

ارزیابی طرح ابهام از سوی شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس

شورای اسلامی

(مقاله علمی - پژوهشی)

محمد قاسم تنگستانی*

محمد رضا رفیعی**

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۰۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۰۵

چکیده

حسب بررسی نظرات شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی، افزون بر ایرادهای مغایرت با قانون اساسی و شرع، موارد ابهامی متعددی نیز توسط شورای نگهبان مطرح شده و مجلس نیز غالباً برای رفع این ابهام‌ها اقدام نموده است. طرح موارد ابهام توسط شورای نگهبان، در قانون اساسی و دیگر قوانین مربوط مورد تصریح قرار نگرفته است. پرسش اصلی این پژوهش این است که در مواجهه شورای نگهبان با ابهام مصوبات مجلس، بهترین گزینه پیش‌رو کدام است؟ در این نوشتار، با روش توصیفی - تحلیلی، تلاش بر این بوده است که با معرفی گزینه‌های بدیل، محاسن و معایب آنها تبیین شود و براساس مجموع مطالب بیان شده، پاسخ این پژوهش چنین است: نفی صلاحیت‌های شورا در طرح ابهام و الزام بی‌چون و چرای مجلس به رفع این ایرادها، با عنایت به صلاحیت‌های قانونی این نهادها، گزینه‌های قابل دفاعی به نظر نمی‌رسند. ضمن اذعان به امکان طرح ابهام (به صورت مشخص و دقیق) توسط شورای نگهبان، مجلس هم باید امکان تبیین ملاحظات خود را داشته باشد تا اگر شورای نگهبان آنها را قانع‌کننده دانست، از نظر قبلی خود عدول کند؛ اما در غیر این صورت، مجلس موظف به رفع ابهام باشد. در هر حال، تدوین فرایند مربوط در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ضروری است.

کلیدواژه‌گان:

اصل ۹۴ قانون اساسی، شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی، ابهام، صلاحیت تطبیق مصوبات.

* استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران (نویسنده مسئول)
m.tangestani@khu.ac.ir

** دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران (دانشکده‌گان فارابی)، قم
mrrafeei@gmail.com

مقدمه

به موجب اصل ۹۴ قانون اساسی، «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول و نظر انطباق بر [با] موازین اسلامی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت، مصوبه قابل اجرا است». در اصل فوق و سایر اصول مربوط قانون اساسی، علت بازگرداندن مصوبه از سوی شورای نگهبان (از این پس، شورا) به مجلس شورای اسلامی (از این پس، مجلس)، مغایرت آن با قانون اساسی و موازین اسلامی بیان شده و در هیچ یک از اصول یادشده حکمی در مورد تشخیص ابهام مصوبه توسط شورا و نحوه رفع آن بیان نشده است. با وجود این، مراجعه به رویه شورا حاکی از آن است که این نهاد در موارد متعددی، برخی از مفاد مصوبات مجلس را مبهم دانسته است که ضرورت دارد مجلس پس از رفع ابهام از مصوبه مذکور، مراتب را مجدداً برای بررسی به شورا ارسال نماید.^۱ مجلس نیز غالباً نسبت به رفع ایراد اقدام نموده است.^۲ البته در موارد معدودی نیز مجلس بر مصوبه قبلی خود اصرار ورزیده یا موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام (از این پس مجمع) محول کرده که مصوبه به مجلس بازگردانده شده است.

با عنایت به عدم پیش‌بینی صریح امکان طرح ابهام توسط شورا، شائبه مغایرت این امر با قانون اساسی وجود دارد. همچنین در این زمینه دیدگاه‌های مخالف در بین نمایندگان مجلس به چشم می‌خورد.^۳ این امر در کنار تأثیرات مهم طرح این ابهامات بر فرایند قانون‌گذاری و نیز با

۱. مشابه همین مباحث درخصوص «اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت» که اجازه تصویب دائمی آن توسط مجلس به کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس یا دولت (هیئت وزیران) داده می‌شود، نیز مطرح است. توضیح آنکه مصوبات فوق به موجب بند واپسین اصل ۸۵ قانون اساسی نباید مغایر قانون اساسی و شرع باشد که تشخیص این امر در صلاحیت شورا است. شورا نسبت به این مصوبات نیز طرح ابهام می‌نماید که با توجه به تفاوت جایگاه و اختیارات نهاد تصویب‌کننده، بررسی مستقلی می‌طلبد. برای مطالعه ارزیابی عملکرد کلی شورا در این خصوص، نک: مزروعی ابیانه، یحیی و علی محمد فلاح‌زاده، **نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها**، دانش حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۳۰، صص ۲۴-۱.

۲. رفع ایراد، همچنان که در ادامه مصادیق آنها ذکر می‌شود، عمدتاً به دو شیوه صورت گرفته است: یا از طریق توضیحات تکمیلی و یا اصلاحی، ابهام رفع شده و یا موضوع ابهام حذف شده است.

۳. برای دیدن روایت عضو شورای نگهبان از اعتراض یکی از نمایندگان مجلس، نک:

توجه به سکوت ناموجه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس از علل ضرورت و اهمیت پژوهش پیش‌رو است.^۱ شایان ذکر است در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (ابلاغی ۱۳۹۸)، «رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر ... قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن، ... شفافیت و عدم ابهام، استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی ...»، یکی از سیاست‌های مذکور بیان شده است که هر سه قوه را موظف به ارائه پیشنهادها و قانونی خود با رعایت ضوابط یادشده می‌نماید.^۲

این نوشتار با روش توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخ به این پرسش اصلی بوده است که در مواجهه شورای نگهبان با ابهام مصوبات مجلس، بهترین گزینه پیش‌رو کدام است؟ برای رسیدن به پاسخ، به این پرسش‌های فرعی پرداخته شده است: طرح ابهام توسط شورا چه ضرورت‌ها و مزایا و نیز چه چالش‌ها و آسیب‌هایی دارد؟ عملکرد شورا چگونه بوده است؟ گزینه‌های بدیل برای طرح ابهام کدام است؟

دو دسته نوشتار در خصوص این موضوع وجود دارد؛ یک دسته راجع به وضوح و ابهام قانون است که متعرض عملکرد شورا نشده‌اند.^۳ دسته دوم، مقالات معدودی درباره عملکرد شورا در باب

۱. آنچه می‌تواند ضرورت انجام این تحقیق را دوچندان کند، افزایش شمار موارد طرح ابهام از سوی شورا در سال‌های اخیر است. فراوانی موارد طرح ابهام در نظرات شورا راجع به مصوبات مجلس در مورد لایحه مالیات بر ارزش افزوده (نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۹۱۰۶ مورخ ۹۹/۵/۲۰)، لایحه شوراهای حل اختلاف (نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۷۸۸ مورخ ۹۹/۱۱/۲۵)، طرح جوانی جمعیت و خانواده (نظر شماره ۱۰۲/۲۴۹۳۸ مورخ ۱۴۰۰/۲/۴) شاهد این مدعاست. بر اساس این نظرات، شاید بتوان از تغییر رویه شورا سخن گفت. با این توضیح که شورا، در سال‌های اخیر، بیشتر از اعلام مغایرت، با طرح ابهام در پی مطابقت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی است یا دست‌کم، طرح ابهام اهمیت بیشتری به دست آورده است.

۲. لازم به ذکر است که هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام اخیراً به یکی از مصوبات مجلس (طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار) به علت مغایرت با فراز دوم این بند ایراد گرفت. نک: <https://b2n.ir/k63704>

۳. از جمله نک: امام‌وردی، محمدحسن، **ابهام‌زدایی از طریق ویرایش قوانین**، حقوق خصوصی، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، دوره ۱۳، شماره ۲، صص ۲۳۱-۲۰۹؛ خسروی، احمد و حامد نوروزی، **حق بر فهم قانون**، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۱۱۰، صص ۸۷-۶۵؛ صادقی‌مقدم، محمدحسن و محمدحسن امام‌وردی، **گونه‌هایی از ابهام گزاره‌های قانونی**، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، پاییز ۱۳۹۲، دوره ۵، شماره ۲، صص ۱۵۲-۱۳۷. در این مقالات به شقوق مختلف ابهام متون قانونی و مصادیقی از آنها اشاره شده است.

کیفیت قانون است که به مباحث کلی بسنده کرده‌اند.^۱ اما این نوشتار گامی فراتر می‌نهد و به صورتی جزئی‌تر و عمیق‌تر به بررسی نحوه مواجهه شورا با مصوبات مبهم و واکنش مجلس در این موارد می‌پردازد.

مقاله پیش‌رو در قالب سه بند سامان یافته است: ابتدا موجبات و مزایا، سپس چالش‌ها و آسیب‌های طرح ابهام و در نهایت، گزینه‌های متصور برای طرح ابهام، تبیین و ارزیابی می‌شود.

۱. موجبات و مزایای طرح ابهام

در مقام ارزیابی طرح ابهام از سوی شورا نسبت به مصوبات مجلس باید به این پرسش پرداخته شود که آیا این اقدام نقاط قوت و اساساً ضرورتی دارد یا خیر؟ طرح ابهام از سوی شورا ضرورت‌ها و مزایایی دارد که از جمله فراهم شدن زمینه تطبیق مصوبات با شرع و قانون اساسی، تثبیت در قالب اصل نانوشته قانون اساسی، ارزش اساسی عدم ابهام قوانین و پیشگیری از تصویب قوانین مبهم قابل اشاره است. در ادامه به این مؤلفه‌های متصور می‌پردازیم.

۱.۱. فراهم شدن زمینه سنجش عدم مغایرت مصوبات با شرع و قانون اساسی

نخستین ضرورت رفع ابهام از مصوبات مجلس، فراهم کردن زمینه انجام وظیفه مبتنی بر قانون اساسی توسط شورا است. شورا در صورتی می‌تواند عدم مغایرت یک مصوبه با قانون اساسی و شرع را بسنجد که مصوبه مربوط، واضح، قابل فهم و روشن باشد. در صورت وجود هر گونه مانعی در فهم کامل مصوبه، طبعاً امکان نسبت‌سنجی آن با شرع و قانون اساسی وجود نخواهد داشت. به بیان دیگر، شورای نگهبان مبتنی بر اصل تلازم،^۲ دارای صلاحیت طرح ابهام خواهد بود.

۱. از جمله، نک: جلیلود، محمدشهاب و علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی، **ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان**، مجلس و راهبرد، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۱۰۳، صص ۸۰-۵۱؛ گرجی-ازندریانی، علی‌اکبر و محمدشهاب جلیلود، **نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان**، دانش حقوق عمومی، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، شماره ۱۸، صص ۲۲-۱.

۲. در تبیین اصل تلازم چنین گفته شده است: «در حقوق عمومی، مفهوم اصل تلازم این است که به عنوان مثال، چنانچه قانون‌گذار صلاحیت یا اقتداری را به مقام عمومی اعطا می‌کند، آنچه از لوازم و تبعات چنین صلاحیتی است، نیز در چارچوب آن قرار می‌گیرد؛ به گونه‌ای که بدون در نظر گرفتن لوازم و تبعات آن، هدف از اعطای چنین اقتداری محقق نخواهد شد و واگذاری صلاحیت‌ها امری لغو و بیهوده خواهد بود.» نک: جلیلود،

در دفاع از ضرورت پیش‌گفته، باید به این نکته مهم اشاره کرد که طرح ابهام توسط شورا، «ایراد» به معنای دقیق کلمه تلقی نمی‌شود؛ زیرا بر اساس قانون اساسی، مصوبه مجلس باید با شرع یا قانون اساسی (یا هر دو) مغایرت داشته باشد تا امکان طرح «ایراد» توسط شورا نسبت به آن وجود داشته باشد. حال آنکه در موارد ابهام، شورا هنوز به صورت صریح طرح ایراد نکرده است و هر گونه اعلام نظر درخصوص مصوبه مجلس را منوط به رفع ایراد می‌نماید؛ زیرا لازمه سنجش عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی و شرع، فهم دقیق و کامل و بدون ابهام مصوبه مجلس است.

بررسی نظرات شورا نشان می‌دهد برخی مصوبات مجلس، چنان مبهم بوده‌اند که بدون رفع ابهام، تطبیق آنها با قانون اساسی و شرع مقدور نبوده است. این مسئله می‌تواند مؤیدی برای ضرورت طرح ابهام از سوی شورا جهت تمهید زمینه تطبیق باشد. برای مثال، به موجب بند ۲ نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورا درخصوص مصوبه مجلس راجع به طرح تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر، عبارت «اقشار آسیب‌پذیر» واجد ابهام تلقی شده است.^۱ گرچه برداشت عرفی راجع به عبارت مذکور وجود دارد، ارائه تعریف مشخصی از آن ضروری است و بدون آن اظهار نظر در خصوص نسبت این مصوبه مربوط با قانون اساسی فراهم نمی‌شود. بند ۶ نظر شماره ۸۹/۳۰/۳۸۶۲۷ مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۹ شورا نیز ناظر به همین قسم ابهامات است. در بند ۱ ماده ۹ مصوبه مجلس راجع به طرح تقویت مرزبانی جمهوری اسلامی ایران، عبارت «اعمال حاکمیت» آمده بود که شورا آن را مبهم دانست و مجلس نیز در نهایت، عبارت مذکور را حذف کرد.^۲

۱.۲. تثبیت در قالب اصل نانوخته قانون اساسی

از سوی برخی نویسندگان این دیدگاه مطرح شده است که «داوری درباره نهادهای هر کشوری نباید تنها معطوف به قانون اساسی نوشته باشد، بلکه ساخت حقیقی قدرت و اصول

→ محمدشهاب و علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی، ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی

شورای نگهبان، پیشین، ص ۶۴

۱. نک: <https://b2n.ir/a32543>

۲. نک: <https://b2n.ir/g14732>

نابوشته قانون اساسی را نیز باید در شناخت نظام حقوق اساسی لحاظ کرد.^۱ آنچه باعث پدیداری اصول نابوشته می‌شود، عدم امکان بازنگری منظم و دوره‌ای یا تأخیر طولانی در انجام این بازنگری است.^۲

بر اساس نکات پیش گفته می‌توان چنین بیان کرد که هرچند در اصل ۹۴ به مقوله طرح ابهام از سوی شورا اشاره نشده است، اما عملکرد شورا از همان سال‌های آغازین فعالیت^۳ و همراهی مجلس با آن، صلاحیت طرح ایرادات ابهامی را به عنوان بخش نابوشته اصل ۹۴ تثبیت کرده است.

۱.۳. ارزش اساسی عدم ابهام قوانین

یکی دیگر از مؤلفه‌هایی که می‌تواند مبنای توجیه طرح ابهام از سوی شورا قرار گیرد، این است که قانون اساسی تصویب قوانین مبهم را منع کرده است.^۴ هرچند در این زمینه یا در موضوع ضرورت وضوح قوانین، حکم صریحی در قانون اساسی وجود ندارد، می‌توان از برخی از اصول آن، این نتیجه کلی را استنتاج کرد که عدم ابهام قوانین ارزش اساسی دارد. از جمله، تحقق تکلیف دولت در بند ۱۴ اصل ۳ قانون اساسی دایر بر «ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه» مستلزم تصویب قوانین غیرمبهم است. قوانین مبهم مخدوش‌کننده امنیت قضایی مردم خواهد بود. همچنین باید به اصل ۲۲ قانون اساسی اشاره کرد که مقرر داشته است: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.» در این خصوص، گفتنی است که تحقق هدف قانون اساسی و حفظ حرمت این

۱. سلطانی، سیدناصر، شورای عالی انقلاب فرهنگی، نمونه‌ای از یک اصل نابوشته قانون اساسی؟، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۴، ص ۱۴۶۹.
۲. همان، ص ۱۴۷۹.

۳. بر اساس آنچه در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان آمده است، نظر شماره ۶۱۴۰ مورخ ۱۳۶۱/۸/۱۳ این شورا را می‌توان اولین طرح صریح ابهام دانست: «... چون تفسیر مجلس شورای اسلامی از ماده ۵۹ قانون استخدام کشوری با توجه به اینکه مخالف صریح ماده مذکور است و در واقع لغو آن ماده است و عنوان تفسیر ندارد، این ابهام در بین آمده است که مصوبه مجلس شورای اسلامی مربوط به این ماده است یا مربوط به ماده ۵۹ قانون بازسازی است که در متن مصوبه بدان اشاره شده است. علی‌هذا خواهشمند است برای رفع این ابهام یا اصل مصوبه را اصلاح فرمایند یا توضیح کافی برای اظهارنظر شورای نگهبان مرقوم دارند.» نک:

<https://b2n.ir/s92911>

۴. وضع قوانین مبهم از حیث شرعی نیز از سوی صاحب‌نظران قابل بررسی است. مثلاً تصویب قوانین مبهم می‌تواند مغایر قاعده قبح عقاب بلایبان باشد. با این توضیح که رعایت این قاعده، مستلزم غیرمبهم بودن بیان است.

ارزش‌ها، مستلزم این است که قوانین محدود یا سلب‌کننده آنها واضح و روشن باشند. قوانین مبهم خود به عاملی برای تعرض به این ارزش‌ها مبدل می‌شوند. به علاوه، قوانین مبهم در زمینه تعریف محدودیت‌های حقوق بنیادین شهروندان که در اصول مختلف قانون اساسی و به طور مشخص فصل سوم آن آمده است، می‌تواند دیدگاه قانون اساسی دال بر ضرورت معین و استثنایی بودن این محدودیت‌ها را با چالش مواجه سازد.

اگر بر اساس آنچه گفته شد، این گزاره را موجه بدانیم که عدم ابهام قوانین ارزش اساسی دارد، در این صورت شورا که وظیفه نگهبانی از قانون اساسی را بر عهده دارد، در طرح ایرادهای ابهامی، مجاز خواهد بود. این امر به‌خصوص در مورد قواعدی که نحوه بیان حکم مقنن در آن موضوعیت دارد، از اهمیت بیشتری برخوردار است.^۱

۱.۴. پیشگیری از تصویب قوانین مبهم

«واضح» بودن، از جمله ویژگی‌های «ذاتی» قانون انگاشته شده است^۲ و صاحب‌نظران مختلف در باب ضرورت این امر نکات مختلفی بیان داشته‌اند.^۳ عدم امکان طرح ایراد ابهامی از سوی شورا، فارغ از مباحث پیش‌گفته، ورود قوانین مبهم به نظام حقوقی کشور را در پی دارد. سردرگمی قضات و مجریان و بروز تشتت در آرای قضایی و تصمیمات و رویه‌های اداری، از جمله پیامدهای منفی این موضوع است. گرچه سازوکارهای تفسیر قوانین توسط مجلس و صدور آرای وحدت‌رویه توسط دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، با هدف ارائه تفسیر معتبر از مقررات مبهم، مورد شناسایی قرار گرفته‌اند، احتمال عدم به‌کارگیری این راهکارها، روند طولانی آنها و نیز ابهام‌زدایی‌هایی نادرست، کارآمدی آنها را با چالش مواجه ساخته است.

به طور مثال، ابهام عبارت «سال تقویمی» در ماده ۲ قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و جنگی، مصوب سال ۱۳۶۷، و صدور رأی وحدت رویه شماره ۴۹۶-۴۹۵

۱. رد پای این رویکرد در برخی نظرات شورای نگهبان قابل مشاهده است. برای مثال، شورا در خصوص مصوبه راجع به ماده ۱۱ الحاقی طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، به موجب بند ۴ نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۳۰۲ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱، چنین ایرادی را طرح نمود: «جرم شمردن اعمال به نحو کلی و با این اجمال و ابهام مغایر اصل ۳۶ و بند ۴ اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.» نک: <https://b2n.ir/n66731>

۲. راسخ، محمد، ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، مجلس و پژوهش، بهار ۱۳۸۵، شماره ۵۱، صص ۲۳-۲۲.
 ۳. خسروی، احمد و حامد نوروزی، حق بر فهم قانون، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۱۱۰، صص ۷۵-۷۳.

مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تحمیل خسارتی هنگفت بر بیت‌المال را به همراه داشت.^۱

در پایان این بند و در مقام ارزیابی مؤلفه‌های برشمرده‌شده، گفتنی است که همگی کمابیش موجه به نظر می‌رسند^۲ و از این رو طرح ابهام از سوی شورا به طور کلی قابل دفاع است. با این حال، اظهارنظر دقیق باید پس از شناخت چالش‌ها و آسیب‌های طرح ابهام از سوی شورا انجام شود که در بند بعد به آنها پرداخته می‌شود.

۲. چالش‌ها و آسیب‌های طرح ابهام

در مقام ارزیابی طرح ابهام از سوی شورا نسبت به مصوبات مجلس پرداختن به نقاط ضعف این امر نیز ضروری است. طرح ابهام از سوی شورا چالش‌ها و آسیب‌هایی دارد که از جمله این موارد قابل ذکر است: چالش‌های ابهام‌زدایی، عدم مطابقت با منطوق قانون اساسی و عدم تدوین سازوکار قانونی آن، مشارکت شورا در قانون‌گذاری و احتمال اعمال ترجیحات در قالب طرح ابهام، امکان طرح ابهام در قالب ایراد مغایرت با شرع یا قانون اساسی، طرح دیگر کاستی‌ها در قالب طرح ابهام و تأخیر و توقف قانون‌گذاری. لازم به ذکر است که این مؤلفه‌ها هم ناظر به چالش‌های بنیادین طرح ابهام است و هم شامل اشکالاتی است که به عملکرد شورا وارد است.

۲.۱. محدودیت‌ها و موانع ابهام‌زدایی

مفروض طرح ابهام از سوی شورا، امکان ابهام‌زدایی از مصوبات است. اما به جهات مختلف و فارغ از عملکرد شورا، ابهام‌زدایی با محدودیت‌ها و موانعی همراه است. از جمله این جهات این

۱. در انتهای ماده ۲ قانون مذکور این جمله آمده است: «حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط به آن در خاتمه هر سال تقویمی به وی پرداخت خواهد شد.» ظاهراً منظور قانون‌گذار از تقویم در عبارت مربوط، «گناه‌شمار» بود. اما در رأی وحدت رویه مورد اشاره، با این استدلال معادل «برآورد» تلقی شد: «...در پایان هر سال تقویمی بیانگر این است که قانون‌گذار سال تقویم و پرداخت مابه‌ازاء مرخصی استفاده نشده مستخدم را مبنای محاسبه قرار داده و در مقام بیان تقویم مابه‌ازاء مذکور در پایان هر سال خدمتی نمی‌باشد...» لازم به ذکر است، بنا به تجربه کاری یکی از نگارندگان در دیوان عدالت اداری، این امر افزایش چند ده برابری مبلغ پرداختی به شمار فراوان مشمولان این قانون و به تبع آن طرح شکایات فراوان را در پی داشت.

۲. البته در مباحث بعدی راجع به برخی از این مؤلفه‌ها نقدهایی طرح می‌شود.

موارد قابل اشاره است: گریزناپذیری بخشی از ابهام‌ها، دشواری‌های تفکیک و تمیز موارد مبهم و مشکلات رفع ابهامات قانونی، که در ادامه به آنها می‌پردازیم.

ابهام به دو دسته طبیعی و غیرطبیعی تقسیم شده و ابهام طبیعی به عللی چون اقتصاد زبانی (انتقال بیشترین معانی با کمترین واژگان)، جزء ذاتی زبان دانسته شده است.^۱ از سوی دیگر، زبان وسیله‌ای تلقی شده است که حقوق به وسیله آن بیان و اجرا می‌شود و ماهیت آن ضرورتاً بر اهداف و مقاصد حقوق اثرگذار خواهد بود.^۲ از این رو، باید این واقعیت در هر اقدام ابهام‌زدایانه، از جمله اقدام شورا، مورد توجه قرار گیرد که نمی‌توان تمامی ابهامات را از تمامی مصوبات پیراست. تفکیک و تمیز موارد مبهم با دشواری‌هایی همراه است که می‌تواند برای اقدامات ابهام‌زدایانه چالش‌برانگیز باشد. از جمله این دشواری‌ها تشخیص موارد دارای ابهام است. چنین به نظر می‌رسد که مفهوم «ابهام» خود محل ابهام است. تشریح و تفهیم دقیق موارد دارای ابهام نیز دشواری‌های خاص خود را دارد.

یکی دیگر از محدودیت‌های قابل اشاره این است که گاهی در مبهم‌بودن برخی عبارات قانونی تردیدی نیست و شورا نیز به درستی به این موضوع اشاره کرده است. اما مشکل آنجاست که مجلس چگونه رفع ابهام کند.^۳ برای مثال، شورا به موجب نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۹۱۲۹ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۲، به مصوبه مجلس راجع به طرح اصلاح ماده (۵۴ مکرر) قانون مالیات‌های مستقیم چنین ایرادی وارد کرد که عنوان «خانه خالی» ابهام دارد. مجلس نیز برای رفع ایراد، این عبارت را به مصوبه اضافه کرد: «ساکن یا کاربر نداشته باشد».^۴

۱. امام‌وردی، محمدحسن، **ابهام‌زدایی از طریق ویرایش قوانین**، حقوق خصوصی، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، دوره ۱۳، شماره ۲، صص ۲۱۹-۲۱۸.

۲. انصاری، باقر، **نقش قاضی در تحول حقوقی**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۲۰.

۳. این چالش‌ها چنین تبیین شده است: «اولاً، مقدار جزئیاتی که هر قانونی می‌تواند به آن بپردازد، تابع محدودیتی است. در ثانی، تعداد مسائل و معضلاتی که قانون‌گذاران می‌توانند از قبل پیش‌بینی کنند، نیز حدی دارد. ثالثاً، ابهام را نمی‌توان به کلی از میان برد؛ زیرا واژگان مورد استفاده در هر تعریفی ممکن است خود نیز مبهم و دارای موارد بینابینی باشند.» نک: مارمور، آندره، **فلسفه حقوقی**، ترجمه سعید عابدی و مجید نیکویی، تهران: نگاه معاصر، چاپ دوم، ۱۳۹۹، صص ۱۸۸-۱۸۷.

۴. این مصوبه می‌تواند مصداقی برای این موضوع باشد که گاهی ابهام‌زدایی، نتیجه عکس می‌دهند. تعریف ساکن و کاربر و نسبت آنها با یکدیگر، برای فهم این تعریف قانونی چالشی جدی ایجاد می‌کند. شاید چنین تعریفی از خانه خالی رافع ابهام بود: «خانه‌ای که مصرف ماهیانه برق آن کمتر از x باشد.»

همچنین باید اذعان داشت که در برخی موارد ممکن است به دلیل ابعاد فنی، پیچیدگی و تازگی امور، مقتضیات قضایی و اجرایی و نیز اقتضائات ناشی از جمع بین دیدگاه‌های مختلف^۱ استثنائاً بقای ابهام در مصوبات مجلس، گریزناپذیر باشد و اصرار بر رفع ابهام به انتفای قانون‌گذاری یا تصویب قوانین مشکل‌ساز منجر شود.^۲

از دیگر محدودیت‌های ابهام‌زدایی این است که بسیاری از ابهامات جدی مصوبات مجلس در جریان اجرای آن توسط قضات و مدیران، خود را نشان می‌دهد و طبعاً در مرحله تطبیق از چشم شورا دور می‌ماند که البته از این نظر ایرادی متوجه آن نیست. شاهد مثال این مورد، بخش قابل‌توجهی از آرای متعدد وحدت رویه‌ای است که توسط هیئت عمومی دیوان عالی کشور و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده‌اند.

۲.۲. عدم مطابقت با منطوق قانون اساسی و عدم تدوین سازوکار قانونی آن

براساس یک برداشت کاملاً متن‌گرایانه از قانون اساسی، عدم طرح ابهام توسط شورا نسبت به مصوبات مجلس، با منطوق قانون اساسی مطابقت دارد؛ چه آنکه صلاحیت‌های شورا در قانون اساسی به صراحت مشخص شده و در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی و از جمله اصل ۹۴، امکان طرح ابهام توسط شورا شناسایی نشده است و نکته دیگر اینکه براساس برداشت فوق، امکان طرح ابهام از سوی شورای نگهبان، با توجه به آثار و محدودیت‌های آن برای مجلس،^۳ مستلزم تصریح در قانون اساسی است. اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، مؤید دیدگاه فوق است. براساس برداشت فوق، فارغ از موضع قانون اساسی، سکوت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مانعی جدی برای طرح ابهام از سوی شورا محسوب می‌شود. توضیح اینکه فرایند

۱. همان، صص ۲۰۰-۱۹۵.

۲. البته ممکن است این قسم ابهام‌های عمدی با واکنش منفی شورا مواجه شود. در این خصوص اشاره به گفته یکی از اعضای شورای نگهبان، در جریان بررسی لایحه حفاظت از خاک مفید است: «... بعد مجلس عمداً مصوبات را به صورت مبهم تصویب می‌کند؛ یعنی عمداً در مصوبات ابهام وارد می‌کنند تا شورای نگهبان به آنها ایراد نگیرد.» نک: مدرسی یزدی، مشروح مذاکرات شورای نگهبان در جلسه ۱۳۹۷/۱۱/۱۰ راجع به مصوبه مجلس درخصوص «لایحه حفاظت از خاک»، قابل دسترسی در نشانی زیر: <https://b2n.ir/w22906> (تاریخ مراجعه: ۱۴۰۰/۹/۲۳)

۳. ایرادات شورا دایر بر مغایرت مصوبات با شرع و قانون اساسی، به لحاظ امکان مخالفت مجلس و ورود مجمع، محدودیت‌های کمتری از طرح ایرادات ابهامی دارد که در وضعیت فعلی مجلس ناچار به تمکین است.

تعریف شده در این قانون برای بررسی نظرات شورا (به طور خاص، مواد ۱۹۹ و ۲۰۰ آن)،^۱ صرفاً ناظر به مغایرت مصوبات با قانون اساسی و شرع است و قابلیت کافی برای اعمال در خصوص ایرادات ابهامی را ندارد.^۲

۲.۳. مشارکت شورا در قانون‌گذاری و اعمال ترجیحات در قالب طرح ابهام

گاهی چنین به نظر می‌رسد که شورا در قالب طرح ابهام، به نحوی در امر قانون‌گذاری مشارکت، و بعضاً ترجیحات تقنینی خود را اعلام می‌نماید. مجلس هم ناگزیر آنها را لحاظ می‌کند. به طور مثال، شورا به موجب نظر شماره ۱۳۶۷/۱۸۳۶۷/۱۰۲/۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۶، به طرح یک فوریتی الحاق دو ماده به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، در مرحله اول، علاوه بر طرح یک تذکر،^۳ هفت ایراد وارد کرد که صرفاً یکی از آنها اعلام مغایرت با شرع، و بقیه طرح ابهام بود.^۴ شورا در مرحله دوم، حسب نظر شماره ۲۰۷۸۳/۱۰۲/۹۹ مورخ ۱۳۹۹/۹/۸، چهار ایراد مطرح کرد که باز هم صرفاً یکی از آنها اعلام مغایرت با شرع، و بقیه طرح ابهام بود.^۵ از مجموع ابهامات طرح شده و اصلاحات انجام شده می‌توان چنین برداشت کرد که مفاد نهایی این دو ماده، دیدگاه‌های مشترک شورا و مجلس است. البته به طور کلی به این رویه در صورتی ایراد وارد است که شورا به جای طرح ابهام، گزینه دیگری داشته باشد.

۱. در ماده ۱۹۹ چنین آمده است: «مصوبات عادی و یک‌فوریتی مجلس که از طرف شورا نگهبان رد شده، به کمیسیون مربوطه ارسال می‌شود...» در ماده ۲۰۰ نیز چنین مقرر شده است: «پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورا نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود. اگر این مصوبه هنوز وافی به نظرات شورا نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد...».

۲. با توجه به فراوانی موارد اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ظاهراً این سکوت، عامدانه و حاکی از مخالفت نمایندگان ادوار مختلف مجلس با ایرادات ابهامی شورا بوده است.

۳. شورا، نکات اصلاحی لازم را معمولاً در قالب «تذکر»، در انتهای اعلام‌نظر خود درج می‌نماید. ماهیت حقوقی این تذکرات و نسبت آنها با اعلام مغایرت و طرح ابهام، بررسی مستقلی می‌طلبد. با وجود این، به نظر می‌رسد تذکرات، عمدتاً ناظر بر نکات شکلی و ویرایشی مصوبات مجلس است.

۴. نک: <https://b2n.ir/t44466>

۵. نک: <https://b2n.ir/w72490>

گاهی شورا علاوه بر طرح ابهام، راهکار رفع ابهام را نیز ارائه کرده است. به طور مثال، در جزء (ب) از بند ۴ نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۱۶۸ مورخ ۱۳۸۲/۳/۱۲ راجع به مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۶ در خصوص طرح تجارت الکترونیکی، عبارت «مگر اینکه...» مندرج در ذیل ماده ۴۱ طرح فوق را مبهم اعلام نموده و در انتها بیان داشته است: «اگر به این صورت اصلاح شود: ...، ایراد رفع خواهد شد»^۱. این رویه را نیز می‌توان مداخله در امر قانون‌گذاری دانست. با این حال، در دفاع از این قسم نظرات می‌توان چنین گفت که شورا صرفاً پیشنهادی طرح کرده و درصدد تحمیل نظر خود بر مجلس نبوده است. چه اینکه اگر مجلس به نحوی دیگر اقدام کند که ضمن رفع ابهام، مغایرتی با قانون اساسی و شرع نداشته باشد، علی‌القاعده مصوبه مورد ایراد شورا قرار نمی‌گیرد.

۲.۴. امکان طرح ابهام در قالب ایراد مغایرت با شرع یا قانون اساسی

یکی دیگر از چالش‌های فراروی طرح ابهام از سوی شورا این مسئله است که آیا شورا نمی‌تواند ابهام‌های مورد نظر خود را در قالب ایراد مغایرت با شرع یا قانون اساسی طرح کند تا به طرح آنها در قالب جداگانه‌ای نیاز نباشد؟ یکی از پاسخ‌های متصور این است که در همه موارد چنین امکانی وجود دارد. با این توضیح که در خصوص هر متن قانونی، با هر درجه از ابهام، امکان سنجش مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی و شرع ممتنع نیست و شورای نگهبان می‌تواند با اتخاذ تدابیری نسبت به این امر اقدام کند. رویکرد شورا راجع به عدم کنترل قوانین مصوب قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و نیز مقررات مادون قانون از حیث انطباق آنها با شرع، مؤید این استدلال است. توضیح اینکه شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری (موضوع ماده ۸۷ و تبصره ۲ ماده ۸۴ قانون دیوان) ظاهراً تاکنون به مقرره‌ای، ایراد ابهامی نگرفته است. بعید است مفاد تمامی این مقررات از چنان وضوحی برخوردار بوده‌اند که جایی برای ایراد ابهام باقی نگذاشته‌اند.

یکی دیگر از پاسخ‌های قابل‌توجه این است که شورا، نه در خصوص تمامی مصوبات، اما درباره برخی از آنها، می‌تواند به جای طرح ابهام، مصوبه را مغایر شرع یا قانون اساسی بداند. برخی نظرات شورا مؤید این استدلال است. به طور مثال، مصوبه مجلس راجع به لایحه موافقت‌نامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و

۱. نک: <https://b2n.ir/n41067>

دولت جمهوری خلق چین»، به موجب نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۱۴۸۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۰ چنین مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت که در بند (۱) ماده (۱) واژه «ژرم پلاسما» ابهام دارد.^۱ شورا می‌توانست به جای طرح ابهام، همانند دیگر نظرات خود، ایراد مغایرت با اصل ۱۵ قانون اساسی را طرح کند.^۲

۲.۵. تأخیر و توقف قانون‌گذاری

نتیجه بازگشت مصوبه به مجلس برای رفع ابهام و احتمالاً عدم اعمال اصلاحات مورد نظر شورا و طبقاً رفت‌وبرگشت مصوبه میان شورا و مجلس، تأخیرهای قابل‌توجهی را در فرایند قانون‌گذاری ایجاد می‌نماید. این تأخیرها، به ویژه در موارد فوریتی و نیز ارجاعات مکرر، پیامدهای منفی بیشتری به دنبال خواهد داشت. به طور مثال، شورا به موجب نظر شماره ۸۶۰ مورخ ۱۳۷۴/۶/۲۹ تبصره ۲ ماده ۱۰ مصوبه مجلس راجع به طرح یک‌فوریتی تشکیل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران را دارای ابهام دانست و همراه با ایرادات دیگری به مجلس برگرداند.^۳ اما حسب نظر شماره ۱۲۹۷ مورخ ۱۳۷۴/۹/۲۷ مجدداً و صرفاً به خاطر همین موضوع، مصوبه را به مجلس بازگرداند.^۴ مثال دیگر، شورا مصوبه مجلس راجع به لایحه حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان را پنج بار و به موجب نظرات شماره ۸۵/۳۰/۱۶۲۳۴ مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۵، شماره ۸۷/۳۰/۲۸۷۷۹ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۴، شماره ۸۸/۳۰/۳۲۶۶۱ مورخ ۱۳۸۸/۳/۲، شماره ۸۸/۳۰/۳۳۵۹۶ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۰ و شماره ۸۸/۳۰/۳۵۵۳۱ مورخ ۱۳۸۸/۶/۱۵ به مجلس بازگرداند که دو بار آن، صرفاً با طرح ایرادهای ابهامی بود.^۵

لازم به ذکر است که گاهی طرح ابهام از سوی شورا، آسیبی بیش از تأخیر به همراه داشته و به توقف قانون‌گذاری منجر شده است. برای مثال، مصوبه مجلس راجع به طرح دوفوریتی اصلاح برخی قوانین راجع به انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی و

۱. نک: <https://b2n.ir/e14720>

۲. ممکن است گفته شود که از نظر شورا، وجود یا عدم وجود معادل فارسی برای اصطلاح فوق، روشن نبوده است. در پاسخ گفتنی است که شورا می‌توانست با بررسی مصوبات فرهنگستان زبان و ادب فارسی، از موضوع اطلاع حاصل کند و طرح ابهام وجهی نداشته است.

۳. نک: <https://b2n.ir/d09877>

۴. نک: <https://b2n.ir/x85041>

۵. نک: <https://b2n.ir/b00364>

شوراهای اسلامی کشور، به موجب نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۶۸۰۳ مورخ ۹۹/۲/۲۰، به جهات مختلفی دارای ابهام دانسته شد. برای بار دوم، به موجب نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۶۸۱ مورخ ۹۹/۳/۱۳، با چنین ایرادی روبرو شد و متوقف ماند: «علی‌رغم اصلاح به عمل آمده، ابهامات سابق این شورا در خصوص این مصوبه کماکان به قوت خود باقی است.»^۱ همچنین مصوبه مجلس راجع به لایحه یک‌فوریتی اصلاح ماده (۱) قانون پولی و بانکی کشور، با طرح ابهام شورا، به موجب نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۵۳۹ مورخ ۹۹/۳/۷، متوقف ماند.^۲

در پایان این بند اشاره به این نکته ضروری است که هرچند برخی از شاهد مثال‌های ذکر شده از نظرات شورای نگهبان، می‌تواند محل نقد و ایراد باشند،^۳ کلیت چالش‌ها و آسیب‌های برشمرده شده، قابل توجه است و باید در ارزیابی نهایی موضوع لحاظ شوند. به تعبیر دقیق‌تر، نکات گفته شده نمی‌توانند اصل طرح ابهام از سوی شورا را ناموجه جلوه دهند، اما می‌توانند در ارزیابی گزینه‌های بدیل برای طرح ابهام و تجویز گزینه مرجح مؤثر واقع شوند.

۳. گزینه‌های بدیل برای طرح ابهام

در این بند در پی پاسخ به این پرسش هستیم که فارغ از رویه فعلی، طرح ابهام از سوی شورای نگهبان به چه شیوه‌هایی مقدور است. در ادامه ابتدا به گزینه‌های متصور و نقاط قوت و ضعف هر یک آنها پرداخته و سپس گزینه مرجح معرفی می‌شود.

۳.۱. طرح ابهام به صورت ارشادی

یکی از گزینه‌های متصور این است که شورا بتواند موارد دارای ابهام را به مجلس اعلام کند. اما مجلس در خصوص رفع ابهام یا اصرار بر مصوبه خود، مختار باشد. به موجب این گزینه، در صورت بقای ابهام یا اصرار مجلس بر مصوبه خود، شورای نگهبان مکلف است که نسبت به تطبیق مصوبه با شرع و قانون اساسی اقدام کند.

۱. نک: <https://b2n.ir/s25167>

۲. نک: <https://b2n.ir/h09278>

۳. چه بسا تفحص دقیق‌تر در نظرات شورا، ما را به مصداق‌های بهتر و نیز شناسایی چالش‌ها و آسیب‌های دیگری رهنمون شود.

از جمله جهات ترجیح این گزینه می‌توان به عدم دخالت شورا در قانون‌گذاری، احترام به صلاحیت‌های قانونی مجلس و رفع ابهام بر پایه همکاری اشاره کرد. دیگر اینکه، در فرض ارشادی بودن طرح ابهامات، شورا به بیان موارد کاملاً ضروری اکتفا خواهد کرد.

از جمله معایب این گزینه این است که اگر کلیت طرح ایراد ابهامی و بازگرداندن مصوبه به مجلس، خلاف قانون اساسی باشد، الزامی یا ارشادی بودن ایراد، چندان فرقی نخواهد داشت. ضمناً در صورت ارشادی بودن نظر شورا، امکان عدم رفع ابهام توسط مجلس یا عدم اجرای پیشنهاد شورا توسط مجلس و در نهایت رفت و برگشت بی‌نتیجه مصوبه بین مجلس و شورا وجود خواهد داشت. از دیگر معایب آن، عدم امکان تطبیق مصوبه مبهم با قانون اساسی یا شرع است. در این فرض، شورا مکلف به تطبیق مصوبه‌ای می‌گردد که هنوز فهم دقیق، واضح و روشنی از آن ندارد. بدیهی است در این فرض، اعلام مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مذکور با قانون اساسی یا شرع ممتنع است.

۳.۲. الزام مجلس به رفع ابهام طبق نظر شورا

گزینه دیگر این است که در موارد طرح ابهام، مجلس ملزم باشد با لحاظ نظر شورا، نسبت به رفع ابهام اقدام کند. این اقدام می‌تواند تا زمانی که شورا ابهام را باقی بداند، تکرار شود. نقطه قوت این گزینه این است که موجب تسریع در فرایند قانون‌گذاری می‌شود و از رفت و برگشت مصوبات میان مجلس و شورا جلوگیری می‌کند. ایراد گزینه فوق نیز این است که دست‌کم در برخی موارد، ممکن است تکلیف ناموجهی را برای مجلس ایجاد کند. این فروض قابل‌انکار نیستند که ایرادات ابهامی شورا ممکن است در مواردی موجه نباشد و عدم تمکین مجلس مبتنی بر دلایل موجهی باشد؛ چه بسا ابهامی وجود ندارد یا با وجود ابهام، رفع ابهام بیشتر ممکن نیست یا بنا به مصالحی ابهام باید باقی بماند.

۳.۳. الزام ثانویه مجلس به رفع ابهام، در صورت اصرار شورا

گزینه قابل‌توجه دیگر این است که در صورت طرح ابهام از سوی شورا، امکان مخالفت اولیه برای مجلس وجود داشته باشد. در این صورت، شورا با ملاحظه نظر و توضیحات احتمالی مجلس باید مجدداً اعلام نظر کند. چنانچه نظر مجلس را بپذیرد و از نظر قبلی خود عدول کند که مسئله به پایان خواهد رسید. اما اگر اصرار بورزد، مجلس ملزم خواهد بود که تمکین کند.

نقطه قوت گزینه فوق این است که فرصتی برای تعامل میان مجلس و شورا شکل می‌گیرد. یقیناً محصول این تعامل برای نظام قانون‌گذاری مفیدتر از گزینه قبل خواهد بود؛ یا مجلس به وجود ابهام قانع می‌شود و یا شورا در نظر قبلی خود بازنگری می‌کند. گرچه در هر حال، فرض باقی ماندن هر دو طرف بر موضع خود وجود خواهد داشت. اما از سوی مقابل، دست برتر شورا می‌تواند مانع شکل‌گیری زمینه تعامل باشد. در این صورت، برون‌داد این گزینه، عمدتاً تأخیر در فرایند قانون‌گذاری خواهد بود.

۳.۴. امکان اصرار مجلس و ارجاع موضوع به مجمع

گزینه دیگر این است که در صورت طرح ابهام از سوی شورا، امکان مخالفت برای مجلس وجود داشته باشد.^۱ در این صورت شورا باید مجدداً اعلام نظر کند و چنانچه بر نظر قبلی خود باقی باشد، مجلس می‌تواند بر مخالفت قبلی خود اصرار بورزد و در این صورت مجمع باید نسبت به تشخیص مصلحت اقدام کند.^۲

نقطه قوت این گزینه این است که زمینه تحمیل نظر شورا بر مجلس را از بین می‌برد. قانون‌گذاری صرفاً در صلاحیت مجلس است و تحمیل ایرادهای ابهامی، ناقض این صلاحیت و مداخله در امر قانون‌گذاری است. همان‌گونه که مقنن اساسی در مورد ایرادهای مغایرت با شرع و قانون اساسی، که مهم‌تر به نظر می‌رسند، تشخیص مصلحت از طریق مجمع را تجویز کرده است، در مورد اختلافات ابهامی نیز این مجمع باید نقش‌آفرینی کند.

۱. مواردی از مخالفت صریح مجلس با ابهام طرح‌شده از سوی شورای نگهبان و اصرار بر مصوبه قبلی خود وجود دارد. از جمله در خصوص لایحه حفاظت از خاک چنین اتفاقی رخ داد. البته شورا با استناد به نظر تفسیری راجع اصل ۱۱۲ که در ادامه بحث به آن اشاره می‌شود، به موجب نظر شماره ۹۷/۱۰۲/۸۴۲۴ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۰ مصوبه را به مجلس بازگرداند و مجلس نیز ایراد مربوط را رفع کرد. نک: <https://b2n.ir/b90740>

۲. مواردی از اصرار مجلس بر مصوبه قبلی خود و ارجاع ایراد ابهامی به مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد. از جمله می‌توان به مصوبه مجلس راجع به طرح اصلاح قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه‌شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی اشاره کرد که مجلس ایراد ابهامی شورا (موضوع نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۵۵۶ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۵) را نپذیرفت و موضوع را به مجمع ارجاع داد. اما تصمیم مجمع چنین بود: «بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۴ مجمع و تفسیر شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ قانون اساسی، کلیه طرح‌ها و لوایح اختلافی چنانچه با ابهام شورای نگهبان مواجه شود، جهت رفع ابهام به مجلس شورای اسلامی عودت داده می‌شود». مجلس به این تصمیم تمکین کرد و در نهایت مصوبه به تأیید شورا رسید. نک: <https://b2n.ir/p90281>

ایرادی که به این گزینه وارد است، سنخ متفاوت این دو دسته از مباحث است. در موارد مغایرت با شرع و قانون اساسی اختلاف مشخصی شکل گرفته است که بر اساس مصلحت حل و فصل می‌شود. اما در موارد طرح ابهام چنین نیست. نظر تفسیری شماره ۸۳/۳۰/۷۵۴۷ مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۶ شورا مؤید این استدلال است. مفاد این نظر از این قرار است: «مستفاد از اصل ۱۱۲ قانون اساسی این است که مجمع حق تشخیص مصلحت در مصوبه‌ای از مجلس شورای اسلامی را دارد که شورای نگهبان در مورد آن اعلام نظر نموده باشد و تمام یا قسمتی از آن را خلاف شرع یا مغایر قانون اساسی بداند. هرگاه شورای نگهبان قسمتی از مصوبه‌ای را مبهم دانسته و از مجلس شورای اسلامی خواستار بیان مراد خود از آن قسمت شده باشد تا پس از آن اعلام نظر کند قبل از تبیین مراد و اعلام نظر شورای نگهبان درباره آن مجمع تشخیص مصلحت نظام حق بررسی و اعلام تشخیص مصلحت در موارد خلاف را ندارد».^۱ همچنین به زعم نگارندگان، این گزینه با منطوق قانون اساسی راجع به فرض ارجاع مصوبه به مجمع، همخوانی کامل ندارد. توضیح آنکه از نظر قانون‌گذار مؤسس، در صورتی می‌توان مصوبه مجلس را به مجمع ارجاع نمود که مجلس بر موضع خود از حیث عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی و شرع اصرار بورزد. در حالی که طرح ابهام توسط شورا، لزوماً به معنای مغایرت آن مصوبه با قانون اساسی یا شرع نیست.

در پایان این بند اشاره به این نکته ضروری است که هرچند هرکدام از گزینه‌های مورد اشاره مزیت‌ها و معایبی دارند که به آن پرداخته شد، اما گزینه سوم مرجح به نظر می‌رسد که دلایل آن در ادامه ذکر می‌شود.

نتیجه‌گیری

مطلوب آن است که مصوبات مجلس با وضوح کامل تنظیم و به شورا ارسال شود. لکن به جهاتی که ذکر شد، این مصوبات کمابیش دچار ابهام هستند. بررسی رویه شورا نشان می‌دهد که در موارد بسیاری از سوی این شورا، ایرادهای ابهامی طرح شده است. فرض مغایرت ایرادات ابهامی شورا با قانون اساسی جدی است؛ ضمن اینکه در مقررات حقوقی فعلی از جمله در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، حکمی درخصوص نحوه اقدام مجلس در مورد رفع ایرادهای ابهامی پیش‌بینی نشده است. ظاهراً در این قبیل موارد، همچون فرایند مورد عمل درخصوص رفع ایرادهای مغایرت با قانون اساسی و شرع اقدام می‌شود. با این تفاوت که بروز اختلاف و ارجاع به مجمع صورت نمی‌گیرد.

در مقام ارزیابی صرفاً حقوقی چنین می‌توان گفت که از یک سو اصل اختیار شورا در اعلام موارد ابهامی و عدم اعلام‌نظر تا زمان رفع آن ابهامات، بنا به قاعده اذن در شیء اذن در لوازم آن (اصل تلازم) می‌تواند موجه تلقی شود؛ از سوی دیگر بنا به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، ممکن است حکم به نفی صلاحیت شورا در این قبیل موارد (مگر در صورت اصلاح قانون اساسی و پیش‌بینی حکم مربوط) شود. نظرات فوق هر یک فروض، محاسن و معایب متعددی را به دنبال دارد که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت.

مؤلفه‌های مختلفی فاعلیت تام و تمام شورا در طرح ابهام (و الزام مجلس به رفع آن) را با تردید مواجه می‌سازد. از جمله، همواره تشخیص ابهام در یک گزاره قانونی از قطعیت برخوردار نیست. گاهی با فرض تشخیص قطعی ابهام، رفع آن مقدور نیست. گاهی مصالح کشور اقتضا دارد که یک قانون با وجود برخی ابهامات به تصویب برسد. گاهی طرح ابهام به تعطیل و توقف قانون‌گذاری منجر می‌شود. هرچند این عوامل، نمی‌تواند نافی طرح ابهام از سوی شورا باشد، می‌تواند در کنار دیگر ملاحظات پیش‌گفته، مبنایی برای بازنگری در وضعیت کنونی فراهم آورد.

وضعیت مطلوب آن است که نخست، شورا موارد ابهامی را با ذکر جهات ابهام، به نحو دقیق و مشخص مطرح و از بیان ایرادهای غیرابهامی در قالب ابهام و نیز حتی‌الامکان از طرح پیشنهاد برای رفع ابهام خودداری کند. دوم، مجلس حتی‌الامکان نسبت به رفع ابهامات اقدام کند. سوم، مجلس در صورت عدم امکان تأمین نظر شورا، ملاحظات خود را دقیق و شفاف به شورا اعلام کند. چهارم، شورا ملاحظات مجلس را مورد توجه قرار دهد و در صورت موجه بودن آنها، از نظر

قبل از خود عدول کند و پنجم، در صورت اصرار شورا بر نظر خود، مجلس موظف باشد از مصوبه مربوط رفع ابهام نماید.

در صورت انتخاب هر یک از گزینه‌های مطرح شده در این نوشتار یا هر گزینه دیگر، اقتضا دارد احکام لازم در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شود تا راه‌حل منتخب، در قالب سازوکار قانونی مورد اجرا قرار گیرد.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. انصاری، باقر، *نقش قاضی در تحول حقوقی*، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۲. مارمور، آندره، *فلسفه حقوق*، ترجمه سعید عابدی و مجید نیکویی، تهران: نگاه معاصر، چاپ دوم، ۱۳۹۹.

مقاله

۳. اماموردی، محمدحسن، *ابهام‌زدایی از طریق ویرایش قوانین، حقوق خصوصی، پاییز و زمستان ۱۳۹۵*، دوره ۱۳، شماره ۲، صص ۲۳۱-۲۰۹.
۴. جلیلود، محمدشهاب و علی‌اکبر گرجی‌زندریانی، *ارزیابی مبانی نظارت بر کیفیت قانونگذاری از سوی شورای نگهبان*، مجلس و راهبرد، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۱۰۳، صص ۸۰-۵۱.
۵. سلطانی، سیدناصر، *شورای عالی انقلاب فرهنگی، نمونه‌ای از یک اصل نانوشتۀ قانون اساسی؟*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۴، صص ۱۴۸۵-۱۴۶۳.
۶. خسروی، احمد و حامد نوروزی، *حق بر فهم قانون*، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۱۱۰، صص ۸۷-۶۵.
۷. راسخ، محمد، *ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون*، مجلس و پژوهش، بهار ۱۳۸۵، شماره ۵۱، صص ۴۰-۱۳.
۸. صادقی‌مقدم، محمدحسن و محمدحسن اماموردی، *گونه‌هایی از ابهام گزاره‌های قانونی*، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، پاییز ۱۳۹۲، دوره ۵، شماره ۲، صص ۱۵۲-۱۳۷.
۹. گرجی‌زندریانی، علی‌اکبر و محمدشهاب جلیلود، *نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان*، دانش حقوق عمومی، پاییز و زمستان ۱۳۹۶، شماره ۱۸، صص ۲۲-۱.
۱۰. مزروعی ابیانه، یحیی و علی محمد فلاح زاده، *نظارت شورای نگهبان بر نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی؛ نقد رویه‌ها و عملکردها*، دانش حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۹، شماره ۳۰، صص ۲۴-۱.