

بررسی طرح یک فوریتی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور

دکتر محسن نجفی خواه*

چکیده

در این مقاله «طرح یک فوریتی تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مورخ ۱۳۸۶/۳/۶ در دو بخش کلیات و جزئیات بررسی شده است. به اعتقاد نویسنده، طرح مذکور در کلیات به جهت رعایت نکردن اختیارات قانونی سایر قوا مغایر قانون اساسی است. به گونه‌ای که بدون برطرف نمودن موارد مغایر با قانون اساسی با ایراد شورای نگهبان مواجه خواهد شد و در صورت رفع ایرادات نیز سازمان صرفاً مؤسسه‌ای پژوهشی و علمی خواهد بود که فقط وظیفه پشتیبانی و ارائه نظریات کارشناسی به نمایندگان را خواهد داشت.

در جزئیات نیز اشکالات متعددی بر طرح وارد و نتیجه‌گیری کرده است که طرح هرگونه پیشنهاد برای حل اشکالات ساختاری در فرایند کنونی پیشنهاد و وضع قوانین و مقررات مستلزم توجه به دو اصل زیر است:

۱. وضع نظام تنقیح در خصوص شیوه قانون‌گذاری قوانین و مقررات آینده
۲. حل مشکل در خصوص قوانین گذشته.

درباره قوانین آینده، راه حل مناسب تدوین قواعد شکلی و ماهوی وضع، تفسیر و اجرای قوانین است که در این خصوص می‌توان با پیش‌بینی کمیسیون از نمایندگان سه قوه،

* معاون امور حقوقی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری

قواعد مربوط تدوین و جهت تصویب به مجلس ارائه شود. در مورد قوانین و مقررات قبلی نیز با توجه به مشکلات قانونی و عملی تمرکز اختیارات قوا در سازمان واحد، لازم است سازماندهی لازم در هر يك از سه قوه صورت پذیرد.

کلیات طرح

الف) ضرورت اصل تنقیح قوانین و مقررات

اصل تنقیح قوانین و مقررات و تعیین قوانین معتبر، بی‌تردید ضرورت دارد و مورد تأکید قوای سه‌گانه است. اصل تنقیح هم از حیث رعایت حقوق مردم جهت دسترسی به قوانین و مقررات معتبر و آگاهی از حقوق و تکالیف قانونی خود و هم از حیث شفافیت و روشن بودن مسیر اجرای قوانین و مقررات در دستگاه‌های مجری و رفع اختلاف‌نظر مجریان و دستگاه‌های نظارتی و محاکم، اهمیت فوق‌العاده دارد؛ به‌خصوص در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که بر مبنای حقوق نوشته شکل گرفته است. وجود قوانین متروک، درج احکام یک موضوع در قوانین متعدد و پراکنده، تدوین نشدن قواعد تفسیر در مراجع قانون‌گذاری به نحوی که مانع تفسیرهای مختلف حتی در مورد یک ماده قانونی توسط مجریان و محاکم در نقاط مختلف کشور گردد و در نتیجه تحقق نیافتن مقاصد مقنن و نیز اجرای قانون بر اساس سلیقه‌های مختلف تفسیری و بالمآل بروز تبعیض و بی‌بهره ماندن عموم از حمایت‌های قانونی مورد نظر، از واقعیت‌هایی است که گریبانگیر نظام حقوقی کشور شده است.

ب) روش‌های تنقیح و تجربه سایر کشورها

- روش‌های سازماندهی تنقیح قوانین و مقررات: اصولاً دو روش برای سازماندهی تنقیح قوانین و مقررات می‌توان تصور کرد:

۱. ایجاد سازمان واحد متولی امر هم برای

قوانین و هم برای مقررات.
۲. ساماندهی فرایند پیشنهاد، وضع، اصلاح، تفسیر و اجرای قوانین با تدوین ضوابط و قواعد مربوط، به نحوی که هر سه قوه را تابع روش واحدی کند.

در روش نخست تنقیح قوانین و مقررات تابع تصمیمات یک نهاد است که از این جهت که زیرمجموعه هر یک از قوا باشد، هم مغایر قانون اساسی است و هم در مقام عمل اشکالات متعددی را در پی دارد.

در حالی که در سازوکار دوم عامل هدایت فرایند تنقیح و اجرای قوانین نه یک نهاد متولی بلکه ضوابط و قواعد شکلی و ماهوی است که به عنوان مبنای اقدام همه مراجع در روند وضع قانون تا اجرا تبعیت می‌شود و هر یک از قوای مختلف و اجزای آنها به سهم خود اجرای بخشی از این قواعد و ضوابط را عهده‌دار است. در طرح پیشنهادی، نمایندگان محترم گزینه نخست (ایجاد سازمان واحد) را انتخاب کرده‌اند.

- تجربه سایر کشورها: مطالعات تطبیقی در
نظام‌های حقوقی مختلف نشان می‌دهد که در هیچ یک از کشورها سازمانی واحد وجود ندارد که عهده‌دار تنقیح قوانین شود و فرایند وضع، اصلاح، تفسیر، ابلاغ، انتشار و اجرای قانون در متون یا قوانین ساختاری (مانند قانون قانون‌گذاری ۲۰۰۱ استرالیا [Legislation Act 2001] و در راهنمای قانون‌گذاری کشور فرانسه [Guide legislatique] تعیین شده و وظایف و حدود صلاحیت هر یک از قوا و اجزای آنها در این فرایند به‌طور مشخص تبیین گردیده است. برای نمونه در "قانون اصول قانون‌گذاری" کشور استرالیا که مشتمل بر بیست فصل و دارای احکام و مقررات بسیار مفصل است فرایند تنقیح بر اساس پیش‌بینی قواعد ماهوی و شکلی وضع، تفسیر، اجرا و لغو قانون است. در این قانون در بخش قوه مقننه از یک طرف شورای پارلمانی مقرر

در بخش ۳-۱۱ قانون در خصوص انجام اصلاحات ویرایشی قبل از ابلاغ نهایی قوانین جدید اختیاراتی دارد و از سوی دیگر ضوابطی برای وضع مقررات نیز به دست داده است تا در نتیجه، یک نظام به هم پیوسته و مکمل حقوقی را بدون دخل و تصرف برای وضع و اعمال سیاست‌های مورد نظر در اختیار هر یک از قوا قرار دهد و آنچه اصالت دارد بیشتر قواعد موضوعی و الگوهای تنقیح است تا صلاحیت و اقدامات نهادی ویژه.

ج) عدم رعایت نکردن اصول قانون اساسی و اختیارات قانونی سایر قوا، نمایندگان مجلس و سایر مراجع

در مقدمه طرح، تغییر قانون اساسی و انحلال مجلس سنا علت ناکارآمدی قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳/۱۲/۲۹ اعلام شده است. بنابراین (قطع نظر از صحت و سقم این تصویر) اصولاً متن جدید و جایگزین باید به گونه‌ای باشد که با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصول ساختارهای اساسی نظام حقوقی این کشور سازگار باشد تا هم تصویب آن ممکن باشد و هم در عمل بتواند اهداف مورد نظر را محقق سازد.

در طرح پیشنهادی از دو جهت اختیارات سایر قوا، نمایندگان مجلس یا سایر مراجع وضع قاعده را نادیده گرفته‌اند، نخست از حیث اختیار پیشنهاد، وضع و جمع‌آوری قوانین و مقررات و دوم از حیث اختیارات سایر قوا در زمینه تعیین قانون لازم الاجرا به عنوان مبنای اقدام.

د) اختیارات سایر مراجع در پیشنهاد و وضع و جمع‌آوری قوانین و مقررات

در ماده ۱۸ طرح، تنقیح قوانین و مقررات کشور، که هدف اصلی پیشنهاد است، به عنوان وظیفه انحصاری سازمان پیشنهادی اعلام و در

این زمینه همه اختیارات از مراجع دیگر سلب شده است (و صرفاً در تبصره ماده ۱ به نمایندگان اطمینان داده شده است که اعمال وظایف سازمان نافی اختیارات آنان نخواهد بود) و از سوی دیگر در بند «۱» ماده ۳ این وظیفه به نحو حصري به یکی از طرق مندرج در آن بند محدود شده است. طرق مندرج در بند یادشده را می‌توان در سه محور عمده زیر خلاصه کرد:

۱. جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی و تهیه و تنظیم فهرست موضوعی و تاریخی قوانین و مقررات؛

۲. در مورد مقررات (مصوبات دولت و غیره)، تشخیص و اعلام تعارضات به مرجع تصویب‌کننده جهت رفع تعارض و نیز در مواردی که موضوع مقررات منتفی شده است اعلام مراتب به مرجع مربوط جهت لغو آن و مرجع مذکور (ظرف ۴۵ روز) اقدام نکرد سازمان مصوبه مقدم‌التصویب یا مصوبه‌ای را که موضوع آن منتفی شده است لغو کند (بندهای ۱-۲ و ۱-۳ و تبصره ۱ ماده ۳)؛

۳. در مورد قوانین، تدوین و تقدیم طرح به هیئت رئیسه مجلس برای نسخ صریح قوانینی که موضوع آن منتفی یا نسخ ضمنی شده است (بند ۱-۴ ماده ۳).

در حالی که بدون تردید اجرای هیچ یک از سه روش فوق در سازمان تنقیح (قطع‌نظر از مناقشه جدی علمی که در مورد هر یک از این سه روش و به‌خصوص منحصر دانستن تنقیح به آنها وجود دارد) نمی‌تواند مانع اجرای وظایف و اختیارات قانونی قوای سه‌گانه و سایر مراجع مربوط شود؛ چرا که:

- در مورد جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین نمی‌توان دستگاه مجری قانون را از جمع‌آوری قوانین و مقررات تعیین‌کننده وظایف و تکالیف و اختیارات قانونی آن دستگاه منع کرد. زیرا در حالی که دولت به موجب اصل ۱۳۸

قانون اساسی اختیار دارد برای انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری تصویب‌نامه و آئین‌نامه وضع کند به طریق اولی نمی‌توان دولت و مجریان را از جمع‌آوری متونی که اختیارات و وظایف آنها را تعیین می‌کند، منع کرد.

- در مورد مقررات نیز لغو مصوبات دولت (یا سایر مراجع وضع مقررات) در سازمان تنقیح، ناقض صلاحیت‌های انحصاری قوه مجریه و موجب تداخل قوا و برخلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است. تنها مواردی که صلاحیت انحصاری قوه مجریه را محدود می‌کند اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است که به موجب آنها رئیس محترم مجلس اختیار دارد توقف اجرای مصوباتی را که برخلاف قانون تشخیص می‌دهد، اعلام کند. همچنین بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌تواند مصوبات دولتی خلاف قانون را ابطال نماید ولی لغو مصوباتی که برخلاف قانون نیست، آن هم در مرجعی جز مراجع تعیین‌شده، مغایر قانون اساسی است.

در طرح پیشنهادی حتی به اختیار لغو مصوبات برای سازمان نیز اکتفا نشده و با توجه به ماده ۱۸ آن ظاهراً اختیار تعیین مصوبه لازم‌الاجرا از مرجع وضع نیز سبب شده است که این امر نیز آشکارا خلاف بین قانون اساسی است؛ زیرا:

در مورد قوانین، از یک طرف با توجه به اصول قانون اساسی با ایجاد این سازمان نمی‌توان اختیار تقدیم لایحه را (مندرج در اصول ۷۴ و ۱۵۸ قانون اساسی) از قوه مجریه و قوه قضائیه (در مورد لوایح قضائی) سلب کرد و از طرف دیگر سلب حق نمایندگان مجلس شورای اسلامی در ارائه «طرح» برای تصویب قوانین و نیز سلب این حق از شورای عالی استان‌ها (موضوع اصل ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی) مجاز نیست.

بنابراین سازمان حداکثر کارکرد

«پشتیبانی» و ارائه پیشنهاد خواهد داشت. در مورد «پشتیبانی» نیز سازمان پیشنهادی نمی‌تواند کارکرد انحصاری داشته باشد. زیرا از یک طرف نمایندگان در خودداری از دریافت نظر کارشناسی و مشورت از سایر مؤسسات علمی و حقوقدانان تکلیفی نخواهند داشت و ممکن است اصولاً پیشنهادها سازمان را تصویب نکنند و از طرف دیگر دولت، قوه قضائیه، شورای عالی استان‌ها و سایر مراجع نیز محدود به استظهار از نظر کارشناسی و مشورتی سازمان نخواهند بود.

ه) اختیارات قانونی سایر مراجع از حیث تعیین قانون یا مقررات لازم‌الاجرا

اگر منظور از «تنقیح قانون» تعیین قانون یا مقررات لازم‌الاجرا و معتبر و نیز تعیین تکلیف در موارد تعارض و تزام احکام است (که نظر تدوین‌کنندگان محترم طرح نیز جز این نمی‌تواند باشد؛ هر چند در طرح خود تعریفی از تنقیح ارائه ننموده‌اند) سایر قوا نیز به موجب قانون اساسی و نظریات تفسیری شورای نگهبان در این زمینه اختیارات و صلاحیت‌هایی دارند که در طرح پیشنهادی (با توجه به مواد ۱، ۳ و ۱۸ آن) نادیده گرفته شده است:

- اختیار دادرسان در تفسیر قانون برای تمیز حق (موضوع ذیل اصل هفتادوسوم قانون اساسی) — طبعاً از مهم‌ترین مواردی که دادرسان ناچار از تفسیر قانون می‌شوند موارد تعارض و تزام احکام قوانین است. بموجب ذیل اصل (۱۶۷) قانون اساسی قاضی نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدون از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.

- اختیار «دیوان عالی کشور» در ایجاد وحدت رویه قضایی (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی)
- اختیار رئیس‌جمهور در هماهنگ ساختن تصمیمات وزرا (اصل ۱۳۴ قانون اساسی)

- اختیار دولت در رسیدگی به اختلاف نظر یا تداخل وظایف قانونی در دستگاه های دولتی (اصل ۱۳۴ قانون اساسی)

- اختیار دولت در وضع آئین نامه و تصویب نامه برای تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری و انجام وظایف اداری (اصل ۱۳۸ قانون اساسی)

در مورد بندهای مذکور «ج»، «د» و «ه» توجه به نظریات تفسیری شورای نگهبان به شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ و به شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ ضروری است.

مطابق بند ۲ نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰:

«بند ۲: تفسیر از زمان بیان اراده مقنن در کلیه موارد لازم الاجرا است. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته اند و آن را به مرحله اجرا گذاشته اند تفسیر قانون به موارد محتومه مذکور تسری نمی یابد».

همچنین بر اساس نظریه این شورا به شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸:

«نسبت به ابطال آئین نامه ها و تصویب نامه ها و بخشنامه ها اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لکن چون ابطال موارد خلاف شرع مستند به تشخیص فقها و شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می باشد، فلذا ابطال از زمان تصویب آنها خواهد بود».

ماده ۲۰ قانون جدید دیوان عدالت اداری مورخ ۸۵/۳/۹ نیز که مقرر می دارد «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیئت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع...» مبتنی بر نظریه تفسیری اخیرالذکر شورای نگهبان است.

پیش بینی اختیارات مذکور برای قوه قضائیه و قوه مجریه مبنای عقلایی و حقوقی روشنی

دارد؛ دادرسی و قضاوت و تمیز حق و فصل خصومت را نمی‌توان متوقف بر استفسار از قانون‌گذار و اعلام نظر او نمود. همچنان‌که دستگاه‌های اجرایی نیز نمی‌توانند به بهانه تعارض یا تزامم قوانین از اجرای آنها خودداری کنند و اجرای قانون را به اعلام نظر قانون‌گذار معلق نمایند.

به علاوه در عمل نیز فراوانی موارد رفع ابهام و تعارض و تزامم قوانین و مقررات به اندازه‌ای است که با روش پیش‌بینی‌شده در طرح پیشنهادی (ارائه پیشنهاد در هر مورد برای طرح در مجلس شورای اسلامی) قابل اجرا نیست.

توضیح اینکه فقط در قوه مجریه مجموعه دستگاه‌های اجرایی در فرایند اجرای قانون روزانه با کثیری از این گونه موارد مواجه می‌شوند و برای رفع این موارد به یکی از طرق زیر عمل می‌شود:

- تصمیم‌گیری در دستگاه مجری قانون یا توافق میان دستگاه‌های مجری و مرتبط با اجرای قانون در برداشت واحد از احکام قانون یادشده.

- استعلام از معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور

- وضع آئین‌نامه یا تصویب‌نامه در اجرای اصل ۱۳۸ قانون اساسی در هیئت وزیران

- حل اختلاف دستگاه‌ها در اجرای اصل ۱۳۴ قانون اساسی

- ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی در مواردی که رفع ابهام یا تعارض یا تزامم مستلزم تفسیر یا تغییر قانون باشد.

تنها در مورد راهکارهای موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» به طور متوسط ماهانه ۱۵۰ و سالانه ۱۸۰۰ پرونده در این معاونت مطرح و به صدور نظریه یا گاهی به تهیه پیشنهادی نویس مصوبه دولت منجر می‌شود.

در حالی‌که تعداد کل قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در سال گذشته ۱۰۲ فقره بوده است که

صرفاً ۴ فقره از آن قانون تفسیری بوده است.

و) جمع‌بندی نکات اساسی در کلیات طرح

بدین‌ترتیب طرح پیشنهادی به جهت رعایت نشدن اختیارات قانونی سایر قوا مغایر قانون اساسی است؛ به گونه‌ای که بدون اصلاح موارد مغایر با قانون اساسی، با ایراد شورای نگهبان مواجه می‌شود و در صورت رفع ایرادات نیز سازمان مؤسسه‌ای پژوهشی و علمی خواهد بود که صرفاً نقش پشتیبانی و ارائه نظر کارشناسی به نمایندگان را خواهد داشت. به علاوه اگر بنا باشد سازمان صرفاً نقش پشتیبانی علمی (آن هم با محدودیت‌هایی که گفته شد) داشته باشد می‌توان این وظیفه را به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی یا اداره کل قوانین مجلس محول کرد و نیازی به ایجاد سازمان یا واحد سازمانی جدید نخواهد بود؛ کما اینکه باب بهره‌گیری از مؤسسات علمی پژوهشی موجود و ظرفیت‌های دانشگاهی کشور نیز همواره باز خواهد بود.

نتیجه اینکه تشکیل سازمان واحدی که جانشین مراجع تصمیم‌گیری شود به دلیل مغایرت با قانون اساسی عملاً ممکن نیست و مصلحت ملزمه‌ای وجود ندارد که تصویب آن را در مجمع تشخیص مصلحت نظام توجیه کند و به شرحی که آمد، گزینه دوم که تجربه جهانی نیز مؤید آن است هم در عمل و هم به لحاظ سازگاری با ساختارهای اساسی نظام حقوقی ایران ترجیح خواهد داشت.

بررسی و نقد جزئیات طرح

۱. ایرادات ماده ۱

- نگارش ماده ۱ به نحوی است که وظیفه‌ای قانونی را به سازمانی موجود واگذار می‌کند

حال آنکه سازمان مورد نظر هنوز تشکیل نشده است و در صورت تصویب طرح و با استناد به آن تشکیل می‌شود. براین اساس ضرورت دارد که نگارش این ماده به نحوی باشد که مبین تشکیل سازمان مزبور باشد.

- براساس این ماده از تاریخ «تصویب قانون» سازمان عهده‌دار تدوین و تنقیح قوانین می‌شود و براساس ماده ۱۸ و از تاریخ تصویب قانون، اختیارات سایر مراجع در تنقیح و تدوین قوانین از آنها سلب و به سازمان جدید منتقل می‌شود؛ در حالی‌که اولاً تاریخ تصویب قانون با توجه به نظریه تفسیری به شماره ۲۱/۰۶۵۰ مورخ ۸۵/۴/۱۲ تاریخی است که قانون در مجلس تصویب می‌شود و تأیید شورای نگهبان مدخلیتی در تعیین تاریخ تصویب ندارد. لذا پیش‌بینی تشکیل سازمان از تاریخ تصویب قانون اصولاً ممکن نیست، چرا که از یک سو مصوبه مجلس قبل از تأیید شورای نگهبان به‌عنوان قانون قابل استناد نیست و استماع مذاکرات مجلس مجوز اجرا نخواهد بود و باید مراحل اظهار نظر شورای نگهبان طی شود و قانون به دولت واصل گردد؛ از سوی دیگر بعد از ابلاغ قانون به دولت اجرای آن (تأسیس سازمان) به تاریخ قبل از ابلاغ مقدور نیست زیرا زمان گذشته سپری شده، خارج از دسترس است. علاوه بر این با توجه به اینکه تشکیل سازمان جدید علاوه بر مجوز قانونی جهت تأسیس مستلزم انجام امور اجرایی از جمله تعیین و ایجاد تشکیلات اداری و استخدامی، تأمین بودجه و نیروی انسانی انتصاب مدیران و سایر مقدمات است، لذا حکم به اجرای وظایف پیش‌بینی شده از تاریخ تصویب قانون غیرمنطقی و غیرعملی است.

- در تبصره ماده ۱ پیش‌بینی شده است که اعمال وظایف سازمان نافی اختیارات نمایندگان مجلس نیست که با توجه به مقررات فصل دوم طرح، محدود شدن حکم تبصره ذیل ماده ۱ به

اختیارات نمایندگان مجلس اشکال دارد و مبین حذف اختیارات قوه قضائیه، شورای عالی استان‌ها، هیئت وزیران و سایر مراجع قانونی در زمینه پیشنهاد (به صورت لایحه یا طرح) یا وضع مقررات تلقی خواهد شد. براین اساس حکم ماده با اصول متعدد قانون اساسی (اصول ۵۷، ۱۰۲، ۱۲۷، ۱۳۴، ۱۳۸ و ۱۵۸) مخالف است.

- در این ماده شکل حقوقی سازمان از حیث مؤسسه یا شرکت دولتی بودن (موضوع مواد ۲ تا ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۶۶/۶/۱) مشخص نشده است که با توجه به حکم مواد ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی و ماده ۵۰ قانون، الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ موجب ابهام خواهد بود.

- وابستگی سازمان به مجلس شورای اسلامی (با توجه به مواد مختلف طرح مانند ماده ۹، تبصره ماده ۱۱، ماده ۱۵ و ماده ۱۹) با توجه به نقش اساسی و بعضاً منحصر قوه مجریه در وضع، اجرا و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مناسب به نظر نمی‌رسد؛ توضیح اینکه:

اولاً، حسب سوابق موجود در هفت دوره قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی، از حدود ۲۲۶۰ فقره مصوبات این مجلس، هفتاد درصد در قالب لایحه و سی درصد در قالب طرح بوده است که تحت عنوان قانون قرار می‌گیرد. اگر تعداد ۱۵۵۰ مصوبه شورای انقلاب اسلامی ایران، در فاصله دو ساله پایان کار مجلس شورای ملی و آغاز به کار مجلس شورای اسلامی که تماماً به شکل لایحه قانونی بوده، در این محاسبه لحاظ شود، عدد مذکور به هشتاد و دو درصد لایحه و هجده درصد طرح، تخیر می‌یابد. علی‌القاعده تقریباً همین نسبت در خصوص حدود ۵۶۰۰ فقره مصوبات مجلس شورای ملی و مجلس سنا نیز جاری بوده است.

ثانیاً، پس از پیروزی انقلاب اسلامی، فقط هیئت وزیران و نیز شورای عالی اداری و شورای اقتصاد که هر دو در قوه مجریه هستند،

بیش از ۳۰۰۰۰ مصوبه وضع نموده‌اند. همان‌گونه که مشخص است، اگر این میزان در کنار لوایح تقدیمی دولت به مجلس که به صورت قانون در آمده قرار گیرد، حدود نود و هشت درصد از قوانین و مقررات کشور با پیشنهاد دولت یا رأساً در هیئت دولت و شوراهای اقماری دولت تصویب شده است. این نسبت بدون لحاظ مصوبات وضع شده در سایر شوراهای عالی دولتی، همچون شورای عالی کار، شورای عالی محیط‌زیست و غیره محاسبه شده است. ثالثاً، اکثر قریب به اتفاق قوانین و مقررات توسط قوه مجریه اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به اجرا در می‌آید. لذا این حوزه‌ها سهل‌تر، سریع‌تر و دقیق‌تر از هر حوزه دیگری به موارد ابهام، اجمال، تعارض، نقض و هرگونه ایراد اجرایی در قوانین و مقررات واقف می‌شوند.

ایرادات ماده ۲

- عبارت «دستگاه‌های حکومتی» مذکور در صدر ماده فاقد تعریف مشخصی در قوانین موجود است.

- اولاً اطلاق عبارت «دستگاه‌ها» به هیئت وزیران، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و امثال آن که شخصیت حقوقی ندارند درست نیست. ثانیاً اصلی‌ترین نهاد قانون‌گذاری یعنی مجلس شورای اسلامی در زمره مصادیق قید نشده است. ثالثاً هیئت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری واضح قانون نیست و حتی در قوانین، آراء آنها «در حکم قانون» نیز اعلام نگردیده، بلکه برای شعب دیوان و دادگاه‌ها لازم‌الاتباع اعلام شده است.

- جایگاه درج ماده ۲ با توجه به موضوع آن در فصل کلیات نبوده، بلکه در مواد پایانی طرح باید درج شود.

- در مورد حکم ماده ۲ مبنی بر الزام

دستگاه‌ها به ارسال تمام مصوبات خود به سازمان نیز با توجه به اینکه اصولاً مصوبات در نسخه‌های متعدد ابلاغ و ارسال می‌شود، عبارت «تمام مصوبات» در ذیل ماده ۲ از آنجا که به معنی ارسال تمام نسخ مصوبه تلقی می‌شود اشکال دارد و مناسب است عبارت «یک نسخه از تمام مصوبات» جایگزین آن شود.

سایر ایرادات فصل اول

فصل اول که با عنوان کلیات نامیده شده است صرفاً متضمن حکم به تشکیل سازمان (ماده ۱) و لزوم ارسال یک نسخه از همه مصوبات به سازمان (ماده ۲) است. حال آنکه برخی امور دیگر نیز وجود دارد که باید در فصل کلیات آورده شود و تعیین تکلیف گردد. از جمله مواردی که نه در این فصل و نه در سایر فصول و مواد طرح پیش‌بینی نشده است عبارت‌اند از:

- تعریف اصطلاح «تنقیح»: با توجه به اختلاف‌نظرهای فراوان بین حقوق‌دانان در خصوص مفهوم تنقیح لازم است تعریف مشخصی از آن در فصل کلیات آورده شود؛ توضیح آنکه اصطلاح تنقیح در موارد ذیل به کار رفته و لازم است با درج تعریف مورد نظر در قسمت کلیات، حدود وظایف سازمان تبیین شود:

الف) تعیین قانون یا مقرره لازم‌الاجرا و معتبر در موارد تعارض توسط مرجع وضع؛

ب) تعیین قانون یا مقرره لازم‌الاجرا توسط سایر مراجع ذی‌ربط (مانند قاضی در مقام تمیز حق موضوع اصل ۷۳ و دیوان عالی کشور موضوع ۱۶۴ قانون اساسی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موضوع اصل ۱۷۰ و هیئت وزیران و مجریان قانون بر حسب نظریات تفسیری شورای نگهبان و اصول ۱۲۷، ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی؛

ج) رفع موارد ابهام، اجمال و سکوت قانون یا مقرره توسط مرجع وضع و تعیین تکلیف در

مواد مذکور توسط سایر مراجع ذي صلاح مانند قضاات (موضوع اصل ۱۶۷ قانون اساسي)؛
(د) اعلام منتفی شدن قوانین یا مقررات به جهت منتفی شدن موضوع آنها؛
(ه) حذف قوانین و مقررات تکراري غير ضروري که در عین حال با یکدیگر تعارض ندارند؛
(و) تعیین تکلیف در مورد تزامن قوانین و مقررات.

- تعریف «تدوین»: توضیح اینکه عنوان طرح و نام سازمان «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» است، لکن در مواد مختلف طرح در خصوص «تدوین» قوانین و مقررات وظیفه روشنی تحت این عنوان بر عهده سازمان گذاشته نشده و در مواردی که کلمه تدوین به کار رفته است (نظیر تدوین شیوه نگارش، تدوین چارچوب علمی تفسیر و تدوین طرح جامع قوانین) هیچ کدام به معنی تدوین قوانین و مقررات تلقی نمی شود. اگر منظور از «تدوین» معادل Codification یعنی جمع-آوری، تفکیک و طبقه بندی موضوعی و کدگذاری قوانین و مقررات و تهیه مجموعه های قوانین جامع باشد این امر با تدوین طرح قوانین جامع جهت ارائه به مجلس (موضوع بند ۵ ماده ۳) تفاوت دارد.

- تعریف «قانون»: با توجه به اینکه اصطلاح قانون در معنی عام و عرفی، مصوبات همه مراجع وضع قاعده را در بر می گیرد و از قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام تا بخشنامه های اداری را شامل می شود، لذا لازم است قلمرو مفهومی این اصطلاح روشن شود و در صورتی که منظور از قانون، قوانین عادی باشد و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی و امثالهم را در برنگیرد به روشنی بیان شود تا اطلاق آن از حیث مغایرت با قانون اساسی ایراد نداشته باشد.

لازم است گفته شود که در حال حاضر بیش از

هشت مرجع وضع قاعده براساس قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه در کشور وجود دارد و قانونی که با هدف تنقیح قوانین و مقررات به تصویب می‌رسد دستکم تکلیف این مراجع متعدد را روشن کند و مانند سایر قوانین، مبهم، مجمل و قابل برداشتهای متفاوت نباشد.

- تعریف «دستگاه‌های حکومتی»: در احکام و مواد مختلف طرح اصطلاح «دستگاه‌های حکومتی» به کار رفته، ولی تعریف روشنی از آن ارائه نشده است.

- تعریف «نسخ صریح و ضمنی»: توضیح اینکه در تعریف نسخ صریح، حقوقدانان اختلاف نظر دارند؛ برخی نسخ صریح را محدود به اعلام نسخ حکم توسط قانون‌گذار می‌دانند و برخی دیگر معتقدند مواردی مثل تکرار عین حکم قبلی در حکم جدید یا وضع حکم جدید برای عین موضوع حکم قبلی نیز از موارد نسخ صریح است. با توجه به کاربرد مکرر این اصطلاح در طرح لازم است تعریف روشنی از آن ارائه شود.

- تعریف «تعارض»: توضیح اینکه در موارد زیادی در قوانین یا رویه قضائی اصطلاح تعارض به معنای عام به گونه‌ای که شامل تزامن نیز می‌شود به کار رفته است و برای رفع ابهام موضوع باید تبیین شود.

- تعریف «قوانین جامع»: مذکور در بند ۵ ماده ۳ که تدوین آن از اختیارات سازمان عنوان شده به شرحی که در بند ۱۰۴ این گزارش آمده است ابهام دارد.

ایرادات ماده ۳

- در بند یک ماده ۳ تنقیح قوانین منحصر به راه‌های هفت‌گانه مندرج در این بند شده است در حالی‌که بنا به شرح مذکور در بند ۳ گزارش بر آن اشکال وارد است.

- در بند ۱-۱ «جمع‌آوری، تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین و مقررات کشور و تهیه و تنظیم فهرست موضوعی و تاریخی آنها» به عنوان یکی

از راه‌های تنقیح ذکر شده است، در حالی‌که این قبیل اقدامات تنقیح محسوب نمی‌شود، بلکه مقدمه لازم برای تنقیح قوانین و مقررات است. - حکم بند ۴-۱ بر خلاف اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی است که ارائه طرح را برای تصویب در مجلس، صلاحیت نمایندگان و شورای عالی استان‌ها مقرر نموده است. در صورتی‌که منظور، پیشنهاد ارائه طرح به نمایندگان است که عبارت باید به نحو مقتضی اصلاح شود و ایجاد حق برای سازمان جهت ارائه طرح قانونی (به‌طور مستقیم) به هیئت رئیسه مجلس با اصول قانون اساسی از جمله اصول ۷۴، ۷۳ و ۷۱ مغایر است.

- در بند ۶-۱ اعلام قوانین و مقررات مغایر سیاست‌های کلی نظام به عنوان روش تنقیح ذکر شده است، حال آنکه این امر سنخیتی با عمل حقوقی تنقیح ندارد، بلکه از مصادیق امر «نظارت» است. توضیح آنکه نظارت بر قوانین و مقررات از حیث رعایت اصول قانون اساسی و شرع با شورای نگهبان است. در مورد نظارت بر قوانین نیز از حیث مغایر نبودن با سیاست‌های کلی نظام حسب رویه شورای نگهبان این‌گونه موارد با ایراد این شورا مواجه می‌شود؛ علاوه بر این‌که براساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت برای نظارت بر اجرای سیاست‌های ابلاغی کمیسیونی تشکیل شده است. نظارت بر مصوبات دولت نیز از حیث مغایر نبودن با قوانین با ریاست مجلس (اصل ۱۳۸) و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۰) است.

- در بند ۷-۱ تهیه شناسنامه برای قوانین و مقررات به عنوان روش تنقیح ذکر شده است، حال آنکه این امر ماهیت تنقیحی ندارد و تنها مقدمه لازم برای تحقق امر تنقیح است.

- مفاد تبصره ماده ۳ با توجه به اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۳۸ درخصوص اختیار هیئت وزیران جهت تصویب آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها (به شرح مندرج در قسمت «الف»

این گزارش) مشمول ایراد قانون اساسی است.

- تبصره ۲ ماده ۳ از دو جهت اشکال دارد؛ اولاً عبارت «دستگاه‌های دولتی و عمومی» تعریف خاصی جهت تعیین مصادیق آن ندارد و درخصوص شمول آن بر بعضی دستگاه‌ها مانند نهادهای انقلابی، مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، ابهام دارد. ضمن آنکه اگر مراد از دستگاه‌های حکومتی دستگاه‌های زیر نظر ولایت فقیه نیز باشد شمول قانون به این دستگاه‌ها و الزام آنها باید موکول به اذن ایشان باشد. همچنین مفاد تبصره مزبور مبین سلب اختیار دستگاه‌های اجرایی در تنقیح قوانین و مقررات مربوط به خود است و این دستگاه‌ها مکلف شده‌اند صرفاً بررسی اولیه را انجام دهند و برای سازمان ارسال کنند و تابع نظر سازمان باشند، حال آنکه با توجه به اختیارات سایر مراجع در وضع مقررات از جمله اختیار دولت در تصویب آیین‌نامه‌ها و اختیار تفسیر و لغو و اصلاح مصوبات خود، حذف این اختیارات مغایر اصول ۵۷ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

- در بند ۳ عبارت «تدوین چارچوب علمی شیوة تفسیر علمی قوانین و مقررات» مفهوم روشن و مصادیق مشخصی ندارد.

در کشورهای دیگر همان‌گونه که گفته شد بخش مهمی از این اصول و قواعد در قالب یک قانون ساختاری به تصویب قوه مقننه می‌رسد و جنبه الزام آور دارد. برای مثال در حالی‌که حقوقدانان در بحث تعارض عام لاحق با خاص سابق، اختلاف نظر جدی دارند، صرف نظریه‌پردازی در سازمان پیشنهادی، این اختلاف نظر را رفع نمی‌کند و لازم است قانونگذار در این خصوص تصمیم‌گیری کند.

- درخصوص بند ۴ تدوین شیوة نامه نگارش طرح‌ها و لوایح براساس چارچوب علمی نیز اولاً مشخص نیست منظور از «جهت‌طی مراحل قانونی در دستگاه‌های حکومتی» چیست و ثانیاً اگر

منظور لازم‌الرعايه بودن پیشنهادهاي سازمان باشد برخلاف اصول مختلف قانون اساسي است و اگر منظور جنبه ارشادي، علمي و پیشنهادي آن باشد همان ایرادي که در بند سوم فوق آمد در این مورد هم وارد است.

- در بنده ماده ۳ عبارت «قانون جامع» عبارت شناخته شده‌اي نيست و اگر منظور کد گذاري و تهیه مجموعه‌هاي موضوعي باشد صرفاً شیوة کدگذاري باید به تصویب مجلس برسد و کدگذاري نیازی به تصویب مجلس ندارد، و اگر بازنگري قوانین مربوط به يك حوزه یا تجمع قوانین پراکنده در يك قانون باشد شرایط آن باید تبیین شود. از سوي دیگر با توجه به اینکه مصوبات مجلس در قالب لوایح یا طرح به تصویب می‌رسند و مطابق اصل ۷۴ قانون اساسي نمایندگان مجلس و طبق اصل ۱۰۲ قانون اساسي شوراي عالي استان‌ها مجاز به تقدیم طرح به مجلس هستند، مغایر قانون اساسي است.

- در مورد بند ۸، اولاً «نظارت» بر اجرائي قوانین خارج از حدود صلاحیت سازمان است و هیچ سنخيتي با تنقیح قوانین ندارد؛ ثانیاً با توجه به بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسي و سایر اصول آن درخصوص حق نظارت رئیس قوه قضائیه، مجلس شوراي اسلامي، ریاست جمهوری، دیوان عدالت اداری، نظارت بر اجرائي قوانین از وظایف مجلس و رئیس قوه قضائیه و سایر مراجع مصرح در قانون اساسي بوده و از این جهت بند ۸ مزبور مغایر با اصول قانون اساسي است؛ ثالثاً در مورد پیشنهاد اصلاحي نیز به شرح مذکور در بندهاي فوق بر آن واجد اشکال است.

- در مورد بند ۹ با عنایت به اهمیت ویراستاري از يك طرف و تأثیر نحوه ویراستاري بر متن قوانین، ضرورت دارد حدود اختیارات سازمان در ویراستاري متن و دخل و تصرف آن مشخص شود و نیز تعیین شود که ویراستاري مصوبات مجلس یا کمیسیون‌هاي مجلس بعد از

تصویب خواهد بود یا قبل از آن.

مادة ۴

در ماده ۴ ایجاد تکلیف برای نمایندگان، شورای عالی استان‌ها، دولت و سایر مراجع جهت استعلام از سازمان و تبعیت از نظر آن (به شرح تبصره يك ماده ۴) با اختیارات مراجع مذکور و اصل تفکیک قوا مغایر است، و هر چند ضمانت اجرای این تکلیف به گونه‌ای در ذیل تبصره يك و در تبصره ۲ و ذیل آن آمده تا شائبه مخالفت با قانون اساسی رفع شود، ولی اولاً اصل الزام و تکلیف قطع نظر از ضمانت اجرای آن مواجه با ایراد است، ثانیاً در تبصره ۲ هیئت رئیسه مجلس مطلقاً مکلف به استعلام از سازمان شده که محل اشکال است.

مادة ۷

این ماده ظاهراً به گونه‌ای تنظیم شده است که با وظایف روزنامه رسمی در تعارض نباشد. قطع نظر از اینکه اصطلاح «پایگاه اطلاع‌رسانی» به نحو مطلق آمده است که احتمالاً منظور پایگاه الکترونیکی بوده و منظور از انتشار قوانین و مقررات در پایگاه مذکور انتشار الکترونیکی آن است، صرف اعلام اینکه انتشار در این پایگاه در حکم انتشار در روزنامه‌های رسمی است کفایت نمی‌کند؛ به علاوه تکلیف فروضی که انتشار در پایگاه زودتر از انتشار در روزنامه رسمی است یا نسخه الکترونیکی (مندرچ در پایگاه) با نسخه‌های چاپی (منتشر در روزنامه رسمی) اختلاف داشته باشد روشن نشده است.

مادة ۸

در این ماده کمیسیون‌های تخصصی از «ارکان» سازمان تلقی شده است، در حالی که رکن در شخص حقوقی به معنای قسمتی از شخصیت حقوقی است که عهده‌دار یکی از امور تصمیم‌گیری و

برنامه ریزی، اجرا یا نظارت باشد. برای مثال در شرکت، مجمع عمومی، هیئت مدیره، بازرسی و حداکثر مدیر عامل از ارکان شرکت هستند و سایر مدیریتها و ادارات و واحدها رکن به حساب نمی آیند.

مادة ۹

در مورد ماده ۹ با توجه به لزوم تعادل و توازن قدرت تصمیم گیری در سازمان یادشده ضرورت دارد تعداد نمایندگان هر يك از قوا به نحو مساوي باشد و بر این اساس بندهای د و الف ماده ۹ ادغام شوند و صرفاً رئیس مجلس یا نایبرئیس مجلس به عنوان عضو شورای عالی تعیین شود و همچنین معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور بعنوان متولی امر در قوه مجریه نیز باید از اعضا شورا باشد.

مادة ۱۰

در بندهای ۳ و ۴ این ماده که «سیاست‌گذاری برای شیوة تنقیح قوانین و مقررات» و نیز «هماهنگی بین قوای سه‌گانه در مورد حسن اجرای این قانون» از وظایف شورای عالی عنوان شده است، با توجه به اینکه اصطلاحات سیاست‌گذاری و هماهنگی مرتبط با صلاحیت‌های سایر قواست و در عین حال قلمرو مفهومی روشنی ندارد لازم است تعریف و تبیین شود تا اقدامات شورا در این خصوص موجب اخلال در صلاحیت‌های سایر قوا نباشد.

مادة ۱۱

قسمت اخیر تبصرة ماده ۱۱ در مورد امکان انتخاب رئیس سازمان از میان نمایندگان مجلس با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی و ممنوعیت تصدی بیش از يك شغل اشکال دارد، مگر اینکه بنا بر این بوده باشد که سازمان شخصیت حقوقی مستقل نداشته باشد که در این صورت نیز اطلاق عنوان «سازمان» بر آن همچنین، پیش‌بینی وظایفی در مورد هماهنگی بین قوای سه‌گانه و عضویت نمایندگان سه قوه در عالی‌ترین رکن سازمان با توجه به اصل تفکیک قوا محل اشکال خواهد بود.

مادة ۱۳

در ماده ۱۳ به رئیس سازمان اجازه داده شده است که به تعداد لازم کارشناس استخدام کند. با فرض وجود شخصیت حقوقی برای سازمان این امر با ماده ۱۴۵ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم (در محدودیت استخدام‌های جدید) مغایر است و لذا با توجه به ماده ۲۲۰ آئین‌نامه داخلی مجلس محل اشکال است.

مادة ۱۵

در این ماده اولاً معنی «مشورت» روشن نشده است و این اصطلاح کیفیت اختیار طرف مشورت

(رئیس مجلس) را در قبال پیشنهاد صورت‌گرفته بیان نمی‌کند؛ ثانیاً نمایندگان سه قوه مدیریت و نقشی در امور موضوع ماده ۱۵ ندارند؛ ثالثاً در تبصره ۱ که امکان استفاده از کارشناسان بازنشسته را مقرر کرده است در صورتی که مستثنی‌شدن از حکم مندرج در ماده ۴۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ منظور است می‌باید تصریح شود.

ماده ۱۶

حکم این ماده که لازم‌الاجرا شدن قوانین و مقررات موجد حق یا تکلیف برای دستگاه‌های دولتی، حتی بدون انتشار در روزنامه رسمی یا پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان را مقرر کرده، خلاف اصول حقوقی است، چون قانون موجد حق برای دستگاه دولتی می‌تواند متضمن تکلیف برای عموم مردم باشد، لذا اولاً خلاف اصل لزوم اطلاع مردم از قوانین و قابلیت اجرای قوانین پس از انتشار عمومی است و ثانیاً کاربرد لفظ «حداکثر» در جمله ابهام دارد و باید به جای آن عبارت «از پنج روز...» به کار رود.

ماده ۲۰

با توجه به اینکه برخی مفاد طرح متضمن نسخ بسیاری از قوانین دیگر است حکم ماده ۲۰ در اعلام نسخ قانون تشکیل سازمان تنقیح قوانین و مقررات می‌تواند به معنای نسخ نشدن سایر قوانین باشد که این حکم مغایر مفاد دیگر طرح است. ضمناً حکم ماده متضمن حذف اختیارات اداره کل تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری است، در حالی که همان‌گونه که در قسمت الف این گزارش (نقد کلیات طرح) آمد، سلب اختیار قوه مجریه در این خصوص مغایر قانون اساسی است.

جمع بندی و راهکار پیشنهادی

وضعیت فعلی محصول اشکالات ساختاری فرایند پیشنهاد و وضع قوانین و مقررات است که از جمله این اشکالات و ایرادات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تبیین نشدن ارتباط حقوقی بین قانون در دست تدوین با قوانین و مقررات مرتبط سابق. برخلاف رویه تقنینی موفق بسیاری از کشورها که به هنگام پیشنهاد تصویب قوانین و مقررات جدید، قوانین و مقررات مرتبط استخراج، ضمیمه و تعیین می‌شود که با وضع قانون یا مقرره جدید چه اثری به ترتیب برای قوانین یا مقررات قبلی حادث می‌گردد، در رویه قانون‌گذاری ایران به جای استفاده از سازوکار نسخ صریح قوانین با آوردن عبارت «کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو می‌شود»، به اعلام گنگ نسخ ضمنی اکتفا می‌شود که بر اثر این رویه غلط ممکن است به تعداد قضات و مجریان و ناظران در مورد اعتبار یا بی‌اعتباری قوانین قبلی نظر قابل دفاع وجود داشته باشد.

- توجه نکردن به لزوم انتظام ساختار حقوقی و قانونی و در نتیجه وضع احکام متعارض بگونه‌ای که گاهی دو حکم یک قانون یا حتی صدر و ذیل یک ماده در تعارض با یکدیگر باشند.

- وضع قوانین جدید با وجود پیش‌بینی حکم لازم در قوانین قبلی.

به عبارت دیگر با وجود و اعتبار یک حکم، مقنن به دلیل بی‌اطلاعی یا هر دلیل دیگر، مبادرت به وضع قانونی جدید با همان موضوع و حکم می‌کند و این رویه به بی‌نظمی و تورم قوانین منجر می‌شود.

- وضع احکام راجع به موضوع واحد در قوانین مختلف به گونه‌ای که برای مثال، احکام مالیاتی در قوانین صنایع و معادن یا اراضی

- کشاورزی و مشابه آن پیش‌بینی می‌شود.
- اصلاح قوانین راجع به موضوعات کاملاً متفاوت در قالب یک قانون (مانند قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قوانین برنامه و...)
- رعایت نکردن ثبات معنای اصطلاحات در قوانین مختلف و ارائه تعاریف متفاوت و متعارض از مفهوم واحد در قوانین متعدد.
- خلق یا کاربرد اصطلاحات جدید بدون بیان قلمرو مفهومی و تعریف روشن از آن (برای مثال اصطلاح «سیاست‌گذاری» از تعیین سیاست‌های کلی نظام در جمع تشخیص تا تعیین جمع عمومی یا هیئت امنای آن را در بر می‌گیرد).
- رعایت نکردن اصول نگارش قانون (اعم از کاربرد درست کلمات و اصطلاحات و نشانه‌گذاری‌ها و...).
- رعایت نکردن ساختار شکلی واحد در تدوین قوانین و نبود الگویی استاندارد در این خصوص.
- نبود نظام هماهنگ تدوین مجموعه‌های قوانین و رسمیت دادن به این گونه مجموعه‌ها.
- تعدد مراجع وضع قاعده بدون تعیین دقیق نسبت میان احکامی که هر یک وضع می‌کنند از حیث سلسله‌مراتب قوانین.
- نقص سازوکار نظارت بر اجرای قوانین در مورد بخشی از مقررات (مانند مقررات مصوب شوراها و بخشنامه‌های اداری).
- وضع قانون در موارد غیرضروری و تبیین نشدن ارتباط قانون با ضرورت‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و غیره.
- وضع قانون در مواردی که دولت اختیار لازم را دارد و نیازی به تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی نیست و نیز اولویت‌دادن به راهکارهای تقنینی نسبت به راهکارهای غیرتقنینی.

برای حل مشکلات فوق طرح هرگونه پیشنهاد باید حاوی دو محور باشد؛

۱. وضع نظام تنقیح در خصوص شیوة قانون‌گذاری قوانین و مقررات آینده
۲. حل مشکل در خصوص قوانین گذشته

در مورد قوانین آینده راه حل مناسب تدوین قواعد شکلی و ماهوی وضع، تفسیر و اجرای قوانین است که در این خصوص می‌توان با پیش‌بینی کمیسیونی مرکب از نمایندگان سه قوه قواعد مربوط را تدوین و جهت تصویب به مجلس ارائه کرد. در مورد قوانین و مقررات قبلی نیز با توجه به مشکلات قانونی و عملی تجمیع اختیارات قوا در سازمان واحد، لازم است سازماندهی لازم در هر یک از سه قوه صورت پذیرد.