



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»
(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

«لایحه تنظیم برخی از احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» که در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۵ اعلام وصول شده بود، سرانجام در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و در راستای اصل نود و چهارم قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لکن شورای نگهبان فارغ از تصریح به وجود اشکالات و ابهامات متعدد در این مصوبه، کلیت آن را مغایر اصول هفتاد و چهارم و هفتاد و پنجم قانون اساسی قلمداد کرد. در این گزارش به بررسی این ایراد و برخی راهکارهای پیشنهادی جهت رفع آن پرداخته می‌شود.

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال چهارم
 (در دوره دهم با
 شماره ثبت ۳۲ است)

شماره ثبت:

۶۲۱

شماره چاپ:

۱۶۰۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۸/۱۹

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۴۵۶۸-۱۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۴/۲۰

بررسی ایراد شورای نگهبان

مطابق اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به مصوبه حاضر (نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۹)، به دلیل اینکه لایحه دولت (فارغ از اصلاحات و الحاقات متعددی که نسبت به آن وارد شده است) مجموعاً در قالب (۵۰) ماده به تصویب رسیده است، لکن علاوه بر این مواد، مجلس قریب به (۷۰) ماده نیز بدان الحاق نموده است باعث شده تا ماهیت مصوبه مجلس با لایحه دولت تفاوت فاحشی داشته باشد. با این توضیح که به نظر شورای نگهبان تغییراتی که مجلس نسبت به لایحه دولت اعمال نموده فراتر از اصلاحاتی است که مجلس حق دارد در مقام تصویب قانون نسبت به لوایح دولت اعمال نماید. به عبارت دیگر به نظر این شورا، مجلس در مقام تصویب لوایح دولت به اندازه‌ای صلاحیت جرح و اصلاح لایحه دولت را دارد که این اصلاحات ماهیتاً با مقتضی و هدف لایحه دولت در تعارض نباشد و این حد از تغییرات به صورت عرفی مشخص می‌گردد و در خصوص مصوبه حاضر تغییرات ایجاد شده فراتر از میزان مجاز می‌باشد. لازم به ذکر است که از دیدگاه شورای نگهبان اگر چه مطابق اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی به صورت تلویحی اصلاحات مجلس و نمایندگان نسبت به لوایح دولت به صورت مشروط پذیرفته شده است اما این اصلاحات نیز نمی‌تواند با اهداف مدنظر جهت ارائه لایحه دولت در تعارض باشد.

البته لازم به ذکر است که هر چند شورای نگهبان به ایرادهای مواد مصوبه حاضر ورود نیافته است، لکن به طور ضمنی به وجود اشکالات و ابهامات متعدد در آن تصریح کرده است؛ لذا فارغ از لزوم رفع ایراد کلی شورای نگهبان لازم است ایرادات و مغایرت‌های مصوبه با قانون اساسی (علیرغم تصریح به چنین ایرادهایی در گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس) مورد توجه قرار گیرند.

شایان ذکر است همان‌طور که در گزارش کلیات راجع به این لایحه گفته شد،^۱ احکام تجمیع‌شده در این لایحه، اولاً فاقد نشانی از قانون اصلی‌ای که از آن برگزیده شده‌اند، می‌باشند؛ ثانیاً معلوم نیست که مفاد پیشنهادی قرار است کدام قانون یا قوانین را اصلاح کنند یا به کدام قانون یا قوانین الحاق شوند. بدین ترتیب، این لایحه واجد ایرادات اساسی در نحوه تنظیم - دست‌کم به لحاظ شکلی از حیث قواعد حاکم بر قانون‌نویسی صحیح - است. ثالثاً براساس ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند... و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشند». همین حکم در خصوص لوایح قانونی در ماده (۱۳۵) قانون مزبور مورد تصریح قرار گرفته است. بر این اساس، لازم است عنوان طرح و یا لایحه مشخص بوده و دارای موادی متناسب با عنوان باشند. عنوان لایحه موضوع این گزارش، «لایحه تنظیم برخی از احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» است که از این عنوان استفاده می‌شود که باید مواد این لایحه دارای ماهیت برنامه‌ای باشند. علاوه بر این، یکی از عناصر ذاتی ماهیت برنامه‌ای داشتن لایحه، موقت بودن احکام لایحه است؛ حال آنکه چنین خصوصیتی در این لایحه دیده نمی‌شود و بلکه به تصریح مقدمه این لایحه، «احکام دائمی برنامه‌ها» در این لایحه گردآوری شده است و این یک تناقض درونی است؛ زیرا برنامه اصولاً باید موقتی باشد و نمی‌توان احکام برنامه را دائمی تلقی کرد. در هر صورت فارغ از اینکه چنین نظری در خصوص محدودیت صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تغییر و اصلاح لوایح دولت محل تأمل است، لکن با توجه به صدور این نظر به‌منظور رفع ایراد شورای نگهبان پیشنهادهای ذیل قابل ارائه است.

نتیجه‌گیری

یکی از عناصر ذاتی قانون «برنامه» را می‌توان «موقتی بودن» آن دانست؛ لذا حکم برنامه‌ای لزوماً و ذاتاً باید موقت باشد. همان‌طور که نباید در قوانین برنامه‌ای، حکمی با ماهیت غیربرنامه‌ای (دائمی) آورد، نباید در قوانین غیربرنامه‌ای نیز حکم برنامه‌ای آورد. در غیر این صورت، براساس مواد (۱۳۱) و (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، چنین طرح یا لایحه‌ای که ماهیت عنوان آن با ماهیت مفادش متناسب نباشد، مخالف با آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد. به‌طور کلی احکام این لایحه از دو حال خارج نیستند: یا ماهیت برنامه‌ای دارند که باید ضمن لایحه برنامه تقدیم مجلس شود و یا ماهیت برنامه‌ای ندارند که باید اصول قانونگذاری در خصوص آنها به این شرح رعایت شود: اولاً طبق مواد (۱۲۱) (بند «د») و (۱۸۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، اصلاح و تصویب قوانین برنامه نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد. در صورتی که احکام برنامه پنجم در زمان اعتبارشان در این لایحه اصلاح شوند، باید نصاب مذکور رعایت شود و یا اینکه به صراحت، زمان اعتبار احکام این لایحه از زمان پایان اعتبار قانون برنامه پنجم اعلام شود. ثانیاً از آنچه گفته شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که تبدیل لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور به قانون، به شکل‌گیری قانونی هم‌وزن قوانین برنامه توسعه پیشین منجر خواهد شد و نظام حقوقی کشور را که هم‌اکنون نیز به دلیل ناکامی در به انجام رساندن فرآیند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، آشفته و مبهم است، بیش از پیش مغشوش خواهد کرد. این روش قانونگذاری، به آسیب‌هایی همچون تورم قوانین و پراکندگی قانونگذاری منجر خواهد شد که آسیب‌های جدی برای تحقق حاکمیت قانون در کشور محسوب می‌شود.

با توجه به نکات پیش‌گفته و عدم توجه کافی به موارد فوق و نظر به ایرادات، اشکالات و ابهامات ماهوی و متعدد شورای

۱. گزارش «ظهارنظر کارشناسی درباره لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور (کلیات)»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۲۲۰۱۴۵۶۸.

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۱۴.

نگهبان و برگشت مصوبات فوق به مجلس توصیه می‌شود بررسی این لایحه از دستور مجلس خارج شده و با در نظر گرفتن پیشنهادهای مطرح شده در قسمت پایانی گزارش، مفاد لایحه مجدداً در قالب لوایح یا طرح‌های جداگانه تدوین، ارائه، بررسی و احیاناً تصویب شوند.

پیشنهادها

با توجه به نکات فوق، جهت تعیین تکلیف این لایحه (رفع ایرادات شورای نگهبان) موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. برای هر ماده یا مجموعه مواد انتخاب شده به عنوان احکامی با ویژگی دائمی، در قانون حاکم مرتبط جایابی شده و با نظر کارشناسی دستگاه‌های مربوط، در قالب اصلاحیه یا الحاقیه به قانون مربوط به صورت طرح یا لایحه ارائه شود.
 ۲. هر یک از پیش‌نویس‌های مربوط توسط نهادهای ذیصلاح از حیث نسبت مفاد پیشنهادی با قوانین موجود (مسائل تنقیحی)، کنترل شود. با توجه به در دسترس نبودن قوانین جامعی که قرار بوده محصول فرآیند تدوین و تنقیح قوانین در کشور باشند، توجه به این راهکار، ضرورتی مضاعف دارد.
 ۳. در تدوین لایحه برنامه ششم توسعه - که متعاقباً انجام خواهد شد - تلاش شود لایحه مذکور حاوی احکامی واضح، اثربخش، سازگار با دیگر اجزای نظام حقوقی و واجد خصایص برنامه‌ای (از جمله موقتی بودن) باشد.
 ۴. با توجه به از دست رفتن زمان مفید بررسی لایحه برنامه ششم و عدم ارائه آن تا این لحظه به مجلس و نظر به برنامه‌ای بودن برخی از مواد و احکام «لایحه تنظیم برخی از احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، شایسته است مجلس بررسی مجدد این لایحه را متوقف نموده و به این ترتیب، دولت می‌تواند آن دسته از احکام را که در لایحه مذکور مورد نیاز است و واقعاً ماهیت برنامه‌ای دارند را در قالب لایحه برنامه ششم توسعه به مجلس ارائه دهد.
 ۵. در صورت تأکید و اصرار بر مصوبه موجود در خصوص این لایحه که توسط شورای نگهبان کلیات آن با ایراد مواجه شده است و ناظر به رفع برخی ایرادات بیان شده توسط شورای محترم نگهبان می‌توان پیشنهادهای ذیل را ارائه کرد:
 - اول: حذف تمامی مواد الحاقی و تصویب آن دسته از مواد لایحه که ماهیت برنامه‌ای دارند به همراه رفع ایرادهای اساسی مواد لایحه و ارائه آن به صورت الحاق به برنامه ششم توسعه و یا به صورت قانونی مجزا.
 - دوم: حذف تمامی مواد الحاقی و تصویب مواد لایحه به صورت تنقیحی (قرار گرفتن هر ماده در قانون مربوط به خود) به همراه رفع ایرادهای اساسی مواد لایحه.
 - سوم: حذف آن دسته از مواد الحاقی که اختلاف ماهوی فاحش با مواد و شاکله لایحه دارند و نیز تصویب مواد لایحه و مواد الحاقی موردنظر به صورت تنقیحی به همراه رفع ایرادهای اساسی مواد لایحه.
- در مجموع شایان ذکر است همان‌طور که در گزارش («اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور (کلیات)» شماره مسلسل ۲۲۰۱۴۵۶۸، تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۱۴) رد کلیات این لایحه و عدم بررسی آن توسط مجلس گذشته مورد پیشنهاد بود؛ در حال حاضر نیز با توجه به از دست رفتن زمان مفید بررسی لایحه برنامه ششم و عدم ارائه آن تا این لحظه به مجلس و نظر به برنامه‌ای بودن برخی از مواد و احکام «لایحه تنظیم برخی از احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، از دستور خارج کردن این لایحه و عدم بررسی مجدد آن و بازگرداندن به دولت قابل پیشنهاد است تا دولت آن دسته از مواد مورد نیاز خویش را که ماهیت برنامه‌ای دارند در قالب لایحه برنامه ششم به مجلس تقدیم نماید و برای سایر احکام مورد نیاز، آنها را در قالب لوایحی جداگانه به‌عنوان اصلاحیه یا الحاقیه به قانون مربوط، ارائه نماید.