

## چالش‌های نظام قانون گذاری

سید صمد موسوی خوشدل

### الف) کلیات

- ۱- فقدان مطالعات عمیق، پیش‌رفته و کاربردی در زمینه مبانی قانون‌گذاری و حدود و ثغور آن در جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- مبتنی بودن نظام قانون‌گذاری پیش‌بینی شده بر الگوها و نمونه‌های عرفی و غربی و اکتفا به عدم مغایرت این نظام با موازین اسلامی به جای تدوین نظام قانون‌گذاری مبتنی بر الگوی مستخرج از منابع اسلامی.
- ۳- وجود نقایصی در نظارت سازمان یافته شامل و مؤثر بر عملکرد نظام قانون‌گذاری، از درون و برون قوه مقننه.
- ۴- فقدان سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و سایر سیاست‌های کلی مرتبط.
- ۵- فقدان برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای نظام قانون‌گذاری و مجلس شورای اسلامی.
- ۶- فاصله عمیق قوانین موجود با قوانین مطلوب.
- ۷- خلأهای موجود در زمینه شکل‌گیری مجلس از عصاره فضایل ملت.
- ۸- ابهام در حدود و ثغور قانون‌گذاری و مفاهیم مربوط.
- ۹- ابهام در جایگاه و مرزهای «قانون» به عنوان یکی از منابع حقوق و یکی از عوامل شکل‌دهنده سبک زندگی و رفتار شهروندان و حاکمان در مقایسه با سایر منابع و عوامل مانند عرف، دکترین، اخلاق، فرهنگ و ...

### ب) چالش‌های مرجعیت مجلس شورای اسلامی در امر قانون گذاری

- ۱- پیش‌بینی اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم (اصل ۵۹ قانون اساسی) و ابهام در خصوص جایگاه مصوبات حاصل از این روش و چگونگی نسخ آنها.
- ۲- پیش‌بینی تصویب مقررات جایگزین قانون یا مشابه آن به وسیله مراجعی جز مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی و ابهام در خصوص حدود و ثغور صلاحیت مراجع تصویب مقررات مزبور و جایگاه مصوبات آنها و رابطه آنها با سایر قوانین و مقررات:
- ۱-۲- صدور احکام و فرمان‌های حکومتی به معنای خاص (اصل ۵ و ۵۷ قانون اساسی).

- ۲-۲- تصویب مقررات راجع به امنیت ملی در شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶ قانون اساسی).
- ۳-۲- حل اختلاف قوای سه‌گانه و تنظیم روابط آن‌ها که در مواردی می‌تواند مستلزم وضع مقررات باشد (بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).
- ۴-۲- حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).
- ۵-۲- تصویب «قانون» مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و... توسط خبرگان (اصل ۱۰۸ قانون اساسی).
- ۶-۲- تصویب مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط اعضای مجمع و... (اصل ۱۱۲ قانون اساسی).
- ۷-۲- تعیین ضوابط راجع به دیوان عالی کشور به وسیله رئیس قوه قضائیه (اصل ۱۶۱ قانون اساسی).
- ۸-۲- صدور آراء وحدت رویه قضایی توسط دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۱ قانون اساسی).
- ۹-۲- تصویب آئین‌نامه و تصویب‌نامه و صدور بخش‌نامه توسط وزراء و هیئت وزیران (اصل ۱۳۸ قانون اساسی).
- ۱۰-۲- تصویب قوانین آزمایشی توسط جزیی از مجلس یعنی کمیسیون‌های آن (اصل ۸۵ قانون اساسی).
- ۱۱-۲- اتخاذ تدابیر لازم برای هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت و تعیین برنامه و خط‌مشی دولت توسط رئیس‌جمهور (اصل ۱۳۴ قانون اساسی).
- ۱۲-۲- اتخاذ تصمیم در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصمیم هیأت وزیران در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد (اصل ۱۳۴ قانون اساسی).
- ۱۳-۲- تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت با تفویض مجلس توسط دولت (اصل ۸۵ قانون اساسی).
- ۱۴-۲- رعایت مقررات مذاهب و اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه و دعاوی مربوط به آن و مقررات محلی مناطق مربوط (اصل ۱۲ و ۱۳ قانون اساسی).
- ۳- اعطای صلاحیت تصویب مقررات با عنوان قانون و یا با اعتباری معادل قانون به برخی از مراجع علاوه بر آنچه در قانون اساسی پیش‌بینی شده است:
- ۱-۳- تصویب مقررات لازم‌الاجرا با اعتباری معادل قانون در شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- ۲-۳- امکان تغییر مصوبه مجلس به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد ارجاعی به مجمع.

- ۱-۲-۳- در مواد مشمول تعارض نظر شورای نگهبان و مجلس، با تصمیم مجمع (ماده ۲۸ آئین‌نامه داخلی مجمع).
- ۲-۲-۳- در غیر مواد مشمول تعارض نظر شورای نگهبان و مجلس، پس از اذن مقام معظم رهبری (ماده ۲۹ آئین‌نامه داخلی مجمع).
- ۳-۳- تصویب مقررات لازم‌الاجرا با اعتباری معادل قانون در شورای عالی فضای مجازی کشور.
- ۴- تصویب برخی مقررات جایگزین قانون به وسیله مقام معظم رهبری مدظله‌العالی مانند مقررات مربوط به دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت و مقررات راجع به اصل «۴۹» و وجود مشکلاتی در خصوص انتشار رسمی آن‌ها و دسترسی ذی‌نفعان.
- ۵- تصویب مقررات توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا (از جمله وضع عوارض با صلاحیت اعطایی به وسیله قانون عادی).
- ۶- تصویب مقررات توسط شوراهایی که با تصویب قانون عادی (قبل یا بعد از تصویب قانون اساسی) تشکیل شده‌اند و موجب نقض صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی می‌شود. (مانند شورای پول و اعتبار، هیئت نظارت بر مطبوعات، کمیسیون احزاب و...)
- ۷- ابهام در حدود صلاحیت قانون‌گذاری مجلس از جمله تردید در موارد زیر به اضافه تردید در مصادیق هریک از موارد:
- ۱-۷- قانون‌گذاری در خصوص مراجع مافوق در سلسله مراتب نظام شامل مقام معظم رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و ... .
- ۲-۷- قانون‌گذاری در حوزه فرماندهی کل قوا.
- ۳-۷- قانون‌گذاری در خصوص دستگاه‌هایی که از آن‌ها به عنوان دستگاه‌های تحت نظر مستقیم رهبری یاد می‌شود.
- ۴-۷- قانون‌گذاری در غیر مواردی که در قانون اساسی تعیین حکم آن‌ها صریحاً به تصویب قانون موکول شده است.
- ۸- ابهام در مرزهای تفسیر قانون اساسی توسط شورای نگهبان و قانون‌گذاری توسط مجلس و امکان قانون‌گذاری در قالب تفسیر قانون اساسی.

## ج) چالش‌های راجع به عدم مغایرت و انطباق قوانین بالادستی و تامین اجرای اسناد بالادستی به وسیله قوانین

- ۱- وجود مراجع متعدد وضع مقررات که مصوبات آن‌ها از حیث انطباق و عدم مغایرت با موازین اسلامی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد (مانند مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و...).
- ۲- گشاده‌دستی مجمع تشخیص مصلحت نظام در تأیید مصوبات مغایر موازین اسلامی و قانون اساسی و نیز تأخیر مجمع در تعیین تکلیف موارد ارجاعی.
- ۳- غفلت شورای نگهبان از برخی موارد مغایر موازین اسلامی و قانون اساسی در مصوبات مجلس به خصوص در مصوبات پرحجم و عبور برخی از مصوبات از صافی شورای نگهبان بدون بررسی کافی با توجه به اتمام فرصت بررسی.
- ۴- ابهام در صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای نگهبان در استناد به مصلحت نظام در ارزیابی مصوبه مجلس.
- ۵- اصلاحات صوری و ظاهری مجلس در مصوبات مورد اشکال شورای نگهبان که منتهی به عدم مخالفت شورای نگهبان شده و در اجرا همان مضمون مورد اشکال دنبال می‌شود.
- ۶- ابهام در صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای نگهبان در رسیدگی به عدم مغایرت مراحل تصویب مصوبه مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی، علاوه بر عدم مغایرت متن مصوبه و ابهام در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام برای ورود در مواردی که اشکال شورای نگهبان به مراحل تصویب است و نه به مصوبه.
- ۷- تصویب قوانین مبتنی بر فرهنگ‌ها و مبانی غیراسلامی در برخی موارد و اکتفا به عدم مغایرت آن‌ها با موازین اسلامی به جای استخراج مبانی و موازین اسلامی در موضوعات مختلف و تصویب قوانین مبتنی بر آن‌ها.
- ۸- استمرار حاکمیت قوانین مغایر با موازین اسلامی به علت عدم اجرای کامل اصل «۴» قانون اساسی.
- ۹- اختلاف دیدگاه‌ها در خصوص ضرورت و مقبولیت استناد شورای نگهبان به اصول و مبانی شرعی علاوه بر احکام فقهی در ارزیابی مصوبه مجلس.
- ۱۰- چالش‌های مربوط به فتوای معیار در قانون‌گذاری.
- ۱۱- چگونگی اعمال قانون در خصوص پیروان فتاوی مختلف در امور نظامیه و غیر آن به‌ویژه در احوال شخصیه.
- ۱۲- استمرار عملی اعتبار قوانین عادی مغایر قانون اساسی که پیش از تصویب قانون اساسی و یا پیش از بازنگری آن تصویب شده‌اند.

- ۱۳- ابهام در ناسخ بودن یا نبودن تفاسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی نسبت به قوانین عادی مغایر با تفسیر.
- ۱۴- استمرار اعتبار قوانین عادی که شورای نگهبان قبلاً آن‌ها را مغایر قانون اساسی نمی‌دانسته ولی متعاقباً مفاد مشابه آن را خلاف قانون اساسی دانسته است.
- ۱۵- ابهام در ملاک ارزیابی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی به این معنی که احراز عدم مغایرت با قانون اساسی لازم است یا آن که عدم احراز مغایرت کافی است (با فرض اخیر که هم‌اکنون در شورای نگهبان مجری است، با توجه به وجود نظرات ممتنع در شورای نگهبان تأیید مصوبات متضاد امکان‌پذیر است).
- ۱۶- میزان الزام‌آوری تفاسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی، نسبت به اعضای شورای نگهبان در ایام آتی در مقام ارزیابی مصوبات مجلس با توجه به تفاوت نصاب.
- ۱۷- چگونگی تعیین تکلیف در مواردی که شورای نگهبان با توجه به نصاب بالای تفسیر قانون اساسی، به نظریه تفسیری دست نمی‌یابد.
- ۱۸- رابطه نقش شورای نگهبان در ارزیابی مصوبه مجلس با مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی در موارد اختلاف نظر این دو مرجع در خصوص مصوبه مجلس و نیز در موارد عدم ایفای نقش شورای نگهبان مانند مواردی که مصوبات مجلس به شورای نگهبان فرستاده نشده یا شورای نگهبان موضوع را در مهلت مقرر مورد رسیدگی قرار نداده باشد.
- ۱۹- عدم تصویب قوانین لازم برای اجرای برخی از اصول قانون اساسی مانند اصل «۸» (امر به معروف و نهی از منکر).
- ۲۰- فقدان سیاست‌های کلی در برخی از موضوعات مستلزم سیاست‌گذاری کلی که قانون‌گذار در مورد آن‌ها به وضع قانون می‌پردازد.
- ۲۱- عدم تصویب قوانین لازم برای اجرای برخی سیاست‌های کلی.
- ۲۲- عدم انجام نظارت شایسته بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که مهم‌ترین مقام اجرای آن‌ها مقام قانون‌گذاری است.
- ۲۳- چگونگی ایفای نقش شورای نگهبان در استناد به سیاست‌های کلی نظام در ارزیابی مصوبات مجلس و رابطه این امر با نظارت تفویض شده به مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۲۴- چگونگی ابلاغ و انتشار رسمی فرمان‌های مقام معظم رهبری برای دسترسی برابر افراد ذی‌نفع و ... .

- ۲۵- ابلاغ مستقیم فرمان‌های مقام معظم رهبری برای اجرا یا ابلاغ به قانون‌گذاران جهت اصلاح و تکمیل قوانین براساس آن و چگونگی انتخاب شیوه حسب مورد.
- ۲۶- چگونگی تشخیص فرمان‌ها از رهنمودها و فتاوا با توجه به اختلاف نقش آن‌ها.
- ۲۷- چگونگی ایفای نقش شورای نگهبان در استناد به فرمان‌های مذکور در ارزیابی مصوبات مجلس (اعم از مواردی که مقام معظم رهبری مجلس را از ورود در اموری نهی می‌کند مانند تغییر قانون مطبوعات یا مواردی که مفاد مصوبه مجلس مغایر فرمان است).

### (د) چالش‌هایی راجع به ویژگی‌های قانون مطلوب

- ۱- ناکارآمدی برخی قوانین در تأمین اهداف مربوط و تمسک به قانون‌گذاری به عنوان تنها منبع شکل دهنده رفتار شهروندان و حاکمان در مواردی که اهداف مورد نظر بایستی از طرق دیگر (مانند ارتقای فرهنگ و اخلاق عمومی و...) تأمین شود از جمله افراط در جرم‌انگاری.
- ۲- سستی و عدم اتقان برخی از قوانین.
- ۳- عدم برخورداری برخی از قوانین از ثبات نسبی لازم و در مقابل، وجود برخی قوانین فسیل شده که بدون بازنگری باقی مانده‌اند.
- ۴- افزایش تعداد قوانین موردی و فاقد شمول گسترده و افراط در ارائه طرح‌های فوریت‌دار.
- ۵- عدم رعایت اصول و ضوابط تنقیح قوانین و ایجاد مجموعه قوانین انبوه و متورم.
- ۶- عدم تبعیت قانون‌گذاری از سازوکار منظم و منسجم نیازسنجی و معطوف نبودن برخی از قوانین به نیازهای واقعی.
- ۷- عدم رعایت اصول و قواعد قانون‌نویسی در تدوین قوانین از جمله:
- ۱-۷- به کارگرفتن تعابیر و اصطلاحات غیرفنی و غیرحقوقی.
- ۲-۷- عدم توجه کافی به موضوع زمان اجرای قوانین.
- ۳-۷- به کارگیری اصطلاحات دال به تجویز در مقام الزام و بالعکس.
- ۴-۷- عدم رعایت قواعد ادبی و ویرایشی در تنظیم متن برخی از قوانین.
- ۵-۷- وجود ابهام و عدم شفافیت در دلالت برخی از قوانین.
- ۸- تصویب برخی از قوانین که به لحاظ عقلی یا عملی غیرقابل اجرا هستند.

- ۹- فقدان قابلیت سنجش میزان تحقق در برخی از قوانین.
- ۱۰- وجود خلأهایی در زمینه بهره‌مندی از خرد جمعی و ظرفیت‌های کارشناسی کشور و قوای سه‌گانه در وضع قوانین.
- ۱۱- تأثیر انگیزه‌های جناحی و گروهی در قانون‌گذاری.

### **ه) چالش‌های راجع به تفکیک حوزه‌های قانون‌گذاری و اجرا**

- ۱- فقدان ملاک‌های نظری متقن و قاطع برای تفکیک دقیق حوزه قانون‌گذاری از حوزه اجرا.
- ۲- تصدی قانون‌گذار به امور اجرایی از طریق ورود به جزئیات در حد آئین‌نامه‌نویسی در قانون‌گذاری و تصدی عملی عملیات اجرایی از طریق تصویب قوانین موردی.
- ۳- تصدی دولت و سایر دستگاه‌های اجرایی به قاعده قانون‌گذاری در تراز قانون‌گذاری از طریق آئین‌نامه‌نویسی.
- ۴- تصدی مجلس و نمایندگان به امور اجرایی از طریق عضویت با حق رأی یا بدون حق رأی در شوراهای اجرایی و نیز با دخالت در امور حوزه‌های انتخابیه و ... .
- ۵- خنثی کردن اقدامات و تصمیمات اجرایی مجریان از سوی قانون‌گذار با تغییر موردی و مکرر قوانین.
- ۶- ابهام در میزان اختیار مجلس در تغییر لوایح قانونی و لوایح.
- ۷- ابهام در ماهیت برنامه‌های توسعه و جایگاه آن در سلسله مقررات کشور و میزان الزام‌آوری آن برای مجریان.
- ۸- ابهام در ماهیت بودجه سالانه و نقش هریک از قوا در تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر حسن اجرای آن.
- ۹- وجود تردیدهایی در ماهیت اساس‌نامه سازمان‌های دولتی و نقش قوای مقننه و مجریه در این زمینه.
- ۱۰- چگونگی حل تعارض در مواردی که دولت مصوبه مجلس را مغایر برنامه‌های اعلام شده یا مغایر مصالح عمومی یا مخالف اسناد بالادستی و ... می‌داند.
- ۱۱- وجود اشکال و ابهام‌های متعدد در قوانین و مقررات راجع به ابلاغ و انتشار رسمی قوانین و مقررات و وجود نقایص و اشکال‌های عملی در دو مورد فوق و نیز اطلاع‌رسانی در خصوص قوانین و مقررات (اصل ۱۲۳ قانون اساسی).

## (و) چالش‌های مربوط به اولویت‌های امر قانون‌گذاری

۱- فقدان برنامه‌های بلندمدت به نحوی که ارتباط و هماهنگی دوره‌های چهارساله مجالس را در موارد لازم تأمین کند.

۲- فقدان برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت در هریک از دوره‌های چهار ساله.

تأثیرپذیری مجلس از افراط برخی از نمایندگان در ارائه طرح‌های موردی و فوریت‌دار و ابتلا به روزمرگی و قصور در تصویب قوانین اولویت‌دار و ضروری به شرح فصول گذشته این گزارش.