

سلسله نشست‌های

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

دستاوردها، ظرفیت‌ها و چشم‌اندازها

عنوان پژوهش

الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری مبتنی بر
ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۹۰۰۰۱۵

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۲/۲۴



فهرست مطالب

موضوع نشست.....	۲
مقدمه.....	۴
۱- اصل ۱۵۸ قانون اساسی و ارتباط بین قوه‌ی قضائیه با قوه‌ی مجریه در ارتباط با تهیه‌ی لوایح قضایی.....	۵
۲- اصل ۷۶ قانون اساسی و حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در انجام تحقیق و تفحص.....	۵
۳- اصل ۸۶ قانون اساسی و حدود مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس شورای اسلامی.....	۶
۴- اصل ۶۰ قانون اساسی و حدود اعمال قوه‌ی مجریه توسط رئیس جمهور و وزرا.....	۶
۵- اصل ۱۲۴ قانون اساسی و ایجاد سازمان‌های اداری.....	۷
۶- اصل ۱۳۸ قانون اساسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین عادی.....	۷
۷- الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس شورای اسلامی و نسبت آن با اصل ۸۸ قانون اساسی.....	۸
تحلیل وضعیت نظام قانون‌گذاری ایران مبتنی بر سیاست‌های کلی قانون‌گذاری.....	۱۱
۱- سابقه‌ی قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران.....	۱۱
۲- ابهامات موجود در حوزه‌ی قانون‌گذاری در کشور.....	۱۲
۳- تحلیل محتوایی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری.....	۱۳
۴- ضرورت تحلیل مفاهیم بنیادین در عرصه قانون‌گذاری.....	۱۵
۵- لزوم تبیین دقیق حدود و وظایف قوا.....	۱۶
۶- اختیارات و وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۱۷
۷- عدم تعیین سلسله مراتب قانون‌گذاری در ساختار حقوقی.....	۱۸
۸- وجود قوانین متعارض.....	۱۹
۹- نواقص موجود در نحوه قانون‌گذاری.....	۱۹
۱۰- ضرورت توجه به نظرات کارشناسی در فرآیند قانون‌گذاری.....	۲۱
۱۱- ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ احترام به قانون.....	۲۲
تحلیل حقوقی مفاد سیاست‌های کلی قانون‌گذاری.....	۲۵
۱- ابهامات مرتبط با مفهوم موازین شرع.....	۲۶
۲- مبنای تبدیل موضوعات فقهی به قانون.....	۲۸
۳- چالش‌های ارزیابی قوانین موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی.....	۲۹
۴- جایگاه نظارت بر عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی.....	۳۱
۵- پیش‌بینی سازکار جهت تطبیق قوانین با سیاست‌های کلی.....	۳۲
۶- تعدد مراجع قانون‌گذاری و آثار آن.....	۳۳
۷- حدود اختیارات مجلس در خصوص تغییر لوایح دولت، به‌ویژه لایحه بودجه.....	۳۴
ظرفیت‌های قانون اساسی در خصوص اصلاح و ارتقاء فرآیند قانون‌گذاری.....	۳۷

موضوع نشست

الزامات تحقق سیاست های کلی نظام قانون گذاری مبتنی بر ظرفیت های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱

۱. اصول مرتبط و متناظر با قانون گذاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران:
 - ۱- اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»
 - ۲- اصل ۵۸ قانون اساسی: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می گردد»
 - ۳- اصل ۵۹ قانون اساسی: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»
 - ۴- اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند.»
 - ۵- اصل ۷۲ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»
 - ۶- اصل ۷۳ قانون اساسی: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان، در مقام تمیز حق از قوانین می کنند نیست.»
 - ۷- اصل ۸۵ قانون اساسی: «سیمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»
 - ۸- اصل ۹۴ قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول و نظر انطباق بر موازین اسلام

مدعوین
 دکتر عباسعلی کدخدایی
 دکتر حسین میر محمد صادقی
 دکتر لمیا جنیدی
 دکتر ابوالفضل درویشوند
 مکان برگزاری: دانشگاه تهران
 زمان برگزاری: ۱۳۹۸/۷/۱۵

و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

۹- اصل ۹۶ قانون اساسی: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»

۱۰- اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۱۱- اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و اگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.»

مقدمه

یکی از موضوعاتی که در اصول متعدد قانون اساسی به آن پرداخته شده است مربوط به نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران است. به‌طور کلی پیش‌بینی نظام قانون‌گذاری در قوانین اساسی، در راستای احصای انحصاری مراجع شایسته‌ی قانون‌گذاری است و در زمانی که این نظام مورد خدشه قرار گیرد و خارج از چارچوب قانون اساسی، مراجع دیگری اقدام به وضع قانون نمایند انتظاری جز بی‌نظمی و قانون‌گریزی توسط مردم را نباید داشت. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موجب اصل ۷۱، مرجع انحصاری وضع قانون، مجلس شورای اسلامی است و این نهاد می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. البته مطابق با اصول ۴ و ۷۲ قانون اساسی، کلیه‌ی قوانین و مقررات باید مبتنی بر موازین اسلامی باشد. با این وجود در نظام حقوقی ایران، برخی از نهادها اقدام به وضع مقرر و قانون نموده که این امر منجر به دخالت در امر تقنین است. یکی دیگر از چالش‌هایی که نظام قانون‌گذاری در ایران با آن روبرو است، کثرت قوانین است که به لحاظ شکلی، عنوان قانون بر آنها صدق می‌شود ولی یا فاقد ضمانت اجرا هستند و یا بستری برای اجرای آنها پیش‌بینی نشده است؛ موضوعی که در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تحت عنوان تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری مورد تأکید قرار گرفته است. با توجه به مطالب پیش‌گفته و دیگر چالش‌هایی که در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مورد توجه و شناسایی قرار گرفته است، شناسایی ظرفیت‌ها و تبیین مبانی و اصول حاکم بر این امر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران امری ضروری است. از همین‌رو نشست علمی، تحت عنوان «الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبتنی بر ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» با حضور جناب آقای دکتر عباسعلی کدخدایی، جناب آقای دکتر حسین میر محمد صادقی، سرکار خانم دکتر لعلیا جنیدی و جناب آقای دکتر ابوالفضل درویشوند در دانشگاه تهران برگزار شد. از جمله مباحث مطرح شده در این نشست می‌توان به چالش‌های روابط میان قوا در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر قانون اساسی، تحلیل وضعیت نظام قانون‌گذاری ایران مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و تحلیل حقوقی مفاد این سیاست‌ها اشاره نمود.

چالش‌های روابط میان قوا در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر قانون اساسی (دکتر حسین میر محمد صادقی)^۱

نکاتی که من می‌خواستم در ارتباط با این نشست و سیاست‌های کلی قانون‌گذاری اشاره بکنم این است که برخی از اصول قانون اساسی در طی چهل سالی که از تصویب قانون اساسی می‌گذرد با بحث‌ها و چالش‌هایی مواجه بوده است. به عنوان مثال می‌توان به اصولی که در ارتباط با وظایف و اختیارات قوای حاکم در جمهوری اسلامی اشاره کرد:

۱- اصل ۱۵۸ قانون اساسی^۲ و ارتباط بین قوه قضائیه با قوه مجریه در ارتباط با تهیه لوایح قضایی

به عنوان نمونه در اصل ۱۵۸ قانون اساسی یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی تعیین شده است. اما در دوره تصدی آیت الله هاشمی شاهرودی به‌عنوان رئیس قوه قضائیه، در اجرای این اختیار قانونی، بین قوه قضائیه و قوه مجریه چالش‌هایی به وجود آمد.

۲- اصل ۷۶ قانون اساسی^۳ و حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در انجام تحقیق و تفحص

یک موضوع دیگر اصل ۷۶ قانون اساسی است. هرچند در اصل ۷۶ قانون اساسی مقرر شده: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» با این وجود در یکی از ادوار مجلس شورای اسلامی در ارتباط با اینکه مجلس به استناد این اصل می‌تواند در خصوص پرونده‌های قضایی نیز تحقیق و تفحص نماید یا خیر؛ بحث‌هایی مطرح بود.

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی و معاون قوانین مجلس شورای اسلامی.

۲. اصل ۱۵۸ قانون اساسی: «وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است:

۱- ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم.

۲- تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی.

۳- ...

۳. اصل ۷۶ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.»

۳- اصل ۸۶ قانون اساسی^۱ و حدود مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس شورای اسلامی

حدود اجرای اصل ۸۶ قانون اساسی نیز که ناظر به مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس شورای اسلامی است، در یکی از ادوار مجلس شورای اسلامی بحث برانگیز شده بود. این موضوع باعث شد برای اینکه اختلافات بین دو قوه قضاییه و مقننه حل شود یک هیئت تشکیل شود. اعضای این هیئت متشکل بود از برخی از نمایندگان مجلس و افرادی که مرحوم آیت الله هاشمی شاهرودی انتخاب کردند. بنده نیز از طرف رئیس قوه قضاییه در این هیئت حضور داشتم.

۴- اصل ۶۰ قانون اساسی^۲ و حدود اعمال قوه مجریه توسط رئیس جمهور و وزرا

یکی از اصول قانون اساسی که در ارتباط با اعمال قوه مجریه است، اصل ۶۰ قانون اساسی است. این اصل در سیاست های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی توسط مقام معظم رهبری مورد تصریح قرار گرفته است. طبق این سیاست ها مقنن عادی باید نسبت به تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان تعیین تکلیف نماید.^۳ همچنین یکی از مسایل اختلافی بین دولت و مجلس در ارتباط با میزان دخل و تصرف نمایندگان در لوائح ارسالی از سوی دولت به مجلس است. به عنوان نمونه می توان به لایحه بودجه اشاره کرد. مجلس باید حدود و ثغور میزان تغییر لایحه بودجه توسط نمایندگان را مشخص نماید تا ارقام بودجه در لایحه به طور کلی تغییر نکند. البته شورای نگهبان نیز در این ارتباط نظر تفسیری دارد.^۴

۱. اصل ۸۶ قانون اساسی: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رای خود کاملاً آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند تعقیب یا توقیف کرد.»

۲. اصل ۶۰ قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.»

۳. بند (۸) سیاست های کلی نظام قانون گذاری: «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان های اداری، از طریق تصویب قانون.»

۴. نظر تفسیری شماره: ۵۱۴۶ / ۲۱ / ۷۸ مورخ ۲۴ / ۵ / ۱۳۷۸ شورای نگهبان در پاسخ به استفسار رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به امکان اصلاح قانون بودجه از طریق ارائه «طرح»: «ریاست محترم مجلس شورای اسلامی عطف به شماره ۳۰۴۴-ق مورخ ۲۵ / ۲ / ۷۸ موضوع در جلسات شورای نگهبان مطرح و نظر شورا بدین شرح اعلام می گردد: نظر به اینکه عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است

۵- اصل ۱۲۴ قانون اساسی^۱ و ایجاد سازمان‌های اداری

یکی دیگر از اصول قانون اساسی که لازم است مجلس در ارتباط با آن قانون‌گذاری و رفع ابهام نماید، اصل ۱۲۴ قانون اساسی است. این اصل نیز در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مورد تصریح قرار گرفته است. مجلس باید وظایف دولت و مجلس را در ارتباط با هر گونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری، از طریق تصویب قانون، تعیین تکلیف نماید. به‌عنوان نمونه اخیراً پیشنهاد تجزیه وزارت‌خانه صنعت، معدن و تجارت به وزارت‌خانه تجارت و بازرگانی داده شده است. از جمله سؤالات و ابهامات پیرامون این موضوع آن است که آیا باید از سوی دولت یک وزیر به مجلس معرفی شود یا دو وزیر؟

۶- اصل ۱۳۸ قانون اساسی^۲ و تطبیق مصوبات دولت با قوانین عادی

یکی دیگر از موضوعات مهمی که امروز در ارتباط با نظام قانون‌گذاری و مسایل پیرامون آن مطرح است، خلاء قانونی نسبت به تطبیق مصوبات برخی از نهادها با مصوبات

باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود. ۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست. ۲- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد. ۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیآورده است. ۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»

۱. اصل ۱۲۴ قانون اساسی: «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی اداره هیأت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به عهده خواهد داشت.»

۲. اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های مشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

مجلس شورای اسلامی است. این موضوع نیز در سیاست های کلی نظام قانون گذاری مورد اشاره واقع شده است.^۱ طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی رئیس مجلس باید مصوبات دولت را با قوانین عادی بررسی نماید که در حال حاضر رییس مجلس برای انجام این هیئت تطبیق مصوبات را که در مجلس شورای اسلامی تشکیل می شود به عنوان نهاد مشورتی دارد و زیر نظر ایشان فعالیت می کند. این هیئت مصوبات دولت را بررسی می کند و اگر با قانون عادی مغایر بود به دولت اعلام می کند تا آن مصوبه را اصلاح کنند. اما نظارت رئیس مجلس بر مصوبات سایر نهادها به علت فقدان قانون محل بحث است. به عنوان مثال یکی از مواردی که در حال حاضر در این رابطه مطرح است، مصوبه‌ی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در رابطه با اجرای طرح ساماندهی دانشگاه تهران است.^۲ یکی از سؤالاتی که در ارتباط با این مصوبه مطرح شده این است که آیا رئیس مجلس شورای اسلامی و به تبع آن هیئت تطبیق مصوبات، می تواند مصوبه‌ی شورای عالی شهرسازی و معماری ایران را بی اعتبار اعلام بکنند یا خیر؟

۷- الزام رئیس جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس شورای اسلامی و نسبت آن با اصل ۸۸ قانون اساسی^۳

یکی از مصوبات مجلس شورای اسلامی که بین قوای مجریه و مقننه ابهام ایجاد کرده است، قانون الحاق موادی به قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۷/۴/۵ است. به موجب ماده ۲۳۷ این قانون: «رئیس جمهور و هر یک از وزرا موظف

۱. بند ۵ سیاست های کلی نظام قانون گذاری مصوب ۱۳۹۸/۷/۶: «تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین نامه، تصویب نامه و بخشنامه موضوع اصل ۱۳۸، ...»

2. <https://dotic.ir/news/5803>

۳. اصل ۸۸ قانون اساسی: «در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سوال کنند، رئیس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتاد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.»

هستند در مردادماه هر سال براساس برنامه های ارائه شده در زمان تشکیل دولت و اخذ رأی اعتماد وزراء اسناد و قوانین بالادستی و شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود، که هیأت رئیسه مجلس تعیین می‌کند، گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده خود را به صورت کمی و مقایسه‌ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند.» البته رئیس‌جمهور محترم در این زمینه معترض بودند و شکایت خودشان را نیز نزد مقام معظم رهبری مطرح کردند. بعد از آن رهبری معظم موضوع را به هیئت حل اختلاف قوا ارجاع دادند. هیئت حل اختلاف قوا (که جناب آقای دکتر کدخدایی و بنده نیز در جلسه مربوطه حضور داشتیم) اعلام کردند که رئیس‌جمهور در ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس شورای اسلامی مختار است و به نفع رئیس‌جمهور رأی داده شد. البته نظر هیئت، چندان نظر درستی نبود.

لازم به ذکر است به‌رغم اینکه طبق اصل ۸۸ قانون اساسی در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سوال کنند، این اشخاص در برابر مجلس مسئولیت دارند، ولی این موضوع با ارائه گزارش منظم سالانه متفاوت بود. در هر حال چون مصوبه‌ی هیئت حل اختلاف قانونی است، مصوبه‌ی قبلی مجلس شورای اسلامی کان‌لم یکن تلقی می‌شود. البته چون این مصوبه به تأیید شورای نگهبان رسیده بود و جنبه‌ی قانونی پیدا کرده بود نمی‌توان گفت که این مصوبه خلاف قانون اساسی است. هرچند اگر بنده در سمت نمایندگی مجلس بودم آن قانون را به این نحو تصویب نمی‌کردم. در نهایت این موضوع، یکی از مباحثی بود که با اصل ۸۸ قانون اساسی در ارتباط بوده و باعث اختلاف بین دو قوه‌ی مجریه و مقننه شده بود.

بنابراین در جمع‌بندی صحبت‌هایم باید بیان کنم علی‌رغم گذشت چهل سال از تصویب قانون اساسی و اجرای اصول مختلف آن، اصولی که در ارتباط با تنظیم روابط قوای

سه گانه می باشد، واجد ابهام است و این موضوع در سیاست های کلی قانون گذاری که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است نیز وجود دارد. طبعاً برگزاری چنین نشست هایی در جهت رفع ابهامات می تواند مؤثر باشد تا شاهد اجرای کامل، دقیق و صحیح قانون اساسی باشیم.

تحلیل وضعیت نظام قانون‌گذاری ایران مبتنی بر سیاست‌های

کلی قانون‌گذاری

(دکتر عباسعلی کدخدایی)^۱

در ابتدا لازم است عرض کنم در حال حاضر جهت اجرایی شدن سریع‌تر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری جلسات متعددی از سوی مجلس شورای اسلامی در حال برگزاری است و همکاری خوبی بین قوای سه‌گانه، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد. من در ابتدا اجازه می‌خواهم مقداری عمیق‌تر به بحث قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران بپردازم و نکات جزئی‌تری را در ارتباط با سابقه‌ی قانون‌گذاری عرض کنم. سپس نگاهی داشته باشیم به مشکلات موجودی که در مسیر قانون‌گذاری در کشور به وجود آمده و به همین دلیل سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است.

۱- سابقه‌ی قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران

قبل از انقلاب اسلامی، قانون‌گذاری در کشور ما توسط دو مجلس شورای ملی و سنا انجام می‌شد. به دلیل اینکه ما مجالس را بعد از مشروطه داشتیم و شاید گستردگی موضوعات را در فضایی که قبل از انقلاب بود، خیلی حس نمی‌کردیم و ارتباط نزدیکی هم با مردم برقرار نمی‌شد. به همین خاطر بحث‌های تخصصی قانون و قانون‌گذاری در دانشکده‌های حقوق و مجامع تخصصی حقوق برگزار می‌شد. بعد از انقلاب اسلامی، مطابق اصل ۵۸^۲ قانون اساسی نظام تک‌مجلسی را برای قانون‌گذاری پذیرفتیم و مجلس

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران و قائم مقام دبیر و حقوقدان شورای نگهبان.

۲. اصل ۵۸ قانون اساسی: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.»

شورای اسلامی به عنوان مرجع اصلی قانون گذاری در قانون اساسی ما شناخته شده است. به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی نیز مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند. در حال حاضر به دلیل حضور بیشتر مردم در صحنه های اجتماعی و سیاسی ارتباط مردم با قانون و قانون گذاری بیشتر شده است. به همین دلیل نقش مجلس در نظام جمهوری اسلامی یک نقش پررنگی است. در حال حاضر طبق اصل ۶۹ قانون اساسی مذاکرات مجلس پخش می شود و اظهار نظر نمایندگان در خصوص مصوبات مشخص است.

۲- ابهامات موجود در حوزه قانون گذاری در کشور

اما ما در حوزه قانون گذاری با موارد مبهمی مواجه هستیم؛ برخی از این ابهامات مربوط به مفاهیم، و برخی از آنها مربوط به رفتار و عملکرد نهادهایی است که به نوعی قانون گذاری می نمایند. بنابراین سازکاری که برای پیشرفت امور مربوط به تقنین لازم است در نظر گرفته نشده است. آنچه که تجربه ی این چهل سال در ارتباط با نظام قانون گذاری بود، انبوهی از مشکلات، ابهامات و مواردی بود که منجر شد مقام معظم رهبری در سالها قبل پیش نویس اولیه ی سیاست های کلی نظام قانون گذاری را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه نمایند. این پیش نویس چهار الی پنج سال در کمیسیون های مختلف مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بحث و گفتگو واقع شد و نهایتاً در صحن به تصویب رسید. پس از آن در حدود دو یا سه سال قبل پیش نویس اولیه ای خدمت مقام معظم رهبری ارسال شد که برای جرح و تعدیل در دو نوبت بین ایشان و مجمع تشخیص مصلحت

۱. اصل ۶۹ قانون اساسی: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس جمهور یا یکی از وزرا یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیر علنی تشکیل می شود. مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از بر طرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد.»

نظام تبادل و نهایتاً در چند هفته قبل این سیاست‌ها از سوی معظم‌له ابلاغ شد. غالب محورهایی که در سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است ناظر بر مشکلاتی است که به صورت کلی آنها را بیان کردم و به صورت جزئی نیز آنها را مورد بررسی قرار می‌دهیم. سؤالاتی که در این بخش باید به آنها پاسخ دهیم عبارت هستند از اینکه مبنای قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی چیست؟ آیا در قانونگذاری به این مبانی توجه لازم می‌شود یا خیر؟ آیا در این حوزه مفاهیم را تبیین و روشن نموده‌ایم یا خیر؟

روشن نبودن برخی از مفاهیم مربوط به اختیارات و وظایف، منجر به بروز اختلاف بین قوای سه‌گانه می‌شود. در برخی از مواقع ممکن است مصوبه‌ای که در شورای نگهبان در حال بررسی است و نهایتاً در مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز تصویب می‌شود، به همین دلیل به هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا احاله شود که آقای دکتر میرمحمد صادقی به یک نمونه از آن اشاره کردند. علاوه بر مواردی که ذکر شد، ما در حوزه‌ی قانونگذاری باید به مباحث کیفی هم دقت لازم را داشته باشیم. باید در تصویب قوانین به قوانین جامع توجه کافی داشته باشیم که در این رابطه نکاتی را عرض می‌کنم. نکته‌ی دیگر مربوط به تعدد مراجع قانونگذاری است که در قانون اساسی ذکر شده یا نشده و تکلیف دستگاه‌ها و مردم با این مراجع مشخص نیست. این موضوع در سیاست‌ها ذکر شده است و باید یک راهکار برای آن پیش‌بینی شود.

نهایتاً مسئله‌ی بسیار مهمی که از جمله وظایف ما اساتید دانشگاه است، توجه به بحث ترویج فرهنگ قانون و قانون‌گرایی در دانشکده‌های حقوق است که در این رابطه نیز نکاتی را عرض خواهم کرد.

۳- تحلیل محتوایی سیاست‌های کلی قانونگذاری

در بند اول سیاست‌ها مشخصاً درباره‌ی مبنای قانونگذاری تعیین تکلیف شده است. مطابق این بند، اصلی‌ترین منشاء قانونگذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی

توجه به موازین شرع است. در بند ۱۵ این سیاست ها نیز درباره ی اولویت ها و اهداف قانون گذاری بیان شده است: «گره گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرانشده قانون اساسی، سند چشم انداز، سیاست های کلی نظام، برنامه پنج ساله توسعه و مطالبات رهبری.» بدیهی است به دلیل آنکه طبق اصل ۷۲ قانون اساسی نظام ما یک نظام دینی است، قوانین ما باید منطبق بر موازین اسلامی باشد. ابتدای قوانین بر موازین شرعی در اصل ۴ قانون اساسی نیز تصریح شده است. تأکید مقام معظم رهبری در بند اول این سیاست ها این است که موازین شرع باید به عنوان اصلی ترین منشاء قانون گذاری مدنظر قرار بگیرد. این موضوع یکی از نکات حائز اهمیت است که گاهی اوقات به آن توجه نمی شود و یا با غفلت روبرو می شود.

نکته ی دیگر در ارتباط با اهداف قانون گذاری است؛ آیا به صرف اینکه مجلس شورای اسلامی یک متنی را تصویب نماید ولی به الزامات اجرایی آن بی توجه باشد کافی است؟ به همین دلیل در بند ۱۵ این سیاست ها اهداف قانون گذاری مورد تأکید قرار گرفته است. در حال حاضر قوانینی وجود دارد که جزء قوانین متروک محسوب می شوند. به لحاظ شکلی عنوان قانون بر این قوانین صدق می شود ولی یا فاقد ضمانت اجرا هستند و یا بستری برای اجرای آنها پیش بینی نشده است. در بند ۱۵ این سیاست ها اولین اولویت قانون گذاری، گره گشایی از امور اجرایی کشور بیان شده است. اگر قرار است قانونی وضع شود، این قانون باید یک گره از مشکلات کشور باز کند نه اینکه یک گره نیز به سایر مشکلات بزند. یکی از مشکلاتی که آقای دکتر میرمحمد صادقی نیز آن را تصدیق می کنند وجود قوانین متعدد و متعارض است. برخی از این قوانین در زمان اجرا مشکلاتی را برای دستگاه اجرایی به وجود می آورد و ممکن است گاهی اوقات مورد سوء استفاده نیز قرار گیرد که راهکاری برای حل این موضوع پیش بینی نشده است. به همین دلیل در بند ۱۵ به اهداف قانون گذاری و گره گشایی از امور اجرایی کشور، به

عنوان یکی از ملاک‌های امر قانون‌گذاری توجه ویژه شده است. عدم توجه به اهداف قانون‌گذاری به این منجر شده که اجرای برخی از اصول قانون اساسی نیازمند وضع قانون است؛ ولی هیچ‌گاه به این امر توجه نشده است. به‌عنوان مثال به‌رغم اینکه در اصل ۸^۱ قانون اساسی تصریح شده است: شرایط، حدود و کیفیت امر به معروف و نهی از منکر را «قانون» معین می‌کند؛ ولی تا سال ۱۳۹۴ در این زمینه قانون وضع نشده بود.^۲ از دیگر مسائلی که در بند ۱۵ سیاست‌ها، جزء اولویت‌ها و اهداف قانون‌گذاری مورد تصریح قرار گرفته است: سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و برنامه پنج‌ساله توسعه است.

۴- ضرورت تحلیل مفاهیم بنیادین در عرصه قانون‌گذاری

مسئله دیگری که در دانشکده‌های حقوق پیرامون آن بحث می‌شود و بنده باید خدمت شما عرض کنم بحث مفاهیم است. مفهوم اول تعریف «قانون» است. ما گاهی آنچه را که قوه‌ی مقننه یا مجلس وضع می‌کند «قانون» می‌گوییم و گاهی شاخص‌های «قانون» را بیان می‌کنیم. به‌عنوان مثال بیان می‌کنیم: قانون باید الزام‌آور، عام، امری و معطوف به آینده و غیره باشد. این ویژگی‌ها را فارغ از اینکه چه مرجعی آن را وضع می‌کند در نظر می‌گیریم.

این موضوع در کشور ما محل بحث است. در نظام حقوقی ایران علاوه بر مصوباتی که مجلس شورای اسلامی آنها را وضع می‌کند، با مصوبات یا الزاماتی مواجه هستیم که مراجع و نهادهای دیگر آنها را تصویب می‌کنند. ارزش و اعتبار مصوبات برخی از این نهادها را قانون اساسی تعیین کرده است. به‌عنوان مثال مصوبات شورای عالی امنیت ملی

۱. اصل ۸ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. (والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر)».

۲. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر در تاریخ ۱۳۹۴/۱/۲۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

پس از تأیید رهبری لازم الاجرا است. اما نسبت به برخی دیگر از نهادها که قانون گذاری می نمایند قانون اساسی ساکت است. به عنوان نمونه می توان به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد. علی رغم اینکه مصوبات این شورا به استناد اصل ۱۵۷ قانون اساسی لازم الاجرا است، مشخص نیست آیا شورای نگهبان می تواند بر مصوبات این شورا نظارت نماید یا خیر؟ البته تاکنون شورای نگهبان بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نظارت نکرده است. نکته ی دیگر در ارتباط با موضوع اصل ۱۰۸^۲ قانون اساسی است؛ مصوبات مربوط به مجلس خبرگان رهبری توسط مجلس خبرگان رهبری وضع می شود. موارد مذکور از جمله مسائلی است که در سیاست های کلی قانون گذاری مدنظر قرار گرفته و لازم است دوستان ما در مجلس با همکاری نهادهای مختلف آنها را مورد بررسی قرار دهند.

۵- لزوم تبیین دقیق حدود وظایف قوا

یکی از موارد اختلافی که گاهی شورای نگهبان با استناد به اصول قانون اساسی آنها را مورد بررسی قرار داده و راهکارهایی را پیش بینی کرده است، بحث مربوط به تداخل اختیارات و وظایف قوای سه گانه است. البته این موضوع همچنان محل اختلاف است. اگر ما طبق اصل ۵۷ قانون اساسی قوای حاکم در جمهوری اسلامی را مستقل از یکدیگر بدانیم، این قوا اختیاراتی دارند که در حیطه ی خودشان است. این در حالی است که شورای نگهبان در برخی از مواقع مصوبات مجلس را مغایر با اصول ۶۰ و ۸۵ قانون اساسی اعلام می کند. طبق اصل ۶۰ قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون

۱. اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

۲. اصل ۱۰۸ قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقها اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.»

مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است.» به استناد همین اصل اگر مجلس قانونی وضع کند که حیطة اختیارات دولت را در حوزه اجرا محدود کند، شورای نگهبان ایراد می‌گیرد. البته اگر طبق مصوبه‌ای اختیارات قانون‌گذاری به قوه مجریه یا قوه قضائیه تفویض شود شورای نگهبان آن مصوبه را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی اعلام می‌کند. در این زمینه نیز هنوز اختلاف نظرهایی وجود دارد.

دولت‌های قبل و فعلی نسبت به برخی از مصوبات مجلس، اعتراض می‌کنند. استنباط قوه مجریه در مورد این مصوبات آن است که مصوبه‌ای که از سوی مجلس وضع شده، شأن قانون‌گذاری نداشته و شأن اجرایی دارد؛ در نتیجه باید قوه مجریه ورود کند. در این زمینه کتب، پایان‌نامه‌ها و مقالات متعددی نیز در دولت، مجلس و دانشگاه‌ها به نگارش درآمده ولی همچنان محل بحث است. در صورتی که موضوعی را دارای شأن اجرایی یا تقنینی بدانیم اختیارات و وظایف دستگاه‌ها کاملاً متفاوت خواهد بود. یکی از مصوباتی که در دوره دولت قبل، خیلی معروف بود و اختلاف نظرهای زیادی هم داشت، در رابطه با تعیین ساعات کار ادارات بود. دولت ساعات کار ادارات را تغییراتی داده بود و مجلس شورای اسلامی هم طرحی را تصویب نمود که بر اساس آن دولت نمی‌توانست به این موضوع ورود کند. اینکه این موضوعات مربوط به حیطة اجرا و یا تقنین است همچنان محل بحث است.

۶- اختیارات و وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام

نکته‌ی دیگر در ارتباط با اختیارات و وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام است. این نهاد بعد از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی اضافه شد.^۱ یکی از

۱. اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه

سؤالاتی که درباره‌ی این نهاد وجود دارد این است که آیا مجمع تشخیص مصلحت نظام علاوه بر حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان وظایف دیگری نیز دارد یا خیر؟ یکی دیگر از سؤالات مهم پیرامون مجمع تشخیص مصلحت نظام این است که اعتبار مصوبات این نهاد تا چه زمانی است؟ البته شورای نگهبان در این ارتباط نظر تفسیری دارد.^۱ در احکامی هم که مقام معظم رهبری در دوره‌های گذشته برای اعضای مجمع صادر کردند این مطلب تاکید شد که مصوبات مجمع حتماً باید مقید به مدت خاصی شود. اخیراً در مجمع، مذاکرات و مباحثی پیرامون این موضوع مطرح شده است. مدت‌هایی پیشنهاد شده ولی قطعی نیست. تصمیم بر آن شد با اصلاح آئین‌نامه‌ها این موضوع اصلاح شود. به‌عنوان مثال باید مشخص شود بعد از ده سال تکلیف آن قانون چه خواهد شد؟ باید مشخص شود مجلس و مردم نسبت به مصوبه‌ای که به صورت موقت در مجمع تصویب شده است، چه تکلیف و وظیفه‌ای دارند؟

۷- عدم تعیین سلسله مراتب قانون گذاری در ساختار حقوقی

یکی از سؤالات و چالش‌هایی که بنده عرض کردم مربوط به تعدد مراجع قانون گذاری است. چند نکته در ارتباط با مسائل غیر ساختاری عرض می‌کنم. یک بحث این است که ما به طور رسمی سلسله مراتب قانونی نداریم. اگر چه در حقوق اساسی کلیات این موضوع بیان شده است. در کشور ما سلسله مراتب قانونی عبارت هستند از: سیاست‌های

و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۱. نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴: «بسمه تعالی

ریاست محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام

عطف به نامه‌های شماره ۷۷۷/۲۶۳۰/۱- مورخ ۵/۷/۱۳۷۲ و ۱۶۴۶/۲۲۳۶/۱- مورخ ۱۸/۲/۱۳۷۲ و پیرو نامه شماره ۴۵۷۵ مورخ ۳/۳/۷۲ بند ۵ سؤال مورد اشاره در جلسه مورخ ۲۱/۷/۷۲ شورای نگهبان مطرح و نظر تفسیری شورا بدین شرح اعلام می‌گردد:

هیچ یک از مراجع قانون گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتیکه مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعمال از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

دبیر شورای نگهبان

احمد جنتی»

کلی نظام، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مقررات دولتی که در عمل، ترتیبات آنها خیلی روشن نیست. گاهی اوقات در دل قوانینی که مجلس وضع می‌کند قوانین برتری را ملاحظه می‌کنیم. برای قوانین برنامه توسعه که مجلس آنها را تصویب می‌کند، به لحاظ سلسله مراتب قانونی ارزش بیشتری را لحاظ می‌کنیم؛ اما در زمان اجرا معلوم نیست کدام یک از این‌ها برتر است. آیا برنامه‌های توسعه پنج ساله‌ای که در مجلس تصویب می‌شود نسبت به قوانین عادی برتری ذاتی دارد یا خیر؟ اگر این قوانین نسبت به یکدیگر تقدم و تأخر دارند باید بتوانیم در مرحله‌ی اجرا یا قضاوت تأثیر دهیم.

۸- وجود قوانین متعارض

یکی دیگر از چالش‌هایی که موجب سردرگمی در بین دست‌اندرکاران حوزه‌ی اجرا و قضا شده است، وجود قوانین متعدد و متعارض است. این در حالی است که امروزه معمولاً کشورها در حوزه‌های مختلف، قوانین جامع تدوین می‌کنند. به همین دلیل هم تکلیف مردم مشخص است و هم مسئولین اجرایی در هنگام اجرا با ابهام کمتری روبرو می‌شوند. در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری این موضوع در بند ۱۰ مورد توجه و دقت قرار گرفته است. در این بند «تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه‌ی قوانین موجود کشور در طول برنامه‌ی ششم توسعه» به عنوان یکی از سیاست‌های کلی نظام که باید مورد توجه قرار بگیرد ذکر شده است.

۹- نواقص موجود در نحوه قانون‌گذاری

یک مسئله‌ی دیگر که باید بیان کنم، کیفیت و دقت در قانون‌گذاری است. متأسفانه در سال‌های اخیر این موضوع یک مقدار کمتر شده است. به دلیل آنکه مسیر قانون‌گذاری غیرکارشناسی است، قوانین ارائه شده از سوی مجلس نواقص زیادی دارد. به عنوان مثال طبق آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نمایندگان می‌توانند در هنگام بررسی

مصوبات پیشنهاد فوری دهند.^۱ در این موارد علی رغم اینکه کارهای کارشناسی شده و در این زمینه موضوعات مختلفی در نظر گرفته شده، ممکن است یک یا چند نماینده در داخل صحن پیشنهاد فوری بدهند و آن پیشنهاد هم اگر رای بیابرد تصویب می شود. گاهی دیده شده، به دلیل اینکه قبل از طرح این پیشنهادها کار کارشناسی دقیق نشده است، پیشنهادها انسجام لازم را با بقیه مواد آن مصوبه ندارد و در برخی از مواقع قانون را از هدف اصلی اش خارج می کند. این موضوع از جمله مسائلی است که نیازمند اصلاح آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است. باید آیین نامه به این صورت اصلاح شود که اگر از سوی نمایندگان پیشنهادی مطرح می شود، باید در یک ظرف زمانی خاص و با بحث هایی مشخص باشد تا آن مصوبه را از هدف اصلی اش خارج نکند. مثال های زیادی در این زمینه وجود دارد که الان نمی خواهم به آنها ورود بکنم. اما این از مصادیق غفلت در کار است.

موضوع دیگری که باید به آن توجه کنیم این است که ادبیات تقنین ما بسیار ضعیف شده و لازم است که دقیق تر باشد. این موضوع نیز در بند ۹ سیاست ها مورد تصریح واقع شده است: «رعایت اصول قانون گذاری و قانون نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح های قانونی با تأکید بر قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن، معطوف بودن به نیازهای واقعی، شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، بیان شناسه ی تخصصی هر یک از لوایح و طرح های قانونی و علت پیشنهاد آن، ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون، ثبات، نگاه بلندمدت

۱. ماده ۱۱۶۷ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اصلاحی ۱۳۹۱/۲/۳۰): «پس از تصویب طرح یا لایحه در کمیسیون ها، تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت، به این ترتیب که مصوبه کمیسیون به همراه پیشنهاد مدت اجراء، چهل و هشت ساعت قبل از طرح در مجلس تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار گیرد. هنگام طرح تعیین مدت در جلسه علنی، در صورتی که پیشنهاد دیگری نباشد، نسبت به پیشنهاد کمیسیون رأی گیری می شود. در غیر این صورت، نسبت به پیشنهاد نمایندگان به ترتیب وصول در جلسه علنی پس از صحبت یک مخالف و یک موافق رأی گیری خواهد شد.»

و ملی، انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه‌ی تخصصی، جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری، عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.» موارد مذکور در این بند ناظر به حوزه‌های کیفی است که باید دقت شود.

۱۰- ضرورت توجه به نظرات کارشناسی در فرآیند قانون‌گذاری

من همین جا نکته‌ای عرض بکنم، یکی از ضعف‌های ما در قانون‌گذاری عدم توجه به نظرات کارشناسی است. تردیدی در اینکه قانون‌گذاری در صلاحیت اصلی نمایندگان محترم و مجلس شورای اسلامی است، وجود ندارد. اما چون نمایندگان مجلس تخصص‌های مختلف دارند و از قشرهای مختلف مردم هستند، طبیعی است که در همه‌ی امور قانون‌گذاری تخصص لازم را ندارند و نیازمند این هستند که از نظرات کارشناسی بیشتری استفاده نمایند. در نظام ما، کمیسیون‌های تخصصی مجلس برای همین کار پیش‌بینی شده است تا نمایندگان محترم، با در نظر گرفتن مباحث تخصصی، پیشنهادهای خودشان را ارائه کنند. به همین جهت طرح‌ها و لوایح مطروحه باید به ترتیب عادی در کمیسیون‌ها بررسی شود. مرکز پژوهش‌های مجلس برای ارائه نظرات کارشناسی از دوره‌ی پنجم مجلس تشکیل شد. چون در آن زمان دیدند ضعف کارشناسی وجود دارد. در حال حاضر مرکز پژوهش‌های مجلس، عمق و وسعت بیشتری به نظرات کارشناسی خود می‌دهد؛ یعنی کارهای کارشناسی بیشتری برای مصوبات انجام می‌دهد. اما همچنان فرهنگ عدم پذیرش نظرات کارشناسی غلبه دارد. من همیشه در کمیسیون‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام برای سیاست‌های کلی این مثال را بیان می‌کردم: اتحادیه اروپا یک شورای قانون‌گذاری دارد که یک کمیته کارشناسی دارند. این کمیته کارشناسی خیلی سیاسی هم نیست و چون اعضای آن چهره‌ی سیاسی و رسانه‌ای ندارند کسی اسامی‌شان را نمی‌داند. اما این کمیته کارشناسی، پیش‌نویس مصوبه را

بررسی و بعد برای این شورا ارسال می‌کند. شورا معمولاً در حوزه‌ی تخصصی قانون‌گذاری ورود نمی‌کند ولی اگر تشخیص دهد مصوبه‌ای خوب است، بنا به مصلحتی که دارد به آن رای می‌دهد. اگر تشخیص دهد مصوبه نیاز به اصلاح دارد به کمیته کارشناسی ارجاع می‌دهد. ما در کشورمان از جهت شکلی این مراحل را داریم؛ یعنی هم کمیسیون‌های تخصصی و هم مرکز پژوهش‌های مجلس را داریم. اما نمایندگان محترم بارها برخلاف نظر کارشناسان یک مصوبه را وضع می‌کنند. در واقع یکی از ضعف‌هایی که ما در امر قانون‌گذاری داریم، عدم توجه و دقت به نظرات کارشناسی است. این موضوع در بند ۹ سیاست‌ها نیز مورد توجه قرار گرفته است: «ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون.» اگر نظر کارشناسی در یک حوزه‌ای ارائه می‌شود، فارغ از مسائل سیاسی، همه باید از آن تبعیت کنند. به عنوان نمونه اگر بنا به مصلحت، قانونی در خصوص مالیات وضع شود، حتماً باید از نظر کارشناسی تبعیت کرد. تبعیت از نظر کارشناسی در حوزه‌های مختلف امری است که باید بسیار جدی گرفته شود ولی این روزها یکی از ضعف‌های قانونگذاری ما بی‌توجهی به نظرات کارشناسی است.

۱۱- ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ احترام به قانون

بند دیگر از سیاست‌ها را که لازم می‌دانم توضیح دهم، بند ۱۷ است.^۱ سیاست‌هایی که ابلاغ شده است، موارد متعددی دارد و باید هم در دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی نسبت به همه‌ی آنها تحقیق و پژوهش شود و هم دستگاه‌های مختلف نسبت به آن تکلیف دارند. در بند مذکور آمده است: «ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی». متأسفانه فرهنگ قانون‌گریزی ما خوب است! هم مسئولین و هم مردم، تلاش داریم که غالباً از اجرای قانون شانه خالی کنیم.

۱. بند (۱۷) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری: «ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه‌ی عمومی.»

البته دعوتاً نمی‌توان به یک جامعه بگویم شما قانون‌پذیر باشید بلکه بعد مثبت و منفی این امر به تدریج شکل می‌گیرد. ما باید در دبستان این مسئله را در زوایای مختلف به بچه‌ها آموزش دهیم تا در دبیرستان و دانشگاه نیز قانون‌پذیر باشند. در صورتی که شخصی در دانشگاه قانون‌پذیری را مشاهده نکند، طبیعتاً یک مدیر قانون‌پذیر نخواهد بود. گاهی ما در در کلاس‌های همین دانشکده با دوستان شوخی می‌کنیم؛ به دوستی که بی‌انضباط است و با تأخیر می‌آید و زود می‌رود یا کارهایش را انجام نمی‌دهد، عرض می‌کنم: شما در دانشکده‌ای که متصف به قانون و قانون‌گذاری و این‌گونه مسائل است، حضور دارید. اگر شما در دانشکده‌ی حقوق، خودتان را منظم نکنید، فردا چطور می‌خواهید یک وکیل منظم، یک قاضی منظم و یا یک دیپلمات منظم شوید؟ باید رفتارمان را در همین مکان‌ها با قانون تنظیم کنیم تا بتوانیم به عنوان یک مدیر منظم در جامعه نقش داشته باشیم. در بند ۱۷ که عرض کردم، دستگاه‌های مختلفی نقش دارند و فقط وظیفه دستگاه‌های سه‌گانه نیست. آن‌هایی که در حوزه فرهنگ کار می‌کنند، باید فرهنگ قانون‌گذاری را ترویج کنند. بخش‌های اجرایی ما باید در جهت آموزش کار کنند. الان کتاب‌های درسی را در بسیاری از موضوعات که باز می‌کنید، مطالب مختلفی دارد؛ ولی نسبت به ساختار سیاسی‌تان اطلاعات زیادی وجود ندارد. لذا وقتی دانشجوی به دانشکده حقوق می‌آید، با جزئیات ساختارهای سیاسی آشنا نیست. این‌ها نیازمند این است که ما آموزش لازم را بدهیم. امروزه کشورهای مختلف، نسبت به حقوق اساسی، قانون اساسی و قوانین دیگرشان، کلاس‌ها یا برنامه‌های آموزشی آنلاین برای کودکان، نوجوانان و جوانان در نظر گرفتند و ما این کار را نکردیم. بند ۱۷ رعایت تمکین و احترام به قانون را مطرح کرده است. نکته‌ی مهم‌تر اینکه همه این‌ها باید به یک مطالبه عمومی تبدیل شود. اگر من قانون را رعایت نکردم، دانشجوی من باید از من مطالبه کند و این مطالبه باید در ظرف خودش انجام بگیرد. از نمایندگان محترم، از مسئولین محترم اجرایی کشور، اجرای قانون را مطالبه کنید؛ چون اگر قانون اجرا نشود هیچ خاصیتی

ندارد. این هزینه هایی که گاهی اوقات شنیده می شود در حیطه ی قانون گذاری انجام می شود که گاهی تا چند ده میلیون است، برای چه کاری انجام می شود؟ برای اینکه یک نظمی در جامعه ایجاد شود. برای اینکه ما به یک اهدافی برسیم. اگر این هزینه ها بشود و از آن طرف هم قانون اجرا نشود و ما به جایی نرسیم، طبعاً عبث و بی فایده است و هیچ خاصیتی در این جهت ندارد.

رئیس محترم مجلس، قوای سه گانه، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام جلسه ای تشکیل دادند و قرار شد گروه کارشناسی زیرمجموعه این جمع شکل بگیرد. در دستگاه های مختلف نیز هر نهادی نسبت به مباحث خاص خودش بررسی های لازم را انجام دهد و نهایتاً اگر لازم است در جایی قوانین یا آئین نامه داخلی مجلس اصلاح شود، این قضیه صورت بگیرد. اگر جایی لازم است که برای تحقق این سیاست ها یک سازکار جدیدی به وجود بیاید، آن سازکار به وجود بیاید. در بخشی هم که نیازمند دقت در قانون گذاری است، ان شاء الله دوستان مان در مجلس و نهادهای دیگر این توجه را داشته باشند.

تحلیل حقوقی مفاد سیاست‌های کلی قانون‌گذاری

(دکتر لعلیا جنیدی)^۱

در رابطه با سیاست‌ها دو منظر کلی وجود دارد: منظر شکلی و ماهوی. منظر شکلی مربوط به وظایفی است که هر یک از ارکان نظام از جمله دولت، مجلس، قوه قضائیه، مجمع تشخیص مصلحت نظام یا شورای نگهبان باید در چارچوب این سیاست‌ها انجام دهند.

منظر ماهوی که از نظر من مهم است، این است که بدانیم این سیاست‌ها از لحاظ نوع رابطه‌ای که با قانون اساسی دارد در ذیل قانون اساسی است. بنابراین تمام بندهای سیاست‌ها را باید همسو و همخوان با قانون اساسی اجرا کرد. بنابراین به نظر من باید همه دستگاه‌هایی که درباره‌ی سیاست‌ها بحث می‌کنند این موضوع را به عنوان یک امر نظری مبنایی لحاظ کنند.

مثلاً بند ۵ سیاست‌ها که راجع به حدود صلاحیت‌ها و اختیارات می‌گوید خودش برای شفاف‌سازی است.^۲ سیاست‌ها را هم باید خیلی شفاف در نظر بگیریم که جایش کجاست و موجب ابهام نشود. الان گاهی اوقات همین سیاست‌های کلی از لحاظ جایگاه خودش مبهم تنظیم می‌شود. به نظر من هم باید جایگاه سیاست‌ها را ذیل قانون اساسی در نظر بگیریم و هم باید روش اجرایی آن را در چارچوب فرآیندهای قانون اساسی در نظر بگیریم؛ یعنی اگر ما یک نوع تغییری در روش قانون‌گذاری می‌دهیم که اقتضای آن تغییر

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران و معاون حقوقی رئیس‌جمهور.

۲. بند ۵ سیاست‌های کلی 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 خط مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء 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.»

آئین نامه داخلی مجلس است، باید از آن طریق انجام شود. اگر ترتیبات قانون گذاری را مقید می کنیم باید در چارچوب مشخص باشد. مثل اینکه در خیلی از کشورهای دنیا یک نحوه قانون برای تقنین دارند و در آن چارچوب دارند کار را انجام می دهند. بنابراین به نظرم می آید از این منظر باید توجه کنیم که از لحاظ فرآیندی هم درست باشد. غیر از کارهای مقدماتی، اگر کسی دنبال تحقیق راجع به مفهوم و معنای این بندها است باید در دانشکده های حقوق و یک محیط علمی و تحقیقاتی کار علمی دقیق انجام دهد.

۱- ابهامات مرتبط با مفهوم موازین شرع

من از بند اول شروع می کنم؛ در بند اول آمده است: «توجه به موازین شرع به عنوان اصلی ترین منشأ قانون گذاری در تنظیم و تصویب طرح ها و لوایح قانونی.»

با توجه به اینکه شورای نگهبان ابتهای قوانین را از نظر موافقت یا مغایرت با شرع در آخر فرآیند قانون گذاری بررسی می کند و این موضوع در قانون اساسی ذکر شده است، باید بررسی کنیم دولت باید چه سازکاری در مرحله تنظیم و تصویب لوایح در نظر بگیرد تا موازین شرع را رعایت را کرده باشد. مجلس باید چه سازکاری بگذارد راجع به طرح ها؟ آیا ابتکار عمل قانون گذاری را می توانیم به دلیل بعضی شبهه ها محدود کنیم یا خیر؟ منظور امور قطعی تر هستند. بنابراین این ها سؤالاتی است که از لحاظ اجرایی وجود دارد ولی فرای این سؤالات به نظر من در چهل سال گذشته ما حتی راجع به خود مفهوم موازین شرع به نقطه روشنی نرسیدیم. چه چیزی را ما باید بگوییم که شرعی است؟ به نظرم روی این موضوع باید یک کار جدی پژوهشی و قانون گذاری انجام شود. میزان واقعاً چیست؟ آیا قطعیتی که به عنوان آیات و احکام وجود دارد به عنوان موازین اسلامی است؟ آیا قطعیت فقهی مورد قبول همه فقها، موازین اسلامی است؟ آیا

۱. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

«ظهوری» را که فقها به‌عنوان ملاک شرعی در نظر می‌گیرند، همین وجهی است که ما به‌عنوان ظاهر شرعیه در نظر می‌گیریم یا فراتر از آن است؟ آیا «قول مشهور» میزان شرعی است؟ این مسائلی است که هنوز ابهامات زیادی در سیستم قانون‌گذاری ما دارد. آیا میزان شرع قول اصح و اقواست؟ اصلاً مبنای اصح بودن چیست؟ مبنای اقوا بودن چیست؟ ما کدامش را دقیقاً می‌گوییم میزان شرعی؟ آیا اگر مستند قول، درست باشد کفایت می‌کند؟ آیا باید با جستجو در علم روایت و غیر این‌ها، آن را استخراج کنیم؟

بالاخره کشور معمولاً یک سیستم مؤثر قانون‌گذاری دارد. آیا چون ما دلیل محکم نداریم، می‌شود گفت قول کارآمد؟ آیا شما حتماً می‌توانید بگویید بین اقوال مجتهدین یکی درست و یکی غلط است؟ تقریباً بین فقها چنین چیزی نبوده است. اگر کتب فقهی را نگاه کنید، فقهی که سرآمد دیگران است قول اقلیتی را که حتی شاذ باشد غلط محسوب نمی‌کند.

چون پیش‌فرض این است که قول مجتهد ثواب است. حتی در اهل سنت که تئوری تصویب وجود دارد، معتقدند هر قول که مجتهد بگوید مفروض است که ثواب است. در فقه امامیه هم که تئوری تخطئه وجود دارد مفروض این است که یک قول درست است و مابقی ثواب نیست.^۱ در اجرا هم در واقع حرف این است که میان فروض مختلف یک فرضی است که آنجا نزد خداوند فقط یکی از آن‌ها می‌تواند درست باشد و قول خدا باشد. ولی به شما معیار عملی نمی‌دهد که بگویید شما براساس این بگو، از هزار قول، ۹۹۹ قول غلط است. حتی هیچ وقت سنت فقها هم نبوده است. من یاد ندارم یک

۱. تصویب، مقابل تخطئه بوده و به این معنا است که رای و فتوای مجتهد نسبت به بیان حکم شرعی موضوعات هیچ‌گاه به خطا نمی‌رود و همیشه مطابق حکم واقعی است. به عبارت دیگر تصویب و تخطئه جزء یکی از احکام و لوازم اجتهاد می‌باشد. از نظر امامیه، امکان تخطئه در اجتهاد وجود دارد، به این دلیل که در واقع، حکم شارع وجود دارد، اما ممکن است مجتهد به حکم واقع نرسد. از نظر اهل تصویب، حکم تمام موضوعات وجود ندارد و در این موارد، امر تشریح به مجتهد واگذار شده است. آنچه مجتهد می‌گوید، حکم شارع است و به همین سبب، همیشه مجتهد، مصیب می‌باشد. محمدعلی کاظمی خراسانی، فوائدالاصول، ج ۲، ص ۴۳۰.

کتاب فقهی مثل جواهرالکلام خوانده باشم و قولی را غلط محسوب کرده باشد. در برخی از موارد فقط می گوید: یک قولی هم وجود دارد که قول ضعیف است. اگر این طور است و ما اقوال متعدد داریم کدامش میزان است؟ بله اصول دین معلوم است. فروع هم حداقل کلیاتش معلوم است. جزئیات احکام اقوالش متعدد است ولی کلیاتش معلوم است. ولی وقتی در مورد یک مسئله وارد مباحث گسترده می شوید و یک کتاب صد جلدی را بررسی می کنید، اقوال متعدد دارید و بنابراین تشخیص میزان مشکل است. گاهی بحث شده که ما باید بینیم فتوای معیار اصلاً چیست و ما روی چه ضوابطی می توانیم بگوییم این قول بایستی مقیاس عمل باشد؟

۲- مبنای تبدیل موضوعات فقهی به قانون

من معتقدم وقتی که حقوق مذهبی وارد حقوق موضوعه می شود و مدعایش اداره یک کشور است، یکی از مهمترین معیارها، کارآمدی است. کارایی است. اداره درست تر و بهتر جامعه است. چون معیار کاملی برای غلط یا درست بودن موضوعی در رویه ی فقهی نیست. بنابراین چون اقوال متعدد وجود دارد، یکی از کارهای مهم این است که: مبنای انتخاب یک نظر فقهی برای تبدیل به قانون چیست؟ شما می خواهید براساس یک فتوا، برای درستی و نادرستی یک قانون و امکان عبور از فیلتر عدم مغایرت با موازین اسلامی تصمیم بگیرید، خود آن میزان را چطور انتخاب می کنید؟ به نظرم در جایی که حقوق مذهبی تبدیل به نظام حقوقی می شود و مدعایش اداره یک جامعه است، این یکی از مهمترین مسائلی است که باید تدبیری برای آن اتخاذ شود. از مهمترین معیارها برای انتخاب اقوال متعدد که من در بعضی از سخنرانی های دیگر هم گفتم این است که شما قولی را انتخاب کنی که امکان اداره جامعه را به شکل کارآمد، موثر و عادلانه تر فراهم می کند. به نظر من معیاری را باید ملاک قرار داد که موجب اعتلای تمدن شماست. موجب رشد، رونق اقتصادی و اجتماعی و فردی شماست. حالا خیلی ضوابط می توان تعیین کرد. جایی که شما اگر یک قولی را انتخاب بکنید باعث ایجاد یک استثناء است.

اگر یک قولی را انتخاب بکنید به قاعده‌ی قرآن ملحق می‌شود. به نظر من در وضعیت مساوی که شما دلیل محکم برای ترجیح استثناء نداشته باشید، اتفاقاً نفس همراه شدن با آن آیه و عدم ایجاد استثناء و تامین اصل تساوی مردم در برابر قانون، خودش یک معیار است. می‌خواهم بگویم برای این‌ها یک مجموعه ضوابطی باید استخراج شود. چون بخشی از ابهامات و عدم نظم و نسق کافی در نظام حقوقی ما این است که چارچوب و پایه‌ی مفاهیم درست در نیامده است.

۳- چالش‌های ارزیابی قوانین موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی

در بند ۲ سیاست‌ها آمده است: «ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی.» چون کلمه‌ی «موجود» در این بند آمده، خیلی مهم است. ما الان یک فرآیند عادی در رابطه با قانونی که به تصویب مجلس می‌رسد داریم. بالاخره مصوبات مجلس یا طرح است یا لایحه. فرآیند تصویب آنها در قانون اساسی تعریف شده است و نهایتاً به تصویب مجلس می‌رسد. از آنجا به شورای نگهبان می‌رود. آنجا برای تضمین اجرای اصل چهارم، شورای نگهبان فرصت ده روزه‌ای دارد تا از جنبه‌ی فقهی و قانون اساسی اظهار نظر کند! بالاخره ممکن است یک مصوبه‌ی مجلس پس از تأیید شورای نگهبان به قانون تبدیل شود و یا به دلیل مغایرت با شرع متوقف شود. این یک فرآیند است. درباره‌ی قانون جدید ترتیبات روشن است. ولی وقتی که راجع به یک قانون موجودی که الان در کشور هست می‌خواهید تصمیم بگیرید،

۱. اصل ۹۴ قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.» اصل ۹۵ قانون اساسی: «در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود.»

مشکل است. مثلاً شما می خواهید راجع به قوانین قدیمی ما مثل قانون تجارت، مدنی و امثالهم که در کشور وجود دارد، تصمیم بگیرید. مثلاً قانون مدنی بعد از هشتاد سال، قانون تجارت همین طور؛ می خواهیم بگوییم فقهای شورای نگهبان ممکن است به این نتیجه رسیده باشند که یک بخش هایی از این قوانین با شرع مغایرت دارد. یک مواردی را من در روزنامه رسمی دیده ام. من تصورم این است که اصلاً این قید «موجود» در بند ۲ این سیاست ها، باید سازکاری را ایجاد نماید که این مدل پاسخگو نیست؟ این مدل اشکال ایجاد می کند و حتماً یک جامعه ای که نظم و نسق تقنینی بخواهد تا گرفتار هرج و مرج تقنینی نشود، لازم است که یک سازکار معناداری برای تضمین این اصل قانون اساسی داشته باشد. یک سازکاری که هم جنبه ماهوی و هم جنبه شکلی اش رعایت شده باشد. اگر ما از لحاظ ماهوی این طور عمل کنیم دو سه اشکال بزرگ ایجاد می کند؛

یک اشکال خلاء است؛ شما تا دیروز این پانزده ماده را دارای اعتبار می دانستید، امروز در روزنامه رسمی اعلام کردند که این پانزده ماده اشکال دارد و مغایر شرع است؛ معتبر نیست. خب این پانزده ماده موضوعیت داشته است. موضوعی که مصادیق متعدد دارد. بعضی از موضوعات ممکن است خیلی شیوع داشته باشند. مصادیقش خیلی زیاد باشد. این مواد، موضوعاتی داشته اند که نظم و نسق ایجاد کرده اند. کار علم حقوق همین است. این دانش ادعایش چیست؟ می گوید: عبارت است از مجموعه قواعدی که روابط اجتماعی را تنظیم می کند. روابط، تنظیم شده بوده است ولی حالا یک دفعه شما با خلاء مواجه می شوید. پس یک بخش بزرگی از روابط اجتماعی بلا تنظیم باقی می ماند که این همان هرج و مرج تقنینی می شود. این راجع به خود مواد است.

دوم، نسبت مابقی قواعد آن مجموعه و آن کد با این پانزده ماده است که اعلام کردند مغایر شرع است. نسبت مابقی نظام حقوقی با این پانزده ماده ای که از بین رفته است، چیست؟ نسبت هایشان معلوم نیست. این هم یک بخشی از اشکال ماهوی است.

اشکال بعدی ارجاعات است؛ علمی‌ترین بخش این اشکال‌ها این است که ارجاعات متعدد صریح به این مواد وجود دارد؛ در خود آن کد قانونی و در مواد دیگر قانونی که در نظام حقوقی هست. یک جایی هم مفهوماً برمی‌گردد؛ یعنی بدون ارجاع برمی‌گردد. همه این‌ها دچار خلاء می‌شود. این موجب به هم ریختگی تقنینی ما می‌شود.

ما می‌خواهیم بگوییم اگر یک نظام حقوقی که رابطه خودش را با شرع تنظیم کرده است، بخواهد مقبولیت و کارآمدی پیدا کند اولین عاملش این است که به هم‌ریختگی تقنینی نداشته باشد و کارایی خودش را نشان بدهد. این‌ها جنبه‌های ماهوی است.

ما می‌توانیم این اصل چهار را هم به نحوی اجرا کنیم که مذهب، دین، اخلاق، فرهنگ، قانون، مقتضیات اقتصادی و اجتماعی و غیره، همه همگرا بشود. پس بنابراین به نظر من خیلی نکته مهمی است که در بند ۲ سیاست‌ها گفته: سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی. شاید یک زنجاری است که بگوید اینکه یک تصمیمی بیاید و یک دفعه برود در روزنامه رسمی و یک دفعه پنجاه ماده از یک کد از کار بیفتد و خلاء ایجاد شود، بهترین طریق نیست. بنابراین بدون طی فرآیندهایی که قانون برای ما پیش‌بینی کرده است نمی‌توانیم قوانین را اصلاح کنیم. قوانین توانسته در کشور یک نظم و نسقی ایجاد کند و مردم در آرامش هستند. مبانی مشروعیت ما روشن است و در آن چارچوب داریم حرف می‌زنیم.

۴- جایگاه نظارت بر عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی

در بند ۳ سیاست‌ها نیز آمده است: «تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی». الان خیلی جاها به طور گسترده مقررات می‌گذارند. برای مقرراتی که هیئت دولت وضع می‌کند یک تضمینی وجود دارد. این مقررات برای هیئت تطبیق که زیر نظر رئیس مجلس است فرستاده می‌شود و عدم مغایرت آنها با قانون اساسی بررسی می‌شود. اما مابقی‌اش در چارچوب دیوان عدالت اداری یک نظارت پسینی دارد. افراد

می توانند درخواست ابطال کنند. به نظر من دیوان می تواند مقرراتی که با قانون اساسی مغایر است را ابطال کند. چون وقتی عبارت مغایرت با قانون را به کار می برید، نمونه‌ی اعلا‌ی قانون، قانون اساسی است. قوانین عادی در ذیل قانون اساسی وجود دارند. بنابراین به نظر من، از این منظر مهم نیست، خب این دامنه‌اش گسترده است. «مقررات» هم مصوبات هیئت دولت است و هم مصوباتی است که انواع شوراهای این کشور دارند و وضع می کنند. ما تا دل تان بخواهد شوراهای عالی داریم. شوراهای پایین تر داریم. وزارتخانه‌ها تصمیماتی می گیرند. بخشنامه‌هایی صادر می شود. در قوه قضائیه خیلی زیاد یک چنین اتفاقی می افتد. خب همه‌ی این‌ها باید با قانون اساسی به عنوان آن میثاق و منشور ملی ما برای زندگی که با هم داریم با هم همگرا شوند. قانون اساسی جایگاه ویژه‌ای دارد. نظارت عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت انجام می گیرد.

۵- پیش‌بینی سازکار جهت تطبیق قوانین با سیاست‌های کلی

به نظرم تطبیق قوانین مان با سیاست‌های کلی، خیلی سازکاری قوی می خواهد. الان هم سازکار وجود دارد، ولی به نظرم می آید آن سازکار نتوانسته تا به حال خوب کار کند. من ندیدم خوب کار کند. احساس من بیشتر این است که ساز و کار ما در تطبیق قوانین مان با سیاست‌های کلی بیشتر ایجاد سردرگمی می کند. از لحاظ ماهوی لازم است که مجموعه‌ی کسانی که نظارت می کنند جامعیت و اشراف کافی را داشته باشند و از همه نهادها باشند. به عنوان مثال مجلس در آن حضور داشته باشد. چون الان فکر می کنم یک هیئتی در درون مجمع تشخیص مصلحت است که بخشی کوچکی است و نهاد خیلی بزرگی هم نیست. مجمع یکی از جاهایی است که به نظر من می تواند نظارت کند، چون پیشنهاد دهنده است ممکن است نمایندگانی داشته باشد.

بنابراین ما ممکن است یک نهاد خیلی بزرگ‌تری نیاز داشته باشیم که به نحو موثرتری بر مطابقت قوانین با سیاست‌های کلی نظارت کند. نه فقط از نظر همین یک مصلحت

که عدم جمع بین پیشنهاد دهنده و نظارت کننده باشد، این یک مصلحت است؛ بلکه از لحاظ ضرورت جامعیت؛ از درون ضرورت جامعیت این درمی‌آید که کسانی که دست‌اندرکار قضا هستند نیز حضور داشته باشند. کسانی می‌توانند در این هیئت حضور داشته باشند که به صورت بسیار گسترده دست‌اندر کار اجرا هستند و متوجه می‌شوند که آیا سیاست‌ها، باعث تقنین، اجرا و قضای بهتر شده است یا خیر؟ بنابراین، اتفاقاً از لحاظ نظارت اگر یک جمع گسترده‌تری این کار را انجام دهد بهتر است. کسانی که از نزدیک دستی بر آتش دارند، از نزدیک دستی بر حل اختلاف دارند، از نزدیک دستی بر تقنین دارند؛ حتی می‌توان از متخصصان، صاحبان فکر و پژوهشگران هم در یک چنین جمعی استفاده کرد. حالا اگر ما بخواهیم نهادهای دیگری در چارچوب قانون اساسی درست کنیم، چون در دراز مدت محقق می‌شود مشکل الان را حل نخواهد کرد؛ ولی یک چنین جمعی شاید بیشتر بتواند کمک بکند که ما بتوانیم یک نظارت مؤثر بر اجرای سیاست‌ها داشته باشیم. علاوه بر این، فرآیندهای نظارت بر سیاست‌ها هم می‌تواند فرآیندهای کارآمدتری بشوند.

۶- تعدد مراجع قانون‌گذاری و آثار آن

بند پنج سیاست‌ها^۱ به نظر خیلی اهمیت دارد. این بند یکی از پرمصدق‌ترین موارد از نظر تداخل قوا است. همان طور که عرض کردم ما کثیری از نهادهای قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری داریم. بالاخره این مراجع، در معنای بسیار عام کلمه، مرجع وضع قانون هستند. ما قانون عادی، مصوبات هیئت دولت، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، شیوه‌نامه‌ها و

۱. بند (۵) سیاست‌های کلی قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶: «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 خط مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء 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.»

تمام مصوبات شوراهای عالی را داریم که نسبت این ها با هم روشن نیست. شما می بینید یک شورایی، عنوانی دارد ولی در یک حوزه بسیار نامرتب قاعده گذاری می کند. تقریباً غالب شوراهای ما همین طور هستند و نسبت شان با قوانین دیگر از نظر فرا دستی و فرو دستی روشن نیست. در واقع نسبت شوراها با یکدیگر مشخص نیست. وقتی یک شورایی مصوبه ای وضع می کند نسبت آن با دیگر شوراها معین نیست. در برخی مواقع، شوراها قواعدی را وضع می کنند که نسبت آنها با قوانین بالادستی به خوبی روشن نیست. حالا چه کسی می خواهد بر روی این قواعد نظارت و کنترل داشته باشد؟ چه کسی می خواهد نسبت این قواعد را با قوانین فرادست و فرودست مورد سنجش قرار دهد؟ این نوع قاعده گذاری ها باید به نحوی انجام شود که نسبت آنها با قوانین ما کاملاً مشخص باشد.

۷- حدود اختیارات مجلس در خصوص تغییر لوایح دولت، به ویژه لایحه بودجه

چند مشکل هم راجع به لوایح و بودجه که در گذشته بوده است، در این سیاست ها طرح شده. موضوعاتی که منشاء اختلاف نظرهایی بین قوای سه گانه شده است. حدودی که مجلس می تواند در لوایح تغییر ایجاد کند، موجب بحث های زیادی شده است. در بندهای ۶ و ۷ این سیاست ها تلاش شده که اگر دولت یا قوه قضائیه لایحه ای به دولت داد و مجلس آن را از مسیر اصلی ش خارج کرد، حداقل آن نهاد بتواند بگوید این تغییری که مجلس داده است، با فلسفه وجودی آن در تنافی قرار گرفته است. یا همین طور که می دانید در رابطه با ساختار بودجه بحث های فراوانی است. آیا ما یک نظام حقوقی هستیم که میزان اختیارات مجلس را در خصوص ساختار بودجه، گسترده یا محدود می دانیم؟ آیا مجلس اصلاً نمی تواند به بودجه ورود کند و فقط باید آن را رد یا قبول کند؟ چون مبنای بعضی از نظام های حقوقی، رد و قبول محض است. بعضی از نظام های حقوقی درست برعکس، اختیارات بسیار گسترده ای را به مجلس می دهند تا لایحه بودجه را تغییر بدهد. بعضی از نظام های حقوقی هم اختیارات محدود می دهند. به نظر

می‌آید شورای نگهبان نظریه‌ی وسط را قبول داشته و گفته است اگر شاکله‌ی بودجه به هم نریزد امکان تغییر در بودجه وجود دارد.^۱ البته این طور نیست که مفهوم شاکله هم خط‌کشی شده باشد و چارچوبش روشن شود.

بنابراین معیار و ضوابط این‌ها باید تعیین شود. بالاخره من الان برای هفت بند صحبت کردم. اگر بخواهم در هفده بند صحبت کنم، صحبت‌م خیلی طولانی می‌شود. من فقط خواستم به شما که مخاطب دانشگاهی هستید توجه بدهم و از شما خواهش بکنم یک وقت مستوفایی، جامعه دانشگاهی و جامعه علمی کشور هم در کنار نهادهایی که در

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان در پاسخ به استفسار رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به امکان اصلاح قانون بودجه از طریق ارائه «طرح»: شماره: ۳۰۴۴-ق-تاریخ: ۱۳۷۸/۲/۲۵
«شورای محترم نگهبان»

با عنایت به اطلاق اصل (۵۲) قانون اساسی که دولت را مکلف به تهیه بودجه سالانه کل کشور و تسلیم آن به مجلس شورای اسلامی نموده است، آیا انجام هرگونه اصلاحات در قانون بودجه از قبیل تغییر در ارقام، الحاق، حذف، جابه‌جایی و متمم یا چنددوازدهم بودجه از طریق تقدیم طرح‌های قانونی موضوع اصل (۷۴) قانون اساسی امکان‌پذیر می‌باشد یا مستلزم تقدیم لایحه از سوی دولت محترم است؟
علی‌اکبر ناطق‌نوری - رئیس مجلس شورای اسلامی»

شماره: ۷۸/۲۱/۵۱۴۶-تاریخ: ۱۳۷۸/۵/۲۴

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به شماره ۳۰۴۴-ق مورخ ۷۸/۲/۲۵، موضوع در جلسات شورای نگهبان مطرح و نظر شورا بدین شرح اعلام می‌گردد:

«نظر به اینکه عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد، به وسیله طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲- تصویب متمم و چنددوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی، در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد، رأی تفسیری نیاورده است.

۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی»

درون دولت پژوهش می کنند، ورود بکنند و کار انجام دهد. البته دولت در معنای عام کلمه؛ یعنی قوه مجریه، مقننه، قضائیه، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت. به ویژه آنهایی که رشته شان حقوق اساسی است و کسان دیگری که علاقه مند هستند و در این حوزه ها کار کردند و تجربه دارند. به نظرم می آید باید جامعه علمی، پژوهشی، دانشگاهی ما، جامعه حرفه ای ما و حتی کانون های وکلا می توانند کمک بکنند. بقیه جوامع حرفه ای ما می توانند ورود بکنند و تلاش بکنند که پیشنهادهای مفید و موثری برای بهبود نظام قانون گذاری و مقررات گذاری در معنای عام کلمه در این کشور ارائه بدهند.

ظرفیت‌های قانون اساسی در خصوص اصلاح و ارتقاء فرآیند

قانون‌گذاری

(دکتر ابوالفضل درویشوند)^۱

من چند نکته در خصوص الزامات اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری عرض می‌کنم. یکی از ظرفیت‌هایی که در قانون اساسی در نظر گرفته شده و مورد توجه قرار می‌گیرد، بحث صلاحیت رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام به موجب اصل ۱۱۰ و نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها است.^۲ برای اینکه بفهمیم مطلوب قانون‌گذار اساسی چه بوده، باید به متن قانون اساسی رجوع کنیم و آن بنیان‌هایی که قانون اساسی براساس آن شکل گرفته است را بررسی نماییم. یکی از مهمترین اصول محوری که قانون اساسی مورد لحاظ قرار داده اصل چهارم قانون اساسی است. مطابق این اصل، هیچ مقرر و قانونی به معنای عام، در حوزه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی نظام نباید مغایر موازین شرع باشد. اصل محوری قانون اساسی که مورد توجه قانون‌گذار اساسی بوده، بحث موازین شرع و توجه به این موازین بوده است؛ تا حدی که خود قانون‌گذار اساسی در قانون اساسی بیان کرده که هیچ کدام از اصول قانون اساسی را نمی‌توانیم طوری تفسیر کنیم که مغایر موازین شرع باشد. یعنی مطلوب قانون‌گذار اساسی این بوده است. اگر احتمالاً اطلاق یک اصل قانون اساسی برخوردار با موازین شرع داشته باشد، قانون اساسی برای احتراز از این تفسیر، اصل چهارم را وضع کرده است. این وظیفه را هم به فقهای شورای نگهبان داده است که اگر روزی تفسیری از

۱. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس و معاون پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان.

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «وظایف و اختیارات رهبر:

۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

قانون به معنای عام، از جمله خود قانون اساسی خلاف موازین شرع باشد، با این اصل از اجرای آن جلوگیری شود.

اما از آن جا که نظام قانون‌گذاری با اشکالاتی مواجه بود، ظرفیت سیاست‌های کلی نظام برای جهت دادن نظام قانون‌گذاری و مقررده‌گذاری در کشور مورد استفاده قرار گرفت تا آن را سامان بدهد. تک تک بندهای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ناظر به این است که مشکلی در نظام قانون‌گذاری وجود داشته، بنابراین برای توجه دادن به آن موضوع در حوزه قانون‌گذاری و مقررده‌گذاری، سیاست‌های کلی نظام وضع شد.

از جمله نکاتی که سیاستها بیان شده توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح؛ است. این موضوع به این دلیل است که ما آن‌گونه که باید و شاید در اجرا و در قاعده‌گذاری، نظیر طرح و لایحه، توجهی به موازین شرع نداشتیم یا در بند ۲ سیاست‌ها بیان شده است: «ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات از لحاظ عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع»؛ این بند بیان می‌کند که ما در نظام موجودمان ساز و کار شایسته‌ای برای این امر نداریم.

قانون‌گذار اساسی ما در حوزه نظارت قوانین که مغایر موازین شرع نباشند، سازکار در نظر گرفته است؛ اما در حوزه‌ای که مقررات مغایر موازین شرع نباشند فقط یک نظارت پسینی قضایی مترتب بر شکایت در دیوان عدالت داریم که شامل همه مقررات هم نمی‌شود. به خاطر این در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به این موضوع توجه شده که ما باید سازکار دقیقی در نظر بگیریم که هیچ قانون و مقررده‌ی موجودی خلاف قانون اساسی، موازین شرع و سیاست‌های کلی نباشد.

مشکلاتی در حوزه تهیه لایحه بودجه وجود داشت. همچنین مشکلاتی در حوزه صلاحیت نهادهای که صلاحیت مقررات‌گذاری دارند وجود داشته است که مبنای ابلاغ سیاستها بوده است، که البته ما قصد بیان همه مسائل را نداریم. نکته‌ی مهم برای بحث

سیاست‌های کلی و این ظرفیتی که در قانون اساسی وجود دارد، این است که برای تحقق این سیاست‌ها نباید صرفاً به برگزاری همایش، جلسات، بحث‌های رسانه‌ای و بیانیه‌ها اکتفا شود. در سال ۱۳۹۵، رهبری سیاست‌های کلی انتخابات را برای اصلاح نظام انتخابات ابلاغ کردند و تا الان که سه سال گذشته، هیچ اتفاقی نیفتاده و نظام انتخاباتی ما هم نظام انتخاباتی سابق است. البته مجلس وارد شد و اقداماتی انجام داد ولی به سرانجام نرسید. مسئله‌شناسی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری درست است. ظرفیتش در قانون اساسی وجود دارد. در حوزه‌ی اجرا هم باید از ظرفیت آن استفاده شود.

نکته مهم این است که این ظرفیت در قانون اساسی مان وجود دارد که بتوانیم با سیاست‌های کلی، نظام قانون‌گذاری را سامان بدهیم و حوزه‌هایی که مشکل دارند، بتوانند از این ظرفیت استفاده کنند. مهم این است که بتوانیم آن هدفی را که قانون‌گذار اساسی در تعیین این صلاحیت برای رهبری نظام به عنوان عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیری شناسایی کرده است، اجرایی کنیم.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ايفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir