

# پیش شرط‌های ضروری برای ارتقای نظام قانون گذاری

علی احمدی<sup>۱</sup>

## مقدمه

در کشور و نظام قانون گذاری، مسئول کیفیت قانون گذاری مشخص نیست. با وجود اینکه از سال ۱۳۸۹ وظایفی به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی واگذار شده است، در رابطه با این مهم پاسخ گو نیست. مناسب است چنین نهادی در قوه مجریه و معطوف به مشکلات اجرایی قوانین، تعارضات قوانین، ابهامات و خلأهای قانونی پیش بینی شود. تجربه هلند در واگذاری این مهم به وزارت دادگستری تجربه موفق بوده است. این وظایف شامل: ۱- هماهنگ سازی تقنین و مقررات زدایی، ۲- توسعه سیاست‌های کلی کیفیت قانون گذاری و ۳- بازنگری پیش نویس لوایح و مقررات کابینه است.<sup>۲</sup>

## پیش شرط‌های بنیادی برای کیفیت قانون گذاری

با مطالعه آثار منتشر شده در کیفیت قانون گذاری و ایده اولیه برای تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری، ده پیش شرط بنیادی برای کیفیت قانون گذاری، مورد بررسی قرار می گیرد.

### ۱- ضرورت قانون

ابتنای قانون باید بر ملاحظات و بررسی‌های دقیق تمام واقعیت‌ها، منافع و گزینه‌های مرتبط باشد. قانون گذاری برای تأمین این پیش شرط و چگونگی انجام آن باید تمام واقعیت را مورد ارزیابی قرار دهد. سند ارزیابی تأثیر قانون بر مردم و سایر تعهدات ناشی از قوانین قبلی، اثرات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، بهداشتی و زیست محیطی، به تناسب پیشنهادها و قوانین مورد بررسی قرار گیرد.

قانون جدید تنها در صورتی باید ارائه شود که در جامعه نیاز واقعی وجود داشته باشد و بر مبنای آن پیشنهاد قانون، ضروری قلمداد شود. از جمله کارکردهای قانون کنترل اجتماعی است، بنابراین باید ثابت شود که هیچ راه‌حلی غیر از وضع قانون وجود ندارد. هیچ قاعده‌ای برای کنترل اجتماعی و یا هیچ گزینه تقنین حتی در سطحی پایین تر وجود ندارد. مهمتر اینکه هزینه‌ها و سایر تأثیرات قانون بر افراد، شرکت‌ها و نهادها و مقامات اجرایی ملی و محلی ارزیابی و در جهت کاهش هزینه‌ها و آسان نمودن فعالیت‌ها باشد.

۱- رئیس کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲- عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانون گذاری: تجربه هلند؛ گروه حقوق عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ص ۵

## ۲- معطوف به نیازهای واقعی مردم

در قانون‌گذاری، ضروری است که از یک‌سو در جهت تأمین نیاز واقعی مردم اطمینان حاصل شود و از سوی دیگر، نقطه‌ای بدون در نظر داشتن کلیت نظام حقوقی فربه نشود؛ وضعیتی که به عنوان تورم تقنینی وصف شده است. نظام حقوقی بسیار گسترده و حجیم، فهم قوانین را با دشواری مواجه می‌سازد. همچنین افزایش ریسک احتمالی که ناسازگاری و تناقضات را در پی دارد، توأم با این نتیجه است که بخش‌های خاصی از نظام حقوقی می‌تواند مبهم باشد. بنابراین قوه قانون‌گذاری باید دیدگاهی کلی و جامع در کار خود به منظور ممانعت از کنترل خارج شدن آن، اتخاذ کند. برای تحقق این هدف، فعالیت تقنینی باید دقیقاً به موارد ضروری محدود شود.

در ارزیابی قوانین، چنان‌چه رویکرد اصلی مردم محوری و نه نهاد محوری است، قانون باید قادر به انجام سریع و ساده کارکردهای خود باشد. در نتیجه تأثیر قانون بر زندگی مردم و کاهش هزینه زندگی آن‌ها حائز اهمیت است. ارتباط با توده مردم برای شناخت نیازهای واقعی آن‌ها،<sup>۳</sup> شناخت فوریت‌ها و اولویت‌ها هنر بزرگ مجلس است. شناخت مشکلات عمومی‌تر، محسوس‌تر، مراتب‌بارتر برای مردم و همت گماشتن به رفع آن‌ها.<sup>۴</sup>

برای نمونه با توجه به این رویکرد قانون، باید سهولت انجام کسب و کار را سرعت بخشد. در بررسی‌ای که پژوهشکده سیاست‌گذاری علم، فناوری و صنعت دانشگاه شریف انجام داده است، در بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۶، رتبه ایران در شاخص اصلی آغاز کسب و کار جدید، کسب مجوزها، دریافت وام و اعتبار، اجرای قرارداد و ثبت، شاخص‌های حفاظت از حقوق سهام‌دار، پرداخت عوارض و مالیات و حل و فصل، در جهان رتبه ۱۱۹ و ۱۲۰ را داشته و در منطقه مورد نظر چشم‌انداز بیست ساله کشور، در بین ۱۹ کشور رتبه ۱۲ است. حال آن‌که در قانون افراد نباید ملزم به اخذ چندین مجوز شوند. این مسئله با تلفیق قوانین یا هماهنگ‌سازی رویه‌ها امکان‌پذیر است.

## ۳- مطابقت قانون با اسناد بالادستی

قوانین باید با اسناد بالادست یعنی موازین شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی مطابقت داشته باشد. اگر چه در خروجی قانون، شورای نگهبان وظیفه انطباق قانون با اسناد بالادست را به عهده دارد، ولی برای انطباق قانون با این اسناد در ورودی قانون یعنی تنظیم لایحه و طرح، سازوکاری وجود ندارد. به عبارت دیگر نظام قانون‌گذاری فاقد قانون شیوه قانون‌نویسی یا پیش‌شرط‌های لازم برای رعایت دقیق ویژگی‌های شکلی و ماهوی قانون‌نگاری و قانون‌گذاری است. علاوه بر این:

۳- بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۷۱/۷/۷)

۴- بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۷۶/۳/۶)

۱- کثرت مفاهیم مرتبط و در عین حال غیرمترادف مانند موازین اسلامی (اصل ۴، ۲۰، ۲۶، ۶۱، ۹۴، ۱۰۵ و ۱۷۵)، موازین شرع (اصل ۱۱۲)، احکام اسلامی (اصل ۹۱ و ۹۶)، اسلام (اصل ۲۸)، مبانی اسلامی (اصل ۲۴ و ۲۷)، اساس جمهوری اسلامی (اصل ۲۶)، نظام جمهوری اسلامی (اصل ۱۰۰)، انطباق قانون را با این سند بالادستی به سبب عدم ضابطه‌مندی موازین و فقدان شفافیت مفهومی، دچار نوعی آشفتگی در برداشتها از این مفاهیم نموده است.

۲- با وجود اختلاف در برداشت مفاهیم مذکور، در صورت توافق بر یک معنای واحد از این مفاهیم، قانون اساسی وظیفه انطباق قانون با این موازین را برعهده شورای نگهبان گذاشته است، اما در رابطه با معیار انطباق برای تشخیص، همچنان خلأ وجود دارد. آیا موازین شرع همان است که فقهای شورای نگهبان تشخیص می‌دهند؟ آیا موازین همان است که مراجع تقلید بیان می‌کنند؟ آیا موازین شرع همان چیزی است که حاکم شرع و ولایت فقیه تشخیص می‌دهد؟ در صورت تفاوت در نظرات فقهی، فتوای معیار جهت تشخیص کدام است؟ مرجع تعیین فتوای معیار کیست؟

۳- در مورد قانون اساسی نیز بسیاری از قوانین و مقررات قبل از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی و از حیث انطباق با قانون اساسی مغایر هستند، مراجع تصویب‌کننده آنها نیز فاقد صلاحیت بوده‌اند. با توجه به آثار حقوقی تصویب قانون اساسی، نسخ قوانین و مقررات مغایر از ضروریات قلمداد شده است. با گذشت ۴۰ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، این قوانین و مقررات با قانون اساسی انطباق داده نشده‌اند.

۴- پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بسیاری از قوانین و مقررات از جمله مصوبات شورای انقلاب و یا قبل از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، وضع و تصویب شده‌اند. برخی از قوانین و مقررات با توجه به آثار حقوقی تصویب بازنگری قانون اساسی، با اصل یا اصول بازنگری شده مغایرت دارند. در رابطه با شناسایی و اصلاح آنها نیز اقدامی نشده است.

### سایر مقررات لازم‌الاجرا از حیث مراجع صلاحیت‌دار برای وضع مقرر سه دسته‌اند:

۱- مراجعی که به صراحت در قانون اساسی ذکر شده‌اند مانند: مراجع وضع آئین‌نامه، اساس‌نامه، تصویب‌نامه (موضوع اصول ۱۳۸)، برنامه و خط‌مشی و تصمیمات دولت (موضوع اصل ۱۳۴)، آرای وحدت رویه و ضوابط (موضوع اصل ۱۶۱)، قوانین آزمایشی (موضوع اصل ۸۶)، حدود و عرصه صلاحیت این مراجع جهت وضع مقررات لازم‌الاجرا، جایگاه آنها در سلسله مراتب قوانین و مقررات و چگونگی انطباق این مصوبات با اسناد بالا دست در نظام حقوقی کشور مشخص نیست.

۲- مراجعی که در قانون اساسی ذکر نشده‌اند اما به ضرورت و براساس اختیارات و اعمال ولایت تشکیل شده‌اند؛ مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی که در صورت ضرورت استمرار، حدود و عرصه وضع مقرر به توسط این گونه مراجع و همین‌طور جایگاه این مقررات در سلسله مراتب قوانین و مقررات و مهم‌تر چگونگی انطباق مصوبات این مراجع با اسناد بالادستی در نظام قانون‌گذاری کشور مشخص نیست.

۳- مراجعی که بر مبنای اعطای صلاحیت توسط مقام صلاحیت‌دار، یعنی قانون‌گذار به وضع مقررات لازم‌الاجرا می‌پردازند مانند: شورای عالی اقتصاد، شورای عالی پول و شوراها اسلامی شهر و روستا و... علاوه بر تکثیر این مراجع که بنابر گزارش معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به ۱۶۸ مرجع می‌رسند، هم حدود صلاحیت، هم سلسله مراتب این مقررات و مراجع وضع مقرر و هم چگونگی انطباق این مصوبات با اسناد بالا دست، آشفتگی‌های قانون و مقررات گذاری، نظام حقوقی را دو چندان کرده است.

#### ۴- برتری قانون و مرجع وضع قانون

قانون‌گذاری، تعیین مسیر جریان امور کشور توسط مجلس شورای اسلامی در چهارچوب اسناد بالادست است.<sup>۵</sup> پدید آورنده نرم‌افزار اصلی حرکت کشور است.<sup>۶</sup> از طرف دیگر نماد مردم‌سالاری، مجلس و پارلمان است. لذا قانون نباید اعتباری بیش از حد لزوم به مقررات فروتر ببخشد؛ به گونه‌ای که جریان امور کشور را با آشفتگی و یا تغییر مواجه کند. قوانین دست‌کم باید تعیین‌کننده خطوط اصلی جریان امور کشور باشند. به عبارتی جریان امور کشور را ریل‌گذاری کنند تا قطار اجرا برای رسیدگی به امور مردم سریع‌تر و سالم‌تر حرکت کند. بر این مبنا تکثیر مراجع مقرر گذاری و ایجاد شوراها عالی و مجامع که در بسیاری از موارد خارج از صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه هستند و تفویض و واگذاری برخی امور در مقرر گذاری خلاف مصلحت برتری قانون و قانون‌گذار است.

#### ۵- سازگاری با سایر قوانین

سازگاری با سایر قوانین، به همان‌گونه که انسجام درونی قانون و سازگاری مواد و تبصره‌های یک قانون با یکدیگر و همین‌طور با هدف قانون، دارای اهمیت است، سازگاری قانون با مجموعه قوانین دیگر از جمله قوانین و مقررات قبلی و نسبت این قانون با آن‌ها نیز دارای اهمیت بسیار است. پیشنهاد کنندگان قانون اعم از این که در قالب لایحه و یا طرح قانونی باشد، باید اطمینان حاصل کنند که قوانین جدید تعهدی مغایر با

۵- ایده اولیه نظام قانون‌گذاری

۶- بیانات مقام معظم رهبری

تعهدات سایر قوانین برای اشخاص حقیقی، شرکت‌ها و مقامات اجرایی ایجاد نمی‌کنند. قوانین جدید، تکرار مفاد قوانین قبلی و تعهدات ناشی از آن یا در تعارض با آن و یا سبب ابهام در مفاد قوانین و تعهدات ناشی از آن‌ها نمی‌شود. در هر صورت قانون جدید با نسخ صریح یا ضمنی تعارض و تکرار در قوانین را ریشه‌کن کند.

حتی اگر قوانین با یکدیگر ناسازگاری و تعارض نداشته باشند، باید از گوناگونی غیرضروری میان مواد قوانینی که محتوایی کم و بیش یکسان دارند، پرهیز کرد؛ چرا که از مهم‌ترین هدف‌های قانون گذاری هماهنگی میان قوانین و پرهیز از کار عبث و بیهوده است.

## ۶- ثبات و پایداری

تغییرات مکرر در قانون و ناپایداری آن از جمله مشکلات قانون گذاری است. به سبب قابل پیش‌بینی نبودن ماندگاری و ثبات قانون، روند و رویه‌های زندگی مردم نیز از این بی‌ثباتی تأثیر می‌پذیرند. لذا در نظام قانون گذاری می‌بایست از تغییرات مکرر و سریع در قانون و تا حد امکان از قوانین موردی و برای فواصل زمانی کوتاه اجتناب کرد. قانون می‌بایست قابل ماندگاری باشد.

## ۷- قابلیت اعمال و اجرا

قانون باید قابلیت اجرا داشته و قابلیت پیروی از قانون برای مردم و شهروندان را در بطن خود داشته باشد. اگر قانون برای شهروندان یا اشخاص حقوقی و مقامات اجرایی قابلیت پیروی نداشته باشد، هم منصفانه نیست و هم فایده عملی ندارد. برای انطباق قانون با اسناد بالادست موازین شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران مراجع مشخصی معین شده است. اما برای تشخیص قابلیت اجرایی قانون، سازوکار معینی وجود ندارد. به عبارت دیگر قانون اساسی در این رابطه ساکت است. به نظر می‌رسد با توجه به اصل «۱۱۳» قانون اساسی که رئیس‌جمهور را مسئول اجرای قانون اساسی می‌داند و از سوی دیگر، رئیس‌جمهور به سبب مسئولیت اجرایی، نسبت به محدودیت‌ها و موانع اجرای قانون و پیروی از آن توسط مردم، اشخاص حقوقی و مقامات اجرایی آگاهی بیشتر و بهتری دارد، به رسمیت شناختن حق اعتراض نسبت به چنین قوانینی برای رئیس‌جمهور خلاف قانون اساسی قلمداد نمی‌شود.

## ۸- کار آیی

یک قانون ممکن است قابل اجرا و اعمال باشد. شهروندان، اشخاص حقوقی و مقامات اجرایی نیز از آن پیروی کنند، اما در عین حال کارا نباشد. برای مثال اگر قانون مبارزه با مواد مخدر یا قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، هر نوع قاچاق را ممنوع کند، اما افراد بتوانند به راحتی این کالاها را به طرق مختلف و در مکان‌های مختلف به دست بیاورند، قانون مذکور کارایی نخواهد داشت.

## ۹- ساده، روشن و شفاف<sup>۷</sup>

ساختار قانون و زبان آن باید تا حد ممکن ساده، روشن و شفاف باشد. ارتباط قوانین با یکدیگر نیز باید از همین منظر پیروی کند. «شفاف» به معنای سهولت فهم یا قابلیت درک است. همچنین این اصطلاح به معنای دوپهلو نبودن یا عدم ابهام است. برای آن که یک سند به عنوان سندی واضح و شفاف وصف شود، نه تنها باید فهم آن برای مخاطبانش میسر باشد، بلکه همچنین باید پیام یکسانی را برای کسانی که آن را می‌خوانند در بر داشته باشد.

شفافیت در پیام‌های قانون‌گذاری، از دو نقطه نظر مورد بررسی قرار می‌گیرد: یکی شفافیت در نظام حقوقی به مثابه یک کل و دیگری شفافیت در مصوبات خاص ارزیابی شده به عنوان مصوباتی منفرد.

نظام حقوقی یک حکومت شامل انواع مختلفی از مصوبات است که به سطوح مختلف تقسیم می‌شود و بدین ترتیب سلسله مراتبی از هنجارها را تشکیل می‌دهند.

شفافیت در قانون به عنوان یکی از اجزای نهاد حقوقی، به شفافیت هریک از مصوباتی بستگی دارد که تشکیل دهنده نظام حقوقی است. یک ساختمان با کیفیت بالا نمی‌تواند از مصالح با کیفیت پایین ساخته شود. کمیت مصوبات، نظام استفاده شده برای ساماندهی آن‌ها و ارتباط ایجاد شده بین آن‌ها، همه نقشی قاطع ایفا می‌کنند؛ درست مانند آجرهایی که چیده می‌شوند و با روی هم قرار گرفتن به کیفیت بنا کمک می‌کنند.

## ۱۰- دسترسی آسان عموم به قانون

حکم مشهور جهل به قانون رافع مسئولیت نیست، متضمن این حق است که همه اعضای جامعه بتوانند نسبت به قانون و قواعدی که معتبر هستند و در خصوص محتوای آن قوانین و قواعد به منظور تبعیت از آنها آگاهی و کسب اطلاع نمایند. برای این که این حق اعمال شود، قانون نه تنها باید برای عموم قابل دسترسی باشد، بلکه باید به

۷- ر.ک قانون واضح، جرارد کاسیگانک؛ ترجمه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۱

شیوه‌ای بیان شود که به اندازه کافی برای فهم مناسب توسط افرادی که از آن متأثر می‌شوند، واضح باشد. لذا لازم است قوانین همیشه همراه با یک گزارش توجیهی معتبر منتشر شوند، تا ملاحظات مورد نظر در مورد قوانین را توضیح دهند؛ دفترچه‌های راهنمایی برای غیرمتخصصان تهیه و در دسترس آن‌ها قرار گیرد.

قوانین، صرفاً به شرط این که در شکل مناسب منتشر شوند، تبعیت و پیروی از آن برای افراد، شرکت‌ها، نهادها و مقامات لازم‌الاتباع است. اگر حکومت از ارائه قوانین به مخاطبانش خودداری کند، نمی‌تواند از شهروندانش تبعیت از آن را انتظار داشته باشد. این امر یک اصل به رسمیت شناخته شده در حاکمیت قانون است. شکل و شرایط انتشار قانون یکی از موضوعات بسیار مهم در اعتبار قانون محسوب می‌شود. قانون می‌تواند یک پدیده زنده تلقی شود، بدین معنی که دائماً مصوبات به وسیله برخی اصلاحات تغییر می‌یابند و برخی دیگر به موجب قانون جدید نسخ و جایگزین می‌شوند. این تغییرات که در برخی موارد با تعدد فراوان صورت می‌گیرد، دسترسی به قانونی را که لازم‌الاجرا است را برای مردم با دشواری مواجه می‌سازد.

در این ویژه‌نامه در تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و در راستای انجام وظایف، به خصوص پاسخ‌گویی به مطالبات جدی مقام معظم رهبری، مجموعه حاضر بخشی از مباحث و مستندات فرایند تنظیمی از ایده اولیه تا پیشنهاد نهایی بحث‌ها و جلسات کارشناسی است که سعی نموده آسیب‌ها، چالش‌ها، ابهام‌ها و نقاط قوت و ضعف را در همه حوزه‌ها و شقوق مختلف رصد، تحلیل و راه‌کار ارائه نماید.

بخش‌های مختلف این ویژه‌نامه چالش‌ها و آسیب‌شناسی وضع موجود نظام قانون‌گذاری، کثرت قانون، فقدان سلسله مراتب قوانین و مقررات، حدود و صلاحیت و قلمرو بررسی وضع مصوبات لازم‌الاجرا، اولویت‌های قانون‌گذاری و سازوکارها مورد بررسی واقع شده است.

قوای سه‌گانه و شورای نگهبان موظف به ارائه برنامه زمان‌بندی در تحقق این سیاست‌ها شده‌اند. با این وجود انتظار می‌رود جامعه دانشگاهی و پژوهش‌گران با نقدها و نوشته‌ها و بیان خود در تبیین ابعاد مختلف سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، به تحقق و عینیت‌بخشی به رعایت ویژگی‌های قانون ارتقای نظام قانون‌گذاری کمک نمایند.