

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری با تأکید بر نظرهای هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام

مهدی مرادی برلیان^۱، محمدقاسم تنگستانی^۲

چکیده

حاکمیت واقعی قانون، پس‌آیند تحقق شرایطی خطیر در نظام حقوقی و از آن میان، التزام به مؤلفه‌های ضروری نظام قانون‌گذاری شایسته است. چنین تقیدی، نظام حقوقی را با قوانین کارآمد، منسجم، شفاف، مستحکم، منقح، قابل اجرا و عادلانه می‌آراید. ناکامی نسبی حکومت قانون عمدتاً معلول چالش‌هایی عدیده در تدوین قوانین است که نتایج ناخوشایند خود را در قالب نظام قانونی متورم، پراکنده، پیچیده، ناشفاف، نامنجم و ناعادلانه نمایانگر ساخته است.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، کوششی است در راستای برطرف ساختن آسیب‌های پیش‌گفته و دستیابی به نظام قانون‌گذاری خوب از طریق برگرفتن راهبردهای گونه‌گون در نظام قانون‌گذاری. این نوشتار می‌کوشد با کندوکاو تحلیلی نظرهای هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام به ارزیابی شیوه تضمین التزام به مؤلفه‌های مقصود در مصوبات مجلس شورای اسلامی از طریق پاسخ به این پرسش‌های بنیادین بپردازد: رویکرد این هیئت در بررسی مصوبات مجلس نسبت به مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری چیست؟ خوانش این هیئت از مؤلفه‌های قانون‌گذاری تا چه میزان منسجم و منطبق با آموزه‌های حقوقی است؟

بر اساس یافته پژوهش پیش رو، اصول مربوط به قانون‌نویسی و از میان آن‌ها، «شفافیت و مبهم نبودن قوانین»، عمده دستاویز هیئت در نظارت بر مصوبات مجلس بوده است. افزون بر این، در آرای این هیئت، مواردی از پراکندگی و نبود انسجام در استناد به شاخص‌های قانون‌نویسی قابل مشاهده است. این نهاد درباره برخی مؤلفه‌ها مانند ابهام نداشتن، قابلیت اجرایی قوانین، ثبات قانون، ارزیابی آثار اجرای قانون و انسجام در قوانین نتوانسته است تمایز مناسبی میان بایسته‌های هر یک از آن‌ها ایجاد کند. پی‌آمد چنین امری، پراکندگی در رویه این هیئت است.

واژگان کلیدی: قانون‌گذاری، هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌گذاری، اصول قانون‌گذاری، اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران (نویسنده مسئول).

m.moradib@umz.ac.ir

۲. دانشیار، گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. m.tangestani@khu.ac.ir

مقدمه

با وجود سپری شدن بیش از یک سده از عمر قانون‌گذاری در ایران و کسب تجربه‌های فراوان در این زمینه به نظر می‌رسد تا تحقق بایسته آرمان حاکمیت قانون در این مرز و بوم فاصله داریم. از نظرگاه عمدتاً حقوقی، شناخت نابسند از ماهیت قانون و مرزگذاری میان آن با دیگر هنجارها هم‌چون مقررات دولتی، وجود نهادهای متعدد قانون‌گذاری و به تبع آن، آشفتگی در هرم هنجارهای حقوقی و تعیین جایگاه و اعتبار هر یک از هنجارها،^۱ تورم قوانین، وجود قوانین پراکنده،^۲ ناشفاف، نامنسجم، بی‌ثبات، زاید، پیچیده و اجراناشدنی،^۳ تنها بخشی از دشواری‌هایی هستند که گریبان نظام قانون‌گذاری را گرفته است.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶) با پیش‌بینی راهبردهای هفده‌گانه در راستای برگرفتن جهت‌گیری‌های کلان‌چاره‌جویی برای رفتاری‌های پیش‌گفته بر اساس بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی از سوی مقام رهبری ابلاغ شده است.

با گذشتن از بحث درباره چیستی و جایگاه سیاست‌های کلی نظام که دست‌مایه پژوهش‌های گونه‌گون قرار گرفته است^۴ و با مطمح نظر قرار دادن الزام‌آور بودن رعایت سیاست‌های کلی برای تمامی ارکان کشور و لزوم نظارت بر حسن اجرای آن‌ها، شناخت مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری در سیاست‌های کلی، کم‌تر از منظر آموزه‌های حقوقی و بیش‌تر از دریچه تحلیل رویکرد و رویه‌های

۱. ویژه، محمدرضا، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه راهبرد، سال هجدهم، ۱۳۸۸، شماره ۵۰، صص ۳۰-۲۶.

۲. مرکز مالگیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، صص ۱۶۴-۱۸۱.

۳. ابریشمی‌راد، محمدامین و نادر اسدی اوجاق، «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال یازدهم، ۱۴۰۱، شماره ۳۵، صص ۱۲۳-۱۳۳.

۴. ارسطا، محمدجواد و همکاران، «الزامات حقوقی ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و سوم، ۱۴۰۲، شماره ۲، صص ۸۱۷-۸۱۴؛ حاجی علی‌خمسه، مرتضی، «ماهیت‌شناسی سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال بیست و چهارم، ۱۴۰۲، شماره ۳، صص ۶۴۶-۶۱۷؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، سال پنجم، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، صص ۱۶۲-۱۷۲.

نهاد ناظر بر اجرای این مؤلفه‌ها، بُن‌مایه این نوشتار را تشکیل می‌دهد. واکاوی تحلیلی نظرهای هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر رعایت سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، تاکنون موضوع نوشتار دیگری نبوده است. گفتنی است بحث شاخص‌های مورد نظر این هیئت در انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌ها به طور کلی و نه متمرکز بر سیاست‌های قانون‌گذاری و بدون تحلیل جامع آرای هیئت، در مقاله «شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»^۱ بررسی شده است. بر این اساس، موضوع نوشتار حاضر بدیع است.

به موجب تفویض مقام رهبری (بند ۲ اصل ۱۱۰) و بر مبنای آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۴۰۲ (ماده ۱)، هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام (از این پس، هیئت) که منتخب بخشی از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام (از این پس، مجمع) است، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و از جمله سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را بر عهده دارد. بر این آیین، نگاشته حاضر، با بررسی و تحلیل آرای این هیئت در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی (از این پس، مجلس) از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری از طریق برگرفتن روش توصیفی و تحلیلی به دنبال یافتن پاسخ‌هایی درخور برای این پرسش‌هاست که رویکرد هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نسبت به مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری در سیاست‌های کلی چیست؟ اصول و فنون نگارش قوانین و کیفیت آن در نظرهای این هیئت چه جایگاهی دارد؟

با توجه به پرسش‌های پیش‌گفته، پیش‌فرض‌های مقاله حاضر به صورت اجمالی بدین ترتیب قابل ارائه است که در بیش‌تر آرای این هیئت، استناد به بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (اصول قانون‌نویسی) مشاهده می‌شود. به دیگر مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری یا استناد نشده یا استناد به آن‌ها بسیار کم‌شمار است. در آرای این هیئت، مواردی از پراکندگی در استناد به شاخص‌های قانون‌نویسی قابل مشاهده است.

۱. طحان‌نظیف، هادی و مهدی بهرامی حسن‌آبادی، «شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال سیزدهم، ۱۴۰۳، شماره ۱، صص ۵۲-۲۷.

گفتنی است بررسی فرآیند نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از سوی هیئت و پرسش‌های موجود در این زمینه، از چارچوب نوشتار حاضر خارج است.^۱ هم‌چنین تاریخ تصویب لوایح و طرح‌های مورد بررسی در قسمت‌های مختلف مقاله، لزوماً تاریخ تصویب نهایی مصوبه نیست، بلکه مقصود، تاریخ جلسه مجلس شورای اسلامی است که متن مربوط تصویب شده است. مقاله پیش رو، ضمن بررسی اجمالی مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری در سیاست‌های کلی، اصول و فنون قانون‌نویسی را به عنوان مؤلفه کلیدی مورد نظر هیئت در بررسی مصوبات مجلس در رویه هیئت کاویده است.

گفتار اول. مفاهیم و رویه

در این فراز از نوشتار، شاخص‌های نظام قانون‌گذاری مطلوب از نظرگاه سیاست‌های کلی نظام به صورت کوتاه بررسی می‌شود. سپس کوشش خواهد شد چشم‌اندازی کلی از رویکرد هیئت درباره مؤلفه‌های مورد نظر سیاست‌ها در نظارت بر مصوبات مجلس ترسیم گردد.

بند اول. مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری در سیاست‌های کلی نظام

مقام رهبری، در نتیجه شناسایی چالش‌های موجود در نظام قانون‌گذاری کشور، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را در تاریخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ ابلاغ کرد. این چالش‌ها عبارتند از: گوناگونی مراجع قاعده‌گذار، تشدت در شناخت ماهیت گونه‌های هنجارهای دارای ضمانت اجرا، ابهام در جایگاه و اعتبار این هنجارها در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، تورم و پراکندگی قوانین، نبود شفافیت بایسته در قوانین، نبود انسجام لازم در قوانین و شماری عوامل دیگر.

هر یک از بندهای هفده‌گانه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، کم و بیش، راهبردی برای حل دشواری‌های پیش‌گفته است. شماری از این راهبردها به تبیین و توزیع صلاحیت‌های قانون‌گذاری مربوط می‌شود؛ از جمله بندهای (۵) «تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از قانون، آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخش‌نامه موضوع اصل

۱. نک: فتاحی زفرقندی، علی و فیروز اصلانی، «تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرآیند تقنین»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۶، ۱۳۹۸، صص ۸۹-۱۱۰.

۱۳۸...»^۱، «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه»،^۲ (۷) «تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور...»^۳، (۸) «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس جمهور...» و (۱۴) «رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادها...». تعدادی از راهبردهای مندرج در سیاست‌های کلی، ناظر به مؤلفه‌های مربوط به قانون‌نویسی، کیفیت و نیز تدوین و تنقیح قوانین است. این مؤلفه‌ها افزون بر آن‌که بخش قابل توجهی از سیاست‌ها را شکل می‌دهند، در اجرای بایسته تمامی سیاست‌های ابلاغی سهمی بسزا دارند.^۴ در این خصوص، بند (۹) سیاست‌های پیش‌گفته «رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی» که ریزشاخص‌های ده‌گانه را دربرمی‌گیرد، حاوی جهت‌گیری‌هایی برای تصویب قوانین قابل اجرا، شفاف، باثبات، منسجم و عادلانه است. تحلیل آرای هیئت نمایانگر بیش‌ترین توجه به این بخش از راهبردها و سیاست‌های کلی قانون‌گذاری در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی است.

بند دوم. رویکرد هیئت عالی نظارت؛ اولویت اصول و فنون قانون‌نویسی

با توجه به مجموع نظرهای هیئت در بازه زمانی ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶) تا زمان نگارش مقاله (ابتدای تیر ۱۴۰۳)، در اکثریت اظهار نظرهای هیئت در خصوص مصوبات مجلس، استناد به بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مشاهده می‌شود. به دیگر مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری یا استناد نشده یا بسیار محدود استناد شده است. البته شماری از مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری مستلزم تهیه برنامه جامع تحقق و انجام اقدامات تقنینی و اجرایی لازم است.^۵ در همین راستا، کارگروه موضوع ماده ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی مجلس، «پیش‌نویس طرح

۱. برای آشنایی با چالش‌های متناظر با این راهبرد نک: آقایی طوق، مسلم و همکاران، «مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۸۹.

۲. برای مطالعه چالش‌های متناظر با این راهبرد نک: ابریشمی‌راد، محمدامین و حمید نظریان، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۳، صص ۸۶-۶۳.

۳. برای بررسی چالش‌های متناظر نک: نجفی‌خواه، محسن و محمد بزرگر خسروی، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصل‌نامه برنامه‌ریزی و بودجه، دوره نوزدهم، ۱۳۹۳، شماره ۲، صص ۴۶-۲۵.

۴. انصاری، باقر، اصول و فنون قانون‌گذاری: تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۹، ص ۲۱.

۵. جهانگیری، الله‌مراد و همکاران، «نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس نگاری تقنینی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی،

نظام قانون‌گذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات^۱ را برای اجرایی ساختن برخی بندهای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (از جمله بندهای ۵، ۶، ۷، ۸، ۱۱، ۱۲ و ۱۴) ارائه کرده است.

برخی مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری با وجود لزوم انجام اقدامات لازم از سوی مراجع و مخاطبان اصلی، در بررسی مصوبات مجلس مورد توجه و استناد هیئت قرار گرفته است. هیئت در اظهار نظر در خصوص «لایحه مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۰۲ مجلس»، مواد ۹ (تبصره ذیل جزء ۱۰ بند الف) و ۵۳ این لایحه در خصوص وضع و وصول عوارض شهری را از نظر مغایرت با اصل ۱۰۰ قانون اساسی در خصوص اختیارات شوراها مستند به بند (۳) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (تعیین سازوکار مناسب برای مغایرت نداشتن مقررات با قانون اساسی) با ایراد مغایرت مواجه ساخته است.^۲ به هر روی، تحقق بند (۳) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مستلزم پیش‌بینی سازوکار قانونی نظارت اساسی بر مقررات دولتی است؛ چون مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، نظارت شورای نگهبان از نظر تضمین رعایت قانون اساسی تنها شامل اساس نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی می‌شود و دیگر مقررات دولتی را دربر نمی‌گیرد. هم‌چنین هیئت تنها در یک مورد به بند (۱۷) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون) در بررسی «لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۱۶ مجلس» استناد کرده است.

بخشی از بند (۱۴) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی)، ظرفیت لازم برای اعمال نظارت بر مصوبات مجلس را فراهم کرده است. بر این اساس، هیئت در بررسی «لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲/۰۹/۰۱ مجلس» (از این پس، لایحه برنامه هفتم)، پیش‌بینی حکم در خصوص مسئولیت بانک مرکزی در تهیه برنامه عملیاتی کاهش نرخ تورم و دستورالعمل پرداخت تسهیلات اعتبار در حساب جاری برای سرپرستان خانوار و تصویب توسط شورای پول و اعتبار در بند

سال سیزدهم، ۱۴۰۳، شماره ۱، ص ۱۸۶.

۱. مصوبه کارگروه موضوع ماده ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی طرح «پیش‌نویس طرح نظام قانون‌گذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات»، ویرایش دوم، ۱۴۰۱/۰۹/۲۰.

۲. نامه شماره ۱۰۰۲۶۸/۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۲۹ رئیس هیئت عالی نظارت.

(الف) ماده (۱۰) را در صلاحیت ذاتی دولت محسوب و مغایر بند (۱۴) سیاست‌ها قلمداد کرده است. داده‌های جدول شماره ۱ بر اساس داده‌های موجود در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری تا ابتدای تیر ۱۴۰۳ و با بررسی نامه‌های ارسالی از هیئت به شورای نگهبان تهیه شده است.

جدول شماره ۱. فراوانی و نحوه استناد به بندهای هفده‌گانه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در نظرات هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام^۱

شماره بند	عنوان بند	فراوانی استناد	توضیح
۱	توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری	۰	
۲	ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی... ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم...	۰	
۳	تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی	۱	در لایحه مالیات بر ارزش افزوده: عدم تعیین مرجع وضع و تصویب عوارض محلی؛ پیش‌بینی صلاحیت تهیه دستورالعمل برای سازمان مدیریت و وزارت کشور در خصوص توزیع عوارض میان شهرداری‌ها، ده‌یاری‌ها و...
۴	نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام	۰	

۱. تألیف نگارندگان مقاله.

شماره بند	عنوان بند	فراوانی استناد	توضیح
۵	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»، «آرای 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	۰	
۶	تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوايح با رعایت اهداف لایحه	۰	
۷	تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور... با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس	۰	
۸	تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۳۴ قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری، از طریق تصویب قانون	۰	

شماره بند	عنوان بند	فراوانی استناد	توضیح
۹	رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی	۲۲	دارای بیش‌ترین استناد به شرح مندرج در جدول شماره ۲
۱۰	تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور در طول برنامه ششم توسعه	۰	
۱۱	تعیین سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول	۰	
۱۲	ضابطه‌مندسازی و تعیین نصاب بالا برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض مصوبه مجلس با نظر شورای نگهبان	۰	
۱۳	بازنگری در مصوباتی که بر اساس مصلحت در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است از حیث تعیین دوره اعتبار مصلحت	۰	
۱۴	رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی؛ بازنگری در قوانین موجود این نهادها؛ پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی	۲	۱- در لایحه برنامه هفتم: پیش‌بینی حکم در خصوص مسئولیت بانک مرکزی در تهیه برنامه عملیاتی کاهش نرخ تورم و تصویب شورای پول و اعتبار؛ ۲- در طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها: اطلاق وظایف پیش‌بینی شده برای شورای تخصصی (شورای ملی تأمین مالی).

شماره بند	عنوان بند	فراوانی استناد	توضیح
۱۵	تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری با محوریت: گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجراننده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبر	۰	
۱۶	رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانون‌گذاری برای نیروهای مسلح	۲	۱- در طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی: پیش‌بینی حکم در خصوص سنوات خدمتی مستخدمین رسمی نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات؛ ۲- در لایحه برنامه هفتم توسعه: پیش‌بینی حکم درباره داده‌های مراکز امنیتی و حساس.
۱۷	ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی	۱	در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور: تبدیل احکام قطعی مراجع شبه قضایی (کمیسیون ماده ۱۰۰) به احکام خفیف‌تر یا ملغی‌الآثر کردن آن

گفتار دوم. اصول و فنون قانون‌نویسی در آرای هیئت عالی نظارت

در این گفتار با تفکیک میان مؤلفه‌های نگارش قانون و شاخص‌های ماهوی حاکم بر متن قانون، رویکرد هیئت نسبت به این مؤلفه‌ها با عطف توجه به آموزه‌های حقوقی درباره اصول قانون‌نویسی تبیین خواهد شد.

بند اول. مؤلفه‌های نگارش قانون

برخی از خُرده‌شاخص‌های مندرج در بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را می‌توان مربوط به نگارش و ویرایش متون قانونی دانست که در این بند بررسی می‌شوند.

۱. شفافیت و نبود ابهام

شفافیت و وضوح قوانین بر مبنای ضرورت تحقق اهداف مورد نظر از وضع قوانین توجیه می‌شود.^۱ در غیر این صورت، اجرای قانون ناشفاف می‌تواند زمینه‌ساز تزییع حقوق شهروندان و هدررفت منابع مادی و معنوی گردد.^۲ قانون باید حاوی پیامی یکسان برای خوانندگان قانون باشد، به گونه‌ای که بتوانند کدراهای خود را بر مبنای قانون تنظیم کنند و در راستای تحقق اهداف قانونی گام بردارند.^۳ بدین ترتیب، از لوازم وضوح و شفافیت قوانین، نبود تناقض منطقی در قانون^۴ و عاری بودن متن هنجاری از اغلاق، دیربایی و ابهام است.^۵ مغلق‌نویسی، پرهیز از واضح‌نویسی و سردرگمی مقنن در میان انبوه اصول و قواعد حقوقی از جمله دلایل اساسی ابهام قوانین در نظام حقوقی ایران پنداشته شده است.^۶ بر مبنای برخی پژوهش‌ها، ابهام در متون قانونی محصول ابهام در واژگان (اشتراک لفظی و هم‌معنایی) و ابهام ساختاری (حذفی، گروهی و ارجاعی) است.^۷ بررسی نظرهای هیئت نیز نمایانگر آن است که خُرده‌شاخص عدم ابهام (جزء ۳ بند ۹ سیاست‌ها)، بالاترین استناد را از نظر فراوانی در میان همه مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری به خود اختصاص داده است (حدود ۹۰ بار استناد).

الف. ابهام واژگان شناختی

بخش زیادی از ایرادهای هیئت به دلیل ابهام در معانی واژگان و عبارات به کار رفته در متون قانونی است. در این خصوص از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۳۳.
۲. انصاری، پیشین، ص ۱۲۳.
۳. فرحی، مریم، «ابهام در قوانین کیفری با رویکرد زبان‌شناسی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره پنجاه و یکم، ۱۴۰۰، شماره ۲، ص ۴۴۴.
۴. انصاری، پیشین، ص ۱۲۳.
۵. راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، پژوهش‌نامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۱، ص ۲۳.
۶. مؤذن‌زادگان، حسن‌علی و حامد رهدارپور، «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری آن»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۷، شماره ۸۱، صص ۲۱۱-۲۰۹.
۷. صادقی مقدم، محمد حسن و محمد حسن امام‌وردی، «گونه‌هایی از ابهام در گزاره‌های قانونی»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره پنجم، ۱۳۹۲، شماره ۲، صص ۱۳۹-۱۵۶.

۱. به‌کارگیری الفاظ به جای یکدیگر بدون توجه به تفاوت معنایی آن‌ها

از باب نمونه می‌توان ایراد مغایرت هیئت به تبصره (۲) الحاقی به ماده (۶) «طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس» را مطمح نظر قرار داد. به موجب این تبصره، «سنوات خدمتی مستخدمین رسمی نیروهای مسلح... که... قبل از انتخابات از سمت خود استعفا داده‌اند، بعد از... در صندوق بازنشستگی... اعمال می‌شود.» هیئت با بیان این مسئله که مطابق قانون فعلی، شرط کاندیداتوری شاغلان نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات در انتخابات مجلس، استعفای ایشان از شغل است و نه صرفاً از سمت، مصوبه را مبهم دانسته است.^۱ لازم به ذکر است تعریف قانونی پست سازمانی در ماده (۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و تعریف قانونی شغل در ماده (۷) قانون استخدام کشوری آمده است. این مقررات، تفاوت میان شغل و سمت را که در ادبیات حقوق اداری همان پست به شمار می‌رود، به خوبی نشان می‌دهند. مقنن در متن نهایی قانون اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس (تبصره ۲ ماده ۲) مصوب ۱۴۰۲/۰۵/۰۸ به جای «سمت»، واژه «شغل» را به کار گرفته است.

۲. ابهام در معانی عبارات بر ساخته قانونی و ابهام در معانی واژگان غیر بر ساخته

گاهی مقنن عباراتی استفاده کرده است که به دلیل نامأنوس بودن در حوزه مربوط و به کار نرفتن یا نادر بودن به‌کارگیری می‌توان تحت عنوان «عبارات بر ساخته قانونی یا قانون‌گذار» از آن‌ها نام برد. برای مثال، هیئت در جزء (۱) بند (ب) ماده (۵) لایحه برنامه هفتم، استفاده از عبارت **سهام‌داران غیر حاکمیتی** را واجد ابهام می‌داند.^۲ در اصلاحیه مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۵ مجلس، این عبارت حذف شده است.

۳. اطلاق عبارات قانونی و در نتیجه، ابهام در تعیین مصادیق حکم قانون‌گذار

هیئت، اطلاق واژه «آیین‌نامه» در تبصره (۷) الحاقی به ماده (۲۹) قانون انتخابات مجلس را که در آن از جمله شرایط شناخت مؤسسات وابسته به دولت را «تأسیس، انحلال یا آیین‌نامه‌های آن به موجب تصویب یا تصمیم دولت یا هیئت وزیران یا هر یک از وزیران یا رؤسای قوا» ذکر کرده، مبهم دانسته است.^۳ مقنن با درج عبارت «تأسیس، انحلال و یا آیین‌نامه‌های اجرایی یا مستقل

۱. نامه شماره ۱۰۱/۱۴۰۲/۰۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۹ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. نامه شماره ۹۰۰۰-۶۷۶۴۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۱ رئیس هیئت عالی نظارت.

۳. نامه شماره ۱۰۱/۱۴۰۲/۰۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۹ رئیس هیئت عالی نظارت.

آن‌ها...»، اطلاق پیش‌گفته را روشن ساخته است.

ابهام در تعیین مصادیق حکم قانون‌گذار، شمار قابل توجهی از ایرادهای هیئت بر مصوبات مجلس را به خود اختصاص داده است که از جمله می‌توان به ایراد وارد بر ماده (۱) «طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۰۷/۲۱ مجلس» اشاره کرد. مشخص نیست اصطلاحات سلامت، بهداشت عمومی و امنیت ملی شامل کدام فعالیت‌های اقتصادی می‌شوند.^۱

ابهام در ساختار قانون در معنای نقض ضرورت حفظ تناسب و ارتباط منطقی میان اجزا و بخش‌های گونه‌گون متن قانون قابل ذکر است. هیئت، بند الحاقی ذیل بند (الف) ماده (۱۰) لایحه برنامه هفتم را با صدر ماده نامرتبب دانسته است.^۲ به موجب آن بند، «بانک مرکزی به عنوان مقام پولی و مرجع اصلی مهار تورم با همکاری وزارت خانه‌های...، برنامه عملیاتی سالانه کاهش نرخ تورم را... به تصویب شورای پول و اعتبار برساند....

بند الحاقی. بانک مرکزی موظف است... پرداخت تسهیلات اعتبار در حساب جاری خانوار دارای درآمد منظم... را به تصویب شورای پول و اعتبار برساند». در آخرین اصلاحیه لایحه در مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۱، مقنن بر نظر خود مبنی بر درج بند الحاقی مورد نظر اصرار ورزیده است.

ب. ابهام در شرایط تحقق حکم

هیئت، ماده (۵۶) «طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶ مجلس» را از آن روی که تعیین ضوابط مربوط به جواز سقط جنین را به دستورالعمل اجرایی مصوب یک شورا واگذار کرده، به دلیل ایجاد ابهام در شرایط و ضوابط سقط جنین، مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری دانسته است.^۳ در متن نهایی قانون مصوب ۱۴۰۰/۰۸/۱۹ شورای فقهی، موضوع این ماده حذف و شرایط سقط جنین نیز در متن قانون مشخص شد.

۱. نامه شماره ۱۰۱۴۸۴/۰۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۲ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. نامه شماره ۹۰۰۰-۶۷۶۴۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۱ رئیس هیئت عالی نظارت.

۳. نامه شماره ۱۰۰۷۱۰/۰۱۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۱ رئیس هیئت عالی نظارت.

ج. ابهام در پیش‌بینی صلاحیت برای مقامات و دستگاه‌های دولتی

از جمله مواردی که در بررسی نظرهای هیئت به عنوان مصادیقی از ابهام در متون قانونی شناسایی شده‌اند، مربوط به چگونگی پیش‌بینی صلاحیت و قلمرو آن برای مقامات یا نهادهای دولتی است.

۱. ابهام در تعیین دقیق حدود و قلمرو صلاحیت‌های قانونی

به ابهام در قلمرو صلاحیت مقامات و نهادهای دولتی که تعیین شفاف و دقیق آن از جمله بایسته‌های حقوق عمومی و اداری است، در برخی آرای هیئت از جمله در خصوص بند (ح) تبصره (۱۸) «لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۷ مجلس» توجه شده است. به موجب این مقرر، «کلیه امور اجرایی، مدیریتی، ساختار و تشکیلات مربوط به دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد... سراسر کشور توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی انجام می‌شود...». هیئت، استفاده از عبارت «کلیه امور اجرایی، مدیریتی، ساختار و تشکیلات...» را مبهم دانسته است.^۱ در متن نهایی قانون (بند ز تبصره ۱۸) مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۹، این مقرر چنین منعکس شده است: «کلیه وظایف و اختیارات، ساختار و تشکیلات دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با حفظ شخصیت حقوقی مستقل و با رعایت ضوابط و مقررات مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل و وزیر ذی‌ربط مسئول اجرای قوانین مرتبط با حوزه مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی خواهد بود».

۲. ابهام ناشی از پیش‌بینی تکالیف خارج از حدود صلاحیت مقامات و نهادهای دولتی

در مورد ابهام ناشی از پیش‌بینی وظایفی خارج از صلاحیت مقامات و دستگاه‌های دولتی، استدلال هیئت عالی نظارت درباره بند (ب) ماده (۵۳) لایحه برنامه هفتم که مقرر داشته است: «وزارت راه و شهرسازی موظف است تا پایان سال... بازار رقابتی پیش‌فروش ساختمان تنظیم شده... ایجاد نماید»، بر این بنیاد استوار شده است که ایجاد بازار رقابتی، خارج از حیطه وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی است.

۳. ابهام به دلیل تعیین صلاحیت بدون تصریح به مقام یا دستگاه دارنده آن

گاهی هیئت، شفافیت قانون را از نظر درج صلاحیت بلاصاحب احراز نکرده است. برای نمونه، هیئت، تبصره جزء (۱۰) بند (الف) ماده (۹) «لایحه مالیات بر ارزش افزوده» که مقرر داشته است: «معافیت موضوع این جزء مانع از وصول عوارض قانونی توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از املاک... شهری و

۱. نامه شماره ۱۰۱۷۲۵/۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۳ رئیس هیئت عالی نظارت.

روستایی نمی‌باشد» را مبهم و مغایر بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری دانسته است.^۱ بر اساس نظر هیئت، گرچه «به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، اجازه وصول عوارض داده شده، اما مسئول وضع عوارض (که مقدمه وصول است) مشخص نشده و مبهم رها شده است». در متن نهایی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۰۳/۰۲، این مقرر حذف شده است.

۴. ابهام ناشی از پیش‌بینی وظایف مشابه (موازی) برای نهادهای متعدد

هیئت، مصوبات حاوی احکام تعیین‌کننده صلاحیت یا به عبارت بهتر، تکالیف موازی و هم‌پوشان برای نهادهای متعدد را از جمله موارد ابهام در این متون و مغایرت با بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری پنداشته است. برای مثال، از نظر این نهاد، تبصره ماده (۶۷) لایحه برنامه هفتم که اشعار داشته است: «... وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است نیاز دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی به تصاویر و داده‌های ماهواره‌ای را... تأمین نماید»، به دلیل هم‌پوشانی با تکالیف قانونی سازمان صدا و سیما، مبهم و مغایر مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری است.

د. ابهام ناشی از سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

شماری از آرای هیئت مبتنی بر اعلام مغایرت مصوبات مجلس با خُرده‌شاخص شفافیت و نبود ابهام است که بررسی می‌شود.

۱. ابهام ناشی از تصریح نشدن به سیاست‌های کلی نظام در متون قانونی یا پیش‌بینی حکم قانونی

متعارض با سیاست‌ها

برخی از مصوبات مجلس به دلیل تصریح نشدن بر الزام به رعایت سیاست‌های کلی نظام (غیر از سیاست‌های قانون‌گذاری) یا پیش‌بینی احکام مغایر سیاست‌های کلی، مبهم قلمداد شده و مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به شمار آمده‌اند. هیئت در بررسی «لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۰۷»، بند الحاقی (۱) تبصره (۱۵) را که در آن، یکی از طرق تأدیه بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، واگذاری سهام شرکت‌های بورسی بدون تصریح به الزام رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تعیین‌گردیده، مبهم شمرده است.^۲

۱. نامه شماره ۱۰۰۲۶۸/۰۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۲۹ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. نامه شماره ۶۸۲۶۵-۹۹۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۰۲ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. ابهام ناشی از جایگاه برخی مقررات در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

در بررسی نظرهای هیئت می‌توان به مواردی اشاره کرد که به دلیل نامشخص بودن شأن هنجاری برخی مقررات مورد اشاره در مصوبات مجلس، حکم مربوط، مبهم و مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به حساب آمده است. از همین روی، تبصره ماده (۲) لایحه برنامه هفتم که سازمان برنامه و بودجه را مکلف به تهیه دستورالعمل‌های لازم برای ارتقای بهره‌وری به تفکیک بخش‌های مختلف تا پایان سال اول برنامه کرده، مبهم اعلام شده است.

ه. ابهام در قلمرو زمانی حکم قانون‌گذار

ایراد مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در بخشی از آرای هیئت مبتنی بر ابهام در قلمرو زمانی قاعده وضع شده است. اثر حکم قانون، ناظر به آینده است، اما ظاهراً نحوه عبارت‌پردازی مقنن در بیان برخی احکام، هیئت را نسبت به شمول زمانی آن‌ها به تردید انداخته است. این هیئت در بررسی «طرح اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزش و پرورش غیر دولتی مصوب ۱۴۰۲/۱۰/۱۱ مجلس»، تبصره (۴) الحاقی به ماده (۸) را از نظر ابهام در عطف بامسابق شدن یا نشدن حکم تبصره، مغایر سیاست‌های نظام قانون‌گذاری قلمداد کرده است.

۲. استحکام در ادبیات حقوقی

بررسی آرای هیئت نمایانگر آن است که هیئت، خوانش روشن و مشخصی از مؤلفه استحکام در ادبیات حقوقی ندارد. در مجموع نظرهای مورد بررسی، این هیئت، ۴ بار به خُرده‌شاخص یادشده استناد کرده که در دو مورد از آن‌ها، این استناد بر مبنای ابهام «در معانی عبارات برساخته (برساخته‌های قانونی) و ابهام در معانی واژگان غیر برساخته» و «ابهام ناشی از عدم ارتباط موضوعی میان صدر و ذیل مواد» و به صورت توأمان با استناد به مؤلفه (شفافیت و عدم ابهام) بوده است. با وجود این، هیئت، جزء (۱) بند الحاقی (۲) ماده (۲۹) لایحه برنامه هفتم را به دلیل «ناهماهنگی میان متن ماده و استثنای ذیل آن» مغایر بند (۹) سیاست‌های نظام قانون‌گذاری به شمار آورده است.^۱ در صدر این ماده آمده است: «دولت مکلف است در طول اجرای قانون برنامه در قالب بودجه سنوایی نسبت به تأدیه بدهی... به سازمان تأمین اجتماعی... اقدام کند». سپس ذیل ماده مقرر کرده

۱. نامه شماره ۹۰۰۰-۶۷۶۴۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۱ رئیس هیئت عالی نظارت.

است: «این بند شامل... نهادهای عمومی غیر دولتی نمی‌شود.» به نظر هیئت، عبارت شامل «نهادهای عمومی غیر دولتی نمی‌شود.» با عنایت به این‌که سازمان تأمین اجتماعی، یک نهاد عمومی غیر دولتی است، به دلیل رعایت نکردن اصطلاحات حقوقی دچار مشکل است. در اصلاحیه مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۱، این جزء از لایحه برنامه حذف شده است.

۳. انسجام قوانین

انسجام قوانین به عنوان یکی از مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری در آرای هیئت با فراوانی قابل ملاحظه (حدود ۳۰ استناد) انعکاس داشته است. به نظر می‌رسد قانون منسجم، قانونی است که هم با مجموعه قوانین موجود در نظام حقوقی به صورت مناسبی هم‌نشین است (انسجام بیرونی) و در عین حال اجزای درونی آن نیز گونه‌ای تجانس و یک‌پارچگی را به نمایش می‌گذارد و از هرگونه تعارض در هدف، تعارض در احکام و تعارض در اصطلاحات و واژگان تهی است (انسجام داخلی).^۱

الف. انسجام داخلی

بررسی نظرهای هیئت، امکان استخراج گونه‌های زیر را به عنوان مصادیق ناقض انسجام درونی قوانین فراهم می‌کند:

۱. وجود احکام متعارض درون یک مصوبه (تعارض درونی هنجاری)

در بررسی مصوبات مجلس، وجود احکام متعارض و ناهماهنگ با عنوان مغایرت با سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و مشخصاً مؤلفه انسجام قوانین از سوی هیئت اعلام شده است. این هیئت، تبصره (۲) اصلاحی ماده (۲۵) قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزش و پرورش غیر دولتی (ماده ۱۴ طرح اصلاح قانون) را در تعارض با ماده (۲۶) همان قانون و در نتیجه، مغایر جزء ۸ (انسجام قوانین) بند (۹) سیاست‌های کلی قلمداد کرده است. به موجب این تبصره، «ساعات تدریس تمام وقت معلمان دوره ابتدایی، ۲۵ ساعت در هفته می‌باشد. ساعات تدریس و حضور سایر معلمان و... ۳۰ ساعت در هفته... تعیین می‌شود.»

به نظر هیئت، با عنایت به آن‌که در ماده ۲۶ قانون پیش‌گفته، «تعیین حقوق و مزایای کارکنان غیر رسمی و رسمی غیر موظف این مدارس و مراکز به موجب قانون کار و ضوابط آن خواهد بود»، مبنای

۱. انصاری، پیشین، صص ۱۲۲-۱۲۰.

ساعات موظفی هفتگی مطابق تبصره (۱) ماده (۵۱) قانون کار حداکثر ۴۴ ساعت در هفته است. بر این اساس، تعیین ساعات کاری ۲۵، ۳۰ و ۳۶ ساعت برای مدارس غیر دولتی در تعارض با ماده ۲۶ و برهم‌زننده انسجام قوانین است.^۱

۲. درج احکام تکراری درون یک مصوبه (وحدت موضوعی درونی)

درج احکام هم‌پوشان در متن مصوبه که دارای وحدت موضوعی هستند، از نظر هیئت سبب از بین رفتن انسجام قانون شده و مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است. به باور هیئت، بند (پ) ماده (۲۹) لایحه برنامه هفتم با جزء (۲) بند (الف) ماده (۵) همین لایحه دارای هم‌پوشانی است. در بند (الف) آمده است: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و کلیه صندوق‌های بازنشستگی مکلفند با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نسبت به واگذاری سهام کنترلی و مدیریتی خود و شرکت‌های تحت مالکیت حداکثر تا پایان سال دوم اجرای این قانون اقدام نمایند».

ب. انسجام بیرونی

سویه بیرونی انسجام قوانین در بررسی مصوبات مجلس بیش از وجه درونی آن مطمحن نظر هیئت قرار گرفته است. با تحلیل آرای این هیئت می‌توان مواردی را به عنوان مصادیق ارزیابی انسجام بیرونی قوانین استخراج کرد که عبارتند از:

۱. تعارض میان احکام مندرج در قوانین (تعارض بیرونی هنجاری)

پیش‌بینی احکامی در مصوبه مجلس که متعارض با احکام مندرج در قوانین معتبر نظام حقوقی باشد، از نظرگاه هیئت می‌تواند انسجام نظامی حقوقی را با خدشه مواجه سازد. برای مثال، در بند (ب) ماده (۹) لایحه برنامه هفتم مقرر شده است: «بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مکلفند صورت‌های مالی... خود را مطابق دستورالعمل موضوع بند (الف) این ماده تهیه و منتشر کنند...». در بند الف نیز مرجع تصویب دستورالعمل مربوط، شورای پول و اعتبار تعیین شده است. بر مبنای نظر هیئت با توجه به آن که در بند (۱۳) ماده (۸) قانون بانک مرکزی، یکی از وظایف هیئت عالی بانک مرکزی، «تصویب استانداردهای حسابداری، حسابرسی و گزارشگری مالی بانک مرکزی و اشخاص تحت نظارت برای پیشنهاد به مرجع قانونی تدوین استانداردهای یادشده» تعیین شده،

۱. نامه شماره ۶۷۸۵۲-۹۹۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۰۴ رئیس هیئت عالی نظارت.

بند (ب) ماده (۹) لایحه برنامه هفتم با پیش‌بینی مرجعی متفاوت برای تصویب استانداردهای مربوط به حسابرسی‌های مالی، انسجام قوانین را با چالش مواجه ساخته است.^۱ مجلس در اصلاحیه مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۶ برای رفع ایراد بیان‌شده، عبارت «... مکلفند صورت‌های مالی و گزارش‌های مالی خود را مطابق دستورالعمل مصوب هیئت عالی تهیه و منتشر کنند...» را درج کرده است.

۲. توسعه شمول و تغییر قوانین دایمی از طریق احکام قوانین برنامه

قوانین برنامه توسعه، متضمن برنامه عملیاتی تحقق سیاست‌های کلی نظام هستند. ماهیت اجرایی قوانین برنامه توسعه، جنس و محتوای احکام مندرج در آن را با دیگر قوانین، متفاوت می‌نماید.^۲ به صورت مشخص می‌توان ماهیت خاص قوانین برنامه را در چارچوب سه ویژگی کلی «موقتی بودن»، «داشتن زمان‌بندی مشخص» برای اجرا و «عدم تکرار سیاست‌های کلی یا سیاست‌گذاری جدید» بررسی کرد. ویژگی نخست بایسته آن است که احکام دایم در قانون برنامه پیش‌بینی نشود.^۳ ویژگی دوم مبتنی بر تعیین زمان‌بندی مشخص برای اجرا و نظارت بر اجرای احکام قوانین برنامه است و ویژگی سوم بر ماهیت عملیاتی بودن قوانین برنامه و غیر سیاست‌گذار بودن آن استوار است.^۴ بر مبنای مشخصه‌های پیش‌گفته و به ویژه موقتی بودن قوانین برنامه است که هیئت، برخی احکام مقرر در لایحه برنامه هفتم (از جمله در مورد جزء (۱) بند (ت) ماده (۳۳)) را به دلیل توسعه شمول قوانین دایمی، مغایر مؤلفه انسجام در نظام حقوقی اعلام کرده است.

۳. رعایت نشدن مقتضیات قوانین بودجه

بنا بر نظر هیئت، حکم مندرج در بند الحاقی (۱) تبصره (۵) «لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور» که مقرر کرده است «تمامی واحدهای آموزشی، پرورشی، ورزشی در مدارس دولتی... از پرداخت هزینه‌های مصرف برق، گاز و آب... معاف هستند»، واجد ماهیت غیر بودجه‌ای است و ثبات و

۱. نامه شماره ۹۰۰۰-۶۷۶۴۳ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۲۱ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. طحان نظیف، هادی و علی هادی‌زاده، «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ۱۳۹۷، شماره ۲۱، ص ۱۱۸.

۳. حبیب‌نژاد، سید احمد و سیده زهرا سعید، «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، ۱۳۹۹، شماره ۲۸، ص ۹۶.

۴. پرهیزگاری، سید عباس و همکاران، «درباره برنامه ششم توسعه (۱۳): بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰، ص ۲۵.

انسجام قوانین را خدشه‌دار می‌سازد.^۱ با وجود اصرار مجلس، مجمع، این بند را مطابق مصلحت تشخیص نداد و این مقرر از قانون نهایی بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور حذف شد.

۴. رعایت نشدن سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

هیئت در برخی آرای خود، رعایت نشدن مقتضیات رده‌بندی هنجارها را عامل برهم خوردن انسجام بایسته قوانین در نظام حقوقی دانسته است. از جمله، قسمت اخیر بند (ب) تبصره (۵) ماده (۱۳) «طرح تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها» که مقرر داشته است: «تصمیمات قطعی هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار برای تمامی مراجع صدور مجوز، لازم‌الاجرا بوده و مستنکف از اجرای آن، در مرجع قضایی ذی صلاح به مجازات درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود»، مغایر انسجام قوانین اعلام شده است. از دیدگاه هیئت، چون محتمل است تصمیمات هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار با قوانین حاکم بر عملکرد دیگر دستگاه‌ها مغایرت داشته باشد، الزام تمامی دستگاه‌ها و مراجع اداری و قضایی به تبعیت از تصمیمات این مرجع، مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است.^۲

بند دوم. مؤلفه‌های ماهوی حاکم بر متون قانونی

برخی خُرده‌شاخص‌های مندرج در اجزای بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را در کنار مؤلفه‌های شکلی می‌توان به مثابه اصول ماهوی به شمار آورد که در این قسمت بررسی می‌شود.

۱. معطوف بودن به نیازهای واقعی

از نظرگاه جامعه‌شناختی به قوانین، پاسخ‌گویی قواعد حقوقی به نیازهای فعلی و واقعی جامعه، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های قانون به شمار می‌رود.^۳ اصل ضرورت به عنوان یکی از اصول ماهوی حاکم بر قانون‌گذاری مستلزم پاسخ به این پرسش است که آیا برای تحقق اهداف مورد نظر می‌توان از راهکارها یا ابزارهایی غیر از وضع قانون بهره برد؟ اگر تدابیر و راهکارهایی غیر از فرآیند زمان‌بر،

۱. نامه شماره ۶۸۰۳۳-۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۲۳ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. نامه شماره ۶۶۳۵۵-۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۰۷/۱۸ رئیس هیئت عالی نظارت.

۳. علی‌زاده، عبدالرضا، *مبانی رویکرد اجتماعی به حقوق*، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (با همکاری سمت)، چاپ سوم، ۱۳۹۴، صص ۲۲۷-۲۱۵.

پیچیده و هزینه‌زای وضع قانون وجود داشته باشد، آن‌گاه وضع قانون توجیه‌پذیر نیست.^۱

هیئت در بررسی ماده (۱۹) الحاقی «طرح اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزش و پرورش غیر دولتی» که در آن مقرر شده است: «وزارت آموزش و پرورش مکلف است به درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی که متقاضی ایجاد مدرسه... غیر دولتی به عنوان بخشی از یک مسجد هستند، مشروط به موافقت هیئت امنای مسجد رسیدگی نموده...، مجوز ایجاد مدرسه مسجد محور... به متقاضی بدهد»، استدلال کرده است چون در حال حاضر نیز هیئت امنای مساجد به مثابه شخصیت حقوقی امکان درخواست صدور چنین مجوزی را دارند، ماده یاد شده، مغایر جزء (۲) بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است.^۲ از این رو، قانون‌گذار این حکم را در متن نهایی قانون حذف کرده است.

هم‌چنین ماده (۱) «طرح شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۰۱ مجلس» در مقام بیان دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و مؤسسات مشمول، طیف وسیعی را در نظر گرفته است. هیئت در این باره استدلال کرده که اطلاق بندهای مختلف ماده ۱ با سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مغایرت دارد؛ چون برخی نهادها و دستگاه‌های مشمول دارای مصوبات و مذاکراتی هستند که انتشار آن‌ها مغایر ملاحظات امنیت و منافع عمومی است.^۳

هیئت در بررسی «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»، احکامی را که به نظر این هیئت، ناقض یا تضعیف‌کننده استقلال بانک مرکزی است، بی‌توجه به نیازهای واقعی جامعه قلمداد کرده است.^۴ در خصوص بند (الف) ماده (۶) که به موجب آن، در ارکان مجمع عمومی بانک مرکزی، دو نفر اقتصاددان به انتخاب رئیس جمهور عضویت می‌یابند، هیئت معتقد است این چنین منجر به سلطه مالی دولت بر بخش پولی کشور و تضعیف استقلال بانک مرکزی می‌شود. بدین ترتیب، مغایر جزء (۲) بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است. مقنن در متن نهایی قانون، این قسمت را تغییر داده و به جای آن، «دو نفر از وزرا به انتخاب هیئت وزیران» درج کرده است.

۱. انصاری، پیشین، ص ۶۷.

۲. نامه شماره ۶۷۸۵۲-۹۹۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۰۴ رئیس هیئت عالی نظارت.

۳. نامه شماره ۱۰۲۰۴۸/۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۱۸ رئیس هیئت عالی نظارت.

۴. نامه شماره ۱۰۳۱۵۵/۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۰ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. عدالت‌محوری در قوانین، اجتناب از تبعیض ناروا و عام بودن قوانین

هیئت، ماده (۹۶) «طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» را که ظاهراً در خصوص انتخابات در حوزه انتخابیه تهران، ری، شمیرانات، اسلام‌شهر و پردیس، قواعد متفاوتی را نسبت به دیگر حوزه‌های انتخاباتی در کشور در نظر گرفته، مغایر با عمومیت قانون به شمار آورده است.^۱

در خصوص جنبه‌های عدالت اقتصادی نیز می‌توان از نظر هیئت درباره ماده (۱۵) «طرح مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی» یاد کرد که به عنوان ماده (۷) به قانون مالیات‌های مستقیم الحاق می‌شود. از دیدگاه هیئت، سازوکار این ماده برای مالیات‌ستانی از مجموع عایدی سرمایه‌داری‌های متعلق به اشخاص غیر تجاری به مالیات‌ستانی از تورم می‌انجامد که ناعادلانه و مغایر جزء (۱۰) بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است.^۲ در اصلاحیه مورخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۸ مجلس، تغییراتی در سازوکار مندرج در این ماده صورت پذیرفته است.

۳. ثبات، نگاه بلندمدت و ملی

از جمله مؤلفه‌های قانون‌گذاری بر این بایسته استوار است که قانون از ثبات نسبی برخوردار باشد تا شهروندان، حقوق و تکالیف خود را به صورت روشن دریابند و امور زندگی خود را بر آن مبنا تنظیم کنند. این امر مشخصاً نافی ضرورت‌های مبتنی بر تغییر و اصلاح قوانین برای دستیابی به کارآمدی بیش‌تر نیست.^۳ بی‌ثباتی موجب می‌شود مجریان قانون و شهروندان برای تطبیق رفتار خود با اراده اخیر قانون‌گذار، فرصت کافی نداشته باشند.^۴ شاخص ثبات قوانین در جزء (۷) بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مطمح نظر قرار گرفته و بخش قابل‌اعتنایی از آرای هیئت نیز مستند به این جزء است.

الف. فاصله زمانی کوتاه میان تصویب و تغییر قانون

هیئت در بررسی «طرح توقف اجرای ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی

۱. نامه شماره ۱۰۴۲۰۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۹ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. نامه شماره ۱۰۴۰۳۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳ رئیس هیئت عالی نظارت.

۳. راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، صص ۴۲-۴۱.

۴. مرکز مالگیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، صص ۱۷۰-۱۶۹.

به این مؤلفه عنایت داشته است. به باور این نهاد، از زمان تصویب قانون فعلی (۱۴۰۱/۱۱/۰۵) مدت اندکی گذشته و موضوع مصوبه مربوط به حوزه بیمه و تأمین اجتماعی است که از نظر ماهوی، نیازمند محاسبه و برنامه‌ریزی بلندمدت است. پس این طرح، مغایر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (جزء ۷ بند ۹) تلقی می‌شود.^۱

ب. تغییر سیاست‌ها، رویه‌ها و قوانین دایمی از طریق قانون موقتی بودجه

از نظرگاه هیئت، درج احکامی در قانون بودجه که منجر به تغییراتی در قوانین دایمی یا اصلاح آن‌ها می‌گردد، ثبات قوانین در نظام حقوقی را با چالش مواجه می‌سازد. هیئت در بررسی مفاد «لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» به این امر توجه کرده است.^۲ از جمله، این هیئت، حکم مقرر در بند (س) تبصره (۶) را مبنی بر این‌که «... سازمان امور مالیاتی در صورت اثبات خلاف‌گویی و کیل علاوه بر پی‌گیری موضوع در مراجع قضایی، نسبت به اعمال جریمه مالیاتی تا سقف پنج برابر اختلاف کشف‌شده اقدام می‌نماید...»، به مثابه اصلاح بخشی از قانون مالیات‌های مستقیم (قانون دایمی) به موجب قانون موقت محسوب کرده و مغایر ویژگی ثبات قوانین دانسته است.

ج. درج احکام دارای آثار بلندمدت در قوانین موقتی

از نظر هیئت، پیش‌بینی احکام با آثاری فراتر از بازه زمانی اعتبار قانون بودجه، مغایر ثبات قوانین در نظام حقوقی است. از جمله بند الحاقی (۲) تبصره (۲۰) «لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور» که به دولت اجازه داده است ۲۵ هزار نفر نیروی خدماتی را برای مدارس دولتی از مهر ۱۴۰۲ جذب کند، از منظر هیئت در مغایرت با ثبات قوانین قرار دارد.

بند سوم. قابل اجرا بودن قانون و ارزیابی آثار قانون

از جمله مؤلفه‌های بنیادی نظام قانون‌گذاری که تحقق آن‌ها مورد نظر سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است، به «قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن» (جزء ۱ بند ۹ سیاست‌ها) و «ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» (جزء ۶ بند ۹ سیاست‌ها) برمی‌گردد.

۱. نامه شماره ۶۵۶۱۲-۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۲۴ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. نامه شماره ۱۰۱۷۲۵/۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۳ رئیس هیئت عالی نظارت.

۱. قابلیت اجرایی قوانین

از جمله بایسته‌های اجرای مؤثر قوانین آن است که اهداف قانون که با توجه به امکانات و به صورت واقع‌گرایانه تعیین می‌شوند،^۱ در اسناد پشتیبان، مقدمه توجیهی یا متن قانون به روشنی بیان شوند. افزون بر این، ابزارها و روش‌های سنجش میزان تحقق اهداف مورد نظر نیز باید تعیین شوند.^۲ بررسی نظرهای هیئت نمایانگر آن است که پس از شاخص شفافیت و نبود ابهام، بیش‌ترین فراوانی استناد به مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری مربوط به قابلیت اجرای قانون (حدود ۳۵ مورد) است.

الف. دلایل اقتصادی امکان‌ناپذیری اجرای قانون

بخشی از آرای هیئت در بررسی مصوبات مجلس مبتنی بر تشخیص قابلیت اجرایی قوانین با عنایت به سویه‌های اقتصادی مؤثر بر اجرای قوانین از جمله «تورم»، «ثبات اقتصادی» و «پیش‌بینی امکانات و منابع مالی» لازم است. برای مثال، هیئت، جزء (۴) بند (ب) ماده (۳) «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» که یکی از مسئولیت‌های بانک مرکزی را «حفظ و ارتقای ارزش پول ملی» مقرر کرده است، مغایر شاخص قابلیت اجرایی قوانین می‌داند.^۳ از نظرگاه هیئت، تحقق این هدف مستلزم کنترل تورم به مثابه مشکلی پیچیده و چندسویه در کشور است و در واقع، انتظار اجرای این هدف به صورت کامل از سوی بانک مرکزی، منطقی نیست. برای رفع این ایراد نیز در متن نهایی قانون، عبارت «کمک به حفظ و ارتقای ارزش پول ملی» درج شده است.

ب. ملاحظات غیر اقتصادی اجرای قوانین

در بررسی آرای هیئت می‌توان خرده‌شاخص‌هایی برای ارزیابی قابلیت اجرایی قوانین استخراج کرد که عموماً جنبه اقتصادی ندارند. از جمله «نیاز به تصویب قوانین تکمیلی» برای اجرای حکم قانون‌گذار به مثابه یکی از موانع اجرایی شدن حکم مربوط قلمداد شد. در خصوص بند (الف) ماده (۳) «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» که مسئولیت استقرار بانکداری اسلامی را بر

۱. پوست فروش تهرانی، ایمان، «برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در بستر سیاسی»، مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، شماره ۵۹، ۱۳۸۷، ص ۱۹۷.

۲. انصاری، پیشین، ص ۷۶.

۳. نامه شماره ۱۰۳۱۵۵/۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۰ رئیس هیئت عالی نظارت.

عهده بانک مرکزی قرار داده، هیئت بر این دیدگاه است که به دلیل تصویب نشدن قانون بانکداری اسلامی، بانک مرکزی نمی‌تواند این تکلیف را اجرا کند.^۱

از دیگر معیارهای مورد نظر هیئت در ارزیابی قابلیت اجرایی قوانین باید به «ارتباط نظام‌مند و تناسب میان اهداف تشکیل یک نهاد با وظایف و اختیارات پیش‌بینی شده برای آن» اشاره کرد. این معیار در خصوص ماده (۴) «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» که وظایف و اختیارات بانک مرکزی را برای تحقق اهداف متعدد مندرج در ماده (۳) بیان داشته، به کار رفته است.

۲. ارزیابی آثار اجرای قوانین

به صورت کلی می‌توان بایسته‌های ارزیابی تأثیرات قانون را در سه دوره مشخص در نظر گرفت. مرحله پیش از تصویب قانون که باید اهداف و سیاست‌های مورد نظر از تصویب قانون و مسائلی که برای حل آن‌ها قانون‌گذاری شده است، روشن و دقیق تعیین شوند. در مرحله تصویب قانون، سنجش هزینه و فایده وضع قانون با استفاده از نظرهای کارشناسی و پاسخ به این پرسش که آیا تصویب قانون، کم‌هزینه‌ترین راه حل برای مشکل مورد نظر است و آیا راه‌های جای‌گزین دیگری وجود دارد یا خیر، امکان ارزیابی تأثیرات قانون را فراهم می‌کند. در نهایت، پس از وضع قانون باید بررسی شود که قانون اجرا شده چه تأثیراتی گذاشته است و اهداف تصویب آن جامه عمل پوشیده‌اند یا خیر.^۲ در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز «ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون» (جزء ۶ بند ۹) به عنوان یکی از مؤلفه‌های قانون‌گذاری آمده است و موارد معدودی از استناد به آن در آرای هیئت مشاهده می‌شود.

هیئت دست‌کم در بیش‌تر موارد، چندان به معیارهای پیش‌گفته عنایتی نکرده است. شاخص‌های مورد نظر هیئت در ارزیابی قوانین مصوب مجلس در این حوزه عمدتاً مبتنی بر «پیش‌بینی آثار منفی اجرای مصوبات» به دلایلی هم‌چون انتزاع صلاحیت از مرجع صلاحیت‌دار، کاستن از استقلال نهاد مربوط در انجام وظایف، توسعه حکم قانونی به مصادیق غیر حاکمیتی و بی‌توجهی به آثار بلندمدت اجرای مصوبات است.

۱. نامه شماره ۱۰۳۱۵۵/۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۰ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. صابری، علی و هادی طحان‌نظیف، «مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون در مرحله تقنین»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال دهم، ۱۴۰۰، شماره ۳۴، صص ۱۱۸-۱۱۷.

در بررسی ماده (۴۶) «طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» که مبتنی بر اصلاح ماده (۸۴) قانون است و به صلاحیت هیئت‌های تخصصی می‌پردازد، هیئت به ویژه جزء (۲) بند (الف) ماده (۸۴) اصلاحی را که صلاحیت ابطال مقررات دولتی را از هیئت عمومی دیوان منتزع و به هیئت‌های تخصصی واگذار کرده، موجب کاهش اتقان آرای دیوان دانسته است.^۱ مشخص نیست هیئت عالی نظارت بر چه مبنایی و با توجه به نتایج کدام بررسی کارشناسی، رسیدگی به ابطال مقررات دولتی در هیئت‌های تخصصی را که اساساً از قضات متخصص با تعداد مشخص و محدود در حوزه مربوط تشکیل شده، واجد آثار منق‌ی تلقی کرده است.^۲

جدول شماره ۲ بر اساس داده‌های موجود در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان و با بررسی نامه‌های ارسالی از هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان تهیه شده است. بازه زمانی این داده‌ها از زمان تصویب سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶) تا زمان نگارش مقاله (ابتدای تیر ۱۴۰۳) است.

جدول شماره ۲. فراوانی و نحوه استناد به اجزای ۹ سیاست‌های کلی نظام در هیئت عالی نظارت

مجمع تشخیص مصلحت نظام^۳

شماره جزء	عنوان جزء	فراوانی استناد (موارد مغایرت)	مصادیق و شاخص‌های احراز در آرای هیئت عالی نظارت
۱	قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن	۳۵	عدم امکان اجرای قانون به دلایل اقتصادی عدم امکان اجرای قانون به دلایل غیراقتصادی

۱. نامه شماره ۱۰۲۲۰۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۱۵ رئیس هیئت عالی نظارت.

۲. رفیعی، محمدرضا و یاسر شمس‌آبادی، «صلاحیت‌گذاری برای هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری»، دوفصل‌نامه جستارهای نوین حقوق اداری، دوره اول، ۱۴۰۰، شماره ۲، صص ۱۴۲-۱۳۹.

۳. تألیف نگارندگان مقاله.

شماره جزء	عنوان جزء	فراوانی استناد (موارد مغایرت)	مصادیق و شاخص‌های احراز در آرای هیئت عالی نظارت
۲	معطوف بودن به نیازهای واقعی	۱۳	عدم امکان تحقق حکم قانون‌گذار از طریق مقررات فعلی نظام حقوقی رعایت استقلال لازم برای انجام فعالیت سازمان یا نهاد مربوط (مشترک با جزء ۶) رعایت بایسته‌های مربوط به منافع عمومی عدم توسعه حکم قانون‌گذار به مصادیق و موارد غیرحاکمیتی (مشترک با جزء ۶)
۳	شفافیت و عدم ابهام	۹۰	ابهام واژگان شناختی ابهام در ساختار قانون (تناسب میان اجرای قانون (مشترک با جزء ۴) ابهام در شرایط تحقق حکم ابهام در پیش‌بینی صلاحیت برای مقامات و دستگاه‌های دولتی ابهام ناشی از سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی (مشترک با جزء ۸ در برخی مصادیق) ابهام در قلمرو زمانی حکم قانون‌گذار (مشترک با جزء ۱۰)
۴	استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی	۱۱	ابهام در معانی عبارات برساخته (برساخته‌های قانونی) و ابهام در معانی واژگان غیر برساخته (مشترک با جزء ۳) ابهام ساختاری ناشی از عدم ارتباط موضوعی میان صدر و ذیل مواد (مشترک با جزء ۳) تعارض میان متن ماده و استثنای ذیل آن عدم رعایت عنوان رسمی و قانونی یک سازمان
۵	بیان شناسه تخصصی هر یک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن	۳	در بررسی لایحه بودجه ۱۴۰۰ در سه نوبت به این بند اشاره شده است، اما این اشاره صوری و کلی بوده و در واقع، مغایرت اصلی مورد نظر هیئت به دیگر اجزای بند ۹ مستند شده است.

شماره جزء	عنوان جزء	فراوانی استناد (موارد مغایرت)	مصادیق و شاخص‌های احراز در آرای هیئت عالی نظارت
۶	ابتنا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون	۱۱	ایجاد آثار منفی در اجرای قانون به دلیل انتزاع صلاحیت از مرجع ذی صلاح ایجاد آثار منفی برای اجرای قانون به دلیل کاستن از استقلال مرجع دولتی در انجام وظایف (مشترک با جزء ۲) عدم توجه به آثار بلندمدت اجرای قانون ایجاد آثار منفی به دلیل توسعه حکم قانون‌گذار به مصادیق و موارد غیر حاکمیتی (مشترک با جزء ۲)
۷	ثبات، نگاه بلندمدت و ملی	۲۱	فاصله زمانی کوتاه میان تصویب و تغییر قانون تغییر سیاست‌ها، رویه‌ها و قوانین دایمی از طریق قانون موقتی بودجه درج احکام دارای آثار بلندمدت در قوانین موقتی
۸	انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه تخصصی	۳۰	انسجام داخلی انسجام بیرونی
۹	جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانون‌گذاری	۰	
۱۰	عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی	۱۳	محدودیت حق دادرسی عادلانه (محدودیت در امکان شکایت و نظارت‌پذیری تصمیمات مراجع دولتی) نقض عمومیت قانون و شمول آن (لزوم اجتناب از استثنائات) نقض قاعده عطف بماسبق نشدن قوانین (مشترک با جزء ۳) نقض عدالت اقتصادی و نقض نظام حقوق و دستمزد

نتیجه‌گیری

ارتقای کیفیت قانون‌گذاری که امروزه با ایجاد و گسترش آموزه‌ها و فنون ویژه، یکی از بایسته‌های حاکمیت واقعی قانون و نیز حکمرانی خوب به شمار می‌رود، با تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در ایران بیش از گذشته مطمح نظر قرار گرفته است. این سیاست‌ها با چارچوب‌بندی مؤلفه‌های قانون‌گذاری در ۱۷ بند کوشیده است تا متناظر با گرفتاری‌های قانون‌گذاری در ایران و از آن میان، ابهام، پراکندگی، پیچیدگی، تورم، تبعیض و شماری دیگر، رهنمودهای چاره‌اندیشانه را برای رهایی از آن‌ها ارائه دهد.

هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به عنوان نهاد ناظر بر تحقق و تضمین مؤلفه‌های قانون‌گذاری از میانه‌های سال ۱۳۹۸ با ابلاغ این سیاست‌ها، آرای زیادی در نظارت بر مصوبات مجلس در راستای تحقق هدف پیش‌گفته صادر کرده است.

بررسی آرا و رویه این نهاد می‌تواند نتایج جالب توجهی از رویه هیئت را نشان دهد:

۱. در میان همه شاخص‌های نظام قانون‌گذاری، رعایت اصول قانون‌نویسی (بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری) و از آن میان، خُرده‌شاخص شفافیت و عدم ابهام (جزء ۳ بند ۹) بیش از دیگر مؤلفه‌ها در آرای هیئت عالی بروز داشته است. این امر نه تنها به ماهیت این شاخص برمی‌گردد که واجد بیش‌ترین ارتباط با متن مصوب قانونی است، بلکه دست‌کم از گونه‌ای مشکل در قانون‌نویسی در نظام حقوقی ایران حکایت دارد. همانا زبان قانون‌نویسی و شیوه‌کاربست واژگان و عبارات در متون قانونی، پیچیده، نامسئجم و ناشفاف است که فهم قانون و اجرای آن را با دردسرهای فراوان مواجه می‌سازد. قانون‌گذار ایرانی نتوانسته است زبانی معیار در نگارش قانون برگزیند که در عین حفظ وزانت حقوقی، از شفافیت نسبی برخوردار باشد. البته حدی از ابهام، ذاتی متون قانونی است و حتی قانون‌گذار نیز به ناچار در مواردی با برگزیدن واژگان و عبارات ناشفاف، منطقه تفسیری فراغی را برای مفسران و مجریان قانون می‌آفریند.

۲. نوع مصوبات مورد نظارت هیئت از نظر دایمی یا موقتی بودن یا برنامه‌محور بودن آن‌ها در استناد به مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری و ترجیح بیش‌تر یک یا چند شاخص بر دیگر مؤلفه‌ها دارای اثر محسوس است. در نظارت بر مصوبات موقتی و زمان‌دار (هم‌چون لوایح بودجه) در کنار شاخص

شفافیت و عدم ابهام، تضمین رعایت مؤلفه ثبات، نگاه بلندمدت و ملی (جزء ۷ بند ۹ سیاست‌ها)، بیش از دیگر شاخص‌ها، دغدغه هیئت عالی نظارت بوده است. هم‌چنین در ارزیابی لایحه برنامه هفتم افزون بر شفافیت متن، بر شاخص انسجام قوانین در نظام حقوقی تأکید قابل ملاحظه‌ای صورت پذیرفته است.

۳. نمی‌توان ادعا کرد که آرای هیئت عالی نظارت از آموزه‌های انباشته در رشته اصول و فنون قانون‌گذاری بسیار فاصله دارد، اما ادعای انطباق کامل نظره‌های هیئت با آموزه‌های علمی مربوط نیز بلاوجه است. این نهاد درباره برخی مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری هم‌چون نبود ابهام، قابلیت اجرایی قوانین، ثبات قانون، ارزیابی آثار اجرای قانون و انسجام در قوانین نتوانسته است تمایز مناسبی میان بایسته‌های هر یک از آن‌ها برقرار کند که در عمل به پراکندگی در رویه هیئت عالی نظارت انجامیده است.

۴. نباید از این واقعیت چشم پوشید که تجربه قانون‌گذاری در ایران به طور نسبی نو است و اصول و فنون قانون‌نویسی نیز به تبع آن، نوپاست. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که هیئت عالی نظارت در عملکرد حدوداً چهارساله خود در نظارت بر تضمین اجرای حسن سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، رویه‌ای کاملاً منسجم ارائه دهد. همانا سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مستلزم داشتن برنامه جامع و تکمیلی تحقق است تا در قالب آن، مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری مبتنی بر آموزه‌های تطبیقی و سنت‌های بومی شرح و بسط یابد و خرده‌استانداردها و معیارهای مکمل آن‌ها تعیین گردد. از این طریق، شیوه نظارت هیئت عالی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، اتقان و انسجام بیش‌تری خواهد یافت.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. انصاری، باقر، اصول و فنون قانون‌گذاری: تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۹.
۲. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۳. زانتاکی، هلن، قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری، ترجمه: حسن وکیلان، تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۴۰۱.
۴. علی‌زاده، عبدالرضا، مبانی رویکرد اجتماعی به حقوق، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (با همکاری سمت)، چاپ سوم، ۱۳۹۴.
۵. مرادی برلیان، مهدی، اصل تناسب (در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۲.

۲. مقاله

۱. ابریشمی‌راد، محمدمین و نادر اسدی اوجاق، «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال یازدهم، ۱۴۰۱، شماره ۳۵، صص ۱۴۴-۱۱۹.
۲. ارسطا، محمدجواد و همکاران، «الزامات حقوقی ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، دوره پنجاه و سوم، ۱۴۰۲، شماره ۲، صص ۸۲۹-۷۹۳.
۳. پوست‌فروش تهرانی، ایمان، «برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در بستر سیاسی»، مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، شماره ۵۹، ۱۳۸۷، صص ۲۲۰-۱۹۰.
۴. جهانگیری، الله‌مراد و همکاران، «نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال سیزدهم، ۱۴۰۳، شماره ۱، صص ۲۰۷-۱۸۵.
۴. حاجی علی‌خمسه، مرتضی، «ماهیت‌شناسی سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال بیست و چهارم، ۱۴۰۲، شماره ۳، صص ۶۴۶-۶۱۷.
۵. حبیب‌نژاد، سید احمد و سیده زهرا سعید، «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر

۶. برنامه‌های توسعه»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، ۱۳۹۹، شماره ۸۲، صص ۹۳-۱۱۴
۶. راسخ، محمد، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، پژوهش‌نامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ۱۳۸۵، شماره ۵۱، صص ۴۰-۱۳.
۷. رفیعی، محمدرضا و یاسر شمس‌آبادی، «صلاحیت‌گذاری برای هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری»، دوفصل‌نامه جستارهای نوین حقوق اداری، دوره اول، ۱۴۰۰، شماره ۲، صص ۱۵۱-۱۲۵.
۸. صابری، علی و هادی طحان‌نظیف، «مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون در مرحله تقنین»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال دهم، ۱۴۰۰، شماره ۳۴، صص ۱۳۲-۱۱۳.
۹. صادقی مقدم، محمدحسن و محمدحسن امام‌وردی، «گونه‌هایی از ابهام در گزاره‌های قانونی»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره پنجم، ۱۳۹۲، شماره ۲، صص ۱۵۹-۱۳۷.
۱۰. طحان‌نظیف، هادی و علی هادی‌زاده، «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ۱۳۹۷، شماره ۲۱، صص ۱۲۴-۱۰۱.
۱۱. طحان‌نظیف، هادی و مهدی بهرامی حسن‌آبادی، «شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال سیزدهم، ۱۴۰۳، شماره ۱، صص ۵۲-۲۷.
۱۲. فتاحی زفرقندی، علی و فیروز اصلانی، «تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرآیند تقنین»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۶، ۱۳۹۸، صص ۱۱۰-۸۹.
۱۳. فرحی، مریم، «ابهام در قوانین کیفری با رویکرد زبان‌شناسی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره پنجاه و یکم، ۱۴۰۰، شماره ۲، صص ۴۶۵-۴۴۳.
۱۴. مرکز مالگیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۷، صص ۱۸۴-۱۵۷.
۱۵. مرکز مالگیری، احمد و همکاران، «ارزیابی کیفیت قوانین مالی در ایران از حیث شفافیت، ثبات و عدم پراکندگی»، دوفصل‌نامه حسابداری دولتی، دوره هشتم، ۱۴۰۱، شماره ۱۶، صص ۱۸۱-۱۶۷.
۱۶. مؤذن‌زادگان، حسن‌علی و حامد رهدارپور، «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری آن»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۷، شماره ۸۱، صص ۲۲۰-۱۹۳.

۱۷. موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، سال پنجم، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ۱۷۸-۱۵۱.
۱۸. ویژه، محمدرضا، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه راهبرد، سال هجدهم، ۱۳۸۸، شماره ۵۰، صص ۳۸-۷.

۳. گزارش

۱. پرهیزگاری، سیدعباس و همکاران، «درباره برنامه ششم توسعه (۱۳): بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
۲. مصوبه کارگروه موضوع ماده ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص بررسی طرح «پیش‌نویس طرح نظام قانون‌گذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات»، ویرایش دوم، ۱۴۰۱/۰۹/۲۰.

Monitoring the Proper Implementation of General Legislative Policies; Analyzing the High Board of Supervision's Opinions on Monitoring the Acts of the Islamic Consultative Assembly

Mahdi Moradi Berelian¹

Mohammad Ghsem Tangestani²

Abstract

The true rule of law emerges from fulfilling the essential requirements within the legal system. This includes a commitment to a competent legislative system's aspects. Adhering to these principles equips the legal system with effective, consistent, transparent, revisable, enforceable, and equitable laws. Over a hundred years ago, the legislative system entered this area without invitation. While it intended to establish the rule of law, it has not been very successful in achieving this goal. A significant part of this lack of success is due to challenges in drafting and approving laws, resulting in an inflated, complex, unclear, and unjust legal system. The leadership communicates general policies to eliminate disadvantages and achieve a good legislative system through various strategies. This article analyzes the opinions of the High Board of Supervision, which serves as the guardian of the policies mentioned above. It aspires to assess the extent of compliance with the intended components in the acts of the Islamic Consultative Assembly by addressing fundamental questions. What is the approach of the High Board of Supervision when examining the actions of the parliament concerning the policies of the legislative system? To what extent does the interpretation of legislative elements by the High Board of Supervision align with legal doctrines? research findings indicate that principles about law writing, specifically 'transparency of laws,' have been the primary foundation for the High Board's oversight of parliamentary actions. Furthermore, the Board's statements demonstrate inconsistencies and fragmentation regarding law-writing indicators.

KeyWords: Legislation, Expediency Council, Policy-making, Principles of Legislation, Article 110 of the Constitution.

1. PhD in Public Law, Assistant Professor, Department of Public Law., Faculty of Law and Political Science, University of Mazandaran, Mazandaran, Babolsar, Iran (Corresponding Author). m.moradib@umz.ac.ir

2. PhD in Public Law, Associate Professor, Department of International Law., Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran, m.tangestani@khu.ac.ir