



جمهوری اسلامی ایران
مجلس شورای اسلامی

سال دوم - دوره یازدهم

تاریخ چاپ

شماره چاپ

شماره ثبت ۵۹۴

عادی

طرح نظام قانون گذاری ، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات

کمیسیون های ارجاعی

	اصلی:
	فرعی: -

معاونت قوانین

باسمه تعالی

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

احتراماً طرح ذیل که به امضای ۳۸ نفر از نمایندگان رسیده است، جهت طی مراحل قانونی تقدیم می‌شود.

مقدمه (دلایل توجیهی):

نبود ضمانت اجرایی، ابهام در خصوص کارکردهای حقوقی، عدم توجه دولت‌ها به تشکیل و مصوبات برخی شوراها، توجیه نداشتن تشکیل برخی از آنها، تورم مصوبات، اسناد و مقررات و ورود برخی شوراها به حیطه اختیارات نهاد قانون‌گذاری کشور، برخی از مشکلات کنونی نظام تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیری در کشور است. شوراها، شوراهایی که مصوبات خود را در حکم قانون و حتی برتر از قانون برمی‌شمارند، یکی از چالش‌های اساسی کشور است. شورای عالی اداری و شورای عالی انقلاب فرهنگی از مصادیق این قبیل شوراها هستند که با ریاست رئیس دولت بر این شوراها تقابل پنهان قوه مجریه با قوه مقننه را در بسیاری از حیطه‌ها شکل داده است. تداخل حوزه‌های کاری شوراها، ناهماهنگی در اجرای مصوبات آنها، هزینه‌های مادی و معنوی مدیریت ستادها و دبیرخانه‌های شوراهای عالی، عدم طراحی سازوکار نظارت بر عملکرد و پاسخگویی شوراهای عالی نسبت به تصمیمات خود از دیگر چالش‌های این حوزه هستند. شوراهای بخشی و جزئی مانند شورای عالی اقیانوسشناسی، شورای عالی نقشهرداری، شورای عالی خرما و... بخش دیگری از سازوکار نابسامان تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در کشور است

عدم شفافیت در اختیارات و وظایف شوراها و مراجع مختلف و تعارض مصوبات آنها با یکدیگر از کاستی‌ها و چالش‌های نظام قانون‌گذاری است که هزینه‌های مادی و معنوی زیادی را به کشور تحمیل می‌کند؛ بنابراین تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه»، «تصویب‌نامه» و «بخشنامه»، «قانون آزمایشی» و «اساسنامه» «برنامه و خط‌مشی دولت» «آراء وحدت رویه» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی یکی از اصلی‌ترین مأموریت‌های مجلس شورای اسلامی است که در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به مجلس شورای اسلامی محول شده است.

در همین راستای و برای رفع مشکلات و معضلات این حوزه کلان، رهبر حکیم انقلاب (مدظله) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در سال ۱۳۹۸ ابلاغ نموده‌اند. بنا بر اهمیت بسیار زیاد این سیاست‌ها، ایشان در حاشیه آن مرقوم کردند: «سیاست‌ها به قوای سه‌گانه ابلاغ شود. سه قوه موظف‌اند اقدامات را زمان‌بندی و پیشرفت‌ها را گزارش نمایند». بند (۵) سیاست‌های کلی نظام 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 خط‌مشی 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» تأکید دارد.

از دیگر تکالیف مهم در سیاست‌های نظام قانون‌گذاری «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه» است که باید در این قانون تعیین و تصریح شود تا مانع بروز اختلاف نظر میان مجلس و دولت گردد. «تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس.» از دیگر بندهای سیاست‌های کلی است که هم در تدوین این قانون و هم در بازنگری آیین‌نامه داخلی مجلس باید مورد توجه قرار گیرد. «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری، از طریق تصویب قانون.» یکی دیگر از بندهای مهم این سیاست‌ها و یکی از مواضع مهم اختلاف و چالش میان دولت و مجلس است که ضرورت دارد در این قانون معین گردد. یکی از چالش‌ها و نقاط مبهم در فرایند کنونی قانون‌گذاری کشور، جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن است که با تدبیر رهبر فرزانه انقلاب در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری رفع شده و مجلس شورای اسلامی در حیطه قانون اساسی به‌عنوان مرجع تعیین حدود اختیارات همه مراجع تعیین شده است.

لذا در راستای اجرای بند (۵) «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» ابلاغی مقام معظم رهبری در ۶ مهرماه ۱۳۹۸ و ایجاد انسجام، هماهنگی در فرایندهای تصویب قوانین و مقررات طرح ذیل با عنوان «طرح نظام قانون‌گذاری؛ تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات» تقدیم می‌شود.

لذا طرح ذیل تقدیم می‌شود:

سیدمحمد مولوی - ابراهیم رضائی - جعفر قادری - رسول فرخی میکال - غلامحسین کرمی - احمد محرم زاده یخفروزان - سیدکریم حسینی - صدیف بدری - حسن لطفی - محمدعلی محسنی بندپی - محمد مهدی فروردین - علی اصغر باقرزاده - محمدرضا صباغیان بافقی - حسن همتی - موسی احمدی - حسین امامی راد - امانقلیچ شادمهر - رضا حاجی پور - شیوا قاسمی پور - علیرضا منادی سفیدان - حسین میرزائی - مجتبی بخشی پور - حسینعلی حاجی دلگانی - مجید نصیرائی - کیوان مرادیان کوچکسرائی - علی اکبر بسطامی - سیدعلی یزدی خواه - جلال محمودزاده - مهدی شریفیان - قاسم ساعدی - سلمان اسحاقی - انور حبیب زاده بوکانی - حسین حق وردی - محمدحسین فرهنگی - یعقوب رضازاده - جواد نیک بین - بهروز محبی نجم آبادی - کمال حسین پور

معاونت حقوقی ریاست جمهوری
معاونت حقوقی و امور قانونی و مقررات
معاونت تدوین شرح و ابصار قوانین و مقررات

عنوان طرح:

طرح نظام قانون گذاری ، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات

ماده (۱): تعاریف

به طور کلی قوانین و سیاست‌ها در سلسله مراتب طولی ترتیب ذیل قرار می‌گیرند:

۱- قانون اساسی

۲- سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی مقام معظم رهبری)

۳- قانون عادی (قوانین مصوب مجلس)

۴- خط مشی دولت، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، نظام‌نامه، اساسنامه

۵- دستورالعمل، بخشنامه

قانون اساسی: عالی‌ترین قانون کشور و مرجع همه امور حاکم بر اساس حکومت و صلاحیت قوا، حقوق و آزادی‌های فردی و ... می‌باشد.

سیاست‌های کلی نظام: سیاست‌های کلی نظام، مجموعه‌هایی سیاستی است که توسط رهبر معظم انقلاب در زمینه‌های مختلف (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، سیاست‌های کلی نظام اداری و...) به قوای سه‌گانه ابلاغ می‌شود و مبنای تعیین اهداف کلان، برنامه‌ریزی و جهت‌گیری‌های اصلی هر سه قوه و همه دستگاه‌ها است.

قانون عادی: مجموعه قواعد عام‌الشمول و لازم‌الاجرا هستند که توسط قوه مقننه وضع می‌شود و بعد از سیاست‌های کلی (ابلاغی مقام معظم رهبری) در دومین سطح هرم قانون‌گذاری کشور قرار می‌گیرند. البته مجلس می‌تواند وضع برخی قوانین را به کمیسیون‌های فرعی و تخصصی خود تفویض نماید.

قانون آزمایشی: مصوباتی که اختیار تصویب آنها به یکی از کمیسیون‌های مجلس داده شده است و بعد از تأیید شورای نگهبان قابلیت اجرا پیدا می‌کند.

آیین‌نامه: مقررات و قواعدی است که توسط مراجع و مقامات صلاحیت‌دار (هیأت دولت، شوراها قانونی تعریف شده، وزیر و رؤسای سازمان‌ها و مؤسسات، شهردار) وضع و اجرا می‌شود. هدف از تصویب آیین‌نامه تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه است (آیین‌نامه اجرایی)؛ یا در مواردی که اساساً قانونی وضع

نشده است چارچوب و نظام اجرای یک امر را معین می کند آیین نامه (نظام نامه) می شود. مقاماتی که صلاحیت وضع آیین نامه اجرایی دارند عبارتند از:

۱- رئیس جمهور، هیأت وزیران و هر یک از وزیران،

۲- استانداران و فرمانداران،

۳- مؤسسات عمومی مؤسسات عمومی که دارای شخصیت حقوقی اند و طبق اساسنامه قانونی خود، در حدود وظایفشان حق وضع آیین نامه اجرایی دارند، (مانند دانشگاه تهران، بانک مرکزی، ...)

۴- شوراهای شهر، بخش، شهرستان و استان در چارچوب قانون تشکیل آنها

۵- شوراها؛ در چارچوب قانون تشکیل هر یک از آنها

سند راهبردی: تصویب نامه ای است که هر دستگاه یا سازمان بر مبنای اسناد و قوانین بالادستی حاکم بر حوزه فعالیت برای یک دوره معین (چهارساله) به تصویب شورای عالی آن دستگاه یا مقام ذی صلاح می رساند.

برنامه: مجموعه ای از قواعد و یک نقشه راه بر مبنای اسناد و قوانین است که در سطوح مختلف ملی تا سازمانی توسط هیأت دولت، شوراها، وزرا، رؤسای سازمانها تصویب می شود. قوانین برنامه پنج ساله توسط دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس می رسد.

نقشه جامع: تصویب نامه ای است در چارچوب قوانین و اسناد بالادستی که توسط هیأت دولت، وزرا یا یکی از شوراهای عالی به منظور تبیین سیاست های حاکم بر یک فعالیت یا یک بخش گذارنده می شود.

خط مشی دولت: سیاست های کلی در سطح دولت است که توسط دولت برای هماهنگی و تعیین جهت گیریهای کلی همه دستگاههای دولتی توسط رئیس جمهور یا هیأت دولت تدوین و ابلاغ می شود.

تصویب نامه: هر آنچه توسط هیأت دولت، شوراهای مختلف (عالی، مشورتی و اجرایی)، روسای سازمانها در حیطه اختیارات آنها و منطبق بر قوانین و اسناد بالادستی آن حوزه به تصویب می رسد، تصویب نامه نامیده می شود.

بخشنامه: هر آنچه به منظور ابلاغ یا اجرای قانون، ابلاغ تصویب نامه، سامان بخشی و هماهنگی به امور، ایجاد نظم، توسط دستگاهها و سازمانهای دولتی در چارچوب قوانین و مقررات بالادستی به صورت یک نامه اداری به واحدهای زیرمجموعه ارسال می شود بخشنامه گفته می شود.

اساسنامه: مقررات یا قراردادی است که برای طرز کار یک سازمان، دانشگاه، جمعیت، انجمن (چه عمومی یا خصوصی) مقرر و معین می‌شود. به عبارتی اساسنامه، قانون اساسی فعالیت مؤسسه مربوطه است.

رأی وحدت رویه: تصمیمی که در هیأت عمومی دیوان عالی کشور اتخاذ می‌شود و منظور از رویه قضائی در معنی مطلق مجموع آراء دادگاه‌ها و در معنی خاص روش یکسان دادگاه‌ها یا دسته‌ای از آنها در مورد مسئله حقوقی معین و تکرار آن به صورتی می‌باشد که بتوان گفت در صورت مواجه شدن با مورد مشابه همان روش اتخاذ خواهد می‌شود. رأی وحدت رویه از نظر لازم‌الاجرا بودن در حکم قانون است.

ماده (۲) - مراجع تصویب مقررات، آیین‌نامه و تصویب‌نامه مطابق این ماده تعیین می‌شود.

۱ - مجلس شورای اسلامی؛ مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

تصویب قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی

تصویب بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود

تصویب لوایح پیشنهادی هیأت دولت

تصویب طرح‌های نمایندگان و شورای عالی استان‌ها

تصویب تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان

تصویب عهدنامه‌ها، مقاله‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

تصویب شرح و تفسیر قوانین عادی

تصویب نحوه انتخاب، شرایط، اختیارات هیأت منصفه و تعریف جرم سیاسی

تصویب حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی شورای امنیت ملی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور (بر مبنای قانون اساسی ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی)

تصویب طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای عالی (به‌جز شوراهای مستثنی شده در قانون اساسی)، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و

تصویب مسئولیت‌های دیوان عالی کشور

تصویب حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری

تصویب حدود اختیارات و وظایف سازمان بازرسی کل کشور

مجلس در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. تصویب اساسنامه خارج از این ماده مجاز نیست و تخصیص بودجه و منابع انسانی به آن دخل و تصرف در اموال عمومی محسوب می‌شود.

۲- مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت صرفاً در زمینه مصوباتی که میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، اختلاف نظر وجود دارد، اقدام به وضع مصوبه جدید یا تأیید یکی از مصوبات مجلس یا شورای نگهبان می‌نماید. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام بنا بر شرایط و اقتضانات دارای اعتبار حداقل دو ساله و حداکثر ۵ ساله هستند که در مصوبه مجمع باید مدت اعتبار آن درج شود.

۳- شوراهای عالی (انقلاب فرهنگی، آموزش و پرورش، فضای مجازی، آب، اداری و...)

تمام شوراهای عالی صرفاً در محدوده وظایف و اختیارات تعیین شده در قانون تشکیل آنها مجاز به سیاست‌گذاری و هماهنگی بخشی (آب، فرهنگ، فضای مجازی و...) هستند. تشکیل جلسات شوراهایی که فاقد قانون تشکیل هستند، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون ممنوع است و مصوبات آنها فاقد اعتبار قانونی است و فقط جنبه مشورتی برای حوزه مربوط دارد. با توجه به این که شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی مجازی تاکنون فاقد قانون تشکیل بود و بنابر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری جایگاه آنها سیاست‌گذاری و هماهنگی در امور فرهنگی و فضای مجازی تعریف می‌شود، دولت مکلف است، لایحه تشکیل شوراهای مذکور را شامل ترکیب اعضا، اختیارات و وظایف را حداکثر تا شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به مجلس ارائه نماید. شورای عالی انقلاب فرهنگی در ذیل سیاست‌های کلی نظام و قانون‌های عمومی کشور می‌تواند نسبت به سیاست‌گذاری و هماهنگی در حیطه امور فرهنگی اقدام کند یا پیشنهاد برای تصویب در هیأت دولت ارائه نماید.

۴- هیأت وزیران

هیأت وزیران در زمینه‌های زیر اختیار دارد:

تصویب آیین‌نامه اجرایی در حیطه قوانین

تصویب آیین‌نامه در حیطه قوانین

تصویب لوایح

تصویب برنامه و خط‌مشی دولت بر مبنای قوانین

هیأت دولت می‌تواند برخی از اختیارات خود را در زمینه تصویب آئین‌نامه به کمیسیون‌های زیرمجموعه تفویض نماید.

۵- وزرا

وزرا در راستای اجرای قوانین، مأموریت‌های محوله یا ساماندهی بهتر امور برای می‌توانند آیین‌نامه‌های موردنیاز را در سطح وزارتخانه مورد تصدی تدوین و ابلاغ نمایند.

ماده (۳)- دولت مکلف است، به‌جز شوراهایی که برخی از قواعد تشکیل آنها در قانون اساسی ذکر شده است، تمام شوراهایی که فاقد قانون تشکیل شامل (ترکیب اعضا متناسب با ساختار کنونی دولت، شرح وظایف و اختیارات) هستند و بنا بر اقتضائات و شرایط خاص در یک دوره زمانی خاص تشکیل شده‌اند را از نظر ضرورت استمرار فعالیت، امکان تجمیع، ادغام یا انحلال بررسی و ظرف حداکثر شش ماه لایحه تشکیل هر یک از شوراهای عالی موردنظر خود را جهت تصویب قانون تشکیل مجلس ارائه کند.

ماده (۴) - در صورت اختلاف نظر میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی، شرط لازم برای ارجاع مصوبه از طرف مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام کسب حداقل دوسوم آراء است.

ماده (۵) - مجلس لوایح دولت که در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی مقام معظم رهبری) یا قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه ارائه شده‌اند را با رعایت موارد زیر اصلاح و تغییر می‌دهد.

به اهداف اصلی لایحه خللی ایجاد ننماید.

به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی نیانجامد.

در صورت کاهش درآمد یا افزایش هزینه، محل تأمین آن در اصلاحیه تعیین شود.

ماده (۶) - طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

ماده (۷) - دولت مکلف است تا پایان خردادماه هر سال، برنامه سالانه دولت مبتنی بر سیاست‌های کلی و قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه را به تفکیک وزارتخانه و سازمان‌ها جهت تصویب به مجلس ارائه نماید. مجلس شورای اسلامی موظف است بلافاصله نسبت به بررسی و تصویب آنها ظرف حداکثر دو ماه اقدام کند.

ماده (۸) - دولت مکلف است، بر مبنای برنامه سالانه مصوب مجلس، نسبت به تدوین لایحه بودجه سالیانه اقدام و حداکثر تا پایان آذرماه آن را به مجلس ارائه کند.

ماده (۹) - مجلس در بررسی لایحه بودجه سالانه، مشروط به رعایت تراز کلی بودجه و در چارچوب سیاست‌های کلی و قانون برنامه سالانه لایحه پیشنهادی را اصلاح و تصویب می‌نماید.

ماده (۱۰) - دولت در زمان ارائه برنامه پنج‌ساله توسعه، مکلف است، تغییرات ساختاری جهت اجرای برنامه توسعه را شامل تغییر در تعداد، عنوان، وظایف و اختیارات وزارتخانه، تغییر در تعداد، وظایف و اختیارات سازمان‌ها را به‌عنوان فصل مستقلی از لایحه برنامه به مجلس ارائه کند. تمام تغییرات ساختاری در طول دوره اجرای هر برنامه تابع قانون برنامه مربوط است.

هیأت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

احتراماً، در اجرای قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب

۱۳۸۹/۳/۲۵ نظر معاونت قوانین در مورد طرح طرح نظام قانون گذاری ، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات

تقدیم می شود.

معاون قوانین

معاونت تدوین و تنقیح قوانین و مقررات
معاونت حقوقی ریاست جمهوری

نظر اداره کل تدوین قوانین

معاون محترم قوانین

احتراماً در اجرای بندهای (۲) و (۴) ماده (۴) تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ نظر این اداره کل

به شرح زیر تقدیم می شود:

- ۱- سابقه تقدیم:** ماده ۱۳۰ قبلاً تقدیم نگردیده است
- قبلاً در جلسه علنی شماره مورخ تقدیم و در تاریخ در
- کمیسیون
- صحن (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی) رد شده و اینک با:
- با تغییر اساسی
- پیش از انقضاء شش ماه
- با انقضاء شش ماه
- با تقاضای کتبی ۵۰ نفر از نمایندگان (مشروط به تصویب مجلس)
- بدون تغییر اساسی
- با تقاضای کتبی کمتر از ۵۰ نفر از نمایندگان
- مجدداً قابل پیشنهاد به مجلس می باشد می باشد

۲- در اجرای بند (۲) ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور:

- رعایت شده است.
- رعایت شده است (با نظر کارشناسی)
- رعایت نشده است، دلایل مغایرت به ضمیمه تقدیم می شود.
- در طرح تقدیمی آیین نگارش قانونی و ویرایش ادبی

۳- از نظر آیین نامه داخلی مجلس (شکلی)

الف- ماده ۱۳۱-

- اول- حداقل امضا لازم (۱۵ نفر) دارد ندارد
- دوم- موضوع و عنوان مشخص دارد ندارد
- سوم- دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد در مقدمه دارد ندارد
- چهارم- موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان دارد ندارد

ب- ماده ۱۳۸-

- طرح تقدیمی دارای یک موضوع است و پیشنهاد آن به مواد متعدد ماده واحده
- بیش از یک موضوع عنوان
- مواجهه با ایراد نمی باشد.
- می باشد.

**۴- در اجرای بند (۴) ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ :
اول: از نظر قانون اساسی؛**

طرح تقدیمی با قانون اساسی به طور کلی مغایرت ندارد.
دارد. اصول مغایر به ضمیمه تقدیم می شود.

دوم: از نظر سیاست‌های کلی نظام و سند

چشم‌انداز؛

طرح تقدیمی با سیاست‌های کلی نظام و سند چشم
انداز مغایرت ندارد.
دارد. اصول مغایر به ضمیمه تقدیم می شود.

سوم: از نظر قانون برنامه؛

طرح تقدیمی با قانون برنامه مغایرت ندارد.
دارد. دلیل مغایرت به ضمیمه تقدیم می شود.

چهارم: از نظر آیین‌نامه داخلی مجلس

(ماهوی)؛

الف- ماده ۱۴۰- رعایت اصل هفتاد و پنجم قانون
اساسی شده است.
نشده است. دلیل مغایرت به ضمیمه تقدیم می شود.

ب- ماده ۱۸۱- موجب اصلاح یا تغییر برنامه مصوب
نمی شود
می شود

و نیاز به ۲/۳ رای نمایندگان
ندارد.
دارد.

تعداد برگ اظهار نظر به ضمیمه تقدیم می‌شود.

مدیر کل تدوین قوانین

۵- طرح تقدیمی از حیث پیشگیری از وقوع جرم با بند (۵) اصل (۱۵۶) قانون اساسی مغایرت ندارد.
 دارد.

معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه

ضمیمه نظر اداره کل تدوین قوانین

بیان مستندات و دلایل مغایرت:

در رابطه با طرح تقدیمی آیین نگارش قانونی و ویرایش ادبی: بررسی طرح نظام قانون گذاری

با توجه به اهمیت موضوع قانون نویسی و ضرورت تدوین قانونی ناظر بر این امر در جهت حاکمیت قانون و انسجام حقوقی در نظام تقنینی کشور و ایجاد شفافیت و ارائه تعریف قانونی از هنجارهای قانونی و مشخص نمودن جایگاه هر یک از هنجارها، در مجموع تهیه چنین طرحی می تواند به تحقق حاکمیت قانون و اصلاح نظام قانونگذاری کمک شایانی نماید. فارغ از این و در جهت استحکام بیشتر طرح ملاحظات ذیل تقدیم می گردد.

۱- با توجه به منشاء سیاستهای کلی نظام منبعث از بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی پیشنهاد می شود در تعریف سیاستهای کلی نظام به بند مذکور اشاره شود. همچنین تعریف سیاستهای کلی در تبصره (۱) ماده (۱) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام مصوب ۲۴/۱۲/۱۳۹۲ آمده است.

۲- با توجه به نظر برخی از حقوقدانان مبنی بر اینکه شورای نگهبان نیز جزئی از قوه مقننه محسوب می شود و قوه مقننه ایران را متشکل از دو رکن مجلس و شورای نگهبان می دانند و اینکه ابتکار قانونگذاری از طریق نمایندگان مجلس امکانپذیر می باشد نه شورای نگهبان، لذا در تعریف قانون به جای عبارت «قوه مقننه» از واژه «مجلس شورای اسلامی» استفاده شود.

۳- مستند قانونی قوانین آزمایشی، اصل (۸۵) ق.ا است لذا در تعریف قانون آزمایشی به این اصل اشاره شود. همچنین به مدت دار بودن این قوانین تصریح شود.

۴- در سلسله مراتب قوانین و مقررات، مقرر ای تحت عنوان «خط و مشی دولت» وجود ندارد لذا با توجه به مبهم بودن این موضوع، لازم است تعریف روشنی از آن ارائه شود والا حذف شود.

۵- در سلسله مراتب موضوع ماده (۱) طرح، صرفاً ۵ عنوان ذکر گردیده است در حالیکه در ادامه این ماده به موارد دیگری نظیر «سند راهبردی»، «برنامه»، «نقشه جامع» و «رأی وحدت رویه» نیز اشاره شده که لازم است در خصوص جایگاه آنها در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی تعیین تکلیف شود.

۶- با توجه به عدم تعریف لایحه قضایی در نظام قانونگذاری، پیشنهاد می شود تعریف دقیقی از لایحه قضایی در چارچوب بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی و لزوم عدم مغایرت آن با شرع و قانون اساسی و قوانین عادی ارائه شود.

۷- تعریف آیین نامه ناقص است. باتوجه به عام الشمول بودن احکام مقرر در آیین نامه و ایجاد حق و تکلیف برای عموم مردم و شأن عمومی این نوع از نظامات، لذا مقامات محلی نظیر فرماندار و استاندار و حتی شوراهای محلی و مقامات دیگر مندرج در بندهای (۲) الی (۵) ماده (۱) طرح صلاحیت وضع آیین نامه ندارند. لذا بندهای مذکور حذف شود.

۸- پیشنهاد می شود در تعریف آیین نامه به «عام» و «غیرشخصی» آن تصریح شود. این دو خصوصیت، وجه تمایز آیین نامه با بخشنامه است که جنبه درون سازمانی داشته و فقط برای کارمندان ذیربط ایجاد تکلیف می کند.

۹- ایرادات مذکور در بند قبل راجع به تعریف تصویب نامه نیز مصداق دارد فلذا بایستی همانند آیین نامه، مرجع تصویب تصویب نامه را نیز منحصر به هیأت وزیران یا وزیر یا کمیسیون های متشکل از چند وزیر نمود.

۱۰- با توجه به توضیحات پیش گفته و نظر به اهمیت مفاد آیین نامه و تصویب نامه و ایجاد حق و تکلیف برای آحاد مردم و با عنایت به قاعده جهل به قانون رافع مسولیت نیست، لذا لازم است به لزوم انتشار رسمی آن از طریق روزنامه رسمی یا سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران تصریح شود.

۱۱- در بند (۳) ماده (۱) ذیل تعریف آیین نامه پیشنهاد می شود در تعریف موسسات عمومی به تعاریف مندرج در قانون محاسبات مصوب ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ ارجاع گردد.

۱۲- در خصوص بخشنامه و با توجه به اینکه از منظر حقوق اداری در مرتبه پایین تر از تصویب نامه و آیین نامه قرار دارد و ناظر بر تعالیم مدیران میانی نظیر مدیرکل بوده و جنبه درون سازمانی داشته و عمومیت ندارد لذا لزومی بر انتشار رسمی آن وجود ندارد.

۱۳- با توجه به شأن و جایگاه مصوبات رئیس قوه قضاییه تحت عناوین متعدد و متنوع از قبیل آیین نامه، دستورالعمل، بخشنامه و ... همچنین مصوبات شوراهای عالی نظیر شورای عالی اداری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی فضای مجازی و ... و با هدف شمول تعاریف موضوع این طرح به مصوبات مراجع مذکور و ایجاد شفافیت در نظام مقرر گذاری خصوصاً از حیث قابل شکایت بودن آنها در دیوان عدالت اداری لازم است صراحتاً به شمول تعاریف مندرج در طرح به مصوبات مراجع مذکور و همچنین لزوم عدم مغایرت با موازین شرعی، قانون اساسی و قوانین عادی تصریح گردد.

۱۴- در تعریف رأی وحدت رویه از جهت شمول طرح بر آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تعیین تکلیف شود.

۱۵- با توجه به اختلاف دیدگاه مجلس شورای اسلامی و دولت در میزان دخالت مجلس در تغییر لایحه بودجه و نظرات متعدد شورای نگهبان ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی، عبارت «تراز کلی بودجه» مندرج در طرح ابهام دارد همچنانکه عبارت «شاكلة بودجه» در نظر تفسیری ۵۰۰۰۲/۳۰/۹۲ مورخ ۳۱/۱/۱۳۹۲ شورای نگهبان مبهم بوده و نیاز به تعریف دارد.

۱۶- طرح فاقد انسجام ساختاری و فصل بندی مشخص است لذا لازم است با توجه موضوعات پیش بینی شده، به چند فصل مجزا تقسیم شود و موضوعات مرتبط به هر فصل ذیل آن آورده شود.

نظر اداره کل اسناد و تنقیح قوانین

معاون محترم قوانین

احتراماً در اجرای بندهای (۱) و (۳) ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ نظر این اداره کل به شرح زیر تقدیم می‌شود:

۱. در اجرای بند (۱):

- الف- در خصوص طرح تقدیمی قوانین متعارض
- وجود ندارد
- وجود دارد که به شرح ضمیمه تقدیم می‌شود.
- ب- در خصوص طرح تقدیمی قوانین مرتبط
- وجود ندارد
- وجود دارد که به شرح ضمیمه تقدیم می‌شود.

۲. در اجرای بند (۳):

- با عنایت به بررسی‌های به عمل آمده قانونگذاری در این موضوع
- لازم است.
- لازم نیست.

تعداد برگ سوابق قانونی و نظر اداره کل به ضمیمه تقدیم می‌شود.

مدیر کل اسناد و تنقیح قوانین

ضمیمه نظر اداره کل اسناد و تنقیح قوانین

نظر اداره کل به انضمام سوابق قانونی

الف - نظر اداره کل

- ۱- بنظر می رسد عنوان (نظام قانونگذاری) برای طرح تقدیمی کفایت نماید و مابقی قابل حذف است.
- ۲) با توجه به اهمیت موضوع طرح شایسته است به جای تکرار متون بندهای سیاستهای کلی نظام قانونگذاری در مقدمه توجیهی به طور کامل به راهکارهای رفع معضل اهداف آثار و نتایج مربوط و توجیه مواد طرح پرداخته شود.
- ۳) در مقدمه توجیهی به ضرورت محقق شدن بند (۷) سیاستهای کلی نظام قانونگذاری مبنی بر تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش بینی درآمدها هدف گذاری مواد هزینه و...) از طریق تصویب این قانون اشاره شده است در حالیکه در متن طرح اصلاً به این موضوع و چگونگی عملیاتی شدن این ضرورت پرداخته نشده است.
- ۴) در مقدمه توجیهی به ضرورت محقق شدن بند (۸) سیاستهای کلی نظام قانونگذاری مبنی بر تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان وظایف قانونی رییس جمهور (موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی) و هرگونه ادغام الحاق انتزاع و ایجاد سازمانهای اداری از طریق تصویب این قانون اشاره شده است در حالیکه در متن طرح اصلاً به این موضوع و چگونگی عملیاتی شدن این ضرورت پرداخته نشده است.
- ۵) طرح تقدیمی جامع و مانع نیست.
- ۶) در تنظیم طرح اصول و ضوابط قانون نویسی رعایت نشده است فلذا از این حیث مغایر بند ۹ سیاستهای کلی نظام قانونگذاری است.
- ۷) طرح تقدیمی در قالب صحیح و با شناسه گذاری متناسب اجزاء تنظیم نشده است.
- ۸) تبویب طرح دارای ایراد جدی است. حجم مواد تناسبی با هم ندارند بعضی بسیاری طولانی و دارای بندهای متعدد و برخی بسیار کوتاهند لذا تبویب نیازمند بررسی مجدد و اصلاح است. در ضمن طرح از نظر ویرایشی نیز با ایرادات متعددی روبرو است که نیازمند بازنگری و اصلاح است.
- ۹) پیشنهاد میشود قسمت تعاریف اصطلاحات قانونی (از تعریف قانون اساسی به بعد) موضوع ماده ۱ مقدم بر حکم صدر این ماده قرار گیرد و حکم صدر ماده ۱ به عنوان ماده مستقل و بعد از قسمت تعاریف در نظر گرفته شود و صدر ماده ۱ به شرح ذیل اصلاح شود:
- اصطلاحات مورد استفاده در این قانون در معانی زیر به کار میروند:
- ۱۰) لازم است هر یک از اصطلاحات در ماده ۱ با اختصاص یک بند با شماره ترتیبی مشخص تعریف شوند.

۱۱) تعاریف اصطلاحات موضوع ماده ۱ همگی نیازمند بازبینی است. تعاریف ارائه شده کلی و بعضاً مبهم و دارای همپوشانی بوده و مانعیت نداشته و فاقد وجه تمایز با یکدیگر است. برای مثال تعاریف سند راهبردی و برنامه و نقشه جامع و خط مشی دولت.

هم چنین با توجه به اینکه بسیاری از قوانین مصوب قبل از انقلاب هستند نباید در تنظیم و تصویب طرح تقدیمی و ارائه تعاریف و قواعد آن مغفول بمانند.

۱۲) قسمت صدر ماده ۱ مبنی بر تبیین سلسله مراتب قوانین و سیاستها ناقص است. برای مثال جایگاه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام اعم از اینکه در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان بوده است و یا در مقام حل معضل نظام مشخص نیست. جایگاه مصوبات شوراها مانند شورای عالی امنیت ملی فضای مجازی و انقلاب فرهنگی و ... و نیز جایگاه سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران برنامه های پنجساله توسعه نظرات تفسیری شورای نگهبان و احکام حکومتی مشخص نیست.

۱۳) باید در نظر داشت که در تصویب قانونی برای نظام قانونگذاری باید به وضعیت موجود و قوانین و مصوبات فعلی نیز توجه داشت و نسبت به ابهامات موجود در موضوع سلسله مراتبی آنها تعیین تکلیف نمود.

۱۴) پیشنهاد می شود صدر ماده ۱ با اصلاحات ذیل به عنوان ماده ۲ تنظیم شود همچنین لازم به ذکر است که خط مشی دولت در سلسله مراتب هنجاری قرار نمی گیرد.

ماده ۱- قوانین و مقررات در سلسله مراتب نظام قانونی به ترتیب زیر قرار می گیرند:

۱- قانون اساسی ۲- احکام حکومتی ۳- سیاستهای کلی نظام (ابلاغی مقام معظم رهبری) ۴- قوانین موضوعه ۵- آیین نامه..... ۶- دستورالعمل بخشنامه. همچنین پیشنهاد می شود یک پاراگراف به شرح زیر به عنوان یک تبصره به این ماده الحاق شود:

"در سلسله مراتب هرم نظام قانونی هر قاعده بالاتر (قانون اساسی) میتواند قاعده پایینتر را نسخ کند. قانون عادی صلاحیت نسخ قانون اساسی را ندارد ولی قانون اساسی شایستگی و توان نسخ هر قاعده را دارد .

۱۵) در سلسله مراتب موضوع صدر ماده (۱) طرح صرفاً ۵ عنوان ذکر گردیده است در حالیکه در ادامه این ماده به موارد دیگری نظیر سند راهبردی برنامه نقشه جامع و رأی وحدت رویه نیز اشاره شده است. بطور کلی این قسمت ناقص است و لازم است به طور جامع تنظیم شود.

۱۶) در خصوص تعریف قانون اساسی موضوع ماده ۱ اگر بنا به تعریف حقوقی است باید تعاریف ارائه شده در حقوق عمومی درج شود در غیر اینصورت میتوان به ذکر مصادیق قانون اساسی کشور اکتفا نمود.

قانون اساسی عالی ترین سند حقوقی و قانون یک کشور می باشد. قانون اساسی یک کشور مجموعه قواعد و اصولی است که شکل و محتوای حکومت را ترسیم مینماید و ساختار حاکمیت و مرزهای بین اقتدار و حوزه اختیارات قوای سه گانه را تعیین می کند و حقوق و آزادی های افراد را تبیین و تضمین مینماید.

۱۷) قانون عادی موضوع ماده ۱ قواعد و مقررات الزام آور لازم الاجرائی است توسط مجلس شورای اسلامی و یا مجلس شورای ملی مطابق با قانون اساسی و با طی تشریفات مقرر در آن وضع شده یا از راه همه پرسی به طور مستقیم به تصویب رسیده است.

هم چنین در ارائه تعاریف یا مصادیق این نکته باید مورد توجه قرار گیرد که مجموعه قوانین کشور اعم از اینکه مصوب قبل از انقلاب باشند و یا بعد از آن مشمول تعریف قرار گیرند. برای مثال مصوبات داور وزیر عدلیه

۱۸) در تعریف قانون آزمایشی موضوع ماده ۱ باید قوانین مصوب قبل از انقلاب را هم در نظر گرفت. بعد از انقلاب نیز قانون آزمایشی قانون موقتی است که با رعایت اصل ۸۵ قانون اساسی در موارد ضروری و استثنایی تصویب آن به یکی از کمیسیون های مجلس تفویض شده و در مدتی که مجلس تعیین می نماید بعد از تأیید شورای نگهبان به صورت آزمایشی اجرا میشود.

۱۹) ضمن بیان اینکه در تعریف آیین نامه باید توجه داشت که آیین نامه مقررات کلی است که توسط مراجع اجرایی قانون به منظور اجراء وظایف اجرایی و تحقق بخشیدن به آنها وضع شده باشد عبارت (مراجع و مقامات صلاحیتدار) موضوع ماده ۱ مبهم است. لازم است مراجع مربوط احصاء شوند. هم چنین در تعریف ارائه شده عبارت (وضع و در معرض اجرا قرار می گیرد) جایگزین (وضع و اجرا می شود) شود. و عبارت (خواه هدف آن تسهیل اجرای قانونی از قوانین موضوعه باشد خواه در موردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده باشد که در این حالت به آن نظامنامه می گویند.) جایگزین عبارت اخیر تعریف ارائه شده شود.

۲۰) ضمن پیشنهاد تعریف نظامنامه در یک بند مستقل باید توجه داشت که نظامنامه گروهی از آیین نامه های اجرایی است که مربوط به تشریفات سازمانها و طرز کار آنهاست. در عرف اداری گاه نظامنامه و آیین نامه به عنوان دو اصطلاح مترادف به کار می روند و امتیازی بین آنها نیست. لذا لازم است با لحاظ این موارد در صورت لزوم نسبت به تفکیک و یا تعریف نظامنامه و آیین نامه اقدام نمود.

۲۱) اگر آیین نامه اجرایی تعریف و مراجع وضع آن احصاء می شود باید انواع دیگر آیین نامه مانند مستقل و تفویضی هم تعیین تکلیف شوند.

۲۲) در تعریف تصویبنامه یک یا چند نفر از وزیران و نماینده ویژه رییس جمهور نیز باید به فهرست افراد دارای صلاحیت وضع تصویبنامه اضافه شود.

۲۳) در ارائه تعریف دقیقتر برای تصویبنامه پیشنهاد می شود عبارت ذیل به آن افزوده شود.

تصویبنامه غالباً محتوی امر معین و محدود است تصویبنامه هایی که حاوی احکام و قواعد کلی و عام الشمول باشند آیین نامه محسوب می شوند.)

۲۴) تعریف بخشنامه موضوع ماده ۱ کافی نیست و وجه تمایز حقوقی آن با آیین نامه مشخص نیست.

۲۵) مراجع صالح وضع هر یک از مصوبات تعریف شده در ماده ۱ باید احصاء شود.

۲۶) در تکمیل تعریف اساسنامه موضوع ماده ۱ باید توجه داشت که اساسنامه قانونی برای اداره و و طرز کار یک موسسه یا سازمان و ... است که به آن اعتبار میدهد و خط مشی سرمایه هدف نحوه فعالیت وظایف هر یک از اعضاء هیأت مدیره و را تعیین می کند. پیشنهاد میشود کلمه (فعالیت) از قسمت اخیر این تعریف حذف شود.

۲۷) تعریف ارائه شده از رأی وحدت رویه مبهم و ناقص است. با توجه به لزوم تفکیک آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری از یکدیگر پیشنهاد میشود با تصریح به هریک مستقل از یکدیگر و مطابق با قوانین آیین دادرسی مربوطه تعریف شوند. تعریف فعلی دارای ایراد ویرایشی نیز است فعل (خواهد می شود) به (می شود) اصلاح شود.

۲۸) در تعریف آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور باید به مواد ۴۷۱ و ۴۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ و لازم الاجرا بودن آن برای همه مراجع اعم از قضایی و غیر قضایی و اینکه صرفاً به موجب قانون و یا رأی موخر قابل نسخ است توجه داشت.

۲۹) دستورالعمل موضوع بند ۵ ماده ۱ در این ماده تعریف نشده است. دستورالعمل دستور چگونگی اجرای آیین نامه ها و مقررات اداری و حتی قانون است. چهارچوب حقوقی ای که در آن ضوابط فنی و علمی برای اجرای مقررات اعم از قانون یا آیین نامه به طور دقیق و روشن بیان شود دستورالعمل خوانده می شود. دستورالعمل نسبت به سایر مقررات دولتی جنبه فنی بیشتری دارد و معمولاً توسط کمیسیون ها و هیأت های تخصصی تهیه و وضع می شود.

۳۰) در تعریف سیاستهای کلی نظام بهتر است به تعریف سیاستها که از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام که حاصل جمع بندی نظرات کارشناسان و حقوقدانان است و به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده اشاره شود: این سیاستها برای تحقق آرمانها و اهداف نظام و در سلسله مراتب پس از قانون اساسی قرار میگیرند و حاوی اصولی هستند که آرمانها را به مفاهیم اجرائی نزدیک میکنند و آن سیاستهایی هستند که در درون نظام عمل مینمایند اعم از قوای سه گانه نیروهای مسلح صدا و سیما و همچنین نیروهای میباشند که در کل جامعه فعالیت دارند و شامل سیاستهای بخشی و فرابخشی میشود و این سیاستها دارای ویژگیهای زیر هستند:

۱. پایداری ۲. آینده نگری ۳. واقع بینی ۴. فراگیر بودن ۵. توجه به تحقق یکی از اهداف بخشی یا فرابخشی ۶. بیانگر خصوصیات اصلی نظام.

در بسط تعریف سیاستهای کلی میتوان گفت: سیاستهای کلی طراحی نظام براساس آرمانها و اهداف است و بدین ترتیب از یک سو نظر به آرمانها و از سوی دیگر نظر به جنبه ها و مفهومیهای اجرائی دارند.

سیاستهای کلی نظام عبارتند از: خط مشی های فراگیر و سیاستهایی که بر اساس آن دولت در ابعاد مختلف در ضمن برنامه پنج ساله و نظیر آن و همچنین مجلس و قوه قضاییه سیاستگذاری و به تبع آن تصمیم گیری می کنند.

۳۱) با توجه به عدم تعریف لایحه قضایی در نظام قانونگذاری پیشنهاد می شود تعریف دقیقی از لایحه قضایی در چارچوب بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی ارائه شود.

۳۲) با توجه به بندهای ماده ۲ حکم صدر این ماده صحیح نمیشود. برای مثال در ردیف (۱) ماده (۲) که مراجع وضع مقرر احصاء شده اند از مجلس شورای اسلامی هم نام برده شده است در حالیکه مقررات گذاری در معنای خاص به معنای وضع مقررات صرفاً توسط نهادهای اجرایی انجام می شود.

۳۳) هر یک از بندهای ماده ۲ به صورت یک ماده مستقل مبنی بر اینکه آن مرجع تصویب (برای مثال مجلس شورای اسلامی) صلاحیت تصویب موارد (ضوابط) ذیل را دارد تنظیم شود.

۳۴) لازم است به هر یک از ردیف های ذیل بند ۱ ماده ۲ شماره ترتیبی مناسب اختصاص داده شود.

۳۵) جمله (مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی میتواند قانون وضع کند.) از صدر بند (۱) ماده (۲) حذف شود.

۳۶) حکم بند (۱) و زیر بندهای آن از ماده (۲) طرح تکرار اصول قانون اساسی (اصول ۷۱ ۷۳ ۷۴ ۷۷ و ۱۶۸ قانون اساسی) است که مصداق روشن قانونگذاری تکراری بوده و به تورم قوانین منجر می شود.

۳۷) به دلیل آنکه ردیفهای (تصویب بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر میشود تصویب لوایح پیشنهادی هیأت دولت تصویب طرحهای نمایندگان و شورای عالی استانها تصویب نحوه انتخاب شرایط اختیارات هیأت منصفه و تعریف جرم سیاسی تصویب حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی شورای امنیت ملی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور) بر مبنای قانون اساسی ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی) تصویب مسئولیتهای دیوان عالی کشور تصویب حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری تصویب حدود اختیارات و وظایف سازمان بازرسی کل کشور) همگی از مصادیق ردیف (تصویب قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی) محسوب می شوند احصاء آنها در ردیفهای مستقل صحیح بنظر نمیرسد لکن میتوان این ردیفها را به عنوان مصادیق مثالی در ادامه ردیف (تصویب قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی) ذکر نمود.

۳۸) به استناد یکی از زیر بندهای بند (۱) ماده (۲) تصویب تعریف جرم سیاسی از صلاحیتهای مجلس شمرده شده است ضمن اینکه این بند مانند سایر بندهای ماده (۲) تکرار اصول قانون اساسی (اصل ۱۶۸) است این ایراد نیز به آن وارد است که اگر بنا بر این باشد که به ازای هر حکمی که در قوانین مختلف تعیین تکلیف موضوعی به تصویب قانون سپرده شده در طرح به عنوان صلاحیت مجلس آورده شود این بخش دارای تعداد زیادی بند خواهد بود بی آنکه ضرورت باشد که اینک اساساً بدین نحو موضوع قابل احصاء نخواهد بود.

۳۹) به استناد سه بند از زیر بندهای بند (۱) ماده (۲) تصویب مسوولیتهای دیوانعالی کشور تصویب حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری و تصویب حدود اختیارات و وظایف سازمان بازرسی کل کشور از صلاحیتهای مجلس شمرده شده است ضمن اینکه این بند مانند سایر بندهای ماده (۲) تکرار اصول قانون اساسی (به ترتیب اصول ۱۶۱ ۱۷۳ و ۱۷۴) است این ایراد نیز به آن وارد است که اگر بنا بر این باشد که به ازای هر حکمی که در قوانین مختلف تعیین تکلیف موضوعی به تصویب قانون سپرده شده در طرح به عنوان صلاحیت مجلس آورده شود این بخش دارای تعداد زیادی بند خواهد بود بی آنکه ضرورت باشد که اینک اساساً بدین نحو موضوع قابل احصاء نخواهد بود.

۴۰) عبارات اخیر بند ۱ ماده ۲ مبنی بر اینکه (مجلس در موارد ضروری میتواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای داخلی خود تفویض کند در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین مینماید به صورت آزمایشی اجرا میشود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی میتواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها شرکتهای مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد.) عیناً بخشی از اصل ۸۵ قانون اساسی است فلذا تکرار و تصویب مجدد آن ضرورتی ندارد.

صرفاً در صورت اصرار میتوان عبارت اخیر آن را با اصلاحی مبنی بر اینکه (تصویب اساسنامه سازمانها شرکتهای مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت خارج از اصل ۸۵ مجاز نیست و تخصیص بودجه و منابع انسانی به آن دخل و تصرف در اموال عمومی محسوب میشود.) را در قالب تبصره بند مذکور تصویب نمود. عبارت (این ماده) در حکم مزبور صحیح نیست.

۴۱) آن بخش از حکم ذیل بند (۱) ماده (۲) مبنی بر جرم انگاری تصویب اساسنامه خارج از ترتیبات مقرر در بند (۱) ماده (۲) و تخصیص بودجه و منابع انسانی مغایر بند (۱۴) سیاستهای کلی قضایی ابلاغی ۲۸/۷/۱۳۸۱ مبنی بر ضرورت بازنگری در قوانین در جهت کاهش عناوین جرائم است.

۴۲) با توجه به بند ۲ ماده ۲ طرح تقدیمی نحوه اقدام مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل معضلات نظام موضوع بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبهم میماند.

مجمع به موجب بند (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی قادر است درباره معضلاتی که از طرق عادی قابل حل نیست و برای حل آن توسط رهبری به این نهاد ارجاع شده است اقدام نماید.

۴۳) در بخشی از بند (۲) ماده (۲) طرح پیشنهادی به اعتبار حداقل دو ساله و حداکثر پنج ساله مصوبات مجمع تشخیص مصلحت حکم شده است در حالیکه با توجه به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸-۲۴/۷/۷۲ شورای نگهبان درباره اصل (۱۱۲) قانون اساسی در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس بوده مجلس پس از گذشت زمان معتد به که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد همچنین با توجه به مصاحبه دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۲۱/۱۳۹۸/۱ عنوان شده است که اعتبار مصوبات مبتنی بر مصلحت (۱۰) سال خواهد بود مگر اینکه بنا بر ضرورت زمان کمتر یا بیشتر نیاز باشد که آن هم با تصویب مجمع تشخیص مصلحت خواهد بود.

۴۴) پیشنهاد میشود شوراهای عالی موضوع بند ۳ ماده ۲ احصاء شود و حسب نیاز احکام خاص آنها نیز تبیین شود.

۴۵) بند ۳ ماده ۲ فاقد نظم منطقی است. احکام موضع این بند قابلیت تفکیک در چند ماده یا ردیف مستقل دارد.

۴۶) در بند (۳) ماده (۲) مقرر شده است که با توجه به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی تا کنون فاقد قانون تشکیل بوده لذا دولت مکلف است لایحه تشکیل این شورا را حداکثر تا شش ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون به مجلس ارائه نماید. قابل ذکر است که به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان جایگاه اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۲۰/۸/۱۳۷۶ که به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده است به بیان اهداف و وظایف شورا پرداخته شده است.

۴۷) در بند (۳) ماده (۲) عنوان شده که شورای عالی مجازی تا کنون فاقد قانون تشکیل بوده است این در حالیست که شورای مذکور به استناد حکم مقام معظم رهبری مبنی بر تشکیل شورای عالی فضای مجازی و تعیین اعضای حقیقی و حقوقی آن ابلاغی ۱۳۹۰، ۱۲، ۱۷ تشکیل گردیده است.

۴۸) حکم موضوع بند ۳ ماده ۲ در خصوص شوراهایی که فاقد قانون تشکیل هستند ایجاد مشکل مینماید. مستنبط از اینکه در همین بند دولت مکلف به تقدیم لایحه تشکیل این شوراها شده است اراده بر وجود شوراهای مزبور است فلذا پیشنهاد میشود به جای ممنوعیت تشکیل جلسات برای دوران گذار حکمی متناسب برای پیشبرد امور موضوع فعالیت آنها پیشینی شود.

۴۹) با لحاظ مطالب بند فوق و با توجه به حکم بند ۳ ماده ۲ مبنی بر اینکه مصوبات شوراهایی که فاقد قانون تشکیل هستند فاقد اعتبار قانونی است این امر میتواند منجر به خلأ قانونی (ضوابط) شود. از سوی دیگر با بی اعتباری همه مصوبات این شوراها به صورت مطلق لازم است در فرض تشکیل مجدد شوراها با تصویب قانون مربوطه مجدد مصوبات مربوطه تنفیذ و یا تصویب شود که موضوع اتلاف هزینه زمانی و محسوب میشود.

۵۰) الزام دولت به ارائه لایحه تشکیل شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و عالی مجازی موضوع بند ۳ ماده ۲ مغایر با اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی است.

۵۱) حکم اخیر بند ۳ ماده ۲ طرح تقدیمی مبنی بر اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی در ذیل سیاستهای کلی نظام و قانونهای عمومی کشور میتواند نسبت به سیاستگذاری و هماهنگی در حیطه امور فرهنگی اقدام کند یا پیشنهاد برای تصویب در هیأت دولت ارائه نماید مبهم و مغایر ردیف ۳ بند ۹ سیاستهای کلی نظام قانونگذاری است.

۵۲) در بخشی از حکم بند (۳) ماده (۲) طرح مقرر گردیده که شورای عالی انقلاب فرهنگی ذیل قوانین عمومی کشور می تواند نسبت به سیاستگذاری و هماهنگی در حیطه امور فرهنگی اقدام کند در این باره لازم است این نکته را متذکر شد که اگر مصوبه ای از مصوبات شورا به تأیید مقام رهبری برسد این مصوبه به عنوان فرمان رهبری و حکم حکومتی در مرتبه ای بالاتر از قوانین عادی مصوب مجلس قرار خواهد گرفت. و شورای نگهبان در نظریه شماره ۱۹۴۳/۳۰/۸۱ مورخ ۵/۹/۱۳۸۱ با استناد به اصل (۵۷) قانون اساسی به این نکته اشاره کرده که مجلس نمی تواند بر خلاف مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی طرح یا لایحه ای تصویب کند لذا مصوبات مغایر را تأیید نمی کند.

۵۳) اطلاق حکم (هیأت وزیران در زمینه های زیر اختیار دارد) موضوع بند ۴ ماده ۲ صحیح نیست. این بند در مقام احصاء اختیارات هیأت وزیران نیست بلکه صرفاً در مقام احصاء نوع مصوبات این هیأت است.

۵۴) لازم است به هر یک از ردیف های ذیل بند ۴ ماده ۲ شماره ترتیبی مناسب اختصاص داده شود.

۵۵) در صورت تفکیک صلاحیت هیأت وزیران در تصویب آیین نامه اجرایی و آیین نامه در دو بند لازم است انواع آیین نامه در ماده مربوط به تعاریف تبیین شوند.

۵۶) بند ۴ ماده ۲ از حیث مصوباتی که وضع آن در صلاحیت هیأت وزیران است ناقص است. با توجه به آنکه این بند در مقام احصاء انواع مصوباتی هیأت وزیران است لازم است سایر مصوبات آن نظیر تصویب نامه و تصمیم نامه و... نیز ذکر شود. متناظر با آن هر یک از موارد نیازمند تبیین در ماده مربوط به تعاریف است.

۵۷) حکم اخیر بند ۴ ماده ۲ با اضافه کردن قید (با رعایت اصل ۱۳۸ قانون اساسی) در قالب تبصره آن تنظیم شود.

۵۸) بند ۵ ماده ۲ از حیث احصاء انواع مصوباتی که وضع آنها در صلاحیت وزرا است ناقص است. برای مثال مطابق بخشی از متن اصل (۱۳۸) قانون اساسی هر یک از وزیران در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد لذا لازم است وظیفه صدور بخشنامه به وظایف وزرا مندرج در بند (۵) ماده (۲) اضافه شود.

۵۹) ضمن بیان این نکته که حکم بند ۵ ماده ۲ مبهم و کلی است لازم است لفظ (برای) از این بند حذف شود.

۶۰) لازم است تا انواع مصوبات لازم الاجرا و مراجع وضع و سلسله مراتب آن در طرح تقدیمی احصاء و تبیین شود.

۶۱) عبارت (به جز شوراهایی که برخی از قواعد تشکیل آنها در قانون اساسی ذکر شده است) موضوع ماده ۳ طرح تقدیمی مبهم میباشد. لازم است تا شوراهای مزبور احصاء و تصریح شود.

۶۲) در صدر ماده ۳ از شورا به طور مطلق و در ذیل این ماده از شوراهای عالی یاد شده است. لازم است تا صدر و ذیل ماده با یکدیگر هماهنگ شود.

۶۳) جمع حکم موضوع بند ۳ ماده ۲ در خصوص شوراهایی که فاقد قانون تشکیل هستند و حکم ماده ۳ ایجاد مشکل مینماید. ضمن بیان اینکه بند ۳ ماده ۲ و ماده ۳ از حیث شوراهای مستثنی باید هماهنگ باشند لازم است در خصوص بازه زمانی لازم الاجرا شدن این قانون و لازم الاجرا شدن قانونهای تشکیلی که وفق این ماده به تصویب می رسد پیشبینی لازم برای پرهیز از مشکلات اجرایی و راهکارهای متناسب برای پیشبرد امور موضوع فعالیت این شوراها در دوران گذار صورت گیرد.

۶۴) الزام دولت به ارائه لایحه تشکیل شوراهای عالی موضوع ماده ۳ مغایر با اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی است.

۶۵) حکم ماده ۳ و بند ۳ ماده ۲ طرح تقدیمی با یکدیگر همپوشانی دارند.

۶۶) ترتیب مواد طرح تقدیمی از نظم منطقی مبتنی بر ارتباط مفهومی مواد پیروی نمینماید و لازم است از این حیث اصلاح شود.

۶۷) ماده ۵ نیازمند اصلاح ویرایشی است. پیشنهاد میشود صدر آن به شرح ذیل جایگزین شود:

(مجلس می تواند لوایح دولت را در راستای اجرای سیاستهای کلی نظام و قوانین برنامه پنج ساله توسعه با رعایت بندهای ذیل تغییر دهد.)

۶۸) عبارت (به اهداف اصلی لایحه خللی ایجاد ننماید.) موضوع ماده ۵ طرح تقدیمی مبهم و مغایر ردیف ۳ بند ۹ سیاستهای کلی نظام قانونگذاری است.

۶۹) متن ماده (۶) عیناً تکرار اصل (۷۵) قانون اساسی و مصداق قانونگذاری تکراری است که منجر به تورم قوانین میشود.

۷۰) حکم ماده (۷) طرح مبنی بر تکلیف دولت نسبت به ارائه برنامه سالانه خود مبتنی بر سیاستهای کلی و قوانین برنامه پنج ساله توسعه به مجلس جهت تصویب تا پایان خرداد ماه هر سال با حکم ماده (۲۳۵) آیین نامه داخلی مصوب ۱۸/۱/۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی که مقرر می دارد رئیس جمهور و هر یک از وزرا موظف هستند در مرداد ماه هر سال براساس برنامه های ارائه شده در زمان تشکیل دولت و أخذ رأی اعتماد وزرا 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 مقایسه ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند در تعارض است.

۷۱) حکم ماده (۷) طرح مبنی بر تکلیف مجلس نسبت به بررسی و تصویب فوری برنامه سالانه دولت ظرف حداکثر مدت دو ماه با ترتیبات مقرر در ماده (۲۳۶) آیین نامه داخلی مصوب ۱۸/۱/۱۳۷۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی مبنی بر اینکه گزارش عملکرد دولت پس از اعلام وصول ظرف مدت چهار و هشت ساعت چاپ میشود و در اختیار نمایندگان قرار میگیرد و همزمان توسط رئیس مجلس مطابق با ماده (۱۴۱) آیین نامه داخلی جهت بررسی به کمیسیون یا کمیسیونهای ذیربط معاونت نظارت و مرکز پژوهشهای مجلس ارجاع میشود. کمیسیون اصلی موظف است پس از وصول گزارشها نسبت به بررسی و جمع بندی آن اقدام و ظرف مدت یکماه گزارش نهائی را به هیأت رئیسه ارائه کند تا خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار گیرد در تعارض است.

۷۲) با وجود قانون برنامه پنج ساله و دو بند فوق حکم ماده ۷ مبنی بر ارائه و تصویب برنامه سالانه به تفکیک وزارتخانه و سازمانها زائد بنظر می رسد.

۷۳) با توجه به حکم ارائه و تصویب برنامه های سالانه به تفکیک وزارتخانه و سازمانها موضوع ماده ۷ و به تبع آن ملاحظات و رویکردهای بخشی در تنظیم آنها وقوع مغایرت و همپوشانی در این برنامه ها بسیار محتمل است

۷۴) تصویب قوانین برنامه سالانه به تفکیک وزارتخانه ها و سازمانها موضوع ماده ۷ با لحاظ تعداد آنها منجر به تورم قوانین میشود در حالی که ضرورتی نیز ندارد و احتمال پیچیدگی و ابهام در قوانین را افزایش می دهد.

۷۵) حکم ماده ۷ فاقد قابلیت اجرا بنظر میرسد ارائه و تصویب برنامه به تفکیک وزارتخانه و سازمانها هر ساله حجم بالایی از کار غیرضروری به دولت و مجلس تحمیل مینماید که تقدیم آن تعداد برنامه به صورت هرساله تا پایان خرداد ماه و تصویب آنها ظرف دو ماه توسط مجلس ممکن بنظر نمی رسد.

۷۶) حکم ماده (۸) مبنی بر تکلیف دولت نسبت به تدوین لایحه بودجه سالیانه و ارائه آن به مجلس حداکثر تا پایان آذرماه با حکم ماده (۱۸۲) آیین نامه داخلی مجلس که مقرر می دارد: دولت موظف است لایحه بودجه سالانه کل کشور را حداکثر تا پانزدهم آذرماه هرسال به مجلس تسلیم نماید در تعارض است.

۷۷) با توجه به مطالب بند فوق اعمال ماده ۸ نیز مقدور بنظر نمی رسد.

۷۸) مواد ۷ و ۸ فاقد ضمانت اجرا می باشند.

۷۹) در مواد (۸) و (۹) عبارت برنامه سالانه مصوب مجلس دارای ابهام بوده و منظور از آن مشخص نیست.

۸۰) حکم ماده ۹ طرح تقدیمی و عبارت تراز کلی بودجه در این ماده مبهم و از این حیث مغایر ردیف ۳ بند ۹ سیاستهای کلی نظام قانونگذاری است.

ب- سوابق قانونی

قوانین مرتبط به شرح زیر تقدیم می گردد :

عنوان قانون: سیاستهای کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ == منقح ۱۳۹۹/۲/۲۳ مصوب: ۱۳۹۸/۰۷/۰۶

بخش های قانون: تمام متن



معاونت حقوقی ریاست جمهوری
معاونت حقوقی و امور قانونی و مقررات
معاونت تدوین شرح و ابصار قوانین و مقررات