



پژوهشکده مجازی حقوق

تجارت و صنایع  
سازمان اسناد و کتابخانه ملی



گزارش پژوهشی

اصلاح نظام قانونگذاری در ایران

آسیب ها و راهبردهای اصلاح نظام قانونگذاری (مبنی بر بیانات مقام معظم رهبری)



شماره مسلسل: ۹۱۰۷۲۹۰۰۱

تاریخ: ۹۱/۰۷/۲۹

---

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



عنوان گزارش:

آسیب‌ها و راهبردهای اصلاح نظام قانونگذاری جمهوری

اسلامی ایران

مبتنی بر بیانات مقام معظم رهبری (حفظه الله)

نام گروه: حقوق عمومی

کارشناس: سید محمد مهدی غمامی

ناظر علمی: سید حجت اله علم الهدی

ویراستار تخصصی: محمد نیک فرجام

واژگان کلیدی:

شماره مسلسل: ۹۱۰۷۲۹۰۰۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۰۷/۲۹





## فهرست

مقدمه:	۴
فصل اول: مراجع قانونگذاری	۶
الف) تشتت مراجع	۶
ب) صلاحیت وضع قاعده و فهم موضوع	۷
فصل دوم: فرآیند چهارگانه قانونگذاری	۹
الف) قبل از قانون نوشتن	۹
ب) وقت وضع قانون	۱۲
ج) وقت نگارش مصوبات وضع شده	۱۴
د) وقت اجرای قانون	۱۵
اول: درک قانون برای مجریان و مردم	۱۵
دوم: ارزیابی قانون	۱۶
فصل سوم: اصول شکلی قانونگذاری	۱۷
الف) عدم شمول قوانین	۱۹
ب) استثناء زدگی قانون	۲۰
جمع بندی	۲۲
منابع و مآخذ	۲۳





## اصلاح نظام قانونگذاری در ایران

### آسیب‌ها و راهبردهای اصلاح نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر بیانات مقام معظم رهبری (حفظه الله)

مقدمه:

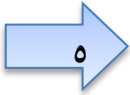
قانون به مفهوم اعم در واقع سندی است که مراجع ذیصلاح یک کشور حق وضع آنرا در قالب یک قاعده حقوقی دارند و بر اساس آن نهادها و سازمانها بوجود می‌آیند و عملکرد و رفتارهای اشخاص مختلف سامان داده شده و هدایت می‌شود تا نظم و رفاه عمومی در جامعه حاکم، و امکانات توسعه و پیشرفت و تأمین منافع ملی فراهم آید.

نظام قانون گذاری ما که شامل مراجع و متون قانونی مشتت است دچار وضعیت بغرنج و حادی شده است<sup>۱</sup> که به نظر می‌رسد سامان دهی به آن صرفاً از طریق سیاست های کلی به عنوان ابزاری هدفگذار و استانداردساز ممکن است. در واقع سیاستهای کلی قانونگذاری می‌خواهد ساماندهی عمومی در نظام قانونگذاری کشور مستقر نماید تا آسیب‌های عمده کنونی شامل عدم شفافیت، بی‌عدالتی<sup>۲</sup>، بی‌انضباطی و بی‌نظمی ناشی از

<sup>۱</sup> - بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۶۷/۶/۲۰): در حال حاضر، ما قوانین متناقض و خلاف شرع و مبهم داریم. آنچه که خلاف شرع است، اعتبار ندارد. ملاک قانون، شرع است.

<sup>۲</sup> - بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۷۷/۱۲/۴): آن جایی که در حدود اختیارات قانونی من است، اقدام می‌کنم. یعنی به آن سیاستگذاری اول اکتفا نمی‌کنم؛ لیکن هیکل کار، سیاستگذاری است. سیاست همین برنامه‌ی دومی را که الان تقریباً در حال تمام شدن است و امسال، سال آخر یا ماقبل آخر آن است، ما قبلاً ابلاغ کردیم؛ یعنی سیاست تأمین «عدالت





ناکارآمدی<sup>۳</sup> و عدم جامعیت قانون و مقررات عمومی به حداقل ممکن برسد. ما به دنبال یک قانون خوب هستیم.<sup>۴</sup> چرا که فصل الخطاب بودن<sup>۵</sup> و قاطعیت قانون در خوب بودن قانون نهفته است. پس هدف این است و سیاست‌ها باید به این هدف جامه عمل بپوشانند. در این مقاله قصد داریم تا ضمن تبیین آسیب‌ها و کاستی‌های جدی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، بطور اجمالی به اصول و شاخص‌های<sup>۶</sup> کلی قانونگذاری خوب با مد نظر قراردادان رهنمودهای مقام معظم رهبری بپردازیم. و البته می‌دانیم پرداختن به این موضوع می‌تواند بسیار مفصل‌تر و دقیق‌تر صورت گیرد ولی تطویل بحث خود مانع دریافت سریع چالش‌ها و کاستی‌ها می‌شود و در این

اجتماعی؛ همین مسأله‌ای که شما به آن اشاره کردید؛ یعنی عدم پیدایش طبقات جدید و کاهش دادن فاصله‌ی طبقات. ما این سیاست را هم به دولت و هم به مجلس ابلاغ کردیم. البته وظیفه‌ی مجلس، قانونگذاری است؛ وظیفه‌ی دولت، اجراست.

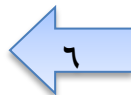
<sup>۳</sup> - پیام مقام معظم رهبری ۱۳۹۱/۳/۷: «قانون باید کارآمد، روزآمد، شفاف، معطوف به نیازهای عمومی و تأمین‌کننده‌ی منافع ملی باشد.»

<sup>۴</sup> - بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۸۷/۳/۲۱): «قانون باید جامع باشد، باید کامل باشد، باید ماندگار باشد، باید کارشناسی شده باشد، باید گره‌گشا باشد، باید ناظر به مشکلات زندگی مردم باشد. نمی‌گوییم قانونی که برای کوتاه‌مدت یک گره‌ای را باز می‌کند، لازم نیست، چرا؛ بعضی از قوانین هست که یک گره کوتاه‌مدت را باز می‌کند، چاره‌ای هم نیست، بایستی این قانون گذاشته شود - اینجور قوانین هم داریم - لیکن طبع اکثری و طبیعی قوانین این است که ماندگار، قابل تطبیق با شرایط گوناگون، مفید، صریح، شفاف و غیر قابل تأویل باشد؛ در چارچوب همان حدود و اختیاراتی که قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی معین کرده.»

<sup>۵</sup> - پیام مقام معظم رهبری ۱۳۹۱/۳/۷: «همه باید قانون را فصل الخطاب بدانند.»

<sup>۶</sup> - بیانات در دیدار نمایندگان مجلس نهم (۱۳۹۱/۳/۲۴): «قانون خوب»، ده تا، پانزده تا شاخص می‌شود معین کرد: به‌روز باشد، تکراری نباشد، معارض نداشته باشد، چه، چه، چه؛ اینها میشود قانون خوب.»





مجال نگارنده قصدی جز بیان موجز و اجمالی و اما دقیق و مستند مسئله مورد نظر را ندارد. و البته معیارها و اصول ماهوی نگارش قانون را به گزارشی دیگر احاله خواهیم داد و در این گزارش صرفاً به آسیب‌های شکلی و ساختاری می‌پردازیم.

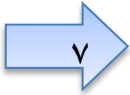
### فصل اول: مراجع قانونگذاری

اینکه چه سندی و قاعده‌ای در کشور ما برای عموم لازم الاجرا است و اینکه قانون به چه چیزی گفته می‌شود سوال و ابهامی فراگیر در نظام حقوقی ایران است. ابهامی ناشی از تعدد و تشتت مراجع متعدد وضع قاعده، که صلاحیتشان در وضع قاعده و ضرورت وضع قاعده مورد نظر ایشان، جای سوال و تردید است.

#### الف) تشتت مراجع

با وجود آنکه ظاهراً تصور می‌شود که مصوبات مجلس قانون است و هر آنچه مجلس شورای اسلامی وضع می‌کند لازم الاجرا است ولی اولاً در همین مقدار بحث شده است که مصوبات مجلس برای خود الزامی جهت رعایت اصول ماهوی قانونگذاری نمی‌بیند و ثانیاً قانون مفهومی وسیع تر از مصوبات مجلس دارد و مراجع متعدد دیگری نیز همانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی مصوباتی دارند که عملاً نسبت به مصوبات مجلس جایگاه بالاتری دارا هستند. همچنین مراجع دیگری همانند شوراهای عالی کار، شورای عالی محیط زیست، شورای پول و اعتبار، شورای عالی اداری و ... نیز مصوباتی دارند که این مصوبات نیز ارزش اجرایی گسترده‌ای دارند و حقوق و تکالیف شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. به مجموعه این مراجع باید هیئت وزیران نیز اضافه شود که





مصوبات بسیاری را در عناوین متنوعی از جمله مصوبه، مقرر، توافق‌نامه، تصویب‌نامه و مصوبات استانی وضع می‌کند.

سامان دادن به این تشتت و تعیین سلسله مراتب این نهادها و قواعدی که وضع می‌کنند از مهمترین ضرورت‌های حوزه قانونگذاری کشور به معنای عام محسوب می‌گردد. در غیر اینصورت حاکمیت قانون نمی‌تواند به نحو شایسته و واقعی بروز یابد.

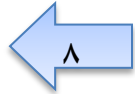
### ب) صلاحیت وضع قاعده و فهم موضوع

اولین سوال در خصوص نهادهای واضع قاعده این است که به فرض، مشکلی وجود دارد و یا نابسامانی و اختلالی عمومی گریبانگیر جامعه است، شما از کجا و بموجب چه حکم و یا قانونی خود را نسبت به موضوع محل بحث مسئول وضع قاعده دانسته‌اید؟ به عبارت دیگر ضرورت دریافت شده از سوی یک مقام حتی اگر از منظر او ضروری باشد آیا وی باید برای آن مسئله چاره اندیشی کند؟

علاوه بر این آیا او صلاحیت تخصصی و فنی ورود به موضوع را جهت کارشناسی، و ارائه بهترین و موثرترین راهکار را دارد؟ هیچ بعید نیست این مرجع صرفاً از دیدگاهی که تصور می‌کند به او مربوط می‌شود متوجه کاستی موجود شده است در حالی که مسئله مورد نظر ابعاد پیچیده دیگری هم دارد. از سوی دیگر چه کسی مطالعات توجیهی ورود به بحث را برای آن مرجع تضمین خواهد کرد؟ برای مثال هیئت وزیران می‌خواهد مصوبه ای را به تصویب برساند؛ چه نهادی باید بررسی‌های تخصصی شامل بررسی صلاحیت هیئت وزیران برای وضع قاعده، ضرورت تصویب قاعده، قالب و اصول نگارش مصوبه و ... را انجام داده و به اطلاع هیئت وزیران برساند؟ متأسفانه در ایران نهاد وضع قاعده ملزم به انجام مشورت نیست.







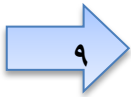
البته این مشکل به نحو حادثی برای مجلس شورای اسلامی وجود دارد؛ چرا که نمایندگان می‌توانند رأساً و به‌شخصه یک طرح نوشته و به‌همراه چهارده امضای دیگر پیشنهاد یک قانون دهند. سوال اینجا است که آیا آنها از مشورت الزامی یک نهاد متخصص بهره‌برده‌اند؟ آیا طرحی که آنها نوشته‌اند ضرورت و نیاز خاصی را تأمین می‌کند؟ آیا قواعد موجود نمی‌توانند آن مسئله را حل کنند و نیاز به قاعده‌ای جدید و پیچیده‌تر کردن قواعد است؟ این قاعده چه قواعدی را نسخ و بدون اثر می‌کند؟ آیا اصلاً این قاعده قابلیت اجرا دارد؟ مخصوصاً اینکه مجلس نمی‌تواند طرح دارای بار مالی را تصویب کند. آیا طرح مزبور اصول حقوقی از جمله ابتناء بر موازین اسلامی و قانون اساسی را رعایت کرده است؟ این دقت‌ها ایجاب می‌کند که هر مرجعی حتی مجلس بی‌نیاز از آن نباشد که:

اولاً اعضای آن همگی از اصول قانونگذاری مطلع باشند و بدانند چه قواعدی را باید در مسیر وضع قاعده رعایت کنند و این محتاج الزام و آموزش است. الزام در مرحله انتخاب یا انتصاب و آموزش در مرحله انجام خدمت.

ثانیاً مرجع وضع قاعده الزاماً باید قبل از تصویب قاعده، از مشورت یک نهاد کارشناسی بهره‌بربرد.

در غیر اینصورت مواجه با تورم قوانین بی‌خاصیت و متعارض خواهیم شد که در مرحله عمل نیاز به مسکوت کردن و بازگشتن برای وصله‌پینه دارد؛ همانطور که قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه که امروز حاکم است دارای مفاد متعارض، تکراری و غیر حقوقی متعددی است که عملاً مجری را به تشویش انداخته و ناظران بیرونی را به تعجب واداشته است. برای مثال مقایسه ماده (۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه با بند (ت) ماده (۲۲۴)، و یا بند (ج) ماده (۲۱۶) با بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه نشان از





ضعف قانونگذاری در کشور دارد، طوریکه حکمت قانونگذار را زیر سوال برده است.

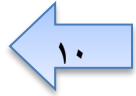
## فصل دوم: فرآیند چهارگانه قانونگذاری

### الف) قبل از قانون نوشتن

اولین الزام قبل از نگارش و وضع قانون به خود نمایندگان و سیستم قانونگذاری برمی گردد؛ گرچه قصد نداریم بیش از مطالب بخش اول به نحو عمده به آن پردازیم، ولی بدون شک قانونگذار غیر متخصص توانایی نگارش و تصویب قانون خوب را ندارد، چنانکه اگر هم مکانیزم قانونگذاری فرآیند صحیحی را طی نکند نمی توان توقع قانون خوب را داشت. برای همین اولاً باید شرایط منتخبین قانونگذاری را تدقیق کنیم<sup>۷</sup> و سپس در یک بازه زمانی آنها را با اصول قانونگذاری صحیح آشنا نماییم. یعنی یکباره یک فرد تازه کار وارد فرآیند قانونگذاری نشود و در ثانی نمایندگان دارای سابقه نیز با اصول و استانداردهای قانونگذاری آشنا شوند و مهمتر آنکه یک نهاد نظارتی (شورای نگهبان و مجمع تشخیص در صورت سیاست شدن این استانداردها) به کار بستن این اصول را تضمین نماید.

<sup>۷</sup> - بیانات مقام معظم رهبری ۱۳۸۶/۱۲/۲۲: «باید ما هوشیار باشیم؛ آحاد ملت باید هوشیار باشند. نماینده‌ی متدین، امین، طرفدار عدالت، مخالف با فساد، طرفدار حقوق محرومین، پایبند به مبانی اسلام و ارزشهای اسلامی و خط امام؛ یک چنین نماینده‌ای را بفرستند مجلس؛ آنوقت مجلس مقتدر خواهد شد، عزتمند خواهد شد. تشخیص این برای همه البته آسان نیست، ولی باید تحقیق کرد، باید به آدمهای مطلع، آدمهای خبره، آدمهای مطمئن مراجعه کرد.»

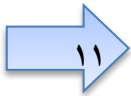




۱- اولین هدف از قانونگذاری رسیدن به هدف مورد نظر کشور است. در واقع «مجلس قوه‌ی مفکره‌ی کشور است. فکر در لباس قانون تجلی میکند، بعد در سراسر وجود کشور سریان و جریان پیدا میکند. چیزی که دائم باید در نظر باشد، این است که ببینیم فکر این قوه‌ی مفکره اولاً نسبتش با ارزشهای اساسی انقلاب چیست - چون این شاخه‌ای روئیده بر بدنه‌ی عظیم و قد کشیده و مستحکم انقلاب است دیگر - ثانیاً نسبتش با جامعه، با مشکلات کشور و با نیازهای مردم چیست. یک نگاه به مبدأ، یک نگاه به انتها؛ یک نگاه به خاستگاه، یک نگاه به هدف؛ این باید روشن باشد. اگر این شد، آن وقت قوانین، هم اصیل خواهد بود، درست خواهد بود، صحیح خواهد بود، هم کارآمد خواهد بود. اگر اولی نباشد، قانون مثل شاخه‌ی از درخت بریده است؛ اصالت خود را از دست خواهد داد و دیگر قانون اصیلی نیست. اگر دومی نباشد، قانون اصیل است، مشروعیت دارد، اما مقبولیت ندارد. اگر منطبق بر خواسته‌های جامعه و نیازهای فوری و به‌روز و نیز نیازهای بلندمدت جامعه نباشد، آن وقت دیگر مقبولیت نخواهد داشت به حسب هر مقداری که در آن جهت کمبود دارد. این یک نکته است که باید در نظر باشد.» (مقام رهبری ۱۳۸۸/۴/۲)

بر این اساس اولین هدف قانون تأمین اهداف شارع مقدس است چرا که هدف گذاری او سعادت و مصلحت انسان را تأمین می کند. به این ترتیب قانون باید نیازهای عمومی جامعه را در قالب مشروع برآورده سازد. «قانون و اجرا بایستی با معیارهای خدایی و با مقررات





الهی باشد؛ یعنی با احکام اسلامی یا با احکام مشخص یا با کلیات و آنچه که از اسلام دانسته شده و فهمیده شده است، منطبق باشد و معارض نباشد. افرادی هم که مجری هستند، مشخصات و خصوصیتی دارند؛ باید عادل باشند، فاسق نباشند - خصوصیتی که در قانون اساسی ما متجسد شده - و قانون اساسی هم همان شکل اجرایی و دالان عبور به سمت آن چیزی است که ولایت الهی برای ما ترسیم می‌کند.» (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۷/۳/۲۱)

۲- قانون در واقع یک الزام است در نتیجه باید ضرورتی محتمل و عمومی وجود داشته باشد که یک قاعده الزام آور در خصوص آن وضع شود. به این ترتیب ممانعت از رفتارهای خطرناک و مضر و یا رسیدن به یک هدف (عدالت و پیشرفت) به عنوان مقصود وضع قانون الزامی است.<sup>۸</sup> به علاوه آنکه اگر در حالت عادی جامعه و یا گروه هدف خود از آن خطر جلوگیری می‌کنند و یا موجب تأمین هدف هستند وضع قانون نه تنها ضروری نیست بلکه موجب تورم حجم قوانین می‌شود. نکته دیگر آنکه باید قانون مصداق و امکان اجرایی کردن داشته باشد. برای مثال مجازات یک عمل شایع میان

<sup>۸</sup> - بیانات مقام معظم رهبری ۱۳۹۱/۳/۷: «قانون باید کارآمد، روزآمد، شفاف، معطوف به نیازهای عمومی و تأمین‌کننده‌ی منافع ملی باشد. در دهه‌ی پیشرفت و عدالت، همه‌ی قوانین باید به تحقق این دو شاخص عمومی کمک کند و با نگاه بلندمدت، گستره‌ای هرچه طولانی‌تر و پهناتر داشته باشد. اولویت‌های کشور باید احصاء شود و جایگاهی شایسته را در اهتمام به قانون‌گذاری بیابد.»





مردم گرچه ممکن است دفع خطری را دنبال کند ولی به دلیل چالشهای اجتماعی - فرهنگی امکان اجرایی شدن ندارد و یا بیش از این، اجبار یک دستگاه به هزینه کردن بیش از بودجه سالیانه اش حتی به یک هدف مطلوب، ممکن نیست.

۳- با احراز وجود ضرورت، باید دید تا قانون دیگری وجود ندارد که این ضرورت را برآورده کرده باشد. شاید سابقاً یک قانون مناسب وجود داشته باشد و یا اگر کمی اصلاح شود همان قانون بتواند موثر و مناسب باشد.

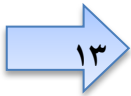
اگر ضرورتی محتمل مبتنی بر نیازهای عمومی و اهداف نظام از نظر علمی احراز شد و هیچ قانون مناسب و موثری نداشتیم، باید کارشناسانه، با رعایت قانون اساسی و موازین اسلامی (اصل ۹۸) پیشنهاد وضع یک قانون را داد.

### ب) وقت وضع قانون

با پیشنهاد وضع قانون، باید با اشراف کامل از وضعیت موجود و هدف مطلوب اقدام به قانونگذاری کنیم. تمام کلمات یک قانون دارای بار معنایی خاصی هستند، در نتیجه برای تمامی جوانب یک موضوع، باید با توجه از کلمات حقوقی مناسب استفاده نمود. قانون نباید از یک حکم کلی برخی مصادیق را استثناء کند و یا با ابهام و مسامحه از کنار آنها عبور کند.<sup>۹</sup> این ابهامات و فقدان شفافیت هم می تواند دستاویز بی عدالتی و خروج از حکم قانون گردد و هم به جهتی که احتمال می رود ابهام آن بواسطه نفوذ

<sup>۹</sup> - بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۸۷/۳/۲۱): «لیکن طبع اکثری و طبیعی قوانین این است که ماندگار، قابل تطبیق با شرایط گوناگون، مفید، صریح، شفاف و غیر قابل تأویل باشد.»





برخی افراد برای ایجاد یک رانت تعبیه شده باشد قانون را مسخ می کند؛ یعنی قانون را به عنوان یک ابزار استقرار عدالت به قانون بی عدالتی بدل می کند چنانکه ممکن است این لقاء رانت بی پرده نیز صورت گیرد و اساساً یک قانون به انگیزه ایجاد رانت وضع گردد.<sup>۱۰</sup>

باید در نظر داشت که قبل از این قانون نیز قوانین دیگری نیز نگاشته شده است و باید برای رسیدن به هدف مورد نظر تمام قوانین ناظر به مسئله را بررسی و در صورت لزوم اصلاح کرد. یعنی غیر از دقت بر روی کلمات یک قانون، باید به کل یک قانون و حتی کل قوانین موجود در آن حوزه هم دقت نمود تا یک نظم منطقی بر موضوع قانون بطور جامع و شفاف حاکم شود. چنانچه دیگر به یک قانون یا بخشی از آن نیازی وجود ندارد بطور صریح بیان شود که کدام قوانین و مواد حذف شده اند. نه اینکه آن را به هوش مخاطب واگذار کنیم آن چنان که در انتهای بسیاری از قوانین آورده شده «قوانین معایر با این قانون نسخ می شوند». این خود یک تحقیق نافرجام و بی نتیجه برای مراجعه کنندگان به قانون است تا هر کسی از ظن خود یک برداشت متفاوت کند.

<sup>۱۰</sup> - بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۸۷/۳/۲۱): «قانون تحت تأثیر نفوذ این و آن هم نباید قرار بگیرد. ما در مجالس قانونگذاری دنیا شنیدیم - شاید حالا یک مواردی هم در بین خودمان دیده شده است، نمی توانیم بکلی بگوییم نبوده است - که گاهی برای اینکه منفعت یک کسی یا یک کسان معدودی تأمین بشود، با عجله‌ی تمام یک قانونی در یک مجلسی از مجالس دنیا گذشته است و بعد که آن غرض حاصل شده است، به فاصله‌ی مدت کوتاهی - چند ماه - آن قانون نسخ شده! از این قبیل موارد داشته‌ایم. خیلی بایستی مراقبت کرد که قانون تحت نفوذ افراد متنفذ قرار نگیرد. این که گفته می‌شود که در جمهوری اسلامی خوب است نمایندگان محترم در تبلیغات و در تلاش‌ها و فعالیتهای انتخاباتی‌شان کمک مالی از بعضی از مراکز دارای طمع قبول نکنند، به خاطر این است»



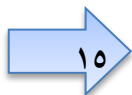


ج) وقت نگارش مصوبات وضع شده

در صحن مجلس هنگام وضع قوانین، بر روی متن و کلمات علی‌الخصوص اصلاحاتی که همان زمان اتفاق می‌افتد بطور طبیعی دقت لازم صورت نمی‌گیرد. به علاوه آنکه وقتی یک قانون وضع می‌شود ممکن است ناظر به موضوعی مشابه باشد و وضع یک قانون دیگر بطور جداگانه موجب سردرگمی و ابهام می‌شود. مشکلی که امروز از ناحیه «ماده واحده‌ها» و «قوانین اصلاحی مستقل» با آن روبرو هستیم. در نتیجه یک مطالعه کارشناسانه بعد از وضع قانون در صحن لازم است تا ضمن بررسی ویراستارانه قانون و ارتباط مواد و بخشها با هم و با کل هدف، مانع از ابهام و ایراد شود. سپس با همین دقت، نسبت این قانون با سایر قوانین تعیین شود و جای آن معلوم گردد. شاید یک قانون فصل جدیدی از یک قانون قدیمی شود و یا بین چند ماده از همان قانون قرار گیرد. البته بعد از این بررسی بیرون از صحن دوباره قانون برای تصویب کلی به مجلس برود.

مجموع این دقت‌های الزامی به ما کمک می‌کند تا اگر در یک موضوع دچار مشکل شدیم بتوانیم بفهمیم دقیقاً قانون چه گفته است و اینکه این آخرین حرف قانون است. برای مثال جزء (۶) از بند (ی) ماده (۸۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه، فارغ از ابهامات بسیار خود ماده (۸۴)، سرشار از ابهام است. این جزء اداره صندوق توسعه ملی را مشمول قوانین حاکم بر نهادهای عمومی غیر دولتی می‌داند. حالا اگر فرض کنیم که این صندوق کاملاً دولتی؛ مثلاً غیر دولتی است، چه قوانینی بر این نهادها حاکم هستند؟ تعریف این نهاد را سال ۱۳۶۴ «قانون محاسبات عمومی کشور» در ماده (۵) انجام داد ولی در سال ۱۳۸۶ ماده (۳) «قانون مدیریت خدمات کشوری» تعریف مذکور را اصلاح کرد و به صراحت ماده (۱۲۷) قانون مزبور تمامی قوانین عام و خاص سابق را ملغی نمود. با این وجود ماده





۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری اذعان به وجود نوعی از نهادهای عمومی غیردولتی می‌کند که با تعریف ماده (۳) انطباق ندارد. بعد از این همه باز ماده (۲۲۲) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹، در خصوص شمول خودش به هر دو قانون ناسخ و منسوخ با هم اشاره می‌کند یعنی چند قانون با تعاریف مختلف، هر کسی هر کدام را خواست انتخاب کند!

### د) وقت اجرای قانون

در نظام قانونگذاری ما طبق ماده (۱) اصلاحی قانون مدنی (مصوب ۱۳۷۰/۰۸/۱۴)، مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضاء و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید. و بر اساس ماده (۲) اصلاحی (۱۳۴۸/۰۸/۲۹) همین قانون، قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجرا است مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد. با این وجود با دو مشکل اساسی در اجرای قوانین روبرو هستیم:

#### اول: درک قانون برای مجریان و مردم

همانطور که در بخشهای قبل توضیح دادیم قانون به زبان حقوقی نوشته می‌شود؛ یعنی زبان تخصصی، که نیازمند اشراف لازم است. به علاوه آنکه قانون نویسی ما دچار مشکلات عدیده ناسخ و منسوخ و عام و خاص و عبارات ابداعی (همانند مستلزم ذکر نام، مستلزم ذکر قانون و ...) و مبهم بسیاری نیز می‌باشد. به این ترتیب اگر فرض کنیم مجری و شهروندان قانون را در دست داشته باشند امکان درک مشترک از یک قانون به سادگی حاصل نمی‌شود. مخصوصاً آنکه در ذینفع بودن مخاطب قانون نیز همواره







در برداشتی که از قانون می دهد اعم از اینکه دولتی باشد یا غیر دولتی بسیار موثر است.

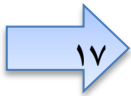
نکته مهم دیگر مسئله دسترسی شهروندان به قانون [به مفهوم عام] است. شهروندان بر اساس «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۸/۰۵/۳۱) ذیحق هستند تا به تمامی اطلاعات و اسناد موجد حق و تکلیف دسترسی پیدا کنند (تبصره ماده ۵ و ماده ۱۱). با این وجود چنین مصوبه ای کافی نیست، بلکه باید سامانه های معینی دسترسی آنها را در هر زمان و به نحو تفصیلی و توضیحی به قوانین فراهم کنند. این حق شهروندی آنها است چنانکه اصل شصت و نهم با توجه به امکانات زمان خودش و البته صرفا در مورد مجلس بیان می دارد: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود...».

## دوم: ارزیابی قانون

یکی از مهمترین و جدی ترین مشکلات قانونگذاری ما عدم ارزیابی قوانین در تحقق اهداف و غایات مورد نظر قانونگذار است. یک سوال کلی که معمولا بعد از تصویب قانون فراموش شده می ماند این است که قانون مورد نظر به چه میزان توانسته است اهداف و خواسته های مورد نظرش را تأمین کنند. این سوال فارغ از سوالی است که در مورد حسن اجرای قانون می شود. چرا که ممکن است یک قانون به نحو صحیحی انجام شود ولی موثر و کارآمد نباشد.<sup>۱۱</sup> ارزیابی قانون که در گزارشی مجزا به آن پرداخته خواهد شد به این مسئله جدی و مغفول می پردازد. مسئله ای که در گام

<sup>۱۱</sup> - پیام مقام معظم رهبری ۱۳۹۱/۳/۷: «قانون باید کارآمد، روزآمد، شفاف، معطوف به نیازهای عمومی و تأمین کننده ی منافع ملی باشد.»





چهارم، مورد بی مهری قرار گرفته است. این سوال بطور ویژه در مورد بسیاری از قوانین بی پاسخ مانده است، حتی قوانینی که ظاهراً چنین پاسخهایی برای آنها الزامی بوده است. همانند قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن که از قوانین عمده و اساسی کشور محسوب شده و به صورت آزمایشی تصویب و همواره مورد تمدید و تنفیذ مقطعی قرار گرفته اند.

### فصل سوم: اصول شکلی قانونگذاری

از مهمترین ویژگی های قانون این است که هر حکمی را که صادر می کند نوعی و عام الشمول باشد؛ یعنی نسبت به تمامی افراد موضوع خود بدون هیچ استثنائی حکم صادر کرده و آنها را به تمام دربرگیرد. به همین دلیل گفته می شود قانون ناگزیر از نوعی بودن و احتراز از مصداقی و بخشی شدن است. امری که قصد داریم در این فصل به آن بپردازیم.

بدون تردید زندگی شهروندان یک کشور و البته سایر اشخاص غیر تبعه به شدت تحت تأثیر قوانین و مقرراتی است که قانونگذار وضع می کند و بدینوسیله زندگی فردی و اجتماعی افراد را خواسته یا ناخواسته (تبعات قانون) راهبری می کند. علاوه بر این قانونگذاری تربیت اجتماعی - فرهنگی مردم را رقم می زند (مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس ۱۳۸۸/۴/۳)<sup>۱۲</sup> در نتیجه همانقدر که قانون برای مردم باید امنیت و

<sup>۱۲</sup> - قانون جنبه‌ی الزام‌آور و حاکمیتی و ولایتی دارد. شما با قانون دارید اعمال ولایت میکنید بر جامعه، اعمال اقتدار میکنید بر جامعه؛ لذا قانون الزام‌آور است. اینها به جای خود محفوظ و درست. یعنی طرف شما در جامعه که آحاد مردم - از جمله خود شما - هستند، در





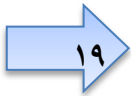
عدالت<sup>۱۳</sup> را به ارمغان بیاورد به آنها یاد می‌دهد که چگونه به پاسداری امنیت و عدالت بروند و در تأمین آن مبتکرانه و قانونمند مشارکت کنند. قانون می‌بایست به آنها زندگی جمعی عادلانه و بدون استثناء و رانت را یاد

زیر اقتدار قانون قرار میگیرند؛ قانون بر آنها اعمال ولایت میکند؛ این جنبه‌ی واضح قانون است. یک جنبه‌ی دیگری وجود دارد و آن، تأثیر فرهنگی و تربیتی قانون در جامعه است. هر قانونی که شما بگذارید، ولو به حسب ظاهر این قانون ارتباط با مسائل تربیتی و فرهنگی هم ندارد - یک قانون اقتصادی فرض بفرمائید - این یک اثر مستقیم یا غیر مستقیم فرهنگی و اخلاقی و تربیتی بر روی مردم دارد. رفتارها و خلقیات و تربیتها اثر متقابل دارند؛ هم اخلاق در رفتار تأثیر میگذارد، هم رفتار بر اخلاق تأثیر میگذارد. شما ببینید: «ثم کان عاقبه الّذین اسأوا السوء». کار بد که میکنیم، روی دل ما اثر میگذارد، روی اخلاق ما اثر میگذارد، گاهی روی برداشتها و تلقی‌های ما اثر میگذارد؛ دل‌بستگی که پیدا میکنیم، این دل‌بستگی روی ذهنیات ما اثر میگذارد. اعمال و رفتار از یک طرف، و اخلاق و تربیت از یک طرف؛ اینها تأثیر متقابل دارند.

قانون هم همین جور است دیگر. شما هر قانونی بگذارید، مربوط به حمل و نقل جاده‌ای باشد، مربوط به گمرک باشد، مربوط به اقتصاد باشد، مربوط به سیاست خارجی باشد، هرچه باشد، یک آثار تربیتی و اخلاقی هم دارد؛ به این جنبه از قانون توجه بشود. اگر ما قانونی میگذاریم که روح قانون‌پذیری را در مردم تقویت میکند، این خوب است؛ اگر بعکس، قانونی میگذاریم که روح قانون‌شکنی و بی‌اعتنائی به قانون را در مردم به وجود می‌آورد - ولو به طور غیر مستقیم - این مرجوح است. اگر قانونی میگذاریم که روح قناعت را در مردم تقویت میکند، این خوب است؛ اگر بعکس، روح اسراف را در مردم تقویت میکند، این بد است. اگر روح دینداری را در مردم تقویت میکند، این خوب است؛ اگر روح لاپالایی را در مردم تقویت میکند، این بد است. به این جنبه توجه کنید: تأثیر متقابل حقوق و اخلاق؛ ملازمات مسائل حقوقی و مسائل اخلاقی. اینها مسائل بسیار مهمی است. (مقام معظم رهبری ۱۳۸۸/۴/۲)

<sup>۱۳</sup> - بیانات مقام معظم رهبری ۱۳۸۷/۱۱/۱۳: «قانون باید بتواند از حقوق ضعفا دفاع کند، و الاً قانونی که پولداران را پولدارتر کند، قانون مملکت اسلامی نیست. قانون باید بتواند گره‌ها را باز کند و به درد دل قشرهای محروم برسد.»





دهد به نحوی که آنها باید در مسیر قانون خوشبختی های خود را دنبال کنند و به دنبال در های پستی و مصلحت اندیشی های شخصی نباشند.

### الف) عدم شمول قوانین

از مسائلی که نظام قانونی ما از آن رنج می برد فقدان مهندسی و نقشه راه است. به این ترتیب که اغلب اوقات قانونگذار بطور دقیق جایگاه خود را در خصوص قوانین و مقررات جاری و نحوه ارتباط و نسبت آنها با هم نمی داند و گهگاه نیز بطور بخشی اقدام به مصلحت سنجی می کند و به این ترتیب موجب «عدم شمول قانونی» نسبت به موضوعات، نهادها و اشخاص متفاوت می شود. قانونگذار باید سعی در عام الشمول کردن قانون بدون مصلحت نگری بخشی داشته باشد.<sup>۱۴</sup> گرچه متأسفانه برخی دستکاری ها در حوزه شمول قانون با سوء نیت رخ می دهد<sup>۱۵</sup> و البته بخش عمده ای از آن ناشی از فقدان اشراف قانونگذار نسبت به قوانین موجود و اصول

<sup>۱۴</sup> - نمایندگان محترم در قانونگذاری‌ها نگاهشان به کل کشور باشد. البته مصلحت منطقه‌ی خودشان را حتماً باید در نظر بگیرند - شکی نیست - لیکن آن مصلحت بایستی داخل بشود در مجموعه‌ی نگاه به کل کشور؛ و آلاً اگر قرار باشد که نماینده‌ی شرق برای شرق کار کند، ولو برعلیه غرب؛ نماینده‌ی غرب به نفع غرب کار کند، ولو برعلیه شرق، اینکه نمیشود. نماینده‌ی شرق بودن یا نماینده‌ی شمال بودن یا نماینده‌ی جنوب بودن خاصیتش این است که در وضع قانون، نیاز آن منطقه را شما میدانید و در قانون دخالت میدهید، نه اینکه قانون را فقط برای آن منطقه مینویسید؛ قانون برای همه است. این، نگاه عام به کشور در باب قانونگذاری. (مقام معظم رهبری ۱۳۸۷/۴/۲)

<sup>۱۵</sup> - نماینده‌ی مجلسی که با پول فلان شرکت و فلان کمپانی و فلان ارباب و فلان پولدار توی مجلس بیاید، مجبور است آنجائی که آن‌ها لازم می‌دانند، قانون جعل کند، قانون بردارد، توسعه و تزیین در قانون بکند. این نماینده به درد مردم نمی‌خورد. (مقام معظم رهبری ۱۳۹۰/۱۰/۱۹)





قانونگذاری است و به این ترتیب پیشنهادات مختلف و عدم دقت مجموعه نمایندگان در دسر ساز می شود.

در متون قانونی با نهادهای عجیبی مواجه می شویم که از آن به «دستگاه های مستلزم ذکر یا تصریح نام هستند» تعبیر می شود. به این معنا که برخی دستگاه ها اساساً مشمول قوانین عمومی کشور نیستند مگر اینکه قوانین به تصریح از آنها نام ببرند. برای مثال مشمول قوانین بر «شرکت ملی نفت ایران»، «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران»، «صندوق توسعه صنایع دریایی»، «سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی» و ... مستلزم ذکر نام است؛ یعنی از قوانین عمومی پیروی نمی کنند مگر آنکه صراحتاً نام آنها در قانون ذکر شود. در اینجا وضعیت اجرای وظایف و همچنین نظارت بر امور اداری، مالی، معاملاتی، استخدامی این نهادها به دلیل اجمالی بودن قانون مربوطه آنها از هیچ قانونی پیروی نمی کند! در حالی که بطور عمده این نهادهای دولتی یا عمومی از درآمدهای کلان ملی بهره می برند به همین جهت لازم است که آنها نیز مانند سایرین مشمول قواعد کلی و قوانین عمومی باشند؛ علی الخصوص در زمینه استخدامی و مزایای شغلی که به نحو چشمگیری میان گروه های مختلف شاغلین شاهد تبعیض هستیم و البته برای یک بار قانونگذار در بند (۸۳) قانون بودجه ۱۳۹۰ با اذعان به این تبعیض ناروا بیان کرد: «هرگونه تبعیض بین مشمولین قانون یاد شده .... ممنوع است.»

### ب) استثناء زدگی قانون

از سوی دیگر شاهد آن هستیم که یا به صراحت یک نهاد از مشمول قوانین مستثنی می شود و یا عبارات قانونی به نحوی تنظیم می شود که چنین برداشتی از آن می شود. برای مثال مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «سازمان تعزیرات حکومتی» در سال ۱۳۷۳ تصویب کرد: «سازمان،





تشکیلات و عوامل نظارت و بازرسی، رسیدگی، صدور حکم و اجرای آن تجدید نظر و رسیدگی به شکایات و شرح وظایف آنها و رسیدگی و ضوابط اجرایی، مالی و استخدامی به موجب آیین نامه ای خواهد بود که به تصویب هیأت دولت می رسد...» به این ترتیب این سازمان خود را از رعایت قوانین عمومی همانند قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات، قانون محاسبات و ... مستثنی می داند. همین اتفاق در مورد صندوق توسعه ملی با وضع عبارت تفسیربردار در جزء «۶» بند (ی) ماده (۸۴) قانون برنامه توسعه پنجم افتاده است: «صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست های پولی و ارزی می باشد. آیین نامه های لازم به پیشنهاد هیأت امنای صندوق به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.» تأکید بند «الف» ماده (۱۱۲) همین قانون نیز در خصوص مناطق آزاد به این صورت است: «سازمان های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می شوند.» نکته قابل توجه در خصوص اکثر نهادهای استثناء شده این است که آنها بیش از اقتضاء شان از استثنائات استفاده می کنند و یکی از عمده ترین دلایل ناکارآمدی آنها و پرونده های متعدد قضایی مفسد اخیر اقتصادی نیز همین موضوع است.

در مجموع قانونی که اینقدر نیاز به دقت در شمول و عدم شمول داشته باشد و پر از مکانیزم ها و احکام استثناء پذیر و خاص باشد یک قانون غیر شفاف است که قطعیت و حاکمیت قانون را زیر سوال می برد؛ کما اینکه گفتیم قانون جنبه تربیتی قابل ملاحظه ای دارد چرا که مجریان و مخاطبین قانون، با الگوهای آن زندگی می کنند، رشد می یابند و شخصیت شان نهادینه می شود.





### جمع بندی

قانونگذاری در نظام حقوقی ما، نیازمند توجه فوری و جدی است چرا که هر میزان تأخیر در این اصلاح، علاوه بر تورم قوانین ناکارآمد و فاقد اثر نسبی، جامعه را به سمتی می برد که بازگشت آن به مسیر مطلوب و آرمانهای نظام جمهوری اسلامی ایران علی الخصوص عدالت بسیار سخت تر خواهد شد. به عبارت دیگر اگر قرار است ایران به اهداف مذکور در چشم انداز ۱۴۰۴ برسد و نه البته این چشم انداز بلکه اگر قرار است به هر پیشرفت و توسعه ای دست پیدا کنیم حاکمیت قانون یک امر گریز ناپذیر است؛ با این وجود، تصور اینکه با یک قانون ضعیف و بد فرآیند عقب ماندگی و از دست دادن همه فرصتها و منابع (مالی و انسانی) حتمی است برای همگان بی درنگ موجب تصدیق می‌باشد. چرا که از یک فرمول اشتباه هیچگاه یک پاسخ صحیح حاصل نمی شود؛ علی الخصوص فرمولی که اسمش را قانون بگذاریم و موضوعش را پیچیدگی‌های گوناگون جامعه انسانی. به این ترتیب باید یک قانون خوب داشت. یعنی در هر چهار مرحله وضع تا اجرا، و در هر دو وجهه شکلی و ماهوی قانون دقت های لازم را به عمل بیاوریم. قوانین باید همگی یک کل واحد باشند یک کدام در یک یا چند زمینه شفاف، بصورت نوعی و دقیق ارایه طریق کرده و قاعده حقوقی ارایه دهند. از طرف دیگر باید برای حسن اجرای آنها نظارت شود و البته اجرای آنها یک بحث است و رسیدن به مقصود و مطلوب وضع هر قانون موضوعی دیگر.





## منابع و مأخذ:

### الف) کتب و مقالات فارسی:

۱. اسماعیلی، محسن و همکاران (۱۳۹۱)، دین و قانون، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۲. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، حکم حکومتی راهی برای پاسخگویی به نیازهای متغیر، مندرج در مجله فقه اهل بیت، شماره ۳۵.
۳. افلاطون (۱۳۳۵)؛ «قوانین»، در دوره آثار افلاطون، ترجمه محمد حسن لطفی و رضا کویانی، تهران، خوارزمی.
۴. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۴)، مقدمه عمومی علم حقوق، نشر گنج دانش، تهران.
۵. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۸)، ولایت فقیه ولایت فقاها و عدالت، نشر اسراء، چاپ اول، قم.
۶. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)؛ مبانی حقوق عمومی، تهران: دادگستر.
۸. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۰) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی ایران.
۹. معرفت، محمد هادی (۱۳۷۹)، تبیین مفهومی ولایت مطلقه فقیه، حکومت اسلامی، شماره ۱۵.
۱۰. موتسکیو، شارل (۱۳۷۰)؛ روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران، امیر کبیر.







۱۱. مصباح یزدی، محمد تقی (۱۳۸۱) نظریه حقوقی اسلام، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، چاپ دوم، قم.  
 ۱۲. نراقی، ملا احمد (۱۳۶۵)؛ حدود ولایت حاکم اسلامی، ترجمه مبحث ولایت فقیه از کتاب عوائد الایام، تهران، اداره کل انتشارات و تبلیغات.

(ب) کتب لاتین:

1. Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1961.
2. Kelsen, H. (1986) "The Function of a Constitution", Trans. By I. Stewart, in *Essays on Kelsen*, ed. By R. Tur and W. Twining, Oxford: Clarendon Press.
3. Kelsen, H. (1970) *The Pure Theory of Law*, Trans. from the 2<sup>nd</sup> Revised and Enlarged German ed. by M. Knight, Berkeley: UCP.

(ج) پایگاه‌های اینترنتی:

۱۳. سایت اینترنتی مقام معظم رهبری: <http://farsi.khamenei.ir>
۱۴. پایگاه تحلیلی رصد: <http://www.rasad.org>

