



پرونده «جوان» به مناسبت روز مجلس و سالروز تصویب قانون اساسی

رنج نظام تقنینی از تورم قانون

«جوان» در گفت‌وگو با حقوقدانان متخصص ضمن آسیب‌شناسی نظام تقنینی کشور راهکارهای حل بحران تورم قوانین را بررسی کرده و موضوع «اصلاح اجرای قانون اساسی» را به بحث گذاشته است



طرح: حسن کشتکار جوان

حد تقنین کجاست؟ شاید این اساسی ترین سؤال حوزه قانونگذاری در کشور است؛ اینکه آیا قانونگذار می‌تواند وافر، فراوان و مفرط، قانون وضع کند؟ قانونگذار که آن را حکیم می‌دانیم در اصول متعدد قانون اساسی، چارچوب وضع قانون را مشخص کرده است. مجلس شورای اسلامی به پشتوانه اصل ۷۱ قانون اساسی می‌تواند در عموم مسائل، قانون وضع کند، البته به استناد اصل ۷۲ همین قانون، نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به تر تقنینی است که در اصل ۹۶ آمده بر عهده شورای نگهبان است. «تر تقنینی» که در فراز پایانی اصل مزبور به آن اشاره شده است، خود به واکاوی مجزایی نیاز دارد که در این مقال نمی‌گنجد.

حداقل طی یک دهه اخیر، صوت و صلابت رسایی بلند شده است که چرا موازی یا نهاد تقنینی کشور، دیگر نهادهای وضع قانون می‌کنند؟ به باور برخی حقوقدانان، «وضع قانون» انحصاراً در اختیار مجلس شورای اسلامی نیست، برخی دیگر از حقوقدانان معتقدند، اگر بنا باشد موازی با قوه مقننه، اقدام به وضع قانون شود، انتظارش نباید از سامان یافتن نظام تقنینی داشت. به باور خبرگان، آفت نظام تقنینی، نه موازی کاری در وضع قانون، بلکه نبود آییندندگی و جامع‌نگری منطبق با منافع جمعی بلندمدت است و همین عارضه، نظام تقنینی را از «حیث انتفاع» ساقط کرده است. گذر از «وضع صرف قانون» به «تشدید نظارت قانونی»، مورد مطالبه کنگره‌نگاران است که معتقدند در شرایط فعلی که با تورم قانون مواجه هستیم، می‌تواند به بهبود وضعیت نظام تقنینی کشور کمک کند. به باور این طبقه، ایران با بساطت صدواندی ساله در تقنین، بیش از ۱۵ هزار قانون وضع کرده است، در حالی که این آمار در کشوری مثل فرانسه با بیش از دو سده سابقه تقنین، کمتر

از هزار مورد است، بنابراین نظام تقنینی ما از تورم قانون رنج می‌برد و به تبع مردم را نیز با رنج مواجه کرده است. موضوع تنقیح قوانین از چندی پیش در پارلمان مطرح شده و در تلاش است برخی قوانین را منسوخ کند و امید می‌رود فرجام داشته باشد.

رهبر معظم انقلاب ۲۰ خرداد ۹۷ در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی فرمودند: «شاخص کمی برای ارزیابی کافی نیست، اینکه ما چه تعداد مصوبه گذرانیم، کافی نیست، بایستی مشخص بشود که وزن این مصوبه‌ها در اداره کشور چقدر است، چون شما مدیر کشورید و قانونگذار کشور و ریل‌گذار حرکت اجرا شما هستید دیگر، یعنی این بخش مهم از مدیریت در اختیار شماست، این چیزی که تصویب شده است، چقدر در رفع مشکلات و پیشرفت کشور و رعایت حال عموم مردم تأثیر داشته است، پس صرفاً کمیت کفایت نمی‌کند، بایستی کیفیت را ملاحظه کرد.»

حضرت امام (ره) نیز در بخشی از سخنرانی‌شان که به «تشریح وظایف و کالت در مجلس شورای اسلامی» مشهور است، می‌فرماید: «شما وکیل نیستید که بروید آنجا بنشینید و حساب‌هایی که خودتان با هم دارید صاف کنید. اگر یک همچو کاری بشود، این انحراف است و غضب است آن محل برای شما... شماها باید در مجلس که می‌روید، علاوه بر اینکه، مسائلی که طرح می‌شود که مورد احتیاج ملت است، باید آنها را در آن طرح کنید.»

«جوان» به مناسبت روز مجلس و سالروز تصویب قانون اساسی در گفت‌وگو با حقوقدانان متخصص در زمینه حقوق عمومی و نیز قانون اساسی دو زاویه مهم را مورد بررسی قرار داده و به بحث گذاشته است: آسیب‌شناسی نظام تقنینی کشور و راهکارهای پیشنهادی برای عبور از این بحران از یک زاویه و مورد دیگر ضرورت اصلاح یا اجرای قانون اساسی در نگاه پژوهشگران حقوقی.

یادداشت

صالح‌ترین نهاد برای تفسیر قانون

قانون اساسی به عنوان قانون بنیادی و محور تنظیم ساختارهای قدرت سیاسی و تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های شهروندان، اهداف و آرمان‌هایی را مبتنی بر مبانی نظام حقوقی کشور ترسیم کرده است. دستیابی به اهداف و وصول به آرمان‌های مذکور در قانون اساسی نتیجه اجرای مفاد قانون اساسی است و این مهم در مواردی که مفاد قانون اساسی با ابهام، اجمال، تعارض، نقص و سکوت مواجه است، مستلزم ارائه تفسیر از قانون اساسی است. تفسیر قانون اساسی به واسطه ویژگی‌های خاص این قانون از قبیل کلی و انتزاعی بودن مفاد آن، در برداشتن مضامین اخلاقی، ثبات این قانون نسبت به قوانین عادی، جایگاه قانون اساسی در سلسله‌مراتب منجاری حقوقی و نقش و کارکرد متمایز و برجسته قانون اساسی نسبت به سایر منجاری‌های حقوقی از اهمیت و ضرورت ویژه‌ای برخوردار است.



سید نصرالله زاهد
دکترای حقوق عمومی

اهداف و وصول به آرمان‌های مذکور در قانون اساسی نتیجه اجرای مفاد قانون اساسی است و این مهم در مواردی که مفاد قانون اساسی با ابهام، اجمال، تعارض، نقص و سکوت مواجه است، مستلزم ارائه تفسیر از قانون اساسی است. تفسیر قانون اساسی به واسطه ویژگی‌های خاص این قانون از قبیل کلی و انتزاعی بودن مفاد آن، در برداشتن مضامین اخلاقی، ثبات این قانون نسبت به قوانین عادی، جایگاه قانون اساسی در سلسله‌مراتب منجاری حقوقی و نقش و کارکرد متمایز و برجسته قانون اساسی نسبت به سایر منجاری‌های حقوقی از اهمیت و ضرورت ویژه‌ای برخوردار است.

یکی گسمن مناسب‌ترین و صالح‌ترین نهاد برای تفسیر قانون خود قانونگذار است چرا که قانون زاده تراوشات فکری و محصول اراده اوست، بنابراین در موارد مواجهه با هر گونه ابهام و اجمال، عقل سلیم حکم به کسب نظر از واضع قانون برای رفع ابهام و اجمال دارد. اما مجلس مؤسسان یا مجلس خبرگان قانون اساسی، نهادی دائمی نیست تا در تفسیر قانون امکان صلاحیت را دارد، محول شایستگی برای انجام این صلاحیت را ندارد، محول آن استفسار شود. مجلس مؤسسان اصولاً موقتی و کوتاه‌مدت است و صرفاً برای تدوین و اصلاح قانون اساسی تشکیل می‌شود، بنابراین تفسیر قانون اساسی باید بر عهده مرجعی که بیشترین انعطافی برای تفسیر در اختیار بگذارد تا مفسر (شورای نگهبان) بتواند آن توجیه به قصد عینی از وضع قانون، تفسیری به‌روز و کارآمد ارائه کند. این رویکرد به تنظیم روابط قوا و پیشگیری از بروز مضللات نظام و اختلاف میان قوا نیز کمک شایانی می‌کند.

وظیفه نماینده مجلس قانونگذاری است نه پیگیری مسائل مردم

طبق گفته پژوهشگر حوزه حقوق عمومی در فرهنگ‌سازی و توجیه مردم نسبت به وظایف نمایندگی قصور داریم و از دل سازوکار فعلی، نماینده قانونگذار نخواهیم داشت بلکه نماینده پیگیر مسائل مردم حاصل می‌شود.

علی عبدالاحد، پژوهشگر حوزه حقوق عمومی در گفت‌وگو با «جوان» ضمن توضیح وظایف نمایندگان مجلس در دو حوزه قانونگذاری و نظارت به دو آسیب اصلی در این حوزه اشاره می‌کند و می‌گوید: در قانون اساسی ما دو وظیفه اصلی برای نمایندگان مجلس مبتنی بر قانونگذاری و نظارت در نظر گرفته شده است، در حالی که نماینده با وظیفه قانونگذاری وارد مجلس می‌شود اما مردم انتظارات دیگری از او دارند.



علی عبدالاحد
پژوهشگر حوزه حقوق عمومی

وی در توضیح بیشتر بیان می‌کند: مشکل این است مردم از نماینده انتظار نمایندگی برای پیگیری مشکلات و امور روزمره را دارند، در صورتی که این وظایف باید از طریق مدیران میانی، بخشدار و استاندار پیگیری شود. همچنین از سوی دیگر سازوکار انتخاباتی ما هم به گونه‌ای است که نمایندگان در دل مردم می‌روند و برای انتخاب وعده‌عید می‌دهند و در نهایت با همان وعده‌ها وارد مجلس می‌شوند، بنابراین خود را موظف به تحقق وعده‌ها می‌دانند. عبدالاحد فرهنگ‌سازی و توجیه مردم نسبت به وظایف نمایندگی قصور داریم و از دل این سازوکار خروجی نماینده قانونگذار نخواهیم داشت بلکه نماینده پیگیر مسائل مردم خارج می‌شود.

این پژوهشگر در ادامه با ورود به مشکل تورم قوانین مثل بوجه در مقام موافقت و مخالفت گریزی به مسائل اجرایی حوزه انتخابیه می‌زند، بنابراین این نشان می‌دهد در فرهنگ‌سازی و توجیه مردم نسبت به وظایف نمایندگی قصور داریم و از دل این سازوکار خروجی نماینده قانونگذار نخواهیم داشت بلکه نماینده پیگیر مسائل مردم خارج می‌شود.

این پژوهشگر در ادامه با ورود به مشکل تورم قوانین مثل بوجه در مقام موافقت و مخالفت گریزی به مسائل اجرایی حوزه انتخابیه می‌زند، بنابراین این نشان می‌دهد در فرهنگ‌سازی و توجیه مردم نسبت به وظایف نمایندگی قصور داریم و از دل این سازوکار خروجی نماینده قانونگذار نخواهیم داشت بلکه نماینده پیگیر مسائل مردم خارج می‌شود.

این پژوهشگر در ادامه با ورود به مشکل تورم قوانین مثل بوجه در مقام موافقت و مخالفت گریزی به مسائل اجرایی حوزه انتخابیه می‌زند، بنابراین این نشان می‌دهد در فرهنگ‌سازی و توجیه مردم نسبت به وظایف نمایندگی قصور داریم و از دل این سازوکار خروجی نماینده قانونگذار نخواهیم داشت بلکه نماینده پیگیر مسائل مردم خارج می‌شود.

این پژوهشگر در ادامه با ورود به مشکل تورم قوانین مثل بوجه در مقام موافقت و مخالفت گریزی به مسائل اجرایی حوزه انتخابیه می‌زند، بنابراین این نشان می‌دهد در فرهنگ‌سازی و توجیه مردم نسبت به وظایف نمایندگی قصور داریم و از دل این سازوکار خروجی نماینده قانونگذار نخواهیم داشت بلکه نماینده پیگیر مسائل مردم خارج می‌شود.

مدعیان اصلاح قانون اساسی بگویند کجای قانون و بابت کدام نقص باید اصلاحات صورت گیرد

طبق گفته پژوهشگر حقوق عمومی از لفظ اصلاح قانون اساسی سوءاستفاده می‌شود و مدعیان اصلاحات باید بگویند کجای قانون و بابت کدام نقص باید اصلاح صورت گیرد.

مرضی حاج‌علی خمسه، پژوهشگر حقوق عمومی و مدرس دانشگاه با ورود به موضوعیت اقتصاد و قانون اساسی و حرکت در مسیر ریل‌گذاری شده به «جوان» می‌گوید: بخش زیادی از اقدامات انجام‌شده در چارچوب قانون اساسی بوده است اما به صورت موردی یکی از بخش‌های مغفول مانده در آن توجه به نقش مردم در اقتصاد است.



مرضی حاج‌علی خمسه
پژوهشگر حقوق عمومی و مدرس دانشگاه

وی در توضیح بیشتر بخش‌های مغفول مانده بیان می‌کند: آنچه ما می‌گوییم اقتصاد مقاومتی مردم‌پایه است، توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی به صورت خاص اینگونه است که دولت به عنوان یک کارفرمای بزرگ تبدیل نشود و مطلقاً اصل ۴۴ قانون اساسی بخش دولتی اقتصاد باید تا جایی ادامه پیدا کند که به رشد، توسعه و شکوفایی اقتصاد منجر شود. همچنین نقش تعاونی‌ها نیز هنوز در اقتصاد ما جای ندارد و در کنار آن فریب‌شدن بخش دولتی در اقتصاد بخش‌هایی از ریل‌گذاری قانون اساسی است که از آن فاصله گرفته و نتوانسته‌ایم محقق کنیم.

وی در بخش دیگری از صحبت‌های خود در رابطه با این مهم که برخی افراد صحبت‌هایی را درباره تغییر قانون اساسی مطرح می‌کنند و آیا قانون اساسی نیازمند بازنگری و تغییر است یا اجرا گفت: به نظر من بخش‌هایی از قانون اساسی نیازمند اصلاح و بخش‌هایی دیگر نیازمند اجراست.

طبق گفته حاج‌علی خمسه بخش‌هایی از قانون اساسی و ظرفیت آن مغفول مانده است و باید به آن پرداخته و پس از آن با ارزیابی دقیق نیازمندی‌ها برای اصلاح ارائه شود.

این پژوهشگر حوزه حقوق عمومی بیان می‌کند: شاید بتوان گفت بخش‌هایی از قانون اساسی نیازمند اصلاح بوده اما نکته مطرح‌شده در فضای رسانه‌ای سیاسی سوءاستفاده از لفظ اصلاح قانون اساسی است، بنابراین اگر کسی مدعی اصلاح بخش‌هایی از قانون اساسی بوده است، باید بگوید چه بخشی و برای چه مشکلی نیازمند اصلاح خواهد بود.

حاج‌علی خمسه می‌گوید: اینکه ما وضعیت اقتصادی مناسبی نداریم و آن را مستلزم اصلاح قانون اساسی می‌دانند، یک ادعا بیش نیست، بلکه باید بگوئیم در کدام ابعاد قانون اساسی ضعف داشته‌ایم که نیازمند اصلاح است و آیا بخش مورد توجه برای اصلاح، اجرا شده یا کارآمدی آن مشخص است یا خیر!

وی با تأکید بر اینکه از لفظ اصلاح قانون اساسی سوءاستفاده می‌شود، تصریح می‌کند: اصلاح قانون اساسی یک عبارت کلی است چرا که قانون اساسی بی‌نقص نیست ولی چاره‌برون‌رفت از مشکلات کنونی به صورت کلی و بدون تعیین مصداق یک ادعا و بیشتر مهملی برای سوءاستفاده از لفظ اصلاح قانون اساسی است.

طبق گفته این استاد دانشگاه، اصلاح قانون اساسی نابو نیست و پیش‌تر در نظام حقوقی اتفاق افتاده است و بعد از این هم می‌تواند اتفاق افتد اما اصلاح ماهواصلاح هدف نیست و صرفاً برای اصلاح طرح نمی‌زنیم بلکه باید گفت کجای قانون و بابت رفع کدام نقص اصلاح شود!

وی می‌گوید: نقص موجود را باید با قانون اساسی تامل داد و بعد از کسب نتیجه حرف از اصلاح زد، شاید اصلاً آن قسمت از قانون اساسی اجرا نشده و به منصفه ظهور نرسیده وی در مورد برخی از اصلاحات می‌گوید: هیچ‌چنین شاید برخی مواقع قانون عادی متناظر با آن باید اصلاح شود و ربطی به اصل قانون اساسی ندارد، در نتیجه ادعای کلی اصلاح قانون اساسی بدون تعیین مصداق و علت آن از سوی برخی ناخودآگاه و از سوی برخی مغرضانه برای برخی اهداف غیر از موضوعات حقوقی مطرح می‌شود.

این پژوهشگر حقوق عمومی در پایان خاطر نشان کرد: قانون اساسی اساسی حاصل مبارزات چندین و چند ساله و خون‌هایی است که استقلال و آزادی را برای ما به ارمان آوردند، بنابراین باید به آن وظیفه مردم و مسئولان بوده است تا اهداف انقلاب محقق شود و هر جا احساس کنیم نیاز به اصلاح است، با منطق مطرح شده قابل اصلاح خواهد بود.

قانون اضافه خلق نکنید

طبق گفته عضو هیئت علمی دانشگاه امام‌صادق (ع) برای رفع بلیه تورم قوانین باید از خلق قانون اضافه جلوگیری کرد.

سیدمحمدهادی راجی، عضو هیئت علمی دانشگاه امام‌صادق (ع) درباره سابقه قانونگذاری در کشور به «جوان» می‌گوید: سابقه قانونگذاری ما بیش از ۱۰۰ سال است و بیش از ۱۲ هزار قانون داریم که بخشی از آنها موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، قوانین بوجه سالانه و اصلاحاتی است که بر قوانین مختلف انجام شده است.

وی با اشاره به حدود سال تصویب قانون بوجه سالانه کل کشور در مجلس بیان می‌کند: بالغ بر ۱۰۰ مورد از قوانین ما مربوط به بوجه سالانه است. راجی راه‌حل جلوگیری از افزایش بیشتر تورم و تعدد قوانین در کشور را مبتنی بر این دانست که قوانین جدید با در نظر گرفتن قوانین سابق تدوین شود. این استاد حقوق عمومی با تأکید بر اینکه ما در حوزه‌های مختلف، قوانین متفاوت داریم، می‌افزاید: برای تصویب قانون جدید باید پیشینه آن در قوانین سابق، مورد بررسی دقیق قرار گیرد تا کم‌وکاستی‌ها و نقصان‌ها مشخص و بعد اصلاحات مورد نیاز و ضروری در قالب همان قانون انجام شود و در صورت لزوم، قوانین سابق را منسوخ و قوانین جدید را جایگزین کرد.

این امر علاوه بر کاستن از تورم قوانین در کشور، باعث می‌شود جایگاه قانون جدید در نظام حقوقی کشور کاملاً شفاف باشد تا هم مجریان و هم مخاطبان قانون بتوانند به راحتی وظایف، اختیارات و صلاحیت‌ها را تشخیص دهند.

وی ضمن تأیید و قبول تورم قوانین در کشور معتقد است: تورم تقنینی یکی از اشکالات نظام قانونگذاری ما بوده است که تردیدی درباره آن وجود ندارد و امری کاملاً عیان است.

یکی دیگر از آسیب‌های حوزه قانونگذاری در نگاه این استاد دانشگاه و حقوقدان به بی‌توجهی قانونگذاران نسبت به قوانین قبلی برمی‌گردد.

راجی برای مثال عنوان می‌کند: گاه قانونگذار اقدام به جرم‌انگاری در موضوع خاصی می‌کند، در حالی که در قوانین قبلی جرم‌انگاری صورت گرفته است. در اینجا به جای کنار گذاشتن یا رفع نواقص یک قانون، قانون جدیدی شبیه قانون قبلی تصویب می‌شود که به دنبال آن مجری وقاضی نمی‌دانند کدامیک را مستند قرار دهند و به آن عمل کنند.

عضو هیئت علمی دانشگاه امام‌صادق (ع) تورم و تعدد قوانین را یکی از عوامل بروز اختلاف در تصمیمات می‌داند و معتقد است: با قوانین مختلف یک قاضی قانونی را منسوخ تلقی می‌کند و دیگری نظری متفاوت می‌دهد و همین موجب تعارض و اختلاف می‌شود.

وی در مورد ارائه راه‌حل توضیح می‌دهد: نهادهایی که پیش‌نویس قوانین و لوایح را تهیه می‌کنند، مثل دولت یا نمایندگان و نیز شورای عالی استان‌های قوه قضائیه باید دقت داشته باشند که در این تورم قوانین، قانونی که به نظام حقوقی کشور اضافه نکنند و قبل از تقدیم پیشنهاد به مجلس پیشینه تقنینی را به صورت کامل بررسی و در همان چارچوب قبلی، قانون یا قوانین قبلی را اصلاح یا آنها را به صورت کامل منسوخ اعلام و قانون جدید را جایگزین کنند.

به اعتقاد راجی، پیشنهاد قانون بدون توجه به قوانین قبلی و عدم تعیین تکلیف نهایی آنها، مشکل را دوچندان می‌کند و نباید به صرف بیان نسخ کلی قوانین مغایر اکتفا کرد.

یکی دیگر از نکات مورد تأکید در پیشنهادات این استاد حقوق عمومی، توجه به ضرورت قانونگذاری بود که درباره آن توضیح داد: برای مطرح‌شدن طرح و لایحه باید بدانیم آیا لزوماً استفاده از ابزار قانون حوزه مورد نظر، لازم و ضروری است یا با قدری تأمل می‌توان از سایر ابزارها مثل ابزار اجرایی و مقرره‌گذاری استفاده کرد.

به اعتقاد وی، با انجام همین چند اقدام تورم تقنینی بعد از این با روند کاهشی روبه‌رو خواهد شد، هر چند در کجای آن می‌گوید: می‌توان سریع اصلاح قوانین سابق رفت اما به هر حال برای رفع بلیه تورم تقنینی، اقدامات ذکر شده عاجل است.

وی در مورد پراکندگی قوانین و لغو و نسخ قوانین نیز به «جوان» می‌گوید: منعی برای لغو و نسخ قوانین وجود ندارد و در صورتی که قانون موجود غلط و مسیر اشتباه باشد، نیاز به اصلاح و لغو دیده می‌شود.

به اعتقاد وی، نکته اصلی این است که ابزارهای قانونی باید با نگاه کارشناسی مورد استفاده قرار گیرد تا خود آسیب‌زا نباشد، چرا که استفاده از قانون ابزار خوبی است اما باید برای آن دقت کرد. یکی از مهم‌ترین نکات در پایان گفت‌وگوی «جوان» با دکتر راجی مبتنی بر این بود که روز مجلس هر ساله به عنوان فرصتی تلفی شود تا بازنگری و آسیب‌شناسی نظام تقنینی و نظارتی مجلس انجام شود و نگاهی به چگونگی عملکرد داشته باشیم تا بدانیم آیا مسیر پیموده‌شده صحیح و مناسب بوده است یا خیر!



سیدمحمدهادی راجی
عضو هیئت علمی دانشگاه امام‌صادق (ع)