظ موضوعی هیچ ارتباطی با حوزه انرژی ندارند. البته هرچند برخی از مواد آنها مرتبط می‌باشد، اما قوانین مزبور به دنبال تنظیم موضوعات دیگری بوده‌اند. نظیر قوانین برنامه اول، سوم و چهارم توسعه، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون تأسیس وزارت جهاد کشاورزی، قوانین بودجه سالیانه و ... در نتیجه باید گفت مفاد طرح چیزی فراتر از صرف اعلام نسخ قوانین با موضوع انرژی می‌باشد، که بدون شک مغایر ماده (۱۳۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۳. از اشکالات عمده دیگر طرح، ایرادات ساختاری و شکلی می‌باشد. بجز تفاوت‌هایی که در تقسیم‌بندی‌های جداول ارائه شده در هر قسمت وجود و بر ابهام طرح می‌افزاید، برای مثال به چند مورد از این ایرادات اشاره خواهد گردید:

**الف)** در برخی از ردیف‌ها موادی از یک قانون به‌عنوان منسوخ ذکر شده و در کنار آن بیان گردیده که «بقیه مواد معتبر است». درحالی که در برخی ردیف‌ها چنین عبارتی به کار برده نشده است، که این امر می‌تواند موجبات ابهام را در این موارد فراهم نماید. برای مثال در ردیف ۱۴ فهرست قوانین نسخ شده ضمنی در حوزه برق، مواد (۹) و (۱۰) قانون تأسیس وزارت نیرو جهت نسخ اعلام گردیده و در کنار مواد مزبور قید شده که «سایر مواد معتبر است»، ردیف ۹ همین فهرست نیز به همین صورت می‌باشد. در حالی که در سایر موارد در ستون مربوط به ماده منسوخ این عبارت در کنار مواد اعلام شده جهت نسخ بیان نگردیده و لذا مشخص نیست که در سایر موارد مقصود این است که سایر مواد قانون نیز فاقد اعتبار است یا خیر؟

**ب)** در برخی ردیف‌های فهرست‌های ارائه شده، در ستون مشخص‌کننده ماده منسوخ، به هیچ ماده و یا عبارت «کل قانون» اشاره‌ای نشده است و صرفاً در ستون مربوط به‌عنوان قانون، قانون مورد نظر ذکر شده است. قاعدتاً در این موارد باید کل قانون مزبور جهت اعلام نسخ مورد نظر باشد و لکن در بسیاری از موارد به این امر که کل قانون نسخ می‌گردد تصریح شده و در سایر موارد اشاره نشده است. این عدم وحدت سیاق در موارد سکوت ابهام ایجاد می‌نماید.

**ج)** همچنین در برخی موارد نسخ یک قانون خاص به‌صورت کلی بدون مشخص نمودن مواد خاصی در چندین نوبت به‌صورت تکراری تصریح شده است نظیر قانون برنامه چهارم توسعه که سه مرتبه ذکر شده است که ضرورت آن مشخص نیست.

**د)** لازم به‌ذکر است که مسئله عدم وجود ترتیب واحد و یکسان در جدول‌ها و فهرست‌های ارائه شده نیز همان‌گونه که در ابتدا عنوان گردید ابهامات فراوانی را به‌وجود آورده است. صرفاً برای مثال می‌توان به این مورد اشاره کرد که در ردیف‌های ۲۹ الی ۳۸ فهرست قوانین را که در حوزه انرژی اتمی، مواد مورد نظر جهت اعلام نسخ در ستون مربوط به‌عنوان قانون و در کنار

عناوین قوانین مورد نظر ذکر شده، در حالی که یکی از ردیف‌های جدول به‌طور خاص به تعیین مواد منسوخ اختصاص یافته است. جالب اینکه در ادامه این موارد در ردیف ۳۹ ماده مورد نظر جهت اعلام نسخ در ستون مربوطه ذکر شده و دوباره در ردیف‌های بعدی همان ترتیب قبلی مورد استفاده واقع شده است و در فهرست‌های دیگر هم این ناهماهنگی وجود دارد. این موارد صرفاً نمونه‌های بسیار بدیهی از ایرادات شکلی طرح پیش‌رو است که بدون شک با اندکی دقت می‌توان موارد بسیاری از این قبیل موارد را برشمرد.

۴. مسئله دیگری که در رابطه با طرح مزبور وجود دارد این است که این طرح در مقام احصای تمامی قوانینی است که تا به حال به تصویب رسیده و به نوعی با موضوع انرژی در ارتباط بوده و با تصویب قوانین بعدی به‌صورت ضمنی نسخ و یا بلاموضوع و منتفی گردیده‌اند، بدون اینکه به موجب قوانین اخیر به‌صورت صریح مورد نسخ واقع گردیده باشند. بدون شک بررسی و اظهارنظر کارشناسی درخصوص این امر مستلزم صرف وقت و انرژی فراوانی است. به‌عبارت دیگر اظهارنظر کارشناسی درخصوص این طرح مستلزم آن است که در مرحله اول کلیه قوانین مصوب مجلس از ابتدای قانونگذاری در کشور مورد بررسی قرار گیرند تا بتوان به آن دسته از قوانینی که با موضوع انرژی مرتبط می‌باشند پی برد و در گام بعدی به بررسی تک تک این موارد چه از بعد محتوایی و چه از لحاظ این مسئله که آیا تمامی احکام و جوانب امر در قوانین اخیرالتصویب بیان گردیده‌اند یا خیر پرداخت. بر این اساس چنانچه طرح پیشنهادی بخواهد توسط مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد باید فرصت کافی در اختیار این مرکز برای این امر قرار گیرد و انجام این مهم در فرصت کوتاه امکانپذیر نیست.

### نتیجه‌گیری

در آخر باید گفت آنچه از رویکرد قانون تدوین و تنقیح قوانین برمی‌آید، مقصود از تنقیح قوانین، اقداماتی است که در جهت جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین باید صورت گرفته تا بدین طریق، تعارضات، تشابهات، ناسخ و منسوخ و... مشخص گردند. این درحالی است که به‌نظر می‌رسد طرح پیشنهادی بدون توجه به حداقل معیارهای مربوط به قانونگذاری و اصول حاکم بر تنقیح تهیه شده است. ایرادات طرح که برخی از آنها در این گزارش مورد اشاره قرار گرفت، جملگی می‌تواند بیانگر نبود یک بررسی کارشناسی در خصوص طرح مزبور باشد که بدون شک با بررسی بیشتر، ایراداتی از این دست در طرح مزبور اندک نخواهد بود. به‌عبارت دیگر این طرح با عدم توجه به فلسفه و مفهوم «تنقیح» قوانین و اصول حاکم بر این امر نمی‌تواند برآورنده مقصود قانونگذار از امر تنقیح باشد. بنابراین شایسته است با توجه به عدم جامعیت طرح پیشنهادی و نقص تنقیح صورت گرفته و نظر به اینکه اصلاح طرح پیشنهادی مستلزم بررسی و مطالعه کلیه قوانین از ابتدای دوره قانونگذاری در کشورمان و سپس پیدا کردن ناسخ و منسوخ در آنها بوده و انجام این کار به نحو احسن و با توجه به اشکالات متعددی که این طرح با آن مواجه است، نیازمند فرصت و توان کارشناسی فراوان است، طرح پیشنهادی در کلیات رد گردد.