



دانشگاه آزاد اسلامی
واحد تهران مرکزی
دانشکده حقوق
پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد (M.A)
گرایش: حقوق عمومی

عنوان:
آسیب شناسی فرآیند قانونگذاری در ایران

استاد راهنما:
دکتر احمد اسدیان

استاد مشاور:
دکتر علی اسلامی پناه

نگارش:
کیوان بوربور

زمستان ۱۳۹۲

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
چکیده.....	۱
مقدمه.....	۲

فصل اول- مفهوم قانون و فرآیند قانونگذاری

مبحث اول- مفهوم قانون.....	۷
گفتار اول- معنای لغوی «قانون».....	۷
گفتار دوم- معنای اصطلاحی قانون.....	۹
مبحث دوم- فرآیند قانونگذاری.....	۱۱
گفتار اول- فرآیند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی.....	۱۱
بند اول- تهیه پیش نویس طرح یا لایحه.....	۱۱
۱- لایحه.....	۱۳
۱-۱- مفهوم لایحه.....	۱۳
۲- طرح.....	۱۴
۲-۱- مفهوم طرح.....	۱۴
۲-۲- انواع طرحها و لوایح.....	۱۴
۲-۲-۱- طرحها و لوایح عادی.....	۱۴
۲-۲-۲- طرحها و لوایح یک فوریتی.....	۱۵
۲-۲-۳- طرحها و لوایح دو فوریتی.....	۱۵
۲-۲-۴- طرحها و لوایح سه فوریتی.....	۱۶

بند دوم- اعلام وصول و رسیدگی در مجلس.....	۱۷
۱- اعلام وصول.....	۱۷
۱-۱- طرح و لایحه عادی.....	۱۷
۱-۲- طرح و لایحه فوریتی.....	۱۷
۲- رسیدگی در کمیسیون.....	۱۸
۲-۱- تقسیم در کمیسیونها و شروع به رسیدگی.....	۱۸
۲-۲- شرکت کنندگان در جلسه کمیسیون.....	۱۹
۲-۲-۱- پیشنهاددهندگان طرح.....	۱۹
۲-۲-۲- سایر نمایندگان.....	۱۹
۲-۲-۳- مقامات اجرایی ذیربط.....	۲۰
۲-۲-۴- برخی مقامات سیاسی یا نمایندگان آنها.....	۲۰
۲-۲-۵- کارشناسان مدعو و نماینده مرکز پژوهشهای مجلس.....	۲۰
۲-۳- بررسی در کمیسیون و ارائه گزارش.....	۲۰
۳- بررسی و تصویب در صحن.....	۲۲
۳-۱- مقررات عمومی بررسی در صحن علنی.....	۲۳
۳-۱-۱- حضور نمایندگان دولت.....	۲۳
۳-۱-۲- سؤال.....	۲۴
۳-۱-۳- اخطار قانون اساسی.....	۲۴
۳-۱-۴- تذکر آیین نامه داخلی.....	۲۴
۳-۲- رسیدگی یک شوری و دو شوری.....	۲۵
۳-۲-۱- رسیدگی یکشوری.....	۲۵

۲۵	۲-۳- رسیدگی دوشوری
۲۶	۳-۳- بررسی و تصویب جزئیات طرح یا لایحه
۲۸	۴- ردّ، استرداد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه
۲۸	۴-۱- ردّ طرح یا لایحه
۲۸	۴-۲- استرداد طرح یا لایحه
۲۹	۴-۲-۱- قبل از تصویب کلیات
۲۹	۴-۲-۲- بعد از تصویب کلیات
۳۰	۴-۳- مسکوت ماندن طرح یا لایحه
۳۱	گفتار دوم- موارد خاص قانونگذاری
۳۲	بند اول- قانونگذاری تفویضی طبق اصل (۸۵) قانون اساسی
۳۴	بند دوم- تفسیر قوانین
۳۶	بند سوم- بررسی و تصویب معاهدات و قراردادهای بین المللی
۳۷	بند چهارم- بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه کل کشور
۳۸	گفتار سوم- نظارت شورای نگهبان
۳۹	بند اول- رفع ایراد شورای نگهبان
۴۰	بند دوم- ارجاع مجدد از سوی شورای نگهبان
۴۲	گفتار چهارم- رسیدگی در مجمع تشخیص مصلحت نظام
۴۲	بند اول- ترکیب اعضاء و تشکیلات
۴۲	بند دوم- وظایف و اختیارات
۴۳	گفتار پنجم – ارسال قانون برای اجراء
۴۴	بند اول- ارسال قانون به دولت

بند دوم- ارسال قانون به روزنامه رسمی توسط رئیس جمهور ۴۴

فصل دوم-آسیبها و راهکارها در مرحله تهیه طرحها و لوایح

مبحث اول- ساختار ظاهری قانون ۴۶

گفتار اول- عدم رعایت ساختار ظاهری قانون ۴۶

بند اول- نامگذاری نامناسب قانون..... ۴۶

بند دوم- عنوان بندی نامناسب قانون ۴۹

بند سوم- تخصیص نامناسب مواد به عناوین قانون ۵۰

بند چهارم- کاربرد نامناسب ماده واحده ۵۳

گفتار دوم- راهکارهای رعایت ساختار ظاهری قانون ۵۶

بند اول- راهکارهای نامگذاری قانون ۵۶

بند دوم- راهکارهای عنوان بندی مناسب قانون ۵۷

بند سوم- چگونگی تخصیص مواد به عناوین قانون..... ۶۳

۱- ماده و ساختار ظاهری آن..... ۶۴

۱-۱- معنای لغوی و اصطلاحی «ماده»..... ۶۴

۲- ۱- شکل ظاهری ماده..... ۶۷

۲- ماده واحده و کاربرد آن ۷۵

۱- ۲- تعریف ماده واحده..... ۷۵

۲- ۲- سابقه تصویب ماده واحده..... ۷۶

۳- ۲- موارد کاربرد ماده واحده ۷۷

۴- ۲- ساختار ماده واحده ۷۹

مبحث دوم- اصول کلی نگارش قانون	۸۰
گفتار اول- آسیب‌های مربوط به حوزه اصول کلی نگارش قانون	۸۲
بند اول- مبهم بودن قانون	۸۲
بند دوم- جامع و مانع نبودن قانون	۸۴
بند سوم- ناهماهنگی قانون با فرهنگ مردمان متبوع خود	۸۶
بند چهارم- ورود قانون در حوزه اخلاق و معنویات	۸۹
بند پنجم- تأمین منافع گروه خاص	۹۱
بند ششم- عدم مطابقت با موازین شرع	۹۲
بند هفتم – مغایرت با قانون	۹۳
بند هشتم- ناهماهنگی با نظام حقوقی حاکم بر کشور	۹۳
بند نهم- عدم رعایت اصول کلی حقوقی	۹۶
بند دهم- عدم رعایت موجزنویسی	۹۷
گفتار دوم- راهکارهای رفع آسیب‌های مربوط به حوزه اصول کلی نگارش قانون	۹۸
بند اول- صریح و روشن بودن قانون	۹۸
بند دوم – جامع و مانع بودن	۹۹
بند سوم- وضع قانون هماهنگ با فرهنگ افراد جامعه	۱۰۲
بند چهارم- عدم ورود به حوزه اخلاق و معنویات	۱۰۴
بند پنجم- تأمین منافع همگان	۱۰۵
بند ششم- رعایت موازین شرعی و اسلامی	۱۰۶
بند هفتم- مدنظر قراردادن اصول قانون اساسی	۱۰۷
بند هشتم – مد نظر قراردادن نظام حقوقی حاکم بر کشور	۱۰۷

- بند نهم – رعایت اصول کلی حقوقی ۱۱۱
- بند دهم- توجه به اصل موجز نویسی..... ۱۱۱
- گفتار سوم- ملاحظات انشائی نگارش ۱۱۲
- بند اول- پرهیز از اصطلاح سازی..... ۱۱۲
- بند دوم- پرهیز از مثل آوردنهای بی مورد ۱۱۳
- بند سوم-پرهیز از به کار بردن زمان آینده به جای حال..... ۱۱۳
- بند چهارم. پرهیز از پیچیده نویسی..... ۱۱۴
- بند پنجم- پرهیز از فعل سازی نادرست ۱۱۴
- بند ششم- پرهیز از حذف ارکان اصلی جمله ۱۱۵
- بند هفتم- پرهیز از حذف بدون قرینه..... ۱۱۵
- بند هشتم- پرهیز از زیاده گویی..... ۱۱۶
- بند نهم- رعایت اصطلاحات ۱۱۷
- بند دهم- پرهیز از حصر و احصای نادرست ۱۱۷
- بند یازدهم- پرهیز از ذکر کلمات مبهم و دو پهلو..... ۱۱۸
- بند دوازدهم- رعایت رسم الخط واحد..... ۱۱۹
- بند سیزدهم- التفات به اصول استنباطی و تفسیری ۱۱۹
- بند چهاردهم- پرهیز از ماده پردازی بی مورد ۱۲۰
- بند پانزدهم- پرهیز از وضع ماده تکراری و غیر ضرور..... ۱۲۰
- بند شانزدهم- استفاده نکردن از پرائتز در متن قانون ۱۲۱
- بند هفدهم- پرهیز از عربی نویسی ۱۲۱
- بند هجدهم- پرهیز از عامیانه نویسی..... ۱۲۲

- بند نوزدهم- پرهیز از ذکر مترادفات..... ۱۲۲
- بند بیستم - لزوم تفکیک قانون شکلی و ماهوی..... ۱۲۳
- بند بیست و یکم- توجه به تفاوت‌های قوانین امری و تکمیلی..... ۱۲۴
- بند بیست و دوم- پرهیز از تخصیص اکثر..... ۱۲۵
- بند بیست و سوم- رعایت حریم معنایی مواد قانون..... ۱۲۵

فصل سوم- آسیبها و راهکارها در مرحله تصویب در قوه مقننه

- مبحث اول- آسیبها در مرحله تصویب در قوه مقننه..... ۱۲۸
- گفتار اول- ابهام و اجمال در متن قوانین..... ۱۲۸
- گفتار دوم- غیرحقوقی بودن متون برخی از قوانین..... ۱۲۹
- گفتار سوم- کثرت عناوین قوانین..... ۱۳۰
- گفتار چهارم- قانونگذاری تکراری..... ۱۳۰
- گفتار پنجم- قانونگذاری غیرضروری..... ۱۳۰
- گفتار ششم- تصویب قوانین غیرقابل اجراء..... ۱۳۱
- گفتار هفتم- کثرت جلسات قانونگذاری..... ۱۳۱
- گفتار هشتم- به چالش کشیدن جلسات علنی توسط نمایندگان..... ۱۳۲
- گفتار نهم- لایبگری..... ۱۳۳
- گفتار دهم- امور اجرائی حوزه انتخابیه..... ۱۳۴
- گفتار یازدهم- عدم تخصص نمایندگان در حوزه قانونگذاری..... ۱۳۵
- گفتار دوازدهم- فقدان برنامه عملی مجلس..... ۱۳۶
- گفتار سیزدهم- فقدان مرکز نظرسنجی مجلس..... ۱۳۶

- گفتار چهاردهم- تنقیح نشدن قوانین ۱۳۷
- گفتار پانزدهم- وابستگی نمایندگان به گروه‌های سیاسی ۱۳۷
- گفتار شانزدهم- رسیدگی به قوانین مهم و پایه بر اساس اصل (۸۵) ۱۳۸
- مبحث دوم- راهکارها در مرحله تصویب در قوه مقننه ۱۳۹**
- گفتار اول- تجدید نظر در بررسی طرحها و لوایح در مجلس قبل از اعلام وصول ۱۳۹
- گفتار دوم- افزایش نقش کمیسیونها در تصویب طرحها و لوایح ۱۴۰
- گفتار سوم- استفاده بیشتر از نظر کارشناسان متخصص در موضوع قانونگذاری ۱۴۰
- گفتار چهارم- رسیدگی دقیق به کلیه پیشنهادهای نمایندگان در کمیسیونهای تخصصی ۱۴۱
- گفتار پنجم – کاهش پیشنهادهای نمایندگان در صحن علنی مجلس ۱۴۲
- گفتار ششم- تقویت جایگاه اصل (۸۵) قانون اساسی از طرف کمیسیونها ۱۴۲
- گفتار هفتم- کاهش تعداد جلسات علنی مجلس ۱۴۳
- گفتار هشتم- رعایت اصول ناظر بر لایبگیری ۱۴۳
- گفتار نهم – تنقیح قوانین ۱۴۶
- گفتار دهم- پژوهش بیطرفانه و سنجیده در مورد قوانین ۱۵۱

فصل چهارم-آسیبها و راهکارها در مرحله تأیید و ابلاغ

- مبحث اول- آسیبهای مربوط به مرحله تأیید و ابلاغ ۱۵۵**
- گفتار اول- لایبگیری ۱۵۵
- گفتار دوم- تفسیرهای متفاوت از اصول قانون اساسی توسط شورای نگهبان ۱۵۷
- گفتار سوم- حجم بالای قوانین و مصوبات ۱۵۷
- گفتار چهارم- مشخص نبودن قوانین لازم‌الرعایه از قوانین منسوخ و ملغی ۱۵۸

گفتار پنجم- تصویب آیین‌نامه‌های متعارض با قانون	۱۵۸
گفتار ششم- خودداری رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین	۱۵۹
گفتار هفتم- عدم تهیه آیین‌نامه‌های اجرائی قوانین	۱۶۰
گفتار هشتم- کندی رسیدگی به مصوبات در مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۶۰
بند اول- مصلحت نظام	۱۶۱
بند دوم- ارجاع مصوبه مورد اصرار مجلس به مجمع	۱۶۲
بند سوم- حدود اختیارات مجمع در بررسی موارد اصرار مجلس	۱۶۳
گفتار نهم- تغییر مصوبات مجلس توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۶۵
مبحث دوم- راهکارهای مربوط به مرحله تأیید و ابلاغ	۱۶۷
گفتار اول- رعایت اصول ناظر بر لایبگیری	۱۶۷
گفتار دوم- ایجاد وحدت رویه در نظرهای تفسیری	۱۷۰
گفتار سوم- محدود کردن تغییرات توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۷۰
گفتار چهارم- تعیین مدت زمان جهت رسیدگی به مصوبات در مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۷۱
گفتار پنجم- کدگذاری قوانین به منظور جلوگیری از حجم بالای مصوبات و قوانین و تکرار قوانین	۱۷۱
گفتار ششم- تنقیح قوانین	۱۷۲
گفتار هفتم- تفصیلی کردن برخی قوانین	۱۷۲
گفتار هشتم- تعیین ضمانت اجراء در خصوص خودداری رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین ...	۱۷۳
نتیجه‌گیری	۱۷۵
فهرست منابع	۱۷۷

چکیده

بیش از يك قرن از قانونگذاری در ایران می‌گذرد، برخی از قوانین همراه با ایراد به تصویب رسیده است؛ اصلاحات پی‌درپی قوانین بیانگر عدم جامعیت و مانعیت قوانین است. آسیب‌هایی در مسیر قانونگذاری در ایران وجود دارد که شناسایی این آسیب‌ها و رفع و اصلاح آنها، منجر به تدوین و تصویب قوانینی جامع و مانع و مستغنی از هرگونه اصلاح خواهد شد. برخی از آسیب‌های فرآیند قانونگذاری مربوط به مرحله تهیه پیش‌نویس طرحها و لوایح، برخی دیگر مربوط به مرحله تصویب طرحها و لوایح و در نهایت برخی مربوط به مرحله تأیید و ابلاغ است.

در این تحقیق بعد از تبیین فرآیند قانونگذاری در ایران، آسیب‌های مربوط به هر مرحله، همراه با راهکارهای مقابله با آنها بررسی شده است.

از جمله مهمترین آسیب‌هایی که در فرآیند قانونگذاری در ایران وجود دارد، می‌توان به نامگذاری نامناسب قانون، مبهم و مجمل بودن قانون، کثرت و تورم قوانین، مشخص نبودن قوانین لازم‌الاجراء، ناهماهنگی قانون با فرهنگ مردمان متبوع خود و... اشاره نمود که برای مقابله و رفع آسیب‌های مذکور، رعایت ملاحظات انشائی در عنوان و متن قوانین، التزام کامل به اصول قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در تدوین قوانین و تنقیح قوانین، موجزنویسی قوانین، پرهیز از عامیانه‌نویسی قوانین و.... از جمله راهکارهایی هستند که پیشنهاد می‌شوند.

کلمات کلیدی:

قانون، فرآیند قانونگذاری، آسیب‌شناسی، طرح، لایحه، تصویب، مجلس، قوه مقننه، شورای نگهبان، تأیید

مقدمه

۱- بیان مسأله

علیرغم گذشت يك صده از عمر قانونگذاری در ایران، نظام تقنین کشور ما در دوران طفولیت صغر خویش متوقف مانده است، این در حالی است که قانونگذاری در سایر کشورهای جهان با بهره‌گیری از یافته‌های علمی روز، تصویب قوانین اثربخش و کارا را تضمین نموده است. لذا، ضروري است با آسیب‌شناسی دقیق فرآیند قانونگذاری در ایران به این سؤال اساسی پاسخ داده شود که موانع و مشکلات هریک از مراحل تدوین طرحها و لوایح، تصویب قانون، تأیید شورای نگهبان، داوری مجمع تشخیص مصلحت نظام و در نهایت ابلاغ قانون به قوه مجریه چیست؟ در مرحله بعد با توجه به ظرفیت‌های وسیع قانون اساسی و شریعت اسلام و دکتین حقوقی برای آن راه‌حل‌های متنوعی پیشنهاد داده شود. این تحقیق با درک کافی از موانع و مشکلات داخل پارلمان و خارج از آن حرکتی است در راستای این هدف والا.

۲- اهمیت موضوع

به فرموده رهبر معظم انقلاب «همه مصالح کشور در قانون متجلی می‌شود.» در رأس امور بودن مجلس و لازم‌الاتباع بودن قانون برای همه شهروندان و مساوات ایشان در برابر قانون اقتضاء دارد فرآیند قانونگذاری با بهره‌گیری از بهترین راهکارهای موجود ارتقاء یافته و زمینه مناسب برای حرکت به‌سوی الگوی پیشرفت اسلامی و ایرانی فراهم شود. بیش از یک‌دهه خدمت در اداره قوانین مجلس شورای اسلامی و آشنایی با آسیب‌های فرآیند قانونگذاری و راه‌های برون‌رفت از آن شرایط کم‌نظیری در اختیار مؤلف قرار داده که ضمن انجام این پروژه تحقیقاتی به نظام تقنینی نیز به نحو شایسته‌ای خدمت نماید.

۳- هدفهای تحقیق

- ۱- تعیین نقش و میزان دخالت هریک از عناصر مؤثر در فرآیند قانونگذاری
- ۲- بازشناسی همه عوامل نقص قانون در ایران (عوامل درون پارلمان و عوامل خارج از پارلمان)
- ۳- مدیریت دانش در دستگاه قانونگذاری با ثبت آموزه‌های شفاهی قانونگذار در ادوار مختلف
- ۴- تأثیرگذاری بر فرآیند تدوین طرحهای قانونی در جهت به‌کارگیری خرد جمعی و قرابت به اندوخته علمی نخبگان کشور
- ۵- استفاده از تجربیات برخی از کشورهای پارلمانی یا نیمه‌پارلمانی

۴- سؤالات تحقیق

- سؤال اول- آسیب‌های قانونگذاری در ایران در مرحله تدوین طرحها و لوایح کدامند؟
- سؤال دوم- در مرحله تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی چه عواملی مانع از «تصویب خوب» قانون می‌شوند؟ چاره چیست؟
- سؤال سوم- تأیید و داور قانون در ایران با توجه به جایگاه حقوق شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام با چه مشکلاتی دست به‌گریبان است و برای تمثیت بهینه این مراحل چه راهکارهایی وجود دارد؟

۵- فرضیات تحقیق

- فرضیه اول- نبود پشتوانه کارشناسی برای نمایندگان از طریق احزاب و گروههای نخبگان و جزئی‌نگری قانونگذار و همچنین عدم اطلاع وی از رشته‌های قانونی، از مهمترین آسیب‌های

تدوین طرح‌های قانونی در ایران است برای برون‌رفت از این مشکل با در نظر گرفتن راه طولانی‌ت‌حزب در ایران لازم است ارتباط قانونگذار با مجریان و صاحب‌نظران و نخبگان در یک شبکه هوشمند تعریف شود.

فرضیه دوم- بی‌نظمی شدید قانونگذار در جلسات کمیسیون‌ها و صحن علنی و ترجیح گرایش‌های سیاسی و منافع گروهی بر مصالح مردم از مهمترین موانع «تصویب خوب» قانون در ایران است. راه حل این مشکلات اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس (خصوصاً در مبحث حقوق و تکالیف نمایندگان) و تصویب آن در مرجع صالحی خارج از مجلس (مثل مجمع تشخیص مصلحت نظام) و در کنار آن پیش‌بینی سازوکار آیین‌نامه مناسب برای کمیسیون‌ها در جلوگیری از بی‌نظمی نمایندگان بسیار مؤثر است.

فرضیه سوم- تصمیم‌گیری فقهای شورایی نگهبان بر مبنای استنباط شخصی از شریعت اسلام و تفاسیر قابل تأمل قانون اساسی و همچنین مداخله مجمع تشخیص مصلحت نظام در اموری خارج از حیطه وظایف قانونی از مهمترین مشکلات این مرحله است. راهکار آن نیز عبارت است از برگزاری همایش‌های فکری و کرسیهای نظریه‌پردازی در دانشگاه‌ها و سایر محیط‌های علمی به‌منظور بررسی موشکافانه ابعاد حقوقی این موضوع

۶- تقسیم‌بندی کلی تحقیق به شرح ذیل می‌باشد:

فصل اول- مفهوم قانون و فرآیند قانونگذاری

مبحث اول- مفهوم قانون

مبحث دوم- فرآیند قانونگذاری

فصل دوم- آسیبها و راهکارها در مرحله تهیه طرحها و لوایح

مبحث اول- ساختار ظاهری قانون

مبحث دوم- اصول کلی نگارش قانون

فصل سوم- آسیبها و راهکارها در مرحله تصویب در قوه مقننه

مبحث اول- آسیبها در مرحله تصویب در قوه مقننه

مبحث دوم- راهکارها در مرحله تصویب در قوه مقننه

فصل چهارم- آسیبها و راهکارها در مرحله تأیید و ابلاغ

مبحث اول- آسیبهای مربوط به مرحله تأیید و ابلاغ

مبحث دوم- راهکارهای مربوط به مرحله تأیید و ابلاغ

فصل اول:

مفهوم قانون و

فرآیند قانونگذاری

مبحث اول- مفهوم قانون

گفتار اول- معنای لغوی «قانون»

در خصوص اصل واژه «قانون» اتفاق نظر وجود ندارد.^۱ در این خصوص گروهی آن را عربی الاصل ندانسته، از واژه‌های دخیل در عربی می‌دانند که از واژه لاتینی Kanon – یعنی خطکش – مأخوذ است^۲ و فرانسویان از همین کلمه، « canon » را ساخته‌اند که معنای قوانین و مقررات موضوعه توسط مقامات کلیسا را می‌دهد و اصطلاح « canon law » در زبان انگلیسی نیز قرین به همین مفهوم است. پیرامون این عقیده در تأیید نظر خود به تشابه آوایی بین لفظ «قانون» و « Kanon » و نزدیک بودن معنای این دو و احتمال معرب شدن این کلمه در اثر تعامل فرهنگی اسلام و غرب استناد کرده‌اند.

گروه دوم نیز در غیر عربی بودن و معرب بودن این واژه تردید ندارد، لکن آن را مأخوذ از زبان رومی، فارسی،^۳ سریانی^۴ یا عبری دانسته است.

سومین گروه اعتقاد دارد که «قانون» لفظاً و اصلاً عربی^۵ و اصل آن «قن» است. طبق عقیده این گروه، قانون به لحاظ شکلی بر وزن «فاعول» است که بر کمال و بذل جهد دلالت دارد و وجود تشابه بین لفظ «قانون» و « Kanon » یا « canon » دلیل غیر عربی بودن آن نیست و تغییر حرف «کاف» به «قاف» چندان موجه نیست، چه حرف «کاف» مثل حرف «ژ» یا «گ» فارسی نبوده که نیاز به تعریب داشته باشد.

۱. در خصوص این آرا در زبان عربی رجوع کنید به: محمصانی، صبحی، فلسفه قانونگذاری در اسلام، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۸، ص ۱۴-۱۲، و مصاحب، غلامحسین، دائرةالمعارف فارسی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۴، ج ۲، ذیل «قانون» ص ۲۰۰۰ به بعد.

۲. محمصانی، صبحی، پیشین، ص ۱۲ و معین، محمد، فرهنگ معین، جلد ۲، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۱ ذیل «قانون» و داعی الاسلام، محمدعلی، فرهنگ نظام، جلد ۴، حیدرآباد دکن، ۱۳۵۸ ه.ق، ذیل «قانون».

۳. ر.ک: زبیدی، ابوالفیض محمد بن محمد، تاج العروس من جواهر القاموس، کویت، وزارة الارشاد، ۱۳۵۸ ه.ق، ذیل «قانون» و نیز نفیسی، علی اکبر، فرهنگ نفیسی، ج ۴، تهران، کتابفروشی قیام، ۱۳۵۵، ذیل «قانون» که آن را مأ از «کانون» دانسته است و نیز برهان تیریزی، محمد حسین بن خلف، برهان قاطع، ج ۳، تهران، ابن سینا، ۱۳۴۲، ذیل «قانون».

۴. البستانی، محیط المحيط، بیروت، عالم‌الکتاب، ۱۹۹۴، ذیل «قانون».

۵. بکری، عبدالباقی، ص ۳۵.

نظریه این گروه به صواب نزدیکتر است، زیرا هم دلایلش متقنتر است و هم با نظر برخی از بزرگان علم فقه‌الغیه از جمله ابی منصور موهوب بن‌احمد جوالیقی در کتاب المعرب سازگاری دارد که او نیز لفظ قانون را معرب ندانسته است.

در زبان عربی «قانون» به معنای «مقیاس کل شیء» (مقیاس هر چیز) است^۱ و فلاسفه مسلمان آن را قاعده‌ای که حسب نظامی ثابت، جاری و مستقر است، دانسته‌اند و در این معنا، قانون بر نظم و شیوه ثابتی اطلاق می‌گردد که در تمام حالات به یک گونه باشد؛ چنان‌که برای مثال در علوم طبیعی گفته می‌شود: «قانون جاذبه زمین» که مراد از آن قاعده‌ای ثابت و پایدار در خصوص تمام اجسام و سقوطشان بر روی زمین است یا «قانون عرضه و تقاضا» در حوزه علم اقتصاد که آن نیز دارای همین ویژگی لفظ «قانون» است.^۲

در زبان فارسی با آنکه اکثر واژه‌شناسان لفظ «قانون» را عربی دانسته‌اند، برخی از بزرگان در فارسی بودن این واژه و مأخوذ بودنش از «کانون» تردید نکرده‌اند.^۳ در حقیقت تعریف ادبای فارسی از این واژه هم‌ردیف با تعاریف لغویان عرب است و از جمله گفته شده: «اصل و مقیاس چیزی و...»^۴ یا «رسم و قاعده، روش و آیین»^۵ یا «اصل و رسم و شکل و قاعده و طریقه و ترتیب و نظم و دستور و منوال و طرز و کانون و یاسه و روش و آیین و آداب و شریعت».^۶

واژه قانون در استعمالات فقها چندان کاربرد ندارد و به جای آن واژه‌هایی چون «شرع»، «شریعت» یا «حکم شرعی» به کار می‌رفته است. البته برخی از فقها از جمله فقیه مالکی‌ابن‌جزری که در اوایل قرن هشتم (۷۴۱-۶۹۳) می‌زیسته لفظ «قانون» را در کتابی که آن را

۱. فیروزآبادی، مجدالدین، قاموس المحيط، مصر، مکتبه المجاریه الکبری، بی‌تا و ابن‌منظور، محمد بن‌مکرم، لسان‌العرب، بیروت، داراللسان العرب و دارالجلیل، ۱۹۹۸، ذیل «قانون».

۲. محمضانی، صبحی، پیشین، ص ۱۲.

۳. رک: تاج‌العروس، فرهنگ نفیسی، برهان قاطع و دهخدا، علی اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۷، ذیل «قانون».

۴. انجمن دایره‌المعارف افغانستان، دائرةالمعارف آریانا، ج ۶، کابل، ۱۳۲۸، ذیل «قانون».

۵. معین، محمد، پیشین، ذیل «قانون».

۶. نفیسی، علی اکبر، پیشین، ذیل «قانون».

قوانین‌الفقهیه نامیده در همین معنای مصطلح به‌کار برده است. همچنین ابن‌قیم‌جوزیه در کتاب اعلام‌الموقعین عن رب‌العالمین، عنوان «قوانین سیاسی» را برای دلالت بر آنچه حکمرانان به منظور اداره امور اجرایی و سیاسی وضع می‌کنند استفاده کرده است. کتاب قوانین‌الاصول میرزای قمی نیز از جمله کاربرهای واژه «قانون» در فقه شیعه است. کثرت کاربرد این واژه را باید از آثار اقبال کشور عثمانی در قرن نوزدهم به وضع قانون به سبک جدید دانست که با فروپاشی این دولت این امر همچون سایر میراث‌های این امپراطوری به دولت‌های بزرگ عرب رسید. البته در ابتدا معنای «قانون» پیش‌تر همان شریعت مدون به سبک جدید بود، چنان که در المجله این امر به وضوح آشکار است. البته در تمام کشورهای عربی قانون به معنای جدید آن به همین لفظ «قانون» به کار نمی‌رود؛ بلکه در مراکش «مدونه» گفته می‌شود، در تونس «الجمله»، در مصر «تقنین» و در عربستان سعودی «نظام»،^۱ به‌کار می‌رود.

گفتار دوم- معنای اصطلاحی قانون

در علوم اجتماعی به ویژه در علم حقوق، قانون دارای دو معنا به شرح زیر است:

الف) معنای موسع: مجموعه قواعد رفتاری که نحوه رفتار افراد و مناسبات میان آنها را در جامعه مشخص می‌سازد که این معنا، به لحاظ عام بودنش، با معنای لغوی قانون مشابَهت دارد. در این معنا قانون، فارغ از مقام تصویب کننده‌اش موردنظر است و آنچه در آن اهمیت دارد، توجهش به رفتار افراد و نتیجه‌ای است که در تنظیم امور اجتماعی دارد و هرگاه لفظ قانون به اطلاق به کار رود مراد از آن، همین معناست و در این معنا حتی قوانین طبیعی و غیر مصوب را نیز شامل می‌شود و از این‌رو قواعد و ضابطه‌های عرفی و به تعبیری «قانون عرف» نیز در این حیطه قرار می‌گیرد.^۲

۱. محمضانی، صبحی، الاوضاع‌التشریعیة فی الدول العربیة، ص ۳۶۸ به بعد.
۲. بیگزاده، صفر، شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم، ۱۳۸۷، ص ۲۱.

در معنای موسع، معادل کلمه قانون عبارت است از: jus (لاتینی)، droit (فرانسوی)، law (انگلیسی)، recht (آلمانی) و dritto (ایتالیایی).^۱

ب) معنای مضیق: مجموعه قواعد رفتاری که مربوط به امری خاص و مشخص است، آن گونه که گفته می‌شود: «قانون مدنی»، «قانون نظام وظیفه عمومی» یا «قانون مجازات مرتکبین اختلاس و ارتشا». در این معنا قانون ساخته و پرداخته مجامع قانونگذاری و به تعبیری، «وضعی» است، خواه این مجامع در حد مجالس مقننه باشند، خواه در حد شوراهای واضع آیین‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌ها.^۲

مجلس برترین نهاد قانونگذاری در کشور است لکن قواعد موجد حق و تکلیف تنها از جانب این نهاد صادر نمی‌شود و نهادهای دیگری مانند هیأت وزیران و وزرا در قالب تصویب‌نامه آیین‌نامه و بخشنامه‌هایی اقدام به وضع قواعد حق یا تکلیف‌آور می‌کنند لکن باید به این نکته توجه داشت که این دسته از قواعد نمی‌توانند مخالف قوانین مصوب مجلس باشند.

وقتی در منابع حقوق از قانون سخن گفته می‌شود، مقصود تمام مقرراتی است که از طرف یکی از مراجع صالح حاکمیت وضع شده است، خواه این مرجع قوه مقننه یا هیأت وزیران یا یکی از وزرا باشد. پس در این معنی عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌ها بخشنامه‌ها نیز می‌شود.

ولی در اصطلاح حقوق اساسی ما، قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا، با تشریفات مقرر در قانون اساسی، از طرف مجلس وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به‌طور مستقیم به تصویب می‌رسد. یعنی قانون مفهوم ویژه‌ای دارد که با تصمیم‌های قوه مجریه متفاوت است و آن‌ها را نباید به جای هم به‌کار برد.^۳

۱. همان، ص ۲۱

۲. بیگزاده، صفر، پیشین، ص ۲۱-۱۷

۳. مرکز مالمیری، سلطانی، صدری، احمد، ناصر، علیرضا، آشنایی اجمالی با: کلیات علم حقوق در زمینه قانونگذاری و قوای سه‌گانه، معاونت پژوهشی، ۱۳۸۳، ص ۱۳.

مبحث دوم- فرآیند قانونگذاری

گفتار اول- فرآیند قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی

بند اول- تهیه پیش نویس طرح یا لایحه

پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها نقش بسزایی در کیفیت قوانین مصوب مجلس دارند. از همین‌رو آماده‌سازی آنها نیازمند دقتی دوچندان از سوی نهادهای ذیصلاح جهت ارائه آنها می‌باشد. لوایح تقدیمی از سوی دولت با گذر از روند بررسی‌های کارشناسی نهاد متبوع و همچنین دفتر هیأت دولت و در نهایت اخذ مصوبه از هیأت دولت غالباً از حداقل غنای کارشناسی مورد نیاز برخوردارند.^۱ اما چنین تضمینی در خصوص طرح‌های پیشنهادی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. به همین دلیل آنچه در این میان مهم است طراحی یک فرآیند پیش از قانونگذاری^۲ که طی آن یک پیشنهاد تقنینی قبل از طی مراحل کمیسیونی و صحن، فرایند طولانی و پیچیده رایزنی را طی کند و به اصطلاح به مرحله پختگی برسد.^۳

برای این منظور می‌توان از نهاد مرکز پژوهش‌ها به منظور تقویت طرح یا بررسی کارشناسی آن پیش از ارائه رسمی آن استمداد کرد.^۴

در این راستا نمایندگان با تجربه و کارآزموده مجلس غالباً پیش از شروع به جمع‌آوری امضاهای موردنیاز به منظور ارائه طرح قانونی، با ارسال نامه‌ای به مرکز پژوهش‌ها نظر این بازوی مشورتی خود را در باب موضوع خواستار شده و از این نهاد می‌خواهند علاوه بر ارائه

۱. برای مطالعه در این خصوص ر.ک: مجموعه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، بهمن‌ماه ۱۳۸۹.

2. Pre-legislative Scrutiny

۳. برای مطالعه بیشتر در خصوص ارزیابی قوانین ر.ک: وکیلان، حسن، راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۸۸، خردادماه ۱۳۸۸.

۴. هدف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی فراهم آوردن زمینه‌های لازم در جهت کارشناسی هر چه بهتر قوانین، پشتیبانی علمی و پژوهشی متناسب با وظایف مجلس شورای اسلامی و بهره‌برداری از اطلاعات و تحقیقات کارآمد در امر قانونگذاری است که وابسته به مجلس شورای اسلامی است. (ماده (۱) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

نظرات مشورتی و کارشناسی در موضوع مورد نظر نماینده، با نگارش متن پیشنهادی طرح، وی را در ایفای وظایف نمایندگی خود یاری رساند.^۱

مرکز پژوهش‌ها پس از دریافت درخواست‌های نمایندگان آن را در دستور کار دفاتر تخصصی مربوطه قرار داده و در صورت امکان با برقراری ارتباط میان کارشناسان و نماینده، ضمن کسب اطلاع از مقصود اصلی نماینده از طریق ارائه گزارش‌های کارشناسی و همچنین نظرات پیشنهادی جهت ارائه یا اصلاح یا تکمیل پیش‌نویس طرح به عنوان مشاور نمایندگان وارد عمل می‌شود. این راهکار در کشورهای مختلف دنیا نیز وجود دارد، برای مثال در پارلمان فرانسه نهادهایی مانند «دفتر پارلمانی ارزیابی گزینه‌های علمی و تکنولوژیک» پیش‌بینی شده است که پارلمان فرانسه را از تحولات و نوآوری‌های حوزه علوم و فناوری‌های نوین آگاه می‌کند. همچنین «دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین» نهاد دیگری است که پارلمان فرانسه را در مراحل قانونگذاری یاری می‌دهد. این نهاد قانونگذار فرانسوی را از ضرورت تقنین در حوزه‌هایی که فقدان قانون احساس می‌شود آگاه می‌کند و سعی می‌کند با شناسایی قوانین ناقص، مبهم، تکراری و نظایر آن قانونگذار را در اصلاح قوانین موجود و در نهایت ارتقای سطح قانونگذاری یاری دهد.^۲

۱. اولین وظیفه مرکز پژوهش‌ها مطابق ماده (۲) قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی «مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمام لوایح و طرح‌ها به نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در زمان مناسب» است.

۲. زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۲۸۴ و ۲۸۸.

۱- لایحه^۱

۱-۱- مفهوم لایحه

اصل هفتادوچهارم قانون اساسی بیان می‌دارد: لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. این صلاحیت با عنایت به تخصص و ارتباط مستقیم قوه مجریه با نیازهای روز جامعه به طور انحصاری به «هیأت وزیران» اعطا شده است.

در همین راستا ماده (۱۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر داشته است کلیه لوایح قانونی تقدیمی به مجلس باید به امضای رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرای مسئول رسیده باشد. در صورت نداشتن وزیر مسئول، امضای رئیس‌جمهور کافی است.

از نظر محتوایی نیز مطابق ماده (۱۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، لوایح باید:

- دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.
 - دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود.
 - دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.
- روش ارائه لوایح نیز به این صورت است که وزیر مربوطه یا نماینده دولت در مجلس، لایحه دارای شرایط پیش‌گفته را در جلسه علنی تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید (ماده (۱۳۷) آیین‌نامه داخلی مجلس).^۲

لوایح قضایی نیز مطابق اصل یکصدوپنجاه و هشتم قانون اساسی از سوی رئیس قوه قضائیه صادر شده و از طریق وزیر دادگستری در هیأت دولت مطرح شده و به مجلس ارسال می‌گردند.

۱. لایحه (Bill): پیشنهاد قانونی است که پس از تصویب هیأت وزیران و امضای وزرای مسئول و رئیس‌جمهوری به مجلس تقدیم می‌شود.

۲. به منظور تلخیص از تکرار عبارت «آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» خودداری شده است. در تمام گزارش مقصود از «ماده» شماره ماده از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است مگر مواردی که اسم قانون مربوطه ذکر شده باشد.

۲- طرح^۱

۲-۱- مفهوم طرح

اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی طرح‌هایی را قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌داند که حداقل به پیشنهاد ۱۵ نفر از نمایندگان رسیده باشد.

برای ارائه طرح‌های قانونی پس از امضاء و ذکر نام حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس، طرح به رئیس مجلس تسلیم شده و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس مجلس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود.^۲

طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح نیز باشد.^۳

البته مطابق ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نیز در ابتدای هر دوره قانونگذاری، هیأت رئیسه صورتی از طرح‌ها و لوایحی را که معوق مانده به وسیله معاونت قوانین تهیه می‌کند و در اختیار نمایندگان می‌گذارد و صورتی نیز برای دولت ارسال می‌دارد. هر یک از طرح‌ها و لوایح معوقه که لزوم رسیدگی به آن به وسیله ۲۵ نفر از نمایندگان یا از طرف دولت تقاضا شود، طبق آیین‌نامه به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شود و کمیسیون‌ها رسیدگی را به ترتیب مندرج در این آیین‌نامه انجام می‌دهند.

۲-۲- انواع طرح‌ها و لوایح

طرح‌ها و لوایح از حیث فوریت رسیدگی به چهار دسته کلی تقسیم می‌گردند که نحوه رسیدگی به هر یک از این دسته‌ها با دسته دیگر متفاوت خواهد بود:

۲-۲-۱- طرح‌ها و لوایح عادی

۱. طرح (Member s bill): پیشنهاد قانونی است که با امضا و ذکر نام حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم می‌شود.
۲- ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس
۳- ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس

اصل بر عادی بودن رسیدگی طرح‌ها و لوایح است (ماده (۱۶۰) آیین نامه داخلی مجلس). بنابراین فوری بودن طرح یا لایحه حالتی استثنایی است و صرفاً در حالتی قابل قبول خواهد بود که فوریت آنها مبین و مستند به دلایلی باشد که در ادامه بیان خواهد شد. در نتیجه طرح‌ها و لوایح عادی هستند مگر اینکه قید فوریت برای آنها مطابق آنچه در ادامه خواهد آمد پیشنهاد شده و به تأیید نصاب خاصی از نمایندگان مجلس نیز برسد. البته رسیدگی به برخی طرح‌ها و لوایح به تناسب موضوع خاص آنها متفاوت می‌باشد که به این دسته ذیل مبحث نهایی با عنوان «موارد خاص قانونگذاری» پرداخته خواهد شد.

طرح‌ها و لوایح دارای پیشنهاد فوریت حداقل یک‌ساعت قبل از طرح فوریت آنها در جلسه علنی، توسط هیأت رئیسه تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرند تا نمایندگان بتوانند آنها را مطالعه کرده و در خصوص قید فوریت آن اظهار نظر نمایند.^۱

۲-۲-۲- طرح‌ها و لوایح یک فوریتی

مواردی هستند که نسبت به سایر موارد مطروحه در مجلس دارای اولویت بوده یا جامعه نیاز فوری به آنها داشته باشد.^۲

برای یک‌فوریتی شدن طرح یا لایحه‌ای باید درخواست فوریت در طرح یا لایحه صورت گرفته باشد. در صورتی که تقاضای فوریت ضمن طرح یا لایحه مطرح نشده باشد، ۱۵ نفر از نمایندگان نیز می‌توانند کتباً تقاضای فوریت آن طرح یا لایحه را بنمایند. تصویب یک‌فوریت طرح‌ها و لوایح با صحبت یک مخالف و یک موافق و با رأی اکثریت مطلق حاضران صورت خواهد گرفت.^۳

۲-۲-۳- طرح‌ها و لوایح دو فوریتی

۱- تبصره ماده (۱۵۹) آیین نامه داخلی مجلس
۲- بند «۱» ماده (۱۶۰) آیین نامه داخلی مجلس
۳- رأی مثبت بیش از نصف نمایندگان حاضر (بند «۱» ماده (۱۵۹) آیین نامه داخلی مجلس).

موارد دوفوریتی مواردی هستند که ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت در آنها وجود داشته باشد.^۱

برای دوفوریتی شدن طرح یا لایحه پس از درخواست قید دوفوریت مطابق آنچه گذشت، باید با صحبت دومخالف و دو موافق در خصوص دوفوریتی بودن آن، اکثریت دوسوم حاضران با رأی خود این قید را برای آن تأیید نمایند.^۲ این طرح‌ها و لوایح به کمیسیون ارسال نمی‌گردند، بلکه مستقیماً در صحن علنی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح دوفوریتی به شرح زیر می‌باشد:

۱- حداکثر چهار ساعت پس از تصویب فوریت، طرح یا لایحه چاپ و توزیع به کمیسیون ذی-ربط ارجاع می‌شود.

۲- حداکثر بیست ساعت پس از تصویب فوریت، پیشنهاد نمایندگان به کمیسیون مربوط تسلیم می‌شود.

۳- حداکثر هفاد و دوساعت پس از تصویب فوریت گزارش کمیسیون، در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد.

تبصره- چنانچه کمیسیون در مهلت فوق گزارش خود را ارائه ننماید طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد.

۴- حداقل یک ساعت قبل از شروع مذاکرات، پیشنهادهاي نمایندگان چاپ و توزیع می‌شود.^۳

۴-۲-۲- طرح‌ها و لوایح سه فوریتی

- ۱- بند «۲» ماده (۱۶۰) آیین نامه داخلی مجلس
- ۲- بند «۲» ماده (۱۵۹) آیین نامه داخلی مجلس
- ۳- ماده (۱۶۵) آیین نامه داخلی مجلس

طرح یا لایحه‌ای که حالتی کاملاً اضطراری داشته و حیاتی بوده و برای مقابله سریع با خسارت حتمی مطرح می‌شود سه فوریتی خواهد بود.^۱

در طرح‌های سه فوریتی موافقت دوسوم مجموع نمایندگان (حاضران و غایبین) برای تأیید قید فوریت موردنیاز خواهد بود.^۲ این طرح‌ها و لوایح به کمیسیون ارسال نمی‌گردند، بلکه مستقیماً در صحن علنی مورد رسیدگی قرار می‌گیرند.^۳

بند دوم- اعلام وصول و رسیدگی در مجلس

۱- اعلام وصول

طرح‌ها و لوایح تهیه شده توسط نمایندگان و دولت زمانی قابل بررسی هستند که در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شوند، نحوه اعلام وصول طرح‌ها و لوایح با توجه به فوریت مورد درخواست طراحان به روش ذیل اعلام وصول می‌شوند:

۱-۱- طرح و لایحه عادی

طرح‌ها و لوایح عادی پس از اینکه توسط هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی مطابق آیین‌نامه شناخته شد توسط هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی در یکی از جلسات علنی اعلام وصول می‌شود و پس از اعلام وصول جهت رسیدگی به کمیسیونهای تخصصی ارجاع داده می‌شود.

۱-۲- طرح و لایحه فوریتی

طرح‌ها و لوایح فوریتی ابتدا چاپ و تکثیر شده و در بین نمایندگان در صحن علنی توزیع می‌شود و راجع به فوریت آنها در جلسه علنی بحث شده و مخالف و موافق صحبت نموده و سپس راجع به فوریت رأی‌گیری می‌شود و اگر فوریت آن طرح یا لایحه رأی آورد طرح

۱- بند «۳» ماده (۱۶۰) آیین نامه داخلی مجلس
۲- بند «۲» ماده (۱۵۹) آیین نامه داخلی مجلس
۳- ماده ۱۶۶ آیین نامه داخلی مجلس

مذکور اعلام وصول شده محسوب می‌شود و براساس درجه فوریت به کمیسیونهای تخصصی ارجاع می‌شود.

۲- رسیدگی در کمیسیون

۲-۱- تقسیم در کمیسیونها و شروع به رسیدگی

همانگونه که بیان شد طرح‌ها و لوایح عادی و یک فوریتی و دوفوریتی پس از اعلام وصول برای بررسی به کمیسیونهای مربوطه ارجاع خواهند شد. رسیدگی در کمیسیونها با توجه به نقشی که در فرآیند قانونگذاری ایفاء می‌کنند خصوصاً با عنایت به ناچیز بودن تعداد طرح‌ها و لوایح سه فوریتی که از ارجاع به کمیسیون مستثناء شده‌اند بسیار حائز اهمیت خواهد بود.

طرح‌ها و لوایح متناسب با موضوع خود به یکی از کمیسیونهای سیزده‌گانه تخصصی (یا یک کمیسیون ویژه) به عنوان کمیسیون اصلی ارسال می‌گردند تا در دستور کار کمیسیون قرار گیرند. طرح‌ها و لوایحی که جنبه‌های مختلف داشته و علاوه بر کمیسیون اصلی به کمیسیون دیگری هم ارتباط پیدا می‌نماید، به عنوان کمیسیونهای فرعی به کمیسیونهای ذیربط ارجاع می‌شود تا نسبت به قسمتی از مواد که مربوط به آن کمیسیونها است شور و بررسی به عمل آورده و ظرف ۱۰ روز گزارش آن را تهیه و به کمیسیون اصلی ارسال نمایند. این مهلت با موافقت کمیسیون اصلی تا ۱۰ روز دیگر قابل تمدید است.^۱

همچنین کمیسیونها می‌توانند اعتراض خود را در خصوص نحوه ارجاع طرح یا لایحه، به هیأت رئیسه اعلام کنند.^۲

در هر حال کمیسیون اصلی موظف است گزارش رد یا مسکوت ماندن یا تصویب و تغییر یا تکمیل هر طرح یا لایحه‌ای که به آن ارجاع شده است را ظرف مدتی که از طرف هیأت رئیسه مجلس با توافق کمیسیون مربوطه معین و اعلام می‌شود (حداکثر یک ماه از تاریخ وصول به

۱- ماده (۱۴۵) آیین نامه داخلی مجلس
۲- تبصره ماده (۱۴۵) آیین نامه داخلی مجلس

دفتر کمیسیون)، به مجلس ارسال کند. در صورت تجاوز از مدت تعیین شده، هر یک از نمایندگان یا دولت حق دارد از مجلس تقاضا نماید که آن را با حق تقدم طبق ضوابط آیین نامه داخلی در دستور مجلس قرار دهد.^۱

البته در طرح ها و لوایح مفصل با پیشنهاد کمیسیون مربوطه و تصویب هیأت رئیسه امکان تمدید این مدت وجود خواهد داشت.^۲

۲-۲- شرکت کنندگان در جلسه کمیسیون

هنگام بررسی طرح یا لایحه در کمیسیون غیر از اعضای کمیسیون مربوطه، اشخاص دیگری نیز می توانند در جلسه یا جلسات حاضر شده و نظرات خود را ارائه نمایند. اما در نهایت اخذ رأی صرفاً از میان اعضای کمیسیون به عمل خواهد آمد. این اشخاص عبارتند از: نماینده دولت، نماینده دستگاه های اجرایی مرتبط با موضوع، نماینده مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی و ...

۲-۲-۱- پیشنهاد دهندگان طرح

امضا کنندگان طرح های قانونی به منظور تبیین ضرورت و اهداف پیشنهاد طرح، حق دارند در کمیسیون مربوط که طرح آنها مطرح است، برای ادای توضیح حاضر شوند. برای این منظور کمیسیون موظف است، حداقل بیست و چهار ساعت قبل از طرح پیشنهاد، تاریخ بحث پیرامون طرح را کتباً به آنان اعلام می نماید.^۳

۲-۲-۲- سایر نمایندگان

همچنین در جلسات کمیسیون ها نمایندگانی که عضویت آن کمیسیون را ندارند بدون داشتن حق رأی می توانند حاضر شوند و در صورتی که از طرف کمیسیون برای ادای توضیح یا شرکت در مذاکرات دعوت شده باشند باید شرکت نمایند، ولی حق رأی ندارند.^۴

۱- ماده (۱۴۶) آیین نامه داخلی مجلس
۲- ماده (۱۴۶) آیین نامه داخلی مجلس
۳- ماده ۱۳۲ و تبصره ۳ ماده ۱۵۰ آیین نامه داخلی مجلس
۴- ماده (۱۴۹) آیین نامه داخلی مجلس

۲-۲-۳- مقامات اجرایی ذیربط

کمیسیون‌ها موظفند، در موقع رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، از وزراء و بالاترین مقام دستگاه ذیربط دعوت به عمل آورند.^۱

۲-۲-۴- برخی مقامات سیاسی یا نمایندگان آنها

معاونان رئیس‌جمهور و وزراء، رئیس یا نائب رئیس شورای عالی استان‌ها که رسماً به مجلس معرفی شده باشند، می‌توانند به جای رئیس‌جمهور و وزراء در جلسات مجلس و کمیسیون‌ها برای توضیح و دفاع لازم حضور یابند.^۲

۲-۲-۵- کارشناسان مدعو و نماینده مرکز پژوهش‌های مجلس

از آنجایی که مرکز پژوهش‌ها به عنوان بازوی مشورتی و کارشناسی مجلس قلمداد می‌شود، تمامی طرح‌ها و لوایح برای بررسی به این مرکز ارجاع شده و این مرکز نظر کارشناسی خود را پیرامون موضوع طرح یا لایحه به صورت مکتوب تقدیم کمیسیون یا صحن علنی می‌نماید. به منظور تبیین دقیق‌تر نظر و همچنین بهره‌برداری از نظرات مشورتی کارشناسی، هنگام بررسی هر طرح یا لایحه نماینده‌ای از مرکز پژوهش‌ها نیز در جلسات کمیسیون‌ها شرکت کرده و به تبادل نظر با نمایندگان و ارائه نظرات مشورتی اصلاحی یا تکمیلی می‌پردازد.^۳ همچنین کمیسیون می‌تواند به انتخاب خود از برخی کارشناسان در حوزه مورد بحث جهت شرکت در جلسات دعوت به عمل آورد.

۲-۳- بررسی در کمیسیون و ارائه گزارش

۱- ماده (۱۴۸) آیین نامه داخلی مجلس
۲- ماده (۱۳۷) آیین نامه داخلی مجلس
۳. با نمایندگان مردم در مجلس نهم (فرآیند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران)، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.

کمیسیون اصلی، رسیدگی به طرح‌ها و لوایح ارجاعی را پس از ده روز و دریافت نظر کمیسیون‌های فرعی و دعوت نمایندگان آن شروع خواهد کرد.^۱

نمایندگان نیز می‌توانند پیشنهادهای خود را در خصوص طرح یا لایحه به صورت کتبی تا چهار ساعت قبل از رسیدگی در کمیسیون اصلی به هیأت رئیسه کمیسیون مربوطه تحویل دهند.^۲ پس از بررسی و تصویب کلیات طرح یا لایحه در کمیسیون، وارد رسیدگی به جزئیات شده و در خصوص آنها رأی‌گیری به عمل می‌آید. مصوبات کمیسیون با اکثریت مطلق آرای عده حاضر خواهد بود.^۳

گزارش نهایی که شامل گزارش کمیسیون اصلی و گزارش کمیسیون‌های فرعی است توسط کمیسیون اصلی برای طرح و بررسی در مجلس تقدیم می‌گردد. چنانچه نظر کمیسیون‌های فرعی در کلیات با نظر کمیسیون اصلی متفاوت باشد، سخنگو یا یکی از اعضای آن کمیسیون‌ها می‌توانند نظر کمیسیون خود را توضیح دهد.^۴

به منظور بررسی تخصصی موضوعات، بر اساس تبصره «۳» ماده (۴۹) آیین نامه داخلی مجلس کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند به تعداد کافی مشاور ذیصلاح به ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند را به خدمت بگیرند.

همچنین کمیسیون‌ها می‌توانند گزارش طرح‌ها و لوایح مشابه یا با موضوع مشترک یا نزدیک به هم را در یک گزارش به مجلس ارائه نمایند.^۵

بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح یک‌فوریتی مطابق ماده (۱۶۳) آیین نامه داخلی مجلس، در کمیسیون‌های اصلی و فرعی به صورت خارج از نوبت خواهد بود. گزارش کمیسیون درباره این

۱- ماده (۱۴۵) آیین نامه داخلی مجلس

۲- تبصره ۳ ماده ۱۵۰ آیین نامه داخلی مجلس

۳. اکثریت مطلق وقتی حاصل می‌شود که بیش از نصف نمایندگان حاضر، رأی مثبت دهند (ماده (۹۶) آیین نامه داخلی مجلس).

۴- ماده (۱۴۵) آیین نامه داخلی مجلس

۵- تبصره «۱» ماده (۱۴۶) آیین نامه داخلی مجلس

طرح‌ها و لوایح نیز حداقل چهل و هشت ساعت قبل از طرح در مجلس چاپ و بین نمایندگان توزیع می‌شود.^۱

۳- بررسی و تصویب در صحن^۲

رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن علنی تحت عنوان شور^۳ یاد می‌شود.^۴ شور در ادبیات حقوقی «به مراحل رسمی انجام کار اعم از مباحثات رسمی و اتخاذ تصمیم و رأی‌گیری در خصوص طرح‌ها و لوایح، در صحن علنی مجلس، گفته می‌شود». در متون فارسی نیز در تعریف شور گفته شده است «هر بار مذاکره را «قرائت» یا «شور» می‌خوانند».^۵

همانگونه که بیان شد مطابق ماده (۱۴۳) آیین نامه داخلی مجلس، اصل بر یک شوری بودن بررسی و تصویب کلیه طرح‌ها و لوایح است. بدان معنا که پس از اعلام نظر کمیسیون، بررسی و تصویب کلیات و جزئیات طرح و لایحه به طور همزمان و بدون فاصله در یک جلسه صورت خواهد گرفت و نیازی به ارسال مجدد، طرح یا لایحه به کمیسیون نخواهد بود. با وجود این در دو حالت ممکن است طرح یا لایحه‌ای به صورت دو شوری مورد بررسی و

تصویب قرار گیرد:

مواردی که به تشخیص هیأت رئیسه بررسی آنها به صورت دوشوری ضرورت داشته باشد.^۶ چنانچه نظر کمیسیون مبنی بر رد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه‌ای باشد، اما در جلسات

علنی، کلیات آن طرح یا لایحه به تصویب برسد.^۷

- ۱- ماده (۱۴۳) آیین نامه داخلی مجلس
- ۲- مقصود از صحن علنی در فرایند قانونگذاری، مجمعی از کل نمایندگان شرکت‌کننده در جلسات رسمی صحن مجلس است که در اوقات مشخصی گرد هم آمده به شور و بررسی پیرامون طرح‌ها و لوایح پیشنهادی می‌پردازند و در نهایت، فارغ از هرگونه نظام سلسله‌مراتبی و به طور برابر، حق رأی و اظهارنظر در خصوص طرح‌ها و لوایح را دارند.
3. Reading
- ۴- البته برخی از رسیدگی‌های داخل کمیسیون نیز تحت عنوان شور یاد کرده‌اند. برای مثال ر.ک: وکیلان، حسن، نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی). گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریور ماه ۱۳۸۸.
- ۵- شریعت پناهی (قاضی)، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴، ص ۲۲۰.
- ۶- ماده (۱۴۳) آیین نامه داخلی مجلس
- ۷- تبصره ماده (۱۴۳) آیین نامه داخلی مجلس

در این خصوص باید توجه داشت مطابق ماده (۱۴۷) آیین نامه داخلی مجلس، گزارش رد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه، زمانی در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد که پیشنهاددهندگان طرح یا لایحه (دولت در خصوص لایحه و ۱۵ نفر از نمایندگان طراح در خصوص طرح) ظرف مدت یک‌ماه پس از چاپ و توزیع گزارش کمیسیون از هیأت‌رئیه مجلس تقاضا نمایند موضوع مجدداً در دستور کار مجلس قرار گیرد.

در نتیجه می‌توان بیان داشت صرفاً طرح‌ها یا لوایحی به صورت دوشوری بررسی خواهند شد که یا هیأت‌رئیه ضرورت رسیدگی دوشوری به آنها را تشخیص دهد و یا پس از رد یا تصمیم بر مسکوت ماندن آنها در کمیسیون، ۱۵ نفر از پیشنهادکنندگان طرح یا دولت (پیشنهادکننده لایحه) تقاضای بررسی مجدد آن را از هیأت‌رئیه داشته باشند.

ذیلاً پس از تبیین مقررات عمومی مربوط به بررسی طرح‌ها و لوایح در صحن علنی، به تبیین نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در دو حالت تک‌شوری و دوشوری خواهیم پرداخت.

۱-۳- مقررات عمومی بررسی در صحن علنی

صرفنظر از اینکه طرح یا لایحه در حال بررسی در شور اول یا دوم باشد، مقررات عمومی به منظور بررسی یک موضوع تقنینی در صحن علنی وجود دارد که به آنها اشاره می‌شود.

۱-۱-۳- حضور نمایندگان دولت

در مواردی که طرح یا لایحه قانونی بنا است در صحن علنی مطرح گردد مربوط به امور داخلی مجلس نباشد، از طریق هیأت‌رئیه به وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه رسماً اطلاع داده می‌شود تا خود یا معاون او که رسماً به مجلس معرفی شده در جلسه علنی حاضر شود و در مذاکرات شرکت نماید. در صورت اطلاع و عدم حضور وزیر یا معاون بدون عذر موجه، از طرف رئیس مجلس مؤاخذه خواهد شد. به هر صورت، در همان جلسه حتی با عدم حضور

وزیر یا مسئول اجرایی مربوطه، طرح یا لایحه مورد بررسی قرار خواهد گرفت و اتخاذ تصمیم خواهد شد.^۱

۲-۱-۳- سوال

سوالات توضیحی نمایندگان، در شور اول یا دوم طرح‌ها و لوایح که مربوط به موضوعات مورد بحث باشد، در مجلس کتباً به رئیس مجلس تقدیم می‌شود. رئیس این سوالات را به سخنگوی کمیسیون مربوط یا به نماینده دولت می‌دهد تا به هنگام توضیح و یا توجیه به آن پاسخ داده شود.^۲

۳-۱-۳- اخطار قانون اساسی

با توجه به اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی سوگند یاد کرده‌اند مدافع قانون اساسی باشند و با عنایت به عدم امکان تصویب قوانین مغایر قانون اساسی از سوی مجلس، اخطار راجع به منافی بودن طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مورد بحث در مجلس با قانون اساسی مقدم بر اظهارات دیگر است و مذاکرات در موضوع اصلی را متوقف می‌کند. این اخطار باید با استناد به اصل مربوطه از قانون اساسی حداکثر ظرف سه دقیقه به عمل آید. در صورتی که رئیس مجلس اخطار را وارد بداند بدون بحث از مجلس نظرخواهی می‌نماید چنانچه مجلس اخطار را وارد دانست رئیس نسبت به پذیرش اصلاحات پیشنهادی یا حذف مورد اشکال یا ارجاع آن به کمیسیون ذیربط جهت بررسی مجدد اقدام خواهد کرد.^۳

۴-۱-۳- تذکر آیین‌نامه داخلی

به منظور تضمین حسن اجرای آیین‌نامه داخلی از سوی رئیس، هیأت رئیسه و نمایندگان، در صورتی که نمایندگان نسبت به اجرای آیین‌نامه داخلی مجلس تخلفی را که مربوط به همان جلسه باشد مشاهده نمایند، حق دارند بلافاصله مورد تخلف را با استناد به ماده مربوطه بدون خروج

۱- ماده (۱۹۳) آیین‌نامه داخلی مجلس
۲- ماده (۱۹۴) آیین‌نامه داخلی مجلس
۳- ماده (۱۹۶) آیین‌نامه داخلی مجلس

از موضوع حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند و اگر مربوط به آن جلسه نباشد بعد از نطق و یا پایان جلسه، قبل از اعلام ختم آن حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند چنانچه رئیس تذکر را وارد بداند موظف است به آن ترتیب اثر دهد.^۱

۳-۲- رسیدگی یکشوری و دوشوری

۳-۲-۱- رسیدگی یکشوری

در بررسی‌های یکشوری که غالب مصوبات مجلس را در برمی‌گیرد، پس از ارائه گزارش کمیسیون، موضوع در دستور کار صحن علنی قرار می‌گیرد. در این هنگام درباره نقاط ضعف و قوت، نقایص و امتیازات و لزوم یا عدم لزوم آن طرح و لایحه در کلیات مذاکره می‌شود و پس از آن نسبت به اصل طرح یا لایحه رأی‌گیری به عمل می‌آید.^۲ در صورت تصویب کلیات، رأی‌گیری در خصوص جزئیات طرح آغاز می‌شود. مرحله بررسی جزئیات پس از تشریح روش رسیدگی دوشوری تبیین شده است.

رسیدگی به طرح‌ها و لوایح فوریت‌دار نیز مطابق مواد (۱۶۲) و (۱۶۴) آیین نامه داخلی مجلس یکشوری خواهند بود. به این صورت که ابتدا نسبت به اصل آن مذاکره می‌شود و پس از آن برای ورود به شور در ماده واحده یا مواد، ردی گرفته می‌شود و آن‌گاه راجع به هر یک از مواد جداگانه مذاکره و أخذ رأی به عمل می‌آید.

۳-۲-۲- رسیدگی دوشوری

۱- ماده (۱۹۷) آیین نامه داخلی مجلس
۲- مطابق ماده (۱۱۸) آیین‌نامه داخلی ملاک اعتبار مصوبات کسب اکثریت مطلق آرای حاضر در جلسه است. البته باید توجه داشت مطابق ماده (۹۶) همین قانون، انعقاد رسمی جلسات و اعتبار اخذ رأی منوط به حضور حداقل دوسوم مجموع نمایندگان می‌باشد. در نتیجه اکثریت مطلق وقتی حاصل می‌شود که بیش از نصف نمایندگان حاضر، رأی مثبت دهند، مگر در مواردی که قانون اساسی و یا در آیین‌نامه داخلی نصاب دیگری تعیین شده باشد. (ماده (۱۵۱) آیین نامه داخلی مجلس)

همانگونه که بیان شد رسیدگی دوشوری صرفاً مربوط به مواردی است که هیأت رئیسه رسیدگی دوشوری به موضوع طرح یا لایحه را ضروری تشخیص دهد یا دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان پیشنهاددهنده طرح یا لایحه پس از رد آن توسط کمیسیون تقاضای بررسی مجدد آن را بنمایند. در این موارد پس از ارائه گزارش اولیه کمیسیون، صرفاً در خصوص کلیات طرح یا لایحه رأی‌گیری به عمل آمده و در صورت تصویب کلیات، موضوع جهت بررسی جزئیات مجدداً به کمیسیون مربوطه عودت خواهد شد.^۱

کمیسیون مشابه آنچه قبلاً بیان شد به بررسی جزئیات طرح پرداخته و گزارش آن را تقدیم مجلس خواهد نمود. پس از ارائه گزارش مذکور، موضوع طرح یا لایحه برای بررسی در شور دوم در دستور کار صحن علنی قرار می‌گیرد. در این مرحله جزئیات طرح یا لایحه توسط صحن مورد بررسی و تصویب قرار خواهد گرفت.

۳-۳- بررسی و تصویب جزئیات طرح یا لایحه

از آنجایی که شیوه بررسی جزئیات طرح یا لایحه در صحن علنی در شیوه‌های دوشوری و یک‌شوری مشابه یکدیگر می‌باشند، این مرحله به صورت مجزا تبیین شده است. در نتیجه همان‌گونه که بیان شد مرحله بررسی جزئیات در رسیدگی یک‌شوری بلافاصله پس از تصویب کلیات در صحن علنی و در رسیدگی دوشوری پس از تقدیم گزارش بررسی جزئیات طرح توسط کمیسیون به صحن علنی انجام خواهد گرفت.

در هر حال در هر دو حالت در مرحله بررسی جزئیات پیشنهاد تازه‌ای پذیرفته نمی‌شود، ولی پیشنهادهایی که در فاصله دو شور به کمیسیون داده شده و مورد توجه و تصویب کمیسیون قرار نگرفته، به ترتیب مواد، توسط پیشنهاددهندگان قابل طرح در مجلس خواهد بود. در این صورت پیشنهاددهنده یا یکی از پیشنهاددهندگان (در مورد پیشنهاد جمعی) می‌تواند برای هر پیشنهاد ظرف پنج دقیقه توضیح بدهد و پس از اظهارنظر یک مخالف و یک موافق و عنداللزوم

۱- ماده (۱۵۱) آیین نامه داخلی مجلس

توضیحات سخنگوی کمیسیون یا نماینده دولت نسبت به پیشنهاد مزبور اخذ رأی به عمل می‌آید.

پس از رد یا قبول پیشنهاد نسبت به اصل ماده رأی‌گیری به عمل می‌آید.^۱

چنانچه ماده به تصویب نرسد، بدون مذاکره نسبت به حذف آن رأی‌گیری خواهد شد و در صورتی که حذف ماده به تصویب نرسید پیشنهادهای اصلاحی تازه در همان جلسه پذیرفته خواهد شد.^۲

در این مرحله درباره اصل مواد مذاکره به عمل نمی‌آید مگر آنکه در گزارش کمیسیون مواد جدیدی اضافه شده باشد یا به تشخیص هیأت رئیسه در بعضی مواد تغییرات اساسی داده شده باشد. در این صورت اولین مخالف و موافق (بر اساس تابلو مخصوص ثبت‌نام یا دستگاه الکترونیک) هر یک به مدت پنج دقیقه صحبت می‌کنند و در صورت لزوم سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت نیز صحبت می‌کنند و آنگاه نسبت به ماده یا مواد موردنظر رأی‌گیری می‌شود.^۳

مطابق ماده (۱۵۴) آیین نامه داخلی مجلس، چنانچه در این مرحله، کمیسیون بعضی از مواد طرح یا لایحه را حذف و یا تغییر کلی داده باشد، هر یک از نمایندگان می‌توانند همان ماده را پیشنهاد نمایند و پس از صحبت یک موافق و یک مخالف و سخنگوی کمیسیون و نماینده دولت نسبت به ماده رأی‌گیری می‌شود. چنانچه اصل ماده تصویب شد پیشنهادهای اصلاحی که قبلاً به کمیسیون داده شده، قابل طرح و بحث و رأی‌گیری خواهد بود.

مطابق ماده (۱۵۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، اولویت رسیدگی به پیشنهادها در این مرحله به ترتیب زیر خواهد بود:

- پیشنهاد بازگشت به لایحه دولت یا طرح اصلی.
- پیشنهاد حذف کل ماده.
- پیشنهاد چاپ شده کمیسیونهای فرعی.

۱- ماده (۱۵۲) آیین نامه داخلی مجلس
۲- ماده (۱۵۲) آیین‌نامه داخلی مجلس
۳- ماده (۱۵۳) آیین نامه داخلی مجلس

- پیشنهاد حذف جزء و پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان با تشخیص اولویت جامع بودن توسط یکی از اعضای هیأت رئیسه.
- رأی‌گیری برای اصل ماده.
- رأی‌گیری برای حذف کل ماده در صورتی که اصل ماده رأی نیلورد.
- پیشنهادهای جدید نمایندگان.
- ارجاع به کمیسیون، به تشخیص رئیس جلسه (در صورتی که پیشنهادهای فوق‌الذکر رأی نیلورد).

۴- رد، استرداد یا مسکوت ماندن طرح یا لایحه

۴-۱- رد طرح یا لایحه

در صورتی که کلیات طرح یا لایحه‌ای موفق به کسب نصاب اکثریت مطلق آرای نمایندگان حاضر در صحن علنی نشود طرح یا لایحه رد شده تلقی خواهد شد. همچنین کمیسیون‌های داخلی نیز می‌توانند طرح یا لایحه‌ای را رد کنند. در صورتی که تقاضای رسیدگی مجدد این طرح یا لایحه توسط مقامات مذکور در ماده (۱۴۶) آیین نامه داخلی مجلس ظرف مدت یک‌ماه پس از چاپ و توزیع گزارش کمیسیون به هیأت رئیسه مجلس تقدیم نشود این مصوبه به کلی رد شده تلقی خواهد شد.

۴-۲- استرداد طرح یا لایحه

پس از ارائه طرح یا لایحه تا زمانی که جزئیات آن به تصویب نرسیده باشد امکان ارائه تقاضای استرداد آن وجود خواهد داشت. اما در صورت گذر از این مرحله دیگر امکان استرداد وجود نداشته و صرفاً در صورت اعلام مغایرت مصوبه از سوی شورای نگهبان یا تصویب قانون ناسخ یا مغایر بعدی می‌توان از الزام حقوقی آن ممانعت کرد. تقاضای استرداد در چند مرحله قابل طرح خواهد بود:

۱-۲-۴- قبل از تصویب کلیات

مطابق بخش اول ماده (۱۳۳) آیین نامه داخلی مجلس، پس از اعلام وصول طرح قانونی، چنانچه جمعی از امضاکنندگان تقاضای کتبی استرداد آن را بنمایند به طوری که امضاءکنندگان باقی مانده کمتر از ۱۵ نفر گردند، در صورتی که تقاضای استرداد قبل از تصویب کلیات باشد طرح مسترد و گزارش آن به مجلس داده خواهد شد.

استرداد لوایح نیز در صورتی که پیش از تصویب کلیات لایحه در مجلس باشد، پس از تصویب هیأت وزیران با درخواست کتبی رئیس جمهور و ذکر دلیل آن لایحه مسترد می شود و گزارش آن در جلسه علنی اعلام می گردد.^۱

۲-۲-۴- بعد از تصویب کلیات

مطابق بخش دوم ماده (۱۳۲) آیین نامه داخلی مجلس، در صورتی که کلیات طرح به تصویب رسیده باشد پس از توضیح یک نفر از تقاضاکنندگان و صحبت یک نفر مخالف، با رأی مجلس، طرح قابل استرداد می باشد.

استرداد لایحه نیز پس از تصویب کلیات در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد پس از تصویب هیأت وزیران توسط، در صورتی که استرداد پس از تصویب کلیات لایحه و در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد، وزیر مربوط یا یکی از معاونان رئیس جمهور به تناسب موضوع ضمن ارائه درخواست رئیس جمهور می تواند با ذکر دلیل در جلسه علنی مجلس و صحبت یک نفر مخالف هر يك به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس آن را مسترد نماید.^۲

البته مطابق بخش اخیر ماده (۱۴۱) آیین نامه داخلی مجلس، در صورت تغییر دولت، چنانچه دولت جدید رسماً استرداد لوایحی را اعلام کرده باشد، آن لوایح از جریان خارج خواهد شد.

۱-بند (۱) ماده (۱۳۸) آیین نامه داخلی مجلس
۲-بند ۲ ماده ۱۳۸ آیین نامه داخلی مجلس

شایان ذکر است مطابق صدر ماده (۱۳۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، برای استرداد لایحه در هر مرحله، تصویب هیأت وزیران جهت پذیرش تقاضای استرداد ضروری خواهد بود. همچنین مطابق تبصره ماده (۱۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس، نحوه رسیدگی به طرح‌های شورای عالی استان‌ها و نیز تقاضای استرداد آنها مشابه لوایح دولت خواهد بود.

۳-۴- مسکوت ماندن طرح یا لایحه

مطابق ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، در صورتی که حداقل ۲۵ نفر از نمایندگان تا قبل از اتمام رسیدگی نهایی در مجلس کتباً از مجلس تقاضا کنند که طرح یا لایحه قانونی واصل شده به مجلس برای مدت معینی مسکوت بماند، پس از توضیح یکی از پیشنهاددهندگان به مدت پنج دقیقه و پاسخ آن از طرف یک مخالف به مدت حداکثر پنج دقیقه، رأی گرفته می‌شود.

این تقاضا در خصوص لایحه بدون موافقت معاون حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور یا وزیر یا معاون امور مجلس ذیربط پذیرفته نخواهد شد.^۱

تقاضای مسکوت ماندن در هر طرح و لایحه فقط برای یک‌مرتبه مجاز خواهد بود. هیأت رئیسه موظف است پس از گذشت مدت مسکوت ماندن، طرح یا لایحه را مجدداً در دستور کار مجلس قرار دهد. همچنین چنانچه تقاضای مسکوت ماندن برای انجام اصلاحات طرح یا لایحه باشد پس از تصویب مسکوت ماندن به کمیسیون ذیربط جهت انجام اصلاحات ارجاع می‌گردد.^۲

۱- ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس).
۲- تبصره ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس

گفتار دوم- موارد خاص قانونگذاری

گرچه به موجب قسمتی از اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی «.... مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند....» و اما با این وجود، برخی از ضرورت‌ها و مصلحت‌اندیشی‌ها باعث شده تا قانون اساسی اختیار تفویض قانونگذاری به وسیله مجلس را در شرایط خاص مجاز بداند.

- قوانین آزمایشی

برخی مواقع موقعیت حاد و بحرانی اقتضا می‌کند قانون خاصی بدون کار کارشناسی دقیق تصویب شود تا پس از رفع بحران به تصحیح و تکمیل آن اقدام شود. در چنین مواردی مجلس اختیار وضع برخی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض می‌کند. در این صورت: «.... این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجراء می‌شود و تصویب نهایی آن با مجلس خواهد بود».^۱

- تصویب دائمی اساسنامه دستگاه‌های دولتی

دو مسأله تخصصی بودن مسائل مربوط به اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و همچنین نیاز به سرعت در تصویب آنها به لحاظ ماهیت اجرایی آنها، سبب شده است تا قانون اساسی اجازه تفویض تصویب

دائمی اساسنامه چنین نهادهایی را به کمیسیون‌های ذی‌ربط یا دولت تصریح کند. گرچه ذکر این نکته نیز لازم است که این مصوبات نباید مغایر با قانون اساسی قوانین و مقررات جاری باشند.^۲

۱. قسمتی از بند اول اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی.
۲. برای آگاهی از مقررات مندرج در آیین‌نامه داخلی مجلس راجع به قوانین آزمایشی ر.ک. به: مواد ۱۶۷ الی ۱۷۲ آیین‌نامه داخلی مجلس.

بند اول- قانونگذاری تفویضی طبق اصل (۸۵) قانون اساسی

در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، می‌تواند طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دائمی دارند به کمیسیون‌های خود و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به کمیسیون‌های خود یا به دولت تفویض کند^۱

تقاضای ارجاع طرح یا لایحه‌ای را طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس و یا دولت تا قبل از شروع رسیدگی نهایی در مجلس می‌تواند توسط دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان مطرح گردد. این تقاضا در جلسه علنی اعلام و به ترتیب در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد.^۲

هنگام طرح تقاضای مزبور در مجلس، نماینده دولت و یا نماینده منتخب تقاضاکنندگان، دلایل ضرورت ارجاع طرح و یا لایحه را حداکثر به مدت ۱۰ دقیقه بیان می‌نماید و سپس دونفر مخالف و دو نفر موافق که قبلاً ثبت‌نام کرده‌اند و در صورت عدم ثبت‌نام، در مجلس نوبت گرفته‌اند، هر یک به مدت ۱۰ دقیقه صحبت کرده و آنگاه رأی‌گیری می‌شود.^۳

پس از موافقت مجلس، طرح یا لایحه به کمیسیون فرستاده می‌شود. ترتیب رسیدگی این قبیل طرح‌ها و لوایح در کمیسیون همان ترتیب رسیدگی و تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس خواهد بود، اما مناط در تصویب، رأی حداقل دوسوم اعضای کمیسیون می‌باشد^۴

پس از تصویب طرح یا لایحه در کمیسیون‌ها، تعیین مدت اجرای آزمایشی آن در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت، به این ترتیب که مصوبه کمیسیون به همراه پیشنهاد مدت اجراء، ۴۸

۱. این قوانین مطابق تبصره «۲» ماده (۱۶۸) آیین‌نامه داخلی مجلس پس از انقضای زمان آزمایشی، اعتبار قانونی نخواهند داشت.

۲- ماده (۱۶۸) آیین نامه داخلی مجلس

۳- ماده (۱۶۹) آیین نامه داخلی مجلس

۴- ماده (۱۷۰) آیین نامه داخلی مجلس

ساعت قبل از طرح در مجلس تکثیر و در اختیار نمایندگان قرار گیرد. هنگام طرح تعیین مدت در جلسه علنی، در صورتی که پیشنهاد دیگری نباشد، نسبت به پیشنهاد کمیسیون رأی‌گیری می‌شود. در غیر این صورت، نسبت به پیشنهاد نمایندگان به ترتیب وصول در جلسه علنی پس از صحبت یک مخالف و یک موافق رأی‌گیری خواهد شد.^۱

برای دائمی نمودن این قوانین باید طرح یا لایحه جدیدی تقدیم مجلس شده و سیر قانونی تصویب را مجدداً طی نماید. طرح یا لایحه مذکور می‌تواند به صورت ماده واحده و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود.^۲ ضوابط کلی و همچنین فرآیند تفویض قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به صورت

ترتیب رسیدگی	نهاد مسؤول قانونگذاری	اختیارات قابل واگذاری (ماده ۱۶۸))
--------------	--------------------------	--------------------------------------

جدول و نمودار در زیر آمده است.

-
- ۱- ماده (۱۷۱) آیین نامه داخلی مجلس
۲- تبصره «۱» ماده (۱۶۷) آیین نامه داخلی مجلس

تصویب آزمایشی برخی قوانین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسه‌های دولتی یا وابسته به دولت	کمیسیون‌ها	مشابه سایر طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها بوده است، اما مناط در تصویب، رأی حداقل دوسوم اعضای کمیسیون است (ماده (۱۷۱)).
تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسه‌های دولتی یا وابسته به دولت	دولت	طبق آیین‌نامه داخلی هیأت وزیران (ماده (۱۷۳))

نمودار ۱. ضوابط و فرایند تصویب قانونگذاری

مراحل رسیدگی و تصویب قوانین
آزمایشی (مواد (۱۶۸) تا (۱۷۳) آیین‌نامه

ارائه درخواست ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس از سوی دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان در صحن علنی مجلس

اعلام وصول تقاضا در جلسه علنی و قرار دادن آن در دستور کار مجلس طبق نوبت

بررسی ضرورت ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوط در مجلس پس از ارائه دلایل ضرورت ارجاع توسط یکی از پیشنهاددهندگان یا نماینده دولت و صحبت دو موافق و دو مخالف و اتخاذ تصمیم مجلس

ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوط در صورت تصویب مجلس

رسیدگی و تصویب در کمیسیون و ارجاع آن به مجلس همراه به پیشنهاد مدت اجرا

بند دوم- تفسیر قوانین

مطابق اصل هفتادوسوم قانون اساسی شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. به همین دلیل آیین‌نامه داخلی به تبیین نحوه تفسیر قوانین نیز پرداخته است.

تفسیر قوانین نیز همچون سایر مصوبات قانونی مجلس به واسطه طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. مطابق ماده (۱۸۹) آیین‌نامه داخلی مجلس، رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مربوط به شرح و تفسیر قوانین عادی یک‌شوری است و می‌تواند به طور عادی یا به صورت فوریت مورد مذاکره قرار گیرد. البته در تفسیر قوانین بحث در کلیات و جزئیات از هم تفکیک نمی‌شود.

نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و لوایح به این صورت است که در صورتی که استفساریه به صورت عادی و یک‌فوریتی باشد، پس از گزارش کمیسیون و توضیح سخنگو، یک مخالف و یک موافق، هر یک به مدت ده دقیقه صحبت خواهند کرد. با پیشنهاد رئیس و یا ده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس مدت صحبت و تعداد مخالف و موافق تا دو برابر قابل تغییر است.

در مورد تفسیر قوانین نماینده دولت هم می‌تواند صحبت کند.^۱

در صورتی که گزارش کمیسیون و همچنین پیشنهادهای دیگر که به کمیسیون رسیده است، به تصویب مجلس نرسد، هر نماینده می‌تواند نظر خود را کتباً به هیأت رئیسه بدهد. پیشنهادها به ترتیب وصول مورد بحث قرار می‌گیرد و اگر پیشنهادی به تصویب نرسید موضوع برای بحث بیشتر به کمیسیون ارجاع می‌شود.^۲

در صورتی که تفسیر به صورت دوفوریتی و سه‌فوریتی باشد نیز همانند دیگر طرح‌ها و لوایح

دوفوریتی و سه‌فوریتی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.^۳

۱- ماده (۱۹۰) آیین‌نامه داخلی مجلس
۲- ماده (۱۹۱) آیین‌نامه داخلی مجلس
۳- ماده (۱۹۲) آیین‌نامه داخلی مجلس

باید توجه داشت طرح یا لایحه تفسیری یک قانون نمی‌تواند حاوی مقررات جدیدی بوده و صرفاً می‌توانند قانون قبلی را تفسیر نمایند. برای اصلاح قانون قبلی لزوماً باید طرح یا لایحه به منظور اصلاح یا نسخ آن قانون آماده و تقدیم مجلس شود.

بند سوم- بررسی و تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی

مطابق اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقتنامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. به همین دلیل مواد (۱۷۳) تا (۱۷۷) آیین‌نامه داخلی مجلس به تشریح نحوه تصویب این معاهدات پرداخته است.

معاهده بین‌المللی ازدید عهدنامه‌مین مصوب ۱۹۶۱ میلادی عبارت است از: «توافقی بین‌المللی که میان دولتها به صورت کتبی منعقد شده است و تحت حاکمیت حقوق بین‌الملل قرار دارد. صرف‌نظر از اینکه دارای عنوان خاص (پیمان، عهدنامه، موافقتنامه و ...) و یا اینکه در سند واحد دو یا چند سند واحد درج شده باشد» از دیدگاه عرف نیز معاهده عبارت است از: «هر گونه توافق منعقد شده میان تابعان حقوق بین‌الملل به منظور حصول آثار طبق مقررات حقوق بین‌المللی»^۱

علت لزوم تصویب این معاهدات توسط مجلس شورای اسلامی در درجه اول قصد قانونگذار اساسی مبنی بر نظارت مجلس بر این‌گونه معاهدات با توجه به اهمیت آنهاست تا تجارب تلخ تاریخی گذشته تکرار نشود و در درجه بعدی آن است که مطابق ماده (۹) قانون مدنی، این معاهدات در حکم قانون بوده و در سلسله مراتب قواعد حقوقی مشابه قانون عادی به حساب می‌آیند. لذا از آن جهت که قانونگذاری در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی است، جهت تبدیل این معاهدات به قانون داخلی تصویب آنها توسط مجلس ضروری به نظر می‌رسد. در معاهدات غیرقاعده‌ساز نیز می‌توان گفت قانون اساسی به دلیل اهمیت این معاهدات و با

۱. ضیائی بیگدلی، محمدرضا، حقوق بین‌الملل عمومی، انتشارات گنج دانش، چاپ ۳۹، سال ۱۳۸۹، ص ۸۹

عنایت به تجارب منفی ناشی از قراردادهای خارجی در دوران گذشته، نظارت استصوابی مجلس را بر انعقاد آنها توسط دولت ضروری دانسته است.^۱

در همین راستا ماده (۱۷۳) آیین‌نامه داخلی مجلس بیان می‌دارد در تقدیم لوایح قانونی که در آنها، دولت تقاضای تصویب عهدنامه، مقاوله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمان‌های بین‌المللی را دارد، متن کامل آنها باید جهت بررسی ضمیمه لوایح تقدیمی مذکور باشد.

روند بررسی این معاهدات خاص بوده و متفاوت از روند عادی قانونگذاری است که تفصیل آن در مواد ۱۷۳ الی ۱۷۷ آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است.

بند چهارم- بررسی و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه کل کشور

مطابق ماده (۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، به منظور تنظیم اصول و مفاد برنامه‌های توسعه و لوایح بودجه کل کشور و ایجاد هماهنگی بین کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، پس از تقدیم لایحه مربوط توسط دولت به مجلس، کمیسیون تلفیق مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌گردد:

- کلیه اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات.
- دو نفر از هر یک از کمیسیون‌های دیگر (غیر از کمیسیون‌های تحقیق و تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس) به انتخاب کمیسیون مربوطه.
- جلسات کمیسیون تلفیق با حضور اکثریت مطلق اعضاء رسمیت می‌یابد و مأموریت آن نیز تا تصویب نهایی قانون برنامه توسعه و یا لایحه بودجه سالیانه کل کشور ادامه می‌یابد.

۱- شورای نگهبان در مقام تفسیر اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی نظریاتی را در باب محدوده شمول این اصل و مفهوم موافقتنامه‌های بین‌المللی مطرح کرده است که با عنایت به تفصیلی بودن آن از ذکر آنها خودداری می‌نماییم. برای مطالعه در این خصوص ر.ک: مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۸۹-۱۳۵۹، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنفیج و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۸۹.

رسیدگی به لوایح برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و همچنین لایحه بودجه، متمم و چند دوازدهم آن مطابق مواد (۱۸۴) و (۱۸۶) آیین نامه داخلی مجلس یک‌شوری خواهد بود.

نحوه رسیدگی به این لوایح خاص بوده و با روند عادی قانونگذاری تفاوت‌هایی دارد که تفصیل آن در مواد ۱۸۴ الی ۱۸۸ قانون آیین‌نامه داخلی آمده است.

گفتار سوم- نظارت شورای نگهبان

به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها (اصل نودویکم قانون اساسی)، مطابق اصل نودوچهارم 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 از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. البته این شورا در مواردی که مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود. (اصل نودوپنجم قانون اساسی) در غیر این صورت مصوبه قابل اجراء است. (اصل نود و چهارم)

برای این منظور ماده (۱۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر داشته است: کلیه مصوبات مجلس رسماً به شورای نگهبان فرستاده می‌شود. در صورتی که شورا ظرف ده روز پس از وصول یا پس از انقضای ده روز تمدید مذکور، در اصل نودوپنجم قانون اساسی، مخالفت خود را اعلام

نکرد، طبق اصل نودوچهارم قانون اساسی، مصوبات از طرف مجلس جهت امضاء و ابلاغ به ریاست جمهوری ارسال می‌شود.^۱

بند اول- رفع ایراد شورای نگهبان

شورای نگهبان، در صورت رد مصوبات مجلس، علت رد را صریحاً به مجلس گزارش می‌نماید تا بلافاصله تکثیر و توزیع شود.^۲ به منظور رفع ایراد شورای نگهبان در خصوص مصوبات عادی، یک و دوفوریتی،^۳ مصوبه رد شده به کمیسیون مربوطه ارسال می‌شود، و با اعلام وقت قبلی با حضور نماینده شورای نگهبان، موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می‌گیرد. در صورت عدم حضور نماینده شورای نگهبان در موعد اعلام شده، کمیسیون با ملحوظ نمودن نظر شورای نگهبان کار خود را انجام می‌دهد.

نمایندگانی که پیشنهاد اصلاحی مکتوبی تقدیم کمیسیون کرده‌اند، در این مرحله می‌توانند در کمیسیون شرکت نمایند. پس از تصمیم‌گیری کمیسیون، نظر کمیسیون همراه پیشنهادهای پذیرفته نشده نمایندگان در مجلس مطرح می‌شود و طبق معمول شور دوم مورد بحث و رأی قرار می‌گیرد.

چنانچه در مورد ماده‌ای، کمیسیون نیز همراه پیشنهادهای دیگر پیشنهاد داده باشد، اول پیشنهاد کمیسیون به رأی گذاشته می‌شود و در صورت عدم تصویب، پیشنهادهای دیگر مطرح می‌شود. در صورت عدم تصویب پیشنهاد کمیسیون و یا پیشنهاد های قبلی نمایندگان در مجلس، پیشنهاد های جدید پذیرفته می‌شود و درباره آنها بحث و رأی‌گیری به عمل می‌آید.^۴

۱. روز وصول مصوبه و روز اعلام نظر شورای نگهبان به مجلس جزء مهلت‌های مقرر محسوب نمی‌گردد. (تبصره ماده (۱۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)

۲- ماده (۲۰۰) آیین نامه داخلی مجلس

۳. بررسی مصوبات دو و سه‌فوریتی با حضور نماینده شورای نگهبان صورت خواهد گرفت و شورا نظر خود در همان جلسه ارائه خواهد کرد. بررسی مجدد این مصوبات نیز در صورت اعلام مغایرت از سوی شورای نگهبان به همان شیوه مقرر در بررسی اولیه آنان خواهد بود.

۴- ماده (۲۰۱) آیین نامه داخلی مجلس

پس از ایراد شورای نگهبان دولت حق پیشنهاد اصلاح لایحه را ندارد مگر در مورد ایراد شورای نگهبان.^۱

اگر با اصلاح ماده مورد ایراد شورای نگهبان، ماده به کلی خاصیتش را از دست بدهد، می-توان آن را حذف کرد.^۲ همچنین موارد طرح درخواست استرداد یا مسکوت ماندن مصوباتی که از سوی شورای نگهبان مغایر قانون اساسی یا شرع اعلام شده نیز مطابق روش معمول، ممکن خواهد بود.

پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، (در صورت تصویب مجدد) مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود.^۳

بند دوم- ارجاع مجدد از سوی شورای نگهبان

اگر مصوبه اصلاحی مجلس هنوز وافی به نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد. در این صورت می‌توان مجدداً با تکرار پروسه قبلی اقدام به رفع ایراد شورای نگهبان نمود. با وجود این 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. مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید.^۴

نظر مجمع در این خصوص قطعی بوده و قانون محسوب می‌شود. البته باید توجه داشت چنین مصوبه‌ای (در صورت ارسال به مجمع) با عنایت به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ شورای

۱- تبصره «۱» ماده (۲۰۱) آیین نامه داخلی مجلس

۲- تبصره «۳» ماده (۲۰۱) آیین نامه داخلی مجلس

۳- ماده (۲۰۲) آیین نامه داخلی مجلس

۴- ماده (۲۰۲) آیین نامه داخلی مجلس

نگهبان تنها پس از گذشت زمان معتنابه که تغییر مصلحت موجه است، قابل بازنگری یا تصویب قانون مغایر آن خواهد بود.

گفتار چهارم- رسیدگی در مجمع تشخیص مصلحت نظام

بند اول- ترکیب اعضاء و تشکیلات

اعضای این مجمع شامل:

۱. شخصیت‌های حقوقی (رؤسای سه قوه، فقهای شورای نگهبان و وزیر یا رئیس دستگاه

مربوطه)

۲. شخصیت‌های حقیقی متشکل از ۲۲ نفر از صاحب‌نظران مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی

و فرهنگی که برای ۵ سال توسط رهبر انتخاب می‌شوند.

این مجمع برای رسیدگی به طرح‌های ارائه شده از سوی مجلس یا شورای نگهبان یا دستورات

رهبری برای تدوین سیاست‌ها و حل معضلات نظام دارای کمیسیون‌های تخصصی مانند

کمیسیون علمی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، دفاعی، امنیتی، زیربنایی تولیدی، اقتصاد کلان،

بازرگانی و اداری و حقوقی و قضایی است و اعضای این کمیسیون‌ها در نخستین جلسات مجمع

انتخاب می‌شوند.

مجمع دارای یک دبیرخانه است که مسئولیت هماهنگی امور کمیسیون‌ها، اعضاء، ارتباط با

نهادهای عمومی و ارتباط با مقام معظم رهبری را بر عهده دارد.

شورای مجمع نیز با حضور $\frac{2}{3}$ اعضای شورا رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با رأی اکثریت

مطلق اعضاء اتخاذ می‌شود.^۱

بند دوم- وظایف و اختیارات

۱. مرکز مال‌میری، سلطانی، صدری، احمد، ناصر، علیرضا، پیشین، صص ۲۶ و ۲۷.

۱. حل اختلاف مجلس و شوراي نگهبان: هرگاه مصوبه‌اي به دليل مغايرت با شرع و يا قانون اساسي توسط شوراي نگهبان رد شود و رايزني‌هاي مجلس و شوراي نگهبان به نتيجه نرسد، رئيس مجلس شوراي اسلامي و رئيس جمهور مي‌توانند آن مصوبه را به مجمع ارجاع دهند.

در اين صورت مجمع پس از بحث و بررسي و تشخيص مصالح عاليه نظام اقدام به تصويب يا اصلاح يا رد آن قانون مي‌کند، مصوبه مزبور در حکم قانون عادي است و مجلس مي‌تواند پس از گذشت زمان معتدبه که تغيير مصالح موجه باشد اقدام به تصويب قانون مغاير کند.

۲. حل معضلات نظام: معضلات نظام که از طرق عادي قابل حل نيست براي گره‌گشايي از سوي رهبري به اين مجمع ارائه مي‌شود که از نمونه‌هاي آن مي‌توان به قانون نحوه وصول مطالبات بانک‌ها، تعزيرات حکومتي بخش دولتي، حق کسب و پيشه يا تجارت، قانون تشکيل محکمه انتظامي قضات اشاره کرد.

۳. وظائف ديگر: اين وظائف مانند وظيفه مشاوره با رهبري براي تدوين سياست‌هاي کلي نظام، انتخاب يکي از فقهاي شوراي نگهبان براي عضويت در شوراي موقت رهبري، عضويت اعزامي ثابت آن در شوراي بازنگري قانون اساسي و وظائفي که قانون يا رهبري در موارد خاصي به آنها ارجاع کند، هستند.

گفتار پنجم – ارسال قانون برای اجراء

در صورتی‌که مصوبات مجلس ظرف مدت ده روز (يا در صورت تمديد بيست روز) مورد ايراد شورای نگهبان واقع نگردد يا به تصويب مجمع تشخيص مصلحت نظام برسد، از طرف مجلس جهت امضا و ابلاغ به رياست جمهوری ارسال می‌شود. رئيس‌جمهور مطابق اصل یکصد و بيست و سوم قانون اساسی موظف است اين مصوبات را پس از ابلاغ امضا کند و برای اجرا در اختيار مسؤولان بگذارد.

بند اول- ارسال قانون به دولت

پس از اینکه شورای محترم نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی را مغایر با قانون اساسی یا موازین شرعی ندانست و آن را تأیید کرد و همچنین در صورتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوبه‌ای را موافق مصلحت نظام تشخیص داد، آن مصوبه به عنوان قانون در اجرای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی توسط رئیس مجلس به رئیس جمهور ابلاغ می‌گردد تا رئیس جمهور ظرف مدت پنج روز آن را امضاء نموده و جهت اجراء در اختیار مسئولین ذی-ربط قرار دهد. در این راستا بر اساس ماده (۱) قانون مدنی رئیس جمهور باید ظرف مدت پنج روز مصوبه را امضاء نموده و جهت چاپ در روزنامه رسمی ارسال نماید. روزنامه رسمی موظف است ظرف ۷۲ ساعت قانون مزبور را چاپ نماید.

بند دوم- ارسال قانون به روزنامه رسمی توسط رئیس جمهور

بر اساس تبصره ماده (۱) قانون مدنی در صورت استتکاف رئیس جمهور از امضاء یا ابلاغ مصوبات مجلس در مدت پنج روز مذکور در صدر ماده (۱) رئیس مجلس به روزنامه رسمی دستور می‌دهد تا قانون مذکور را ظرف ۷۲ ساعت چاپ و منتشر نماید پس از چاپ آن و گذشت مهلت‌های قانونی این قوانین نیز لازم‌الاجراء بوده و مسئولین اجرائی موظف به اجرای آن می‌باشند.

فصل دوم:

آسیب‌ها و راهکارها در مرحله تهیه طرحها و لوایح

مبحث اول- ساختار ظاهری قانون

گفتار اول- عدم رعایت ساختار ظاهری قانون

در نگارش قانون – خواه مختصر باشد، خواه مطول – قانونگذار برخی نکات ساختاری را رعایت می‌کند. این نکات در قوانین کوتاه همواره کم است، اما طولانی شدن مواد قانون مسائل متعددی مثل فصل‌بندی و ماده‌بندی را مطرح می‌سازد. آنچه در ساختار ظاهری یک قانون باید به آن توجه شود، موارد زیر است:

بند اول- نامگذاری نامناسب قانون

نام قانون نخستین بخش هر قانون است که نشان دهنده مفاد آن است. ماده ۱۳۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌گوید: «لوائح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود باید اولاً دارای موضوع و عنوان مشخص باشد...» و تبصره ۱ ماده (۱۳۱) همین آیین‌نامه نیز می‌گوید: «طرحها باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشد».

در حقوق انگلیس برای ارجاع به قانون پارلمان، سه شیوه وجود دارد: باعنوان مختصر آن، با ارجاع رسمی‌اش، یا باعنوان کاملش.

الف) عنوان مختصر: ^۱ هنگامی که به یک قانون اشاره می‌کنیم – برای مثال قانون سرقت، مصوب ۱۹۶۸ یا قانون مناسبات نژادی، مصوب ۱۹۶۸ – از عنوان مختصر قانون استفاده کرده‌ایم.

ب) ارجاع رسمی: ^۲ این ارجاع، نشان‌دهنده سال گاهنامه‌ای ^۳ است که قانون در آن تصویب شده، به علاوه شماره «فصل» (یا قانونی) که در آن سال به تصویب رسیده است.

-
- 1 . short title
 - 2 . official reference
 - 3 . calendar year

ج) عنوان کامل:^۱ این مورد، ارجاع رسمی و شرح مختصری از هدف قانون موضوعه را به دست می‌دهد. برای مثال، عنوان کامل قانون سرقت، مصوب ۱۹۶۸ چنین است.

قانونی است برای تجدیدنظر در حقوق انگلستان و ولز در مورد سرقت و جرائم مربوط مشابه و [جرائم] مرتبط با آن، به منظور ایجاد مقرراتی در مورد دعاوی کیفری توسط یکی از طرفین [عقد] ازدواج علیه دیگری

و نیز ایجاد اصلاحاتی مشخص که در قانون اداره پست، مصوب ۱۹۵۳ م. و سایر مصوبات، به فراتر از انگلستان و ولز تعمیم می‌یابد و برای سایر اهداف مرتبط با آن».

قانونی است برای وضع مقررات جدید در مورد تبعیضات بر اساس میانی نژادی^۲ و ایجاد مقرراتی نسبت به مناسبات بین مردمانی از خاستگاه‌های نژادی مختلف»^۳.

در حقوق ما هنوز به شیوه متعارف و معمول قانونگذار نخستین، هر قانون نام و عنوان خاص دارد و معمولاً آخرین ماده، تبصره یا سطرهای قانون نیز گویای تعداد ماده‌ها و تبصره‌های قانون و تاریخ وضع آن و مقام تصویب کننده است؛ مانند «قانون نقل و انتقال دوره‌ای قضات»^۴ که در پایان آن چنین آمده است: «قانون فوق مشتمل بر شش ماده و سه تبصره در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ بیست و هشتم بهمن‌ماه یک هزار و سیصد و هفتاد و پنج مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ به تأیید شورای نگهبان رسیده است». البته در قوانین دوره‌های نخست قانونگذاری، تاریخ تصویب قانون در زیر نام قانون می‌آمد، مثل «قانون حکمیت، مصوب ۲۰ بهمن‌ماه ۱۳۱۳»^۵ و بدین ترتیب اگر در پایان قانون ذکری از تاریخ تصویب می‌شد، از مقام تصویب کننده نامی نبود، چه این مقام علی‌القاعده مجلس بود و در مورد

1 . fuul title

2 . racial grounds

۳. پادفیلد، س.ف، حقوق انگلیس به زبان ساده، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، حقوقدان، ۱۳۷۷، ص ۷۲-۷۳.

۴. مجموعه قوانین ۱۳۷۵، ص ۱۱۵۹.

۵. مجموعه قوانین ۱۳۱۳، ص ۱۰۶.

نظامنامه و آیین‌نامه و تصویب‌نامه هم نام‌های مذکور، مقام تصویب را نشان می‌داد و نیاز به ذکر نداشت.

در کشور ما برخی از حقوق‌دانان روش شماره‌گذاری قانون را مطلوب‌تر می‌دانند، اما باید دانست که اتکا بر این روش مستلزم برخورداری بودن از یک نظام سازمان‌یافته و فعال «تدوین قانون» است و اگر قانونگذار ایرانی بخواهد به این روش عمل کند، ابتدا باید مقدمات این کار را فراهم آورد.

در نام‌گذاری قانون چند نکته رعایت نمی‌شود که عبارتند از: (۱) چند نام بودن قانون، (۲) ناهمخوانی نام قانون با مفاد آن.

الف) چندنام بودن قانون: نام برخی قوانین متذکر چند نام می‌باشد مثلاً «قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضایی، و معافیت بنیاد شهید انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی (ره) از پرداخت هزینه دادرسی»، مصوب ۱۳۷۴/۳/۷^۱ به روشنی دارای دو عنوان است و مفاد آن نیز این امر را نشان می‌دهد. این‌گونه موارد را باید از اشتباهات مسلم قانون‌گذاری و در برخی موارد، «تقلب در قانون‌گذاری» به شمار آورد که جداً باید از آن پرهیز شود.

ب) ناهمخوانی نام قانون با مفاد آن: گاهی قانون‌گذار بنا به دلایلی از همخوانی نام قانون با مفاد آن عدول کرده که از شیوه‌های نادرست درست قانون‌نویسی و نقض اصول آن می‌باشد که همخوانی در آن رعایت نشده است. اگر تحت هر عنوان قانونی به تصویب برسد معلوم نیست نظر قانونگذار در کدام قانون آمده است.

نمونه‌ای از قوانینی که در آنها نام و مفاد با هم همخوانی ندارد، «قانون تعزیرات حکومتی»^۲، مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. از نام این قانون چنین بر می‌آید که

۱. مجموعه قوانین ۱۳۷۴، ص ۱۴۶.

۲. مجموعه قوانین ۱۳۶۷، ص ۸۱۰.

مفادش مربوط است به تنظیم و تدوین مقررات راجع به تعزیرات حکومتی، حال آنکه فصل پنجم این قانون با عنوان «اصلاح قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ شورای انقلاب» راه و هدفی دیگر دارد که اساساً با عنوان قانون بیگانه است. همچنین است «قانون تشکیل، تقویت و توسعه بسیج دانشجویی»^۱، مصوب ۱۳۷۷/۹/۲۲ که تبصره سوم آن به هیچ وجه با عنوان قانون همخوان نیست. طبق این تبصره: «روز دوم آذرماه، سالروز فرمان تاریخی حضرت امام (ره) مبنی بر تشکیل بسیج دانشجویی، روز بسیج دانشجویی و شانزدهم دی‌ماه سالروز شهادت دانشجوی بسیجی، شهید سیدحسن علم‌الهدی و هم‌زمان دانشجوی وی در هویزه به عنوان روز شهادی دانشجوی بسیجی تعیین گردید».

استدلال به اینکه در این گونه موارد می‌توان با افزودن مطلبی به پایان عنوان قانون، این ایراد را برطرف کرد، صحیح نیست.

بند دوم- عنوان‌بندی نامناسب قانون

مسامحه و اشتباه کاری در عنوان‌بندی قانون باعث می‌شود که احکام قانون را به سختی بتوان از لابه‌لای مواد انبوه و مختلف به دست آورد.

در تقسیم‌بندی مواد قانونی روش کلیه قانون‌گذاران یکسان نیست، هر چند که تمام آنها در اصل تقسیم‌بندی هم‌داستان هستند. اصولاً تقسیم‌بندی و نوع شکسته شدن مواد و واژه‌هایی که در این مورد به کار برده می‌شود از سویی تابع سنت‌های قانون‌نویسی است و از سویی دیگر تابع قواعد زبانی هر زبان؛ به این معنا که برای مثال در بررسی قوانین ایران، فرانسه و کشورهای عربی، با این پیش‌فرض که قوانین کمتر از ۲۰ ماده نیاز به تیتربندی

ندارند، این نتیجه حاصل شد که قانون‌گذاران این کشورها عمدتاً بدین راه رفته‌اند که در قوانین دارای بیش از ۲۰ ماده عنوان‌بندی کنند، هر چند همان‌طور که گفته شد، این روش عمدتاً

۱. مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۵۲۴.

پیروی شده و مواردی با فراوانی کمتر نیز به چشم می‌خورد و در مقابل گاه برخی قوانین دارای بیش از ۲۰ ماده فاقد تیتر هستند.

برای مثال در برخی موارد «فصل» به «بخش»^۱ تقسیم شده، در برخی به «مبحث» در برخی به «الف» و «ب»^۲ و در برخی دیگر به «قسمت»^۳.

بند سوم- تخصیص نامناسب مواد به عناوین قانون

در برخی قوانین، قانونگذار بخشی را به عنوان «مواد متفرقه» یا «مقررات متفرقه» یا سایر عناوین مشابه در نظر می‌گیرد و در آن، موادی ناهمگون و پاره پاره را گرد هم می‌آورد، بی‌آنکه علت این امر را مشخص کند. شاید بتوان در خصوص پاره‌ای از قوانین مطول مثل قانون مدنی این امر را به گونه‌ای توجیه کرد، اما در خصوص قوانینی که شمار مواد آنها گاه به بیش از ۴۰ ماده نمی‌رسد، رفتن به سوی این «عنوان‌ها» دور از حکمت و شیوه معقول قانون‌نویسی است، بلکه حتی در قوانین مطول و طولانی نیز این امر پسندیده است. مطالبی که در قالب مواد قانونی در ذیل عناوین مذکور گرد می‌آیند، یا جزء «کلیات» و «مقدمات» هستند، یا جزء عنوان‌های فرعی و به هر حال تحت قالب و قاعده در می‌آیند. اگر قانون دارای نام مشخص و حد و مرز تعریف شده باشد، «مواد متفرقه» و امثال این عنوان‌ها هیچ معنایی ندارند، جز بی‌حوصلگی قانونگذار. قانون نوشتن، هنر قانونگذار است و برای هنرمند قبیح است که نتواند بر دست ساخته خود نامی در خور بگذارد.

۱. برای مثال: قانون مجازات نیروهای مسلح...، مصوب ۷۱/۵/۱۸، قانون مقررات استخدام نیروی انتظامی، مصوب ۷۷/۴/۲۷، آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۰، و آیین‌نامه اموال دولتی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷.

۲. برای مثال: آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و شهرک، مصوب ۷۷/۹/۲۹، قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷، و آیین‌نامه معاملاتی سازمان‌های مناطق آزاد قشم، چابهار و کیش، مصوب ۱۳۷۶/۱۰/۲۴.

۳. برای مثال: اساسنامه شرکت دولتی پست بانک، مصوب ۱۳۷۵/۲/۳۰، آیین‌نامه انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاعلان حرفه‌های پزشکی و وابسته، مصوب ۱۳۷۳/۵/۹ و اساسنامه مرکز سنجش از دور ایران، مصوب ۱۳۷۱/۵/۱۳.

به این معنا که برای مثال در ذیل عنوان «طرفین معامله» باید از آنچه به طرفین مربوط است سخن گفت نه از «شرایط مبیع»، اما قانونگذار گاه به واسطه عدم دقت یا شتابزدگی چنین نمی‌کند. برای مثال در قانون مدنی ایران قانونگذار در «مبحث دوم: در طرفین معامله» در ماده ۳۴۶ می‌گوید: «عقد بیع باید مقرون به رضای طرفین باشد و عقد مکره نافذ نیست»، در حالی که مواد این ماده ارتباطی به طرفین عقد ندارد، بلکه مربوط به «مبحث اول: در احکام بیع» است و باید بعد از ماده ۳۴۰ می‌آمد یا در همین قانون ماده ۶۷۷ در ذیل «مبحث سوم: در تعهدات موکل» مقرر می‌دارد: «اگر در وکالت، مجانی یا به اجرت بودن آن تصریح نشده باشد، محصول بر این

است که با اجرت باشد» حال آنکه این ماده باید در ذیل «مبحث اول: در کلیات» می‌آمد، آن هم پس از ماده ۶۵۹ که می‌گوید: «وکالت ممکن است مجانی باشد یا با اجرت». همچنین است ماده ۳۵۲ این قانون که مقرر می‌دارد: «بیع فضولی نافذ نیست، مگر بعد از اجازه مالک به طوری که در معاملات فضولی مذکور است» که هیچ ارتباطی به «مبحث سوم در بیع» ندارد و در حقیقت از احکام بیع (ماده ۳۳۸ به بعد) یا کلیات معاملات فضولی (ماده ۲۴۷ به بعد) است.

برای مثال طبق ماده ۱۸ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۸۷/۶/۲۸: «ضابطین دادگستری به محض اطلاع از وقوع جرم، در جرائم غیر مشهود مراتب را جهت کسب تکلیف و اخذ دستور لازم به مقام ذیصلاح قضایی اعلام می‌کنند...». در این ماده به «جرائم غیر مشهود» اشاره شده در حالی که موارد جرم مشهود که با توجه به آن، مفهوم غیر مشهود آشکار می‌گردد، با این بیان در ماده ۲۱ آمده است: «جرم در موارد زیر مشهود محسوب می‌شود...» حق این بود که ماده ۲۱ قبل از ماده ۱۸ در جای مناسبی ذکر می‌شد. نمونه‌ای دیگر ماده ۹ و ۳ همین قانون است. طبق ماده ۳: «تعقیب متهم و

مجرم... از جهت جنبه خصوصی با تقاضای شاکی خصوصی شروع می‌گردد». با آن‌که در این ماده و همچنین ماده ۴، ۶ و ۸ این قانون به شاکی خصوصی اشاره شده، تعریف شاکی خصوصی در ماده ۹ بیان شده: «شخصی که از وقوع جرمی متحمل ضرر و زیان شده و یا حقی از قبیل قصاص و قذف پیدا کرده و آن را مطالبه می‌کند، مدعی خصوصی یا شاکی نامیده می‌شود»، در حالی که این تعریف باید پیش از ماده ۳ بیان می‌شد.

بند چهارم- کاربرد نامناسب ماده واحده

در حقوق ایران در کنار نوعی از ماده واحده که مصداق واقعی این قالب قانونی است و لدی-الاقتضا و در مقام یک شیوة خاص و استثنایی به کار می‌رود، آن هم با توجه به ساختار مربوط، نوعی دیگر از ماده واحده نیز وجود دارد که به واقع نتیجه کاربرد غلط از این شکل قانون است و علاوه بر این نشان‌دهنده دور شدن قانونگذار ایرانی از اصول و ضابطه‌های قانون‌نویسی به شمار می‌رود. این شکل خلاف قاعده، هیچ یک از دو خصیصه اصلی ماده واحده را ندارد، یعنی نه مربوط به موضوع و مفهومی واحد است، نه صرفاً مرکب از یک ماده است، بلکه علاوه بر خود ماده واحده، دارای چندین و چند تبصره است که هر کدام موضوعی مستقل دارند و حتی گاه مفاد این تبصره‌ها با عنوان ماده واحد هیچ قرابت ندارد. این ماده واحده‌ها در اصل بایست به صورت یک قانون مستقل حداقل با دو ماده به تصویب می‌رسیده‌اند؛ اما چنین نشده و به دلایل مختلف از جمله سهل بودن تشریفات مربوط به تصویب ماده واحده و کم اهمیت بودن آن در مقابل قانون، در قالب ماده واحده در صحن مجلس تصویب شده‌اند. این گونه ماده واحده چند ویژگی به شرح زیر دارد:

۱- دارای چندین تبصره است: اساساً حسب معقول، ماده واحده باید بدون هرگونه تبصره باشد؛^۱ اما ماده واحده‌های بسیاری وجود دارند که تبصره‌های آنها از یک و دو مورد گذشته، به چندین مورد می‌رسد. در این خصوص شاید قوانین بودجه سالانه بهترین مثال باشند که گاه شمار تبصره‌های آنها به ده‌ها می‌رسد. از جمله: «قانون بودجه ۱۳۷۷ کل کشور» دارای ۶۰ تبصره است یا «قانون بودجه ۱۳۷۴ کل کشور» ۶۸ تبصره دارد.

۱. در بخش مربوط به تبصره گفته شد که پناه بردن به تبصره به لحاظ قانون‌نویسی حتی در قوانین نادرست است تا چه رسد به ماده واحده که در ذات خود با تبصره منافات دارد.

برای مثال «قانون راجعه سواد اسناد سجلی» مصوب ۱۳۱۳/۲/۲۳ با دو تبصره خود به هیچ وجه نمی‌تواند مصداق ماده واحده باشد و بایست به صورت قانون مستقل به تصویب می‌رسید.^۲

همچنین است «قانون اصلاح مقررات مربوط به طلاق» مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۱ که دارای ۷ تبصره است و تبصره ۶ آن به «الف» و «ب» تقسیم شده است.^۴

۱. مجموعه قوانین ۱۳۱۳، ص ۳.
۲. این ماده واحده چنین است:
«قانون راجعه سواد اسناد سجلی، مصوب ۲۳ اردیبهشت ۱۳۱۳. ماده واحده: از تاریخ اجرای این قانون، سواد مصدق کلیه اسناد سجلی و آن قسمت از دفاتر سجلی که مربوط به اشخاص ذی‌نفع است فقط در صورتی معتبر و در محاکم، محاضر رسمی، ادارات دولتی، بلدیه‌ها و موسسات ملی پذیرفته می‌شود که از احصاییه کل یا شعبات آن صادر شده باشد. به اوراق ذیل به این ترتیب تمیز الصاق می‌شود:
۱. المثنی‌هایی که برای اوراق هویت صادر می‌شود، یک ریال. ۲. هرگونه تصدیقی که از طرف سجل احوال از روی مندرجات اصلی سجلی بر طبق تقاضا باید داده شود و سواد مصدق اسناد سجلی، سه ریال. ۳. کلیه اعلامیه‌های ازدواج، یک ریال. ۴. کلیه اعلامیه‌های طلاق، ده ریال. ۵. صدور اوراق هویت مجانی خواهد بود.
تبصره ۱. وزارت مالیه مکلف است عموماً عواید حاصله از محل فوق (بعد از وضع چهل هزار ریال منظور در جزء پنج از قسمت چهار بودجه سال ۱۳۱۳) مملکتی برای طبع اوراق و مخارج مربوطه به این امر و تکمیل تشکیلات اداره احصاییه کل به اختیار اداره مزبور بگذارد.
تبصره ۲. کسانی که تا این تاریخ، تکالیف مقرر در مواد ۱، ۴، ۵، ۶ قانون مصوبه ۲۰ مردادماه ۱۳۰۷ احصاییه و سجل احوال کل مملکت را انجام نداده‌اند، از تعقیب معاف و نیز اشخاصی که به موجب قانون مزبور محکوم به حکم قطعی شده ولی هنوز حکم اجرا نشده است از مجازات معاف خواهند بود و اجازه داده می‌شود در مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون، به اخذ ورقه و ثبت وقایع مبادرت نمایند. پس از انقضای یک سال، متخلفین بر طبق ماده ۷ قانون مصوب ۱۱ آذرماه ۱۳۱۰ مورد تعقیب قرار خواهند گرفت».
۳. مجموعه قوانین ۱۳۷۱، ص ۴۹۰.
۴. این ماده واحده چنین است: «قانون اصلاح مقررات مربوط به طلاق. ماده واحده: از تاریخ تصویب این قانون، زوج-هایی که قصد طلاق و جدایی از یکدیگر را دارند، بایستی جهت رسیدگی به اختلاف خود به دادگاه مدنی خاص مراجعه و اقامه دعوا نمایند. چنانچه اختلاف فی ما بین از طریق دادگاه و حکمین از دو طرف که برگزیده دادگاهند (آن طور که قرآن کریم فرموده است) حل و فصل نگردید، دادگاه با صدور گواهی عدم امکان سازش، آنان را به دفاتر رسمی طلاق خواهد فرستاد. دفاتر رسمی در غیر این صورت از سر دفتر خاطی، سلب صلاحیت به عمل خواهد آمد.
تبصره ۱: نحوه دعوت از حکمین و بررسی صلاحیت آنان به عهده دادگاه مدنی خاص است. آیین‌نامه اجرایی آن ظرف دو ماه توسط وزیر دادگستری تهیه و به تصویب رئیس قوه قضاییه خواهد رسید.
تبصره ۲: گزارش کتبی مبنی بر عدم امکان سازش با توجه به کلیه شروط ضمن عقد و مطالب مندرج در اسناد ازدواج جمهوری اسلامی ایران و نیز تعیین تکلیف و صلاحیت سرپرستی فرزندان و حل و فصل مسائل مالی با امضای حکمین شوهر و زن مطلقه و همچنین گواهی کتبی سلامت روانی زوجین در صورتی که برای دادگاه مدنی خاص مشکوک باشد به دادگاه باید تحویل گردد.
تبصره ۳. اجرای صیغه طلاق و ثبت آن در دفتر، موکل به تأدیه حقوق شرعی و قانونی زوجه (اعم از مهریه، نفقه، جهیزیه و غیر آن) به صورت نقد می‌باشد، مگر در طلاق خلع و مبارات (در حد آنچه بدل شده) و یا رضایت زوجه یا صدور حکم قطعی اعسار شوهر از پرداخت حقوق فوق‌الذکر.
تبصره ۴: در طلاق رجعی، گواهی کتبی اسکان زوجه مطلقه در منزل مشترک تا پایان عده الزامی است و در صورت تحقق رجوع، صورتجلسه طلاق ابطال و در صورت عدم رجوع در مهلت مقرر، صورتجلسه طلاق تکمیل و ثبت می‌گردد. صورتجلسه تکمیلی طلاق با امضای زوجین و حکمین و عدلین و سردفتر و مهر دفترخانه معتبر است.
تبصره ۵: دادگاه مدنی خاص در مواقع لزوم می‌تواند از بین بانوان واجد شرایط «قانون شرایط انتخاب قضات» مشاور زن داشته باشد.
تبصره ۶: پس از طلاق، در صورت درخواست زوجه مبنی بر مطالبه حق الزحمه کارهایی که شرعاً به عهده وی نبوده است، دادگاه بدو از طریق مصالح نسبت به تأمین خواسته زوجه اقدام می‌نماید و در صورت عدم امکان تصالح، چنانچه ضمن عقد یا عقد خارج لازم در خصوص امو مالی، شرطی شده باشد، طبق آن عمل می‌شود. در غیر این صورت هرگاه طلاق بنا به درخواست زوجه نباشد و نیز تقاضای طلاق ناشی از تخلف زن از وظایف یا سوء اخلاق و رفتار وی نباشد، به ترتیب زیر عمل می‌شود:
(الف) چنانچه زوجه کارهایی را که شرعاً به عهده وی نبوده، به دستور زوج و با عدم قصد تبرع انجام داده باشد و برای دادگاه نیز ثابت شود، دادگاه اجرت‌المثل کارهای انجام گرفته را محاسبه و به پرداخت آن حکم می‌نماید.

۲- عنوان ماده واحده با مفاد آن همخوانی ندارد: بر طبق ماده ۸۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «لوائح قانونی... باید... دارای مواد متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد». البته بین لوائح و قوانین هیچ تفاوتی نیست و خصوصیتی در لوائح وجود ندارد که آن را از قوانین ممتاز سازد، جز مقام مطرح‌کننده. به هر حال تطابق عنوان قانون با مفاد آن از ویژگی‌های قانون‌نویسی درست است و نیاز به استدلال ندارد؛ اما متأسفانه ماده واحده‌هایی که به غلط در این قالب به تصویب می‌رسند، فاقد این ویژگی‌اند و برای مثال «قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری»، مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۴ در ۶ تبصره خود به مواردی اشاره کرده که گاه شکلی‌اند و گاه ماهوی و به هر صورت با عنوان ماده واحده همخوان نیستند.^۲ همچنین است «قانون مربوط به نحوه پرداخت

ب) در غیر مورد بند «الف» با توجه به سنوات زندگی مشترک و نوع کارهایی که زوجه در خانه شوهر انجام داده، و وسع مالی زوج، دادگاه مبلغی را از باب بخشش (نحله) برای زوجه تعیین می‌نماید.
تبصره ۷: گواهی وجود یا عدم وجود جنین توسط پزشک ذی‌صلاح و آزمایشگاه مربوطه باید تحویل گردد».

۱. مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۱۳۶.
۲. این ماده واحده چنین است: «قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری ماده واحده: به منظور بازسازی و توسعه تأسیسات آب شهرها و تکمیل طرح‌های نیمه تمام فاضلاب و اولویت دادن به اجرای طرح‌های فاضلاب، به شرکت‌های آب و فاضلاب اجازه داده می‌شود بخشی از منابع مالی مورد نیاز این طرح‌ها را به طرق مشروحه زیر تأمین نمایند:

تبصره ۱: به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی اجازه داده می‌شود بخشی از هزینه‌های برقراری انشعاب به عنوان حق تفکیکی مذکور در ماده ۱۱ «قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب» مصوب ۱۳۶۹ یا بر اساس تعرفه‌های مورد عمل آبان‌ماه ۱۳۷۶ متناسب با رشد سالانه حق انشعاب در شهرهای با جمعیت بیش از یکصد هزار نفر وصول و منحصرأ برای اجرای طرح‌های فاضلاب و بازسازی و توسعه تأسیسات آب همان شهر هزینه نمایند (ضمنأ مفاد ماده ۱۱ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب کماکان لازم‌الاجرا می‌باشد).

تبصره ۲: به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی اجازه داده می‌شود به میزان متوسط ده درصد علاوه بر نرخ‌های مصوب حق انشعاب آب و آب‌ها تا زمان نصب انشعاب فاضلاب در شهرهایی که طرح‌هایی که طرح‌های فاضلاب در آنها ضروری است از محل تسهیلات این بند شروع می‌گردد.

تبصره ۳: تا زمان تشکیل شورای اسلامی شهر، اجازه داده می‌شود هیأتی مرکب از استاندار، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان، مدیر عامل آب و فاضلاب استان و یک یا دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس (به عنوان ناظر) راهکارهای مشارکت مالی مردم و سایر بخش‌ها و ایجاد تسهیلات برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهرها را بر اساس پیشنهاد شرکت آب و فاضلاب استان بررسی و تأیید نموده تا پس از تصویب وزیر نیرو، توسط شرکت‌های آب و فاضلاب به اجرا درآیند.

تبصره ۴: شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور و شرکت‌های آب و فاضلاب استانی مکلفند چارچوب‌های حقوقی و قراردادی لازم به منظور تشویق بخش خصوصی در امر سرمایه‌گذاری، توسعه و بهره‌برداری طرح‌های آب و فاضلاب را فراهم نمایند. شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور به نمایندگی از طرف دولت مسئولیت نظارت بر کیفیت ارائه خدمات و تعرفه‌های اعمال شده را خواهد داشت.

تبصره ۵: کلیه کمک‌های خیرخواهانه که برای ساخت ابنیه، تأسیسات و ماشین‌آلات مشخص یا تأمین بخشی از منابع سرمایه‌ای اجرای طرحی محلی، از سوی افراد حقیقی یا حقوقی به شرکت‌های آب و فاضلاب می‌شود تا زیر نظر هیأت مذکور در تبصره ۳ هزینه گردد. این کمک‌ها جزئی از حقوق عمومی نظیر حق انشعاب و سایر خودیاری‌های مردم قرار گرفته و قابل تبدیل به سرمایه یا تقسیم بین سهامداران و یا قابل ثبت برای جبران زیان عملیاتی شرکت‌ها نمی‌باشد. این هزینه‌ها از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان هزینه‌های قابل قبول تلقی می‌گردد.

تبصره ۶: هر گونه افزایش ناشی از اجرای این قانون در مورد ساختمان‌های اداری مربوط به دستگاه‌هایی که از درآمد عمومی استفاده می‌نمایند باید به تصویب دولت برسد».

کمک هزینه تحصیلی دانشجویان از سال تحصیلی ۳۹-۱۳۳۸ به بعد»، ۱۳۳۹/۱۰/۱۷ که تبصره ۱ و ۲ آن به هیچ وجه با عنوان آن مطابق نیست و نمونه بارز «تقلب در قانون‌نویسی» است.^۲

با توجه به آنچه گفته شد، پرهیز از این‌گونه قانون‌نویسی و تفکیک کردن بین ماده واحده و قانون و اعتنا به ویژگی‌های هر یک در مقام قانونگذاری، علاوه بر آن که از نقض قواعد و دور افتادن شیوه قانون‌نویسی از قواعد عقلی آن می‌کاهد، به هر چه قانونمندتر شدن قانون-نویسی و تدوین و گردآوری قانون کمک می‌کند.

گفتار دوم- راهکارهای رعایت ساختار ظاهری قانون

بند اول- راهکارهای نامگذاری قانون

در نامگذاری قانون چند نکته حتماً باید رعایت شود که عبارتند از: (۱) تک نام بودن قانون، (۲) همخوانی نام قانون با مفاد آن.

الف) تک نام بودن قانون: هر قانون به رغم طولانی بودن نامش هیچ گاه نباید دو نام داشته باشد. مثلاً، «قانون چگونگی اداره صندوق ضمانت صادرات ایران»، مصوب ۱۳۷۵/۷/۱۵ تک‌نام و

۱. مجموعه قوانین ۱۳۳۹، ص ۲۶۷.
۲. این ماده واحده چنین است: «قانون مربوط به نحوه پرداخت کمک هزینه تحصیلی دانشجویان از سال تحصیلی ۳۹-۱۳۳۸ به بعد. ماده واحده: به دانشگاه تهران اجازه داده می‌شود، اعتبار کمک هزینه تحصیلی دانشجویان را از سال تحصیلی ۳۹-۱۳۳۸ به بعد که در بودجه دانشگاه منظور و به تصویب می‌رسد، در اختیار موسسه اعتباری دانشگاه بگذارد تا موسسه مزبور از آن محل، کمک هزینه تحصیلی را بر طبق حواله‌های دانشگاه به عنوان وام به دانشجویان پرداخت نماید. دانشجویانی که وام می‌گیرند موظفند پس از فراغ از تحصیل و اشتغال به کار، وام خود را تدریجاً به موسسه مسترد دارند.
تمام این وام‌ها به حساب دانشگاه بوده و وجوه استرداد نیز در همان حساب تمرکز خواهد یافت و به مصرف وام‌های جدید خواهد رسید.
آیین‌نامه مربوط به اجرای این قانون از طرف دانشگاه تهران تهیه و پس از تصویب شورای دانشگاه و کمیسیون مالی، قابل اجرا خواهد بود.
تبصره ۱: وزارت فرهنگ موظف است نسبت به دو نفر از فرزندان مرحوم دکتر سید احمد اسدی معاون سابق بهداری مجلس شورای ملی به نام ابوالقاسم اسدی و داریوش اسدی که اکنون در خارج از ایران به تحصیل اشتغال دارند تا پایان دوره تحصیلی آنان، کمک هزینه تحصیلی درباره آنها منظور دارد.
تبصره ۲: به پاس خدمات بیست‌وپنج ساله مرحوم دکتر جمال افشار، سناتور و استاد دانشکده فنی به وزارت دارایی اجازه داده می‌شود که از تاریخ روز بعد از فوت آن مرحوم (۱۳۳۹/۲/۳۱) ماهی ۸۷۲۵ ریال علاوه بر آنچه از صندوق بازنشستگی دریافت می‌کند به عنوان مستمری به عیال و دو فرزند آن مرحوم از درآمد عمومی کل کشور پرداخت نمایند».

ب) همخوانی نام قانون با مفاد آن: این امر را از بدیهیات قانون‌نویسی است، قانون‌گذار باید شیوه درست قانون‌نویسی و اصول آن را رعایت کند که همخوانی نام با مفاد آن و رعایت آن دغدغه قانون‌گذار باشد، رعایت این همخوانی، تدوین قوانین و گردآوری آنها را نیز تسهیل می‌کند و الا مجموعه‌های قانون به صندوقچه‌هایی می‌مانند که در آنها تعداد زیادی قانون بدون هیچ نظم و ترتیب منطقی ریخته شده‌اند.

نمونه‌ای از قوانینی که در آنها نام با مفاد با هم همخوانی دارد عبارتند از قانون تجارت، قانون مدنی و

در برخی از قوانین انگلیس از جمله قانون اموال ۱۹۲۵^۱ یا قانون ثبت املاک ۱۹۲۵^۲ یا قانون مرور زمان ۱۹۸۰^۳ هر یک از مواد قانون نیز دارای عنوان و تیتر است.^۴ این روش در قوانین دیگر کشورها مشابهی ندارد.

بند دوم- راهکارهای عنوان‌بندی مناسب قانون

این مبحث از مهمترین نکات ساخناری قوانین است که اعمال صحیح آن موجب سهولت دسترسی به احکام قانونی می‌گردد.

از میان قوانین برخی طولانی‌اند، برخی کوتاه و تعدادی در حد میانه و البته بخشی نیز موسوم به «ماده واحده» که اساساً تقسیم‌بندی در خصوص آنها سالبه به انتقای موضوع است. آنچه قانونگذار در خصوص تقسیم‌بندی همواره باید مد نظر داشته باشد، لزوم یا عدم لزوم تقسیم‌بندی است. این‌گونه نیست که تمام قوانین نیازمند عنوان‌بندی باشند و این طور نیست که بتوان در خصوص تمام قوانین قاعده‌ای کلی را بیان داشت، بلکه قانونگذار را صرفاً بدین نحو می‌توان راهنمایی کرد که در کدام نوع از قوانین، تقسیم‌بندی مواد ضروری است و در صورت

-
- 1 . Law Of Property Act 1925
 - 2 . Land Registration Act 1925
 - 3 . Limitation Act 1980
 - 4 . Cf: Statutes on Property Law, PP. 74, 167 & 299.

ضرورت عنوان‌بندی، کدام اصطلاح‌ها معمول‌تر و درست‌تر به شمار می‌رود که در هر دو مورد، صحت و درستی پیشنهاد بیش از آنکه یک امر جهانی یا منطقه‌ای باشد، مسأله‌ای است که بیش از همه بر سنت‌های ملی قانون‌نویسی هر کشور تکیه دارد، هر چند در این خصوص اشتباه‌ها و ناهماهنگی‌ها را می‌توان با تکیه بر مسائل تطبیقی حل کرد و راحل‌هایی را ارائه داد.

البته در خصوص عنوان‌بندی قوانین ایرانی این نکته در خور ذکر است که قانونگذار ما از قانونگذار فرانسوی بسیار متأثر بوده و مقایسه عنوان‌های قانون مدنی ایرانی و قانون مدنی فرانسه این امر را به وضوح نشان می‌دهد. اما قانون‌نویسی ایرانی از قانون‌گذاری انگلیسی هیچ تأثیر نپذیرفته، شاید از آن رو که به هنگام توجه ایرانیان به قانون‌نویسی هنوز رویکرد انگلیسی‌ها به کدنویسی بسیار ضعیف بوده و چیزی برای متابعت وجود نداشته است یا از این رو که نخستین حقوق خوانده‌های ایران با قوانین فرانسه آشناتر بوده‌اند؛ هر چند که در این میان شخصیتی چون ملک‌خان استثناء بر قاعده است.

همچنان که گفته شد موارد مربوط به دو حالت فوق در مقایسه با این فرض که قوانین دارای بیش از ۲۰ ماده در قالب موارد عنوان‌بندی شده‌اند و قوانین دارای کمتر از ۲۰ ماده در اکثر موارد فاقد عنوان‌بندی هستند، حکم استثنا دارد. البته در خصوص این فرض آن دسته از قوانین را که بیشتر در قانون‌گذاری انگلیسی یافت می‌شوند یا در کنوانسیون‌های بین‌المللی و هر ماده آن‌ها دارای عنوان مستقل است باید کنار گذاشت، چه اولاً نمی‌توان آن‌ها را یک رویه معمول و معتابه در قانون‌نویسی دانست و به علاوه سنت قانون‌نویسی ما و طبع قانون‌گذاری ایرانی هیچ‌گاه بدان سو نمی‌رود، همچنان که در قوانین فرانسوی نیز مثالی برای آن یافت نشد.

این که قوانین دارای مواد بسیار نیازمند عنوان و تیتر فرعی هستند چندان دور از روش عقلی نیست و به واقع نمی‌توان پذیرفت که چندین ماده را بدون هر گونه دسته‌بندی بتوان در ذیل

عنوان کلی یک قانون آورد. از این رو شیوه به کار رفته در آن دسته از قوانین را که به رغم طولانی بودن دارای تیتیر فرعی نیستند به هیچ وجه نمی‌توان تأیید کرد. از این منظر استفاده از تیتیرهای فرعی در قوانین دارای کمتر از ۲۰ ماده هر چند نامتعارف است، اما چندان غیر عقلی نیست؛ البته اگر از دایره عقل متعارف فراتر نرود و الا هیچ‌گاه نمی‌توان تیتیربندی یک قانون پنج‌ماده‌ای را توجیه کرد.

از میان تیتیرهایی که برای دسته‌بندی مواد قانون به کار می‌رود، «فصل» و مترادف‌های آن در قوانین سایر کشورها، رایج‌ترین تیتیر است. کاربرد تیتیرهای بالاتر از «فصل» مثل «باب»، «کتاب» یا «جلد» مربوط به قوانینی است که تعداد مواد آن بسیار زیاد است. بدین ترتیب می‌توان گفت قانونگذار در تقسیم‌بندی مواد ابتدا باید نخستین تیتیر خود را «فصل» قرار دهد و آن‌گاه به استفاده از تیتیرهای فرعی زیر مجموعه «فصل» یعنی «مبحث» و غیره بپردازد، به گونه‌ای که تحت آخرین تیتیر انتخابی، تعداد موادی قرار بگیرد که امکان تقسیم‌بندی موضوعی آن‌ها دیگر ممکن نباشد. حسب استقراء در قوانین مختلف این تعداد «غالباً» پنج ماده است.

چنانچه استفاده از تیتیر «فصل» نتیجه مذکور را نداد، ضرورتاً باید اولین قانون، تیتیر بالاتر از «فصل» باشد و قس علی هذا.

در قوانین ایران، در باب تقدم «جلد» بر «کتاب»، «کتاب» بر «باب» و «باب» بر «فصل» - به رغم برخی موارد خاص - نوعی اجماع قانون‌نویسی وجود دارد، چنان‌که مراجعه به قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی، قانون تجارت، قانون آیین دادرسی مدنی، آیین دادرسی کیفری سابق، آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، اصول محاکمات حقوقی، قانون امور حسبی و قانون کیفر عمومی این امر را تأیید می‌کند.

اما در تقسیمات فرعی «فصل» قوانین موجود یکسان نیستند. در برخی «فصل» به «بخش»^۱ تقسیم شده، در برخی به «مبحث» در برخی به «الف» و «ب»^۲ و در برخی دیگر به «قسمت»^۳؛ اما معمول‌ترین تقسیم فرعی «فصل» که در قوانین مهم ایران به چشم می‌خورد، «مبحث» است؛ چنان‌که در قانون مدنی، قانون تجارت، قانون آیین دادرسی مدنی، قانون دادرسی کیفری سابق، قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، قانون کیفر عمومی، قانون امور حبسی، قانون اصول محاکمات حقوقی و قانون کار نیز «فصل» به «مبحث» تقسیم شده است. در «المجله» نیز همین عنوان در ذیل «فصل» دیده می‌شود.

به نظر می‌رسد با توجه به تعبیر فوق «گفتار» را می‌توان به عنوان زیر مجموعه «مبحث» به کار برد و از «اول، دوم، ...» چشم پوشید، چه به لحاظ فنی مفهوم تیتیر در «گفتار» بیش از «اول و دوم و ...» به چشم می‌خورد و به علاوه تقسیم مبحث به «گفتار» در متون رسمی نیز پشتوانه محکم دارد. البته «بند» نیز ممکن است به عنوان تیتیر فرعی «مبحث» قلمداد شود اما به نظر «بند» به لحاظ مفهوم، ارزشی کمتر از «گفتار» دارد. با توجه به استفاده از ترتیب اول، دوم، سوم و ... در ادامه تیتیر «جلد»، «کتاب»، «باب»، «فصل» و «مبحث»، در ادامه «گفتار» نیز باید از «اول، دوم، سوم...» استفاده کرد و گفت «گفتار اول، گفتار دوم و ...» البته ناگفته نماند که در برخی فرهنگ‌های لغت در برابر «sub-section» زیر بخش یا جزء آورده شده که به دلیل نامعمول بودن این دو عنوان، هیچ یک را نمی‌توان در قانون‌نویسی و عنوان‌بندی قوانین فعلی ایران به کار برد.

۱. برای مثال: قانون مجازات نیروهای مسلح...، مصوب ۷۱/۵/۱۸، قانون مقررات استخدام نیروی انتظامی، مصوب ۷۷/۴/۲۷، آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۰، و آیین‌نامه اموال دولتی، مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷.
 ۲. برای مثال: آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی شهر و شهرک، مصوب ۷۷/۹/۲۹، قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷، و آیین‌نامه معاملاتی سازمان‌های مناطق آزاد قشم، چابهار و کیش، مصوب ۱۳۷۶/۱۰/۲۴.
 ۳. برای مثال: اساسنامه شرکت دولتی پست بانک، مصوب ۱۳۷۵/۲/۳۰، آیین‌نامه انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای شاغلان حرفه‌های پزشکی و وابسته، مصوب ۱۳۷۳/۵/۹ و اساسنامه مرکز سنجش از دور ایران، مصوب ۱۳۷۱/۵/۱۳.

عنوان‌های بعد از «گفتار» در قوانین فعلی ایران از جمله قانون مدنی، قانون تجارت و سایر قوانین مطول به چشم نمی‌خورد و از این رو در خصوص این عنوان‌ها باید از ویراستاری فنی کمک گرفت. عنوان‌هایی که در تحت «گفتار» ممکن است آورده شود، «بند»، «اول، دوم، ...»، «الف، ب، ...» و «۱، ۲، ۳، ...» است.

«اول، دوم، ...» را نمی‌توان داخل در تیترهای فرعی آورد، چه حسب ترتیب، کلیه تیترها خود به «اول، دوم، ...» شکسته شده‌اند و در مورد تیتر «اول، دوم، ...» این امر امکان‌پذیر نیست، بدین معنا که تمام تیترها به ترتیبی که در قوانین به کار رفته‌اند، دو جزئی بوده‌اند، نه یک‌جزئی و در مورد تیتر «اول، ...» نمی‌توان گفت: «اول، اول، اول دوم، ...» در حالی که در موارد دیگر می‌توان گفت: «گفتار اول، گفتار دوم، ...» یا «فصل اول، فصل دوم، ...». «فقره» و «جزء» نیز از این رو داخل در عناوین نمی‌شوند که به هر حال در ارجاع به «الف، ب، ...» یا «۱، ۲، ...» باید نوعی معرف وجود داشته باشد، یعنی باید گفت: «جزء «الف» ماده ۲» یا «فقره ۲ ماده ۲» و نمی‌توان گفت: «الف ماده ۲» یا «۲ ماده ۲». به علاوه با توجه به دوجزئی بودن کلیه تیترهای قانون که یک جزء آن نام اصلی است، مثل «باب»، «فصل» و غیره و جزء دیگر آن «اول، دوم، ...»، «الف، ب، ...» یا «۱، ۲، ...» از تقسیم‌بندی‌ها داخل ماده است، نه از تقسیمات قانون. از این رو به نظر بهترین تیتر پس از «گفتار»، «بند» است که در خصوص آن نیز ارجاع به شکل «بند اول، دوم و ...» امکان‌پذیر است؛ اما چون حقوق‌دانان ایران مرسوم است که بند را برای اشاره به پاراگراف‌های مواد قانون به کار می‌برند، برای پرهیز از خلط شدن مطالب و جلوگیری از بروز اشتباه در ارجاع به متون قانونی، به نظر استفاده از «جزء» یا «فقره» به لحاظ بار معنایی این دو کلمه صحیح‌تر است؛ البته با این توضیح که در متن قانون مدنی ایران پس از «گفتار» از «فقره» استفاده شده است.

تیتتر «قسمت» از آن رو در این تقسیم‌بندی داخل نشد که فقط در قانون مدنی از آن استفاده شده، آن هم در کتاب دوم، به عنوان زیر مجموعه «کتاب» حال آنکه در کتاب اول و سوم قانون مدنی و همچنین در کلیه قوانین مفصل ایران زیر مجموعه «کتاب» - به فرض وجود عنوان «کتاب» - همواره «باب» بوده است و بس. به علاوه ارزش ادبی و با معنایی این کلمه چنان است که وسعتی بیش از فصل دارد و نمی‌توان آن را زیر مجموعه فصل و عنوان‌های بعد از فصل به شمار آورد، چنان‌که نویسندگان قانون مدنی نیز این عنوان را فوق «فصل» دانسته‌اند، نه در ذیل «فصل».

در خصوص «باب» شاید استفاده از «بخش» موجه به نظر برسد، اما در پیروی از سنت قانون‌نویسی استفاده از کلمه «باب» موجه‌تر است، مگر آنکه دلایلی دیگر مثل «فارسی‌نویسی» ملاک عمل باشد که در این صورت «جلد»، «کتاب»، «فصل» و «مبحث» نیز جای گفتگو دارد.

با توجه به ترتیبی که با بررسی قوانین ارائه شد، تیتترهای قانون به ترتیب ارزش عبارتند از: «جلد»، «کتاب»، «باب»، «فصل»، «مبحث»، «گفتار» و «جزء / فقره». البته فرض‌های راجع به تقسیم‌بندی کلی قوانین این است که:

الف) قوانین کمتر از ۲۰ ماده غالباً و کمتر از ۱۰ ماده قطعاً نیاز به فصل‌بندی ندارد، مگر در موارد خاص.

ب) قوانین بیش از ۲۰ ماده حتماً نیاز به تقسیم‌بندی دارند و اگر در قوانین موجود چنین نشده این حالت نتیجه عدم نیاز به تقسیم‌بندی نبوده، بلکه برخاسته از مسامحه و اهمال قانونگذار است، چنان‌که قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب حتماً بایست عنوان‌بندی می‌شده و اقتضای مواد آن نیز چنین است.

ج) تیتتر اصلی و اولی در هر قانون، «فصل» است و زمانی می‌توان از تیتترهای بالاتر از «فصل» به عنوان «تیتتر آغازی» قانون استفاده کرد که مواد تحت آخرین تیتتر مذکور در تقسیم‌بندی ارائه شده، یعنی «بند» باز هم نیاز به تقسیم داشته باشد که در این حالت، تیتتر اولی، تیتتر بالاتر از «فصل» یعنی «باب» است و قس علی هذا.

د) حذف رتبه تیتترها در تقسیم‌بندی‌های قانون نادرست است. از این رو نمی‌توان در تقسیم فصل، بدون ذکر «مبحث»، «گفتار» را به کار کرد یا در تقسیم «جلد» بدون استفاده از «باب» به «فصل» رسید.

مهمترین نکته در خصوص تقسیم‌بندی مواد، مداومت است؛ بدین معنا که قانونگذار باید به عنوان یک تکلیف، استفاده از یک ترتیب را مد نظر قرار دهد و از ترتیب‌سازی‌های متفاوت بپرهیزد. دقت در قوانین فرانسوی نشان می‌دهد که قانونگذار در پیروی از ترتیب ۱) «livre» یا کتاب، ۲) «titre» یا عنوان، ۳) «chapter» یا فصل، ۴) «section» یا بخش، ۵) «sub-section» یا زیربخش، تعمد داشته و بسیار کم از این روش تخطی کرده که عناوین مجموعه‌های قانونی مدنی، تجاری، اداری، دادرسی و غیره فرانسه موید این مطلب است.

بند سوم- چگونگی تخصیص مواد به عناوین قانون

قانونگذار به هنگام تقسیم کردن مواد یک قانون به دو امر باید دقت کند: ۱) این که تمام مواد تحت یک عنوان، رنگ و بویی همسان داشته باشند، ۲) در بین این مواد همسان و هم گروه تقدم و تأخر مواد به لحاظ مفهومی و غیره رعایت شود؛ بدین معنا که اگر برای مثال مطالب کلاً مربوط به نحوه تنظیم دادخواست است، مواد راجع به نحوه تنظیم دادخواست مقدم بر مواد مربوط به هزینه ابطال تمبر باشد.

کتابچه قانون را مانند سایر کتب بعد از چاپ چندان نمی‌توان ویرایش کرد و در هر ویرایش آن را در قالبی و شکلی دیگر ارائه داد. فرض بر این است که مقنن صاحب حکمت است و پسندیده نیست که حکیم در کار خود به دور از حد معقول تبدیل و تغییر روا دارد. قانونگذار پیش از انتشار قانون باید در تقسیم عناوین و ترتیب مواد تا سر حد ممکن بکوشد تا دو مطلب پیش گفته رعایت شوند.

قانونگذار باید به دو اصل مذکور توجه نماید.

مطالب راجع به تخصیص مواد به عناوین قانون حسب توضیحاتی که ارائه شد، باید به شرح ذیل تنظیم گردد:

الف) گرد آوردن مواد مرتبط تحت یک عنوان: هر یک از عنوان‌های داخل در یک قانون نشان‌دهنده ویژگی کلی موادی هستند که در ذیل آن عنوان آورده می‌شوند، به این معنا که برای مثال در ذیل عنوان «طرفین معامله» باید از آنچه به طرفین مربوط است سخن گفت نه از «شرایط مبیع»،

ب) رعایت ترتیب مفهومی مواد ذیل یک عنوان: مواد ذیل یک عنوان باید به گونه‌ای تنظیمی شوند که ارزش رتبه‌ای آنها رعایت شود و نباید چنین باشد که مفاهیم اولی در پایان عنوان و به عکس بیایند.

۱- ماده و ساختار ظاهری آن

۱-۱- معنای لغوی و اصطلاحی «ماده»

ماده واژه‌ای است عربی از ریشه «مَدَّ» که حالت جمع آن، «مواد» و «مادّات» است و در زبان عربی در تعریف آن چنین گفته شده: «مَا يَتَرَكَّبُ مِنْهُ الشَّيْءُ وَ يَقُومُ بِهِ»، یعنی آنچه شیء از آن ترکیب شده و بدان استوار است.

البته در معنای حقوقی در زبان عربی، «بند» و «فقره» نیز معادل «ماده» به شمار آمده است. در فرهنگ‌های فارسی در تعریف ماده چنین آمده است: «هر یک از بندهای یک قانون، اساسنامه، آیین‌نامه، لایحه و غیره؛ فقره»^۱ یا «بخشی جدا و مشخص در یک نوشته رسمی که معمولاً با شماره یا عدد مشخص می‌شود»^۲.

معادل این کلمه در زبان انگلیسی «article»، «section»، «case» یا «clause» است. در تعریف «article» که مأخوذ از ریشه هند و اروپایی «ar» به معنای مناسب، بند و مفصل است و در زبان لاتین به آن «articulus» گفته می‌شود، لغویان انگلیسی زبان چنین گفته‌اند: «قسمت یا بخش مجزای هر قانون و مصوبه؛ هر یک از عناوین یا نکات مجزای یک موافقتنامه یا عهدنامه؛ هر یک از مواد وصیت‌نامه؛ یک بند، بخش یا مورد مستقل در یک سند؛ آنچه بخشی از یک رده و طبقه را تشکیل بدهد و تحت آن بیاید»^۳. همچنین گفته شده است: «هر بخش از یک سند و یا هر توافق‌نامه چاپی یا مکتوب یا موضوعات مستقل و متمایزی که بر آن-ها توافق شده یا توسط مقام صلاحیت‌دار یا از طریق یک فرایند قضایی مناسب وضع شده است...»^۴. دیگر معادل انگلیسی ماده، یعنی «section» که در متون قانونی انگلیسی بسیار کاربرد دارد و مأخوذ است از «sectus» به معنای قطع کردن یا بخش و پاره‌ای از هر چیز مکتوب، در زبان لاتین «sectionem» خوانده می‌شود و عبارت است از: «پاره یا بخشی از هر مکتوب»^۵. سایر معانی این واژه که به ۱۰ معنا می‌رسد نیز قریب به همین معنای ذکر شده است، از جمله، مقطع، بریده و تکه.

۱. بیگزاده، صفر، شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم، ۱۳۸۷، ص ۴۳

۲. صدقی افشار، غلامحسین، فرهنگ فارسی امروز، تهران، نشر کلمه، ۱۳۷۳، ذیل «ماده».

3. The Oxford English Dictionary. See also Webster's New American Dictionary.

در فرهنگ وبستر ۱۰ معنا برای این کلمه ذکر شده است.

4. Americana, q.s. «Article»

5. Webster New American Dictionary. See also The Oxford English Dictionary.

دیگر معادل ماده، یعنی «clause» نیز در زبان انگلیسی کاربرد دارد، اما نه به فراوانی دو معادل قبلی.

طبق تعریف‌هایی که جنبه حقوقی در آن‌ها غلبه دارد، «article» عبارت است از: «بندهای یک سند یا گاه به معنای خود سند مثل مشارکت‌نامه»^۱.

معادل فرانسوی ماده یعنی «article» در زبان فرانسه به لحاظ لغوی چنین تعریف شده است: «(۱) بخش تشکیل دهنده یک قسمت یا جزء و غالباً بیانگر یک جزء قانون، یک قرارداد، یک پیمان یا کاتالوگ و غیره؛ (۲) جنس و کالا؛ (۳) مقاله؛ (۴) هر فصل یا بخش مجزا که نباید با سایر چیزها اشتباه شود...؛ (۵) حرف تعریف؛ (۶) مفصل و بند؛ و...»^۲.

همانطور که ملاحظه می‌شود تعاریف لغوی ماده در زبان‌های مختلف بسیار شبیه و نزدیک به هم است؛ اما این تعاریف با آنکه به مفهوم حقوقی ماده بسیار نزدیکند، جامع و مانع نیستند؛ چه جزء یا قسمت مستقل و مجزای یک قانون که شماره‌گذاری نیز شده باشد لزوماً «ماده» نیست، بلکه امکان دارد از زیر مجموعه‌های آن یا بندهای فرعی قانون – مثلاً در مواردی که به شماره یا «الف» و «ب» تقسیم شده‌اند- یا حتی تبصره آن، البته در حقوق ایران باشد. از این رو ارائه یک تعریف حقوقی از ماده ضرورت دارد. به اعتقاد ما ماده در مفهوم حقوقی آن عبارت است از: «کوچک‌ترین بخش مستقل از یک قانون یا هر مکتوب قانونی یا در حکم قانون که غالباً دارای شماره عددی است».

به لحاظ این تعریف، تبصره، بند، اجزای شماره‌بندی شده قانون و غیر این‌ها بدین علت که «مستقل» محسوب نمی‌شوند و وابسته‌های ماده هستند، داخل در مفهوم ماده نمی‌شوند و از این نظر تعریف «مانع» می‌ماند و «یک قانون یا هر مکتوب قانونی یا در حکم قانون» متضمن جامع بودن تعریف است.

-
1. articles of partnership
 2. The Oxford Companion to Law, q.s. «articles»
 3. Grand Larouse, q.s. «article».

در زبان فارسی به جای کلمه ماده گاه از «فقره»، «فصل» و «قاعده» نیز استفاده شده، اما امروزه صرفاً از کلمه «ماده» استفاده می‌شود.

۲-۱- شکل ظاهری ماده

الف) ماده قانون اندازه و حجم مشخصی ندارد و در حقیقت امکان ارائه میزانی در این خصوص نیست. مطالعه مواد قانونی کشورهای مختلف نیز گواه این امر است؛ چنانکه برای مثال ماده ۷۵۸ قانون آیین دادرسی کیفری فرانسه یک سطر است و مواد ۱۸ و ۲۰ این قانون در حدود یک صفحه یا در کنار ماده ۷۰ آیین دادرسی مدنی سابق که یک و نیم سطر حجم دارد ماده ۸۶ یا ۱۰۰ این قانون بالغ بر یک صفحه می‌باشد یا ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با احتساب تبصره‌هایش حدود چند صفحه می‌باشد.

البته حذف اصول قانون‌نویسی و رعایت ایجاز، کوتاه نوشتن مواد همواره از دغدغه‌های قانون‌نویسان بوده است و به واقع هنر قانون‌گذار را نشان می‌دهد؛ اما در هر حال هیچ‌گاه نباید رسایی و صراحت مواد را فدای این قاعده صرفاً شکلی کرد و از بیم طولانی شدن متن یک ماده به تبصره پناه برد یا موضوع مرتبطی را در قالب چند ماده کوتاه گنجانند. حال آنکه بایست در یک ماده مطول می‌آمد.

ب) از نکات مهم در شکل ظاهری ماده، تقسیم‌بندی‌های آن است که در این خصوص نیز روش واحدی وجود ندارد. گاه این تقسیم‌بندی با استفاده از شماره‌بندی صورت می‌گیرد، گاه با استفاده از حروف الفبا انجام می‌شود، زمانی به مدد خط تیره و مواد دیگر بدون هر گونه نشانگر خاص. این گونه تقسیم‌بندی‌ها، ویژه قانونگذار یک کشور خاص نیست، بلکه در بین تمام قانونگذاران با تجربه معمولاً از میان این شیوه‌ها، یک مورد را می‌پذیرند و دست کم در یک قانون خاص از آن پیروی می‌کنند و در قانون واحد روش‌های مختلف را به کار نمی‌گیرند.

ج) در بین قانونگذاران – فارغ از سنت‌های ملی – به کاربردن کلمه ماده یا معادل‌های آن یک موضوع «بلاخلاف» نیست و موارد بسیاری را می‌توان مثال زد که قانونگذار بدون ذکر کلمه «ماده» صرفاً به ذکر شماره پرداخته و قانونی را تدوین کرده است. مثال این مورد در حقوق ما «قانون بلدیّه» مصوب ۱۳۲۵ قمری است. در کشور ما در تصویب‌نامه هیچ‌گاه از کلمه «ماده» استفاده نمی‌شود و هیأت‌وزیران فقط به ذکر شماره اکتفا می‌کند، شاید از این رو که ماده را صرفاً ویژه قوانین مصوب مجلس می‌داند و از همین رو در خصوص آیین‌نامه برخلاف این روش عمل می‌کند.

در خصوص موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نیز روش غالب، به کار بردن شماره بدون ذکر کلمه «ماده» و معادل‌های آن است و در نتیجه چون در حقوق ما به هنگام تصویب این موافقت‌نامه‌ها، مترجمان تابع روش اصلی هستند؛ هیچ‌گونه نشانه‌ای از کلمه «ماده» در ترجمه‌های فارسی آنها وجود ندارد.

در قوانین انگلیسی گاه قانونگذار بدون ذکر کلمه «Article» و معادل‌های آن فقط به ذکر شماره بسنده کرده است، چنان‌که در قانون بیع^۱ چنین است، و گاه کلمه «Article» را نیز به همراه شماره آورده است، مانند قانون حمایت از مصرف‌کننده^۲ که دارای بیش از ۵۰ ماده است.^۳

با این حال به نظر می‌رسد، ذکر کلمه ماده در قوانین کشور ما با سنت قانون‌نویسی قانونگذار ایرانی همخوانی بیشتری دارد و روش مفیدی است.

د) عددی بودن شماره‌های مواد قانونی به نظر امروزه از موارد وفاق همه قانونگذاران است و خلاقی برای آن نمی‌توان یافت؛ اما در خصوص ماده‌های مکرر این اتفاق نظر وجود ندارد. برای مثال در حقوق ایران این امر با ذکر «مکرر» در ادامه شماره ماده می‌آید مثل ماده ۶۹

1 . Sale of Goods Act 1979.
2 . Consumer Protection Act 1987.
3 . cf: Statues on Commercial Law.

آیین دادرسی کیفری سابق؛ و به نظر می‌رسد در میان قوانین ایران موردی وجود ندارد که شماره یک ماده دوبار مکرر شده باشد. اما در قوانین فرانسوی، روش قانونگذار دو گونه است: گاه در تکرار یک ماده که ممکن است به چندین و چند مورد برسد از ممیز استفاده می‌کند و با یک خط تیره ممیزی را به شماره ماده می‌افزاید، به طوری که ماده ۲ آیین دادرسی کیفری تا ۱۶-۲ ادامه پیدا می‌کند.

از آنجا که قوانین همواره در تغییرند و این تغییرات گاه باعث افزوده شدن شماره‌ای بر مواد قانون می‌شود و از پیش نمی‌توان مطمئن بود که یک ماده فقط یک بار به حالت تکرار برسد، بهتر است به جای کلمه «مکرر» از اعداد ممیز در کنار شماره اصلی ماده استفاده شود و برای مثال مانند قانونگذار فرانسوی چنین گفته شود: ماده ۶۱، ماده ۶۱-۱، ماده ۶۱-۲ و قس علی هذا.

ه) تبصره‌گذاری برای مواد از روش‌های نادرست قانون‌نویسی مدرن است و جای دفاع ندارد و در تنظیم مواد باید جداً از آن پرهیز شود.

و) شماره‌گذاری بندها و پاره‌های ماده قانون که توسط قانونگذار سوئیس ابداع شده از موارد در خور توجه در ساختار «ماده» است. حسب این روش در یک ماده قانونی علاوه بر آنکه خود ماده شماره دارد، هر یک از بندهای آن نیز شماره می‌خورد، مگر آنکه ماده فقط دارای یک بند باشد. این عمل از آن نظر مفید است که ارجاع به بندهای یک ماده را آسان می‌سازد و در مواد طویل، رسیدن به ارجاع‌های مربوط به ماده را تسهیل می‌کند. به علاوه این روش با ممتاز کردن و تیتیر یا عنوان دادن به هر بخش یا قسمت از قانون همخوانی دارد. برای مثال ماده ۵۰۷ قانون تعهدات این کشور مقرر می‌دارد:^۱

ماده ۵۰۷

۱. قانون تعهدات سوئیس، ترجمه جواد واحدی، تهران، نشر میزان، ۱۳۷۸، ص ۲۱۲.

۱. ضامن، نسبت به حقوق طلبکار، تا حدود پرداختی که به وی می‌کند، جانشین او می‌شود. ضامن می‌تواند، از زمان حال شدن دین، در مقام اعمال حق مزبور برآید.
۲. مع‌هذا، جز در صورت وجود قرارداد مخالف، ضامن حقوق مربوط به وثایق و سایر تضمینات تأمین‌کننده طلب را به دست نمی‌آورد، مگر اینکه آنها در زمان ضمانت وجود داشته‌اند، یا اینکه بعداً به وسیله بدهکار، به خصوص برای همین طلب معرفی شده باشند. اگر ضامن فقط بعضاً خود را مبری سازد و جانشین طلبکار نسبت به بخشی از حقوق مربوط به وثیقه شود، بخشی که برای طلبکار باقی مانده، در طبقه مقدم بر بخش مربوط به ضامن قرار خواهد داشت.
۳. با وجود این، دعوی و ایرادات ناشی از روابط حقوقی بین ضامن و بدهکار، به جای خود محفوظ خواهند بود.
۴. در صورتی که وثیقه تأمین‌کننده دین استفاده شود، یا مالک آن طوعاً اقدام به پرداخت کند، مالک حق مراجعه به ضامن را ندارد، مگر این‌که این امر مورد توافق قرار گرفته باشد، یا این‌که وثیقه را ثالثی متعاقباً داده باشد.
۵. مرور زمان حق رجوع ضامن، از تاریخی که طلب بستانکار را بپردازد، شروع می‌شود.
۶. ضامن حق هیچ‌گونه رجوعی به بدهکار را ندارد، اگر دینی را ایفا کرده باشد که حق اقامه دعوا نسبت به آن وجهاً وجود نداشته و یا به سبب اشتباه یا عدم اهلیت، برای بدهکار الزام‌آور نبوده است. با وجود این، اگر ضامنی ضمانت دین مشمول مرور زمان را از طریق نمایندگی (وکالت) بدهکار به عهده گرفته باشد، شخص اخیر، بر طبق مقررات وکالت، در مقابل وی مسؤول خواهد بود.

تقسیم‌بندی ماده

گفته شد که به لحاظ ساختاری، ماده قانون کوچکترین بخش مستقل از هر قانون است و همین مستقل بودن آن را از سایر بخش‌های کوچک‌تر هر قانون ممتاز می‌سازد. در خصوص تبصره مطالبی ارائه می‌گردد و در اینجا ذکر مجدد آن ضرورتی ندارد. سخن این قسمت مربوط است به نحوه تقسیم‌بندی مواد قانون، به این معنا که اگر قانونگذار حسب ضرورت بخواهد اقدام به تقسیم مواد بکند یا انواع و اقسامی را ذکر کند کدام روش مطلوب و در خور پیروی است.

نخستین تقسیم هر ماده قانونی، تقسیم آن به چند پاراگراف یا «بند» است. پاراگراف یک نهاد دستوری و ادبی است و از قانونگذار نمی‌توان همواره توقع داشت که این نهاد را درست به کار ببندد، بلکه «پاراگراف‌بندی» کار مربوط به «ویراستاری متون قانونی» است. قانونگذار باید مقصود خود را انشا کند و نحوه پاراگراف‌بندی آن از امور پس از انشا و پیش از انتشار قانون است.

تقسیم دیگر موجود در یک ماده که ممکن است در یک پاراگراف از ماده رخ دهد و در دیگری صورت نگیرد و در تمام قوانین موجود بلا استثنا به چشم می‌خورد، تقسیم‌های مربوط به بیان فروع، اقسام و سایر موارد مربوط به یک امر کلی است که قانونگذار در صدد احصای کامل یا ناقص آن برمی‌آید، مثل بیان شرایط صحت معاملات یا موارد سقوط تعهدات یا علل سقوط مسئولیت کیفری.

در مورد این تقسیم‌بندی، روش‌هایی که توسط قانونگذاران مختلف به کار بسته می‌شود گوناگون است؛ اما تمام این موارد قابلیت دفاع ندارند، چه به اعتقاد ما فقط مواردی از لحاظ ویراستاری فنی توجیه‌پذیر است که ارجاع را تسهیل کند. اینکه قانونگذار خود را ملزم سازد به جای روش‌های نادرست از شیوه‌های صحیح استفاده کند، چندان دشوار نیست و به فرض هم اگر قانونگذار از این وظیفه‌شانه خالی کند، این امر را می‌توان به بخش ویراستاری پیش از انتشار قوانین ارجاع داد؛ بدین صورت که در این بخش، بدون کوچکترین دخالت در عبارات

متن، اصلاحات صوری و ساختاری در قانون صورت گیرد و بس، اعم از اعمال رسم الخط، عنوانبندی، شماره‌گذاری‌های فرعی و اصلی و غیره.

در تقسیم کردن مواد روشهایی که معمولاً به کار گرفته می‌شود به نحو زیر است:

۱- استفاده از اعداد، مثل ۱، ۲، ۳ و

۲- استفاده از نمادهای رومی، مثل I، V، X و

۳- استفاده از حروف. در قوانین غربی این حروف همواره حروف الفبای زبان مربوط است، که معمولاً از حرف «a» شروع می‌شود و به حرف «z» ختم می‌گردد، با تفاوت‌های اندک بین زبانهای مختلف از جمله انگلیسی و فرانسه در ترتیب حروف پایانی الفبا

در کشورهای عربی این ترتیب معمولاً ترتیب حروف ابجد است، به این شکل که در حروفی که جانشین عدد ۱۱ به بعد هستند، حروف ترکیبی هستند و ترتیب حروف ابجد رعایت نمی‌شود، بدین شکل که «یا» نشانه عدد ۱۱ و «یب» جانشین عدد ۱۲ است.

در زبان فارسی روش معمول دوگونه است گاه از ترتیب حروف ابجد استفاده شده که در آن، حالت مربوط به حروف جانشین عدد ۱۱ و به بالا رعایت نمی‌شود و گاه از ترتیب الفبای فارسی متابعت می‌گردد که در این صورت نیازی به استفاده از حروفهای ترکیبی برای برخی اعداد وجود ندارد. به نظر استفاده از حروف و الفبای فارسی به دلیل نداشتن مشکل مزبور و نیز دارا بودن صبغه ملی با روش قانونگذاری تجانس بیشتری دارد.

۴- استفاده از کلمات اولاً، ثانیاً، ثالثاً و در مراجعه به متون قانونی کشورهای مختلف این روش دیده نشد و انگار این نوع تقسیم‌بندی اختصاص به قانونگذار ایرانی دارد. البته این نوع تقسیم در متون قانونی متقدم‌تر بوده، اما امروزه جای خود را بیشتر به روش اول و سوم داده است.

۵- استفاده از کلمات اول، دوم، سوم و... که در دوره های متقدم قانونگذاری به کار می رفته است.

۶- استفاده از کلمات یک، دو، سه و ... که وضعیتی مشابه با کلمات گروه چهارم و پنجم دارد.

۷- استفاده از خط تیره در ابتدای هر مورد؛ به این شکل که در واقع تیره جانشین حروف یا اعداد می گردد.

۸- عدم استفاده از هرگونه علامت و صرفاً شروع کردن هر «مَقَسَم» از ابتدای یک سطر مستقل.

۹- استفاده از حروف «یا»، «با»، «و» و پرهیز از شکستن متن ماده قانونی به سطرهای مستقل. در این روش قانونگذار جمله ای می سازد که تقسیم های مورد نظرش از طریق این حرفها بیان می شوند؛ چنانکه قانونگذار فرانسوی در ماده ۱۲۳۴ قانون مدنی در این خصوص از «par» (با، وسیله) استفاده کرده و در ماده ۱۶۰۶ همان قانون از «ou» (یا).

با توجه به آنچه در مورد ملحوظ داشتن تسهیل ارجاع در تقسیم بندی گفته شد، استفاده از اعداد و حروف بهترین روش از میان ثلث روش مذکور در فوق است، چه در این دومورد می توان با استفاده از کلماتی مثل «جزء» یا «فقره» یا «شق» به همراه عدد یا حرف مربوط به پاره مورد نظر از ماده قانون ارجاع کرد.

در قوانین ایرانی استفاده از نمادهای رومی نه معمول بوده و نه جای دفاع و پیشنهاد دارد. در خصوص حروف نیز گفته شد که استفاده از حروف الفبای فارسی مرجح است.

اما مسأله مهم پس از انتخاب روش ارجاع، تعیین رتبه عدد و حرف است، به این شکل که در تقسیم بندیهای داخل مواد ابتدا باید حرف را به کار برد و عدد را برای تقسیم های جزئی به کار گرفت یا برعکس ابتدا اعداد به کار روند و حروف تقسیم ثانوی به حساب آیند.

اما در ویراستاری فنی در توجیه ارجح بودن حرف بر عدد به این نحو استدلال می‌شود که چون تقسیم‌های قبلی مثل «فصل»، «مبحث» و «گفتار» جملگی حرفی بوده‌اند و مرکب از حروف، در تقسیم‌های جزئی‌تر ابتدا باید «کلمه» به «حرف» برسد و سپس «حرف» به «عدد» ختم شود. این توجیه به لحاظ عقلی- البته با کمی مسامحه- درخور توجه و دفاع است.

از سوی دیگر مراجعه به متون قانونی نشان می‌دهد که روش قانونگذاران در غالب موارد بر خلاف این استدلال بوده است، چنانکه موارد استفاده از اعداد نسبت به حروف در قانون مدنی فرانسه بسیار زیاد است و در کنار موادی از این قانون که در آنها برای تقسیم‌های جزئی از عدد استفاده شده، فقط در ماده ۳۴ حروف برای تقسیم‌بندی به‌کار گرفته شده‌اند و در قانون تجارت این کشور استفاده از حروف اساساً در هیچ‌یک از مواد به چشم نمی‌خورد، حال آنکه به‌کار گرفتن اعداد فراوان است. در قانون چک این کشور نیز وضعیت به همین ترتیب است. در قانون مدنی ایران، قانون تجارت ایران و قانون آیین دادرسی ایران نیز موارد استفاده از اعداد بیش از حروف است و حتی در برخی قوانین مثل قانون امور حسبی یا قانون مسئولیت مدنی فقط از اعداد برای تقسیم ماده استفاده شده است.

در قوانین کشورهای عربی و متون قانون کشورهای انگلیسی زبان و حتی در کنوانسیون‌های بین‌المللی روش معمول همان است که در قوانین مذکور در فوق وجود دارد.^۱

در نتیجه باید به پیروی از سنت معمول، روش برتری عدد بر حرف را پذیرفت، اما به اعتقاد ما بنا به همان توجیهی که در خصوص تبدیل به «کلمه» به «حرف» ارائه شد و به علاوه پیشنهادی که در خصوص شماره‌بندی پارگراف‌های هر ماده – به تبعیت از قانونگذار سوئیسی

۱- برای ملاحظه قوانین انگلستان در این خصوص رجوع کنید به:

- Statutes on Commercial Law.
- Statutes on Property Law.
- Statutes on Landlords & tenant.

همچنین برای ملاحظه نحوه تقسیم‌بندی در کنوانسیون‌های بین‌المللی رجوع کنید به:

- مجله حقوقی، شماره ۹: کنوانسیون راجع به بیع بین‌المللی کالا،
- مجله حقوقی، شماره ۱۰: کنوانسیون راجع به مرور زمان در بیع بین‌المللی کالا،
- مجله حقوقی، شماره ۱۱: کنوانسیون راجع به قانون اعمال بر بیع بین‌المللی کالا،
- مجله حقوقی، شماره ۱۲: کنوانسیون ژنو در خصوص برات و سفته.

- بیان گردید، استفاده از حروف در ابتدا و اعداد در مرتبه دوم معقول‌تر است، چه در این صورت بعد از شماره ماده که حسب معمول و معقول عددی است به‌کار بردن عددی دیگر برای بیان شماره پارگراف به لحاظ فنی درست نیست.

فارغ از این که قانونگذار کدام روش را برگزیند، این مطلب همواره باید مد نظر او باشد که در یک متن قانونی به کار گرفتن بیش از یک روش به هیچ وجه صحیح و منطقی نیست و نشان دهنده اهمال‌کاری و عدم نظم قانونگذار است. البته از این هم باید فراتر رفت و گفت که «قانونگذار» به رغم تغییر و تبدیل‌های مجالس قانونگذاری به اعتبار واحد بودن عنوان متحد-الشکل شدن قوانین و گردآوری و تدوین آنها فوق‌العاده کمک می‌کند.

۲- ماده واحده و کاربرد آن

۲-۱- تعریف ماده واحده

با آن‌که ماده واحده در تاریخ قانون‌گذاری ایران سابقه‌ای همسنگ با تاریخ مجالس قانونگذاری دارد و بسیاری از قوانین مهم در قالب این عنوان به تصویب رسیده، هیچ تعریفی از این «اصطلاح» در کتابهای لغت و فرهنگهای حقوقی به دست نیامد؛ با توجه به تعریفی که از ماده ارائه شد، می‌توان آن را چنین تعریف کرد: «قانونی که صرفاً دارای یک ماده است و گاه یک یا چند تبصره هم دارد». البته این تعریف فقط در محیط قانونگذاری ایران صحیح است، چه در حقوق کشورهای انگلیسی زبان معادلی برای آن وجود ندارد و در کشور فرانسه نیز ماده واحده به گونه‌ای دیگر است. در حقوق فرانسه ماده واحده یا به اصطلاح فرانسویان تبصره به «article unique» - که قانونگذار ایرانی آن را گرتعبرداری کرده - همواره بدون تصویب می‌رسد و به واقع و در صورت نیز ماده‌ای واحد و خالی از اضافات است و از این رو عبارت پایانی تعریف ارائه شده توسط ما، یعنی «گاه یک یا چند تبصره هم دارد» در حقوق فرانسه و کشورهای عربی مصداق ندارد.

در قوانین کشورهای عربی نیز اصطلاح «الماده الوحیده» که به معنای ماده واحده است، ساخت و ترکیبی همانند حقوق فرانسه دارد.^۱

۲-۲- سابقه تصویب ماده واحده

ماده واحده از آن قالب‌های قانونی است که از روزهای نخست تأسیس مجلس شورای ملی با اقبال مواجه شده و به رغم «نظامنامه» که جای خود را به دیگر قالب‌های قانونی سپرده، یا «تبصره» که نام‌های مختلفی مثل «تنبیه» یا «توضیح» داشته، همواره با همین نام و همچنان توسط قانونگذار به کار گرفته شده است. البته در میان قانون‌های نوشته پیش از مشروطیت که به دست افرادی چون میرزا ملک‌خان تدوین یافته، نشانه‌ای از ماده واحده نیست؛ زیرا این قوانین جملگی عهده‌دار تنظیم و قانون‌مند کردن یک بخش کلی مثل اسناد یا اداره امور پلیس بوده‌اند، و این امکان وجود نداشته که کارهایشان در قالب ماده واحده ذکر شوند.

در تاریخ قانون‌نویسی مدرن در ایران ماده واحده اول‌بار در میان مصوبات دومین دوره قانونگذاری به چشم می‌خورد. این نخستین ماده واحده که مربوط است به «تأسیس روزنامه رسمی» در تاریخ ۱۴ شوال ۱۳۲۸ قمری به تصویب رسیده و مقرر می‌دارد^۲: «در تحت مراقبت و نظارت وزارت داخله به مخرج دولت در پایتخت روزنامه رسمی ایران تأسیس می‌شود که حاوی خواهد بود دستخط‌های سلطنتی و احکام وزارت‌خانه‌ها و اعطای امتیازها و شئونات و عزل و نصب‌ها و قوانین موضوعه و صورت مشروح جلسات دارالشورای ملی و هر گونه مطلب رسمی دیگر دولت را».

۱- بیگزاده، صفر، پیشین، ص ۸۷
۲. اداره قوانین و مطبوعات مجلس شورای اسلامی، مجموعه مصوبات ادوار اول و دوم قانونگذاری، ۱۳۱۸، ص ۲۵۴.

این ماده واحده را فارغ از جمله‌بندی عربی گونه‌اش می‌توان الگوی ماده واحده به شمار آورد: یک ماده منحصر و واحد، بدون هرگونه تبصره و اضافه، آن هم در خصوص یک امر خاص که به هیچ وجه در قالب دو ماده نمی‌گنجد و الزاماً باید در قالب یک ماده بیان شود. از تاریخ تصویب این ماده واحده تاکنون، شماره ماده واحده‌های تصویبی در دوره‌های مختلف قانونگذاری رو به فزونی گذاشته و از ۶ مورد در دوره دوم قانونگذاری به ده‌ها مورد در سال‌های اخیر بالغ شده است. البته نباید فراموش کرد که در دوره‌های نخست قانونگذاری برخی قوانین تک‌ماده‌ای بی‌آنکه در آن‌ها ذکری از کلمه «ماده» یا «ماده واحده» برود نیز به تصویب رسیده که در دوره‌های بعد معادلی ندارد. از جمله این قوانین، «قانون تجدید کنترات مسیو بیزو»، مصوب دوره دوم قانونگذاری است که مقرر می‌داشت:

«کنترات مسیو بیزو برای مدت سه ماه و پرداخت سه‌هزار فرانک در تاریخ سوم ربیع‌الاول سنه ۱۳۲۸ تصویب شده است» یا «قانون تجدید کنترات مسیو مرنارد مدیرکل کل گمرکات برای مدت چهار سال و ده‌هزار فرانک اضافه حقوق در تاریخ هشتم جمادی‌الثانیه ۱۳۲۸ تصویب شده است». در ابتدای این دو قانون فقط عنوان «قانون» آمده است و بس.

۳-۲- موارد کاربرد ماده واحده

کاربرد ماده واحده باید ویژه مواردی باشد که «تحت قانون چند ماده‌ای نمی‌گنجد» به این معنا که نمی‌توان برای آن بیش از یک ماده وضع کرد و اساساً در خصوص آن نیازی برای تصویب بیش از یک ماده نیست، نه این‌که قانونگذار خود را در تنگنا افکنده، به جای تصویب قانونی در چند ماده، آن موضوع را در قالب «ماده واحده» بیاورد.

آنچه در ادامه می‌آید ذکر مواردی است که ماده واحده بیش‌تر برای تصویب آن‌ها به کار رفته است، هر چند به هر حال تمام موارد را شامل نمی‌شود که البته این موارد بسیار اندک است و به هر حال تحت تعریف کلی «ماده واحده» می‌گنجد و تحت عنوان «ساختار ماده واحده» به

آن‌ها اشاره خواهد شد. در بیان موارد کاربرد «ماده واحده» در طول تاریخ قانونگذاری ایران سعی می‌شود در صورت امکان مثال‌هایی که ارائه می‌گردد برای هر عنوان، دو مورد باشد، یکی مربوط به پیش از انقلاب و دیگری مربوط به سال‌های پس از پیروزی انقلاب. با این توضیح بیش‌ترین موارد استفاده از ماده واحده به شرح زیر است:

۱. اعطای معافیت
۲. پذیرش موافقتنامه، عهدنامه، کنوانسیون یا پروتکل
۳. تمدید مهلت یا مدت اعتبار یک اختیار، یک مقرره، یک وضعیت و...
۴. تسری دادن حکم مندرج در یک ماده یا قانون به موارد دیگر
۵. الغا و حذف یک قانون یا ماده یا تبصره
۶. تأسیس و تشکیل سازمان، شرکت یا مرکز دولتی یا وزارتخانه
۷. اصلاح یک قانون، مقرره یا تبصره
۸. الحاق و افزون یک ماده یا یک تبصره به قانون یا مقرره و تکمیل آن
۹. تفسیر یک ماده یا تبصره یا اصل قانون اساسی
۱۰. بیان ممنوعیت
۱۱. الغای ممنوعیت
۱۲. اعطای اجازه
۱۳. افزایش یک امر یا نصاب یا عمل و...
۱۴. تعیین نحوه اجرای یک اصل، قانون، ماده، تبصره یا مصوبه
۱۵. پیوستن به یک سازمان یا نهاد یا موسسه بین‌المللی
۱۶. افزایش اعتبارات ردیف‌های بودجه‌ای
۱۷. تعیین مسئول تهیه یک قانون، آیین‌نامه و...

۱۸. تغییر و تبدیل در سازمان‌ها، شرکت‌ها و موسسات دولتی

۱۹. تعیین تکلیف امور فوری و وابسته به زمان

۲۰. قانون بودجه سالانه کشور یا نهادهای دولتی یا بودجه‌های خاص

۲-۴- ساختار ماده واحده

توجه به عنوان «ماده واحده» و مثال‌های نخستین آن در دوران قانونگذاری مجالس مقننه ایران و نیز توجه به نحوه کاربرد این قالب قانونی در نظام حقوقی فرانسه نشان می‌دهد که ساخت ماده واحده اولاً بسیط است و ثانیاً به لحاظ مفهومی بیش از یک مفهوم را بر نمی‌تابد. برای مثال «ماده واحده الغای مالیات نمک» مصوب ۳ جمادی‌الآخری ۱۳۲۹^۱ که مقرر می‌دارد: «مجلس شورای ملی قانون مورخه ۳ ربیع‌الاول ۱۳۲۸ راجع به انحصار نمک را نسخ می‌نماید» یا «ماده واحده آزادی روپیه» مصوب ۵/۲۰ و ۱۳۰۹/۶/۱^۲ که بر طبق آن: «مجلس شورای ملی از نظر تسهیل امور تجاری، ورود روپیه (مسکوک و کاغذی) را آزاد می‌نماید» به درستی نام ماده واحده گرفته‌اند، چه اولاً بسیط هستند و هیچ تبصره‌ای در آنها وجود ندارد و ثانیاً فقط در مورد یک مفهوم و موضوع واحد تعیین تکلیف کرده‌اند. در حقوق فرانسه نیز قانون ۶ ژوئیه ۱۸۸۰^۳ مشعر بر اینکه: «جمهوری فرانسه روز ۱۴ ژوئیه را جشن ملی نامگذاری می‌کند»^۴ یا قانون شماره ۱۳۲۶-۶۸^۵ مورخ ۲۶ دسامبر ۱۹۶۴^۶ موید مطالبی است که در خصوص ویژگی ماده واحده گفته شد.

۱. مجموعه مصوبات ادوار اول و دوم تقنینیه، ص ۳۱۵.
۲. مجموعه قوانین ۱۳۰۹، ص ۶۳.

3. Loi du 6 Juillet 1880.

4. Code administratif. 1998, P.23.

5. Loi n. 68-1326 du December 1964

6. Code de procedure penale, 1996-97 P.1151.

مبحث دوم- اصول کلی نگارش قانون

قانون نویسی هنر قانونگذار است و «قانونگذار منشئی جز هنر ندارد» اما در این هنر نمایی قانون گذار آزاد و رها نیست بلکه در نتیجه قید و بندهایی است که تاریخ، فرهنگ، عرف، زبان قوانین و اصطلاحات قانونی برایش ساخته و پرداخته اند. او به هنگام نگارش قانون نمی-تواند بی‌اعتنا به تاریخ قومی خود دست به نگارش قانون بزند یا بی‌اعتنا به فرهنگ جامعه خویش قاعده‌های حقوقی فراهم آورد.

در نگارش قانون هیچ قانونگذاری خالی‌الذهن نیست، بلکه همواره پیش‌فرض‌هایی با خود دارد. این همان سخن منتسکیو است که می‌گوید: «هیچ قانونگذاری نیست که در قانون نظر خصوصی نداشته باشد.» علتش این است که هر قانونگذار دارای عواطف و افکار مخصوصی است و در حین وضع قانون می‌خواهد. مقصود این است که قانون همواره با عواطف و احساسات قانونگذاران برخورد می‌کند و گاهی اوقات عواطف و احساسات مزبور اندکی در قانون تأثیر کرده و گاهی هم قانون مطلقاً و به طور کامل تحت تأثیر عواطف و نظرات خصوصی قانونگذاران قرار می‌گیرد».^۱

اما به رغم این واقعیت، قانونگذار همواره باید نفع همگان و عقل جمعی را بر خواسته‌ای خود ترجیح دهد، زیرا مآلاً قانون را برای به اجرا درآوردن می‌نگارد، نه ثبت شدن در دفترهای قانون و از این رو «موضوعی که در وضع قوانین ضرورت دارد این است که دانایی و بصیرت معقول، جانشین سلیقه و احساسات متغیر افراد گردد».^۲

قانون‌نویسی به هیچ تردید، فنی‌ترین کار قانونگذار است و همانطور که گفتیم صحنه هنر‌نمایی او به شمار می‌رود و باز همانگونه که اشاره شد در نگارش قانون، هر قانونگذار پیرو قواعد

۱. مونتسکیو، روح‌القوانین، ج ۲، ترجمه و نگارش علی اکبر مهتدی، چ ۹، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۰، ص ۹۵۱.
۲. فاستر، مایکل ب، خداوندان اندیشه سیاسی، ج ۱، ترجمه جواد شیخ الاسلامی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۱، قسمت اول، ص ۳۷.

زبانی است. او هیچ‌گاه نمی‌تواند بر خلاف انگاره‌های زبان مألوف مردمان سخن بگوید و نمی‌تواند از دایرة فهم اهل زبان از واژه‌ها یا فراتر بگذارد، مگر آن که به نحو تعیینی معانی تازه را به شهروندان ابلاغ کند. زبان و واژگان آن وسیله‌ای است که قانونگذار منویات و اراده خود را از طریق آنها صورت عینی و مکتوب می‌بخشد و از این رو باید همواره از دو امر در حد اعلای کلمه برخوردار باشد: ۱) وقوف بر ساختار دستوری زبان، ۲) وقوف بر اصطلاحات موجود زبان که در میان این اصطلاح‌ها آنچه به حقوق و فن قضا مربوط می‌شود اهمیتی مضاعف دارد.

از سوی دیگر، وجود اصطلاحات و تخصصی بودن زبان هر یک از رشته‌های حقوقی، این ضرورت را آشکار می‌سازد که اولاً قانونگذار در لحظه نگارش قانون همواره باید از علمای دانا به اصطلاح یاری بخواهد و ثانیاً با توجه به نوع قانون به انشای قانون اقدام کند. چنین نیست که بتوان در انشای مواد قانون مجازات، همانند مواد قانون آیین دادرسی، مطول، مشروح و آزاد سخن گفت یا نمی‌توان آزاداندیشی‌ها و مآل‌اندیشی‌های قانون اساسی را در نگارش قوانین تجاری نیز به کار گرفت، زیرا اقتضای هر یک از این قوانین، زبان و کلامی مختص و ویژه را می‌طلبد. وجود همین ویژگی‌های زبانی و اقتضائات هر رشته از دانش حقوق، متون قانونی را به متن‌هایی سنگین تبدیل می‌کند که فهم آن از عهده همگان خارج است و نیاز به تفسیر و توضیح دارد. علت دشواری و طاقت‌فرسا بودن ترجمه متون قانونی نیز همین امر است. کم نیستند مترجمانی که ترجمه قانون را به دوش کشیدن صلیب توسط مترجم تشبیه کرده‌اند؛ چون در این زبان هر واژه معنایی خاص دارد و قانونگذار باید خود را مقید بداند که پا در وادی تفنن‌های ادبی نگذارد، بلکه همواره موجز، حکیمانه و متین سخن بگوید.

در کنار آنچه گفته شد و به ضرورت شناخت قانون‌نویسان از ماهیت زبان و ویژگی‌های آن مربوط می‌شود، از همان آغاز قانون‌نویسی، اهل حقوق، و فلاسفه حقوق همواره قانونگذار را

به رعایت برخی اصول کلی در نگارش قانون فراخوانده و اصول و قواعدی نیز در این باره تأسیس کرده‌اند، مانند اصل «کثره المبنی تدل علی کثره المعنی». رعایت این اصول به خلاف مواردی که در ادامه مطالب خواهیم گفت مربوط به انشای یک ماده خاص نمی‌شود، بلکه به ساخت کلی قانون مربوط می‌شود و در برخی موارد مثل ضرورت توجه قانونگذار به وضع قوانین منطبق با فطرت از اصولی است که قانونگذار باید همواره پیش از انشای قانون آنها را مد نظر قرار دهد.

گفتار اول- آسیب‌های مربوط به حوزه اصول کلی نگارش قانون

بند اول- مبهم بودن قانون

روشنی و صراحت از بدیهی‌ترین صفات قانون است که همواره از سوی اهل فن بر آن تأکید شده و در حقیقت میزان صراحت و شفاف بودن قانون از معیارهای تجربه و خبرگی قانونگذار محسوب می‌شود. برای روشن بودن قانون علاوه بر رعایت نکات دستوری، «همیشه باید از کلمات محمل در قانون پرهیز کنیم»^۱، چون اجمال واژه‌ها، طبیعتاً جمله را نیز مجمل می‌کند. قواعد قابل اجرا ممکن است به واسطه عدم جامعیت و مانعیت مفاهیم و دو پهلوی بودن واژه‌ها مختل شود و به اجرا در نیاید؛ مفاهیمی مانند فوریت، تقصیر، سوء استفاده از قانون و نظم عمومی. قانونگذار همواره باید در نظر داشته باشد که قانون را برای آن می‌نویسد که همگان آن را دریابند و در برخی موارد، دست کم اهل فن در فهم معنای آن در نمانند. در گذشته «بنا به عللی همه علما سعی داشته‌اند که کتب فقهی خود را در نهایت اغلاق و پیچیدگی بنویسند و بعضی از این کتب حتی برای همان‌ها که سال‌ها زحمت کشیده‌اند و رنج برده و وقت صرف کرده‌اند، دور از فهم است؛ حال آنکه قانونی که با زندگی روزمره افراد یک جامعه بستگی

۱. منتسکیو، پیشین، ص ۹۴۴. آنچه منتسکیو در خصوص انشای قانون گفته، یعنی اینکه: «مضامین قانون باید صریح باشد»، «انشای قانون باید ساده باشد»، «مضامین قانون باید طوری نوشته شود که همه از آن یک مطلب بفهمند» یا «عبارت قانون نباید جنبه ابهام داشته باشد» تماماً تحت عنوان «لزوم و صراحت قانون» می‌گنجند و نیازی به تفکیک آنها به چشم نمی‌خورد (ر.ک: همان، ص ۹۴۶-۹۴۴).

دارد، باید چنان روشن و صریح و واضح باشد که هر کس با مختصر مطالعه و اطلاعات جزئی بتواند آن را درک کند و به کار ببندد».^۱

آیات بی‌شمار قرآن کریم مانند «و انزلنا الیک الذکر لتبین للناس ما نزل الیهیم»^۲، «تلك حدود الله یبینها لقوم یعلمون»^۳، «و لقد انزلنا الیک آیات بینات»^۴ یا «قد جاءکم من الله نور و کتاب مبین»^۵ و «نزلنا علیک الکتاب تبیاناً لکل شیء» نیز دلالت بر روشنی و لزوم وجود این صفت در قوانین دارد. امروزه نمی‌توان قانون را همچون رُمیان قدیم در شمار اسرار دانست و حفظ و نگهداری از آن را به کاهن بزرگ سپرد.^۶

شفاف نبودن قانون گاه نتیجه، سکوت قانون است و گاه برخاسته از اجمال آن. سکوت قانون که در لسان شرع «مالانصّ فیه» خوانده می‌شود، بدین معنا است که قوانین جاری در خصوص یک امر تعیین تکلیف نکرده باشند. برای مثال ماده ۱۰ قانون مدنی می‌گوید: «قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده‌اند، در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد، نافذ است»، اما این متن قانونی در خصوص «حکومت اراده در ایقاعات» ساکت است و از این رو اقدام به تفسیر ضرورت دارد. البته گاه سکوت قانون نتیجه عمد قانونگذار است، آن هم بنا به علل مختلف. برای مثال مشهور است که نویسندگان قانون مدنی ایران در موارد متعدد به عمد از تصریح به یک موضوع در ضمن مواد قانون پرهیز کرده‌اند، خواه به واسطه وجود اختلاف عقیده‌های شدید در میان علمای مذهب و خواه به علت نامشخص بودن حکم موضوع و خواه به علل سیاسی؛^۷ اما به هر حال این روش را امروزه نمی‌توان پذیرفت، هر چند در اوایل دوران قانونگذاری مثال‌های فراوان دارد که از جمله آنها مورد زیر است:

۱. ضیاء ابراهیمی، عیسی، «حقوق اسلام از نظر کلی»، کانون وکلاء، س ۷، ش ۴۳، ص ۷۱.

۲. نحل، ۴۴.

۳. بقره، ۲۳۰.

۴. بقره، ۹۹.

۵. مائده، ۵.

۶. محمسانی، صبحی، پیشین، ص ۱۸۰.

۷. نمونه‌ای از این موارد عمدی به روایت دکتر کاتوزیان چنین است: «می‌دانید که حکومت کنسولی در ایران اجرا می‌شد، یعنی دولت‌های بزرگی که در ایران اتباعی داشتند حاضر نبودند آنها را به محاکم شرع بفرستند و آنها درباره‌شان

«و مرقوم فرموده بودید که در مسأله تساوی، مسلم و کافر در جنایت و غیره مشکل شده، نفی و اثبات هر دو معاذیر دارد. البته همان‌طور است، لکن دفع محذور مخالفت شرع، اهم است و اعتذار که به این که «تساوی، قانون عرفی است» ایجاد اشکال است در کلیه فصول قانون اساسی. فی‌الحقیقه [این امر] سبب می‌شود که قانون اساسی را نتوانیم اجرا نماییم و اعتقاد بنده این است که در مسأله تساوی حقوق مسلم و کافر را عنوان نفرمایید، بلکه تساوی حقوق داخلی و خارجی بنمایند، زیرا کسی در خارجه هم مسلم هست. در این صورت، اگر ایراد کنند جواب داده می‌شود نسبت به مسلم خارجه است. نهایت نسبت به مسلم و کافر ایرانی، قضیه مسکوت عنه بماند و این چندانی محذور ندارد».^۱

اجمال قانون، گاه از اجمال الفاظ ناشی می‌شود و گاه از تقييد جمله و اجمال عبارات نیز موجب عدم صراحت قانون می‌شود. برای مثال ماده ۳۳۸ قانون مدنی می‌گوید: «بیع عبارت است از تملیک عین به عوض معلوم» و ماده ۴۶۶ همان قانون اشعار دارد: «اجاره عقدی است که به موجب آن، مستأجر مالک منافع عین مستأجره می‌شود...». در این صورت پرسش این است که آیا اجاره معدن نمک مصداق بیع است یا اجاره.^۲

بند دوم- جامع و مانع نبودن قانون

قضایات کنند و لغو این وضع [یعنی حکومت کنسولی] را موکول کرده بودند به قوانینی که همه مردم بشر را برابر ببیند دادگاه‌های عرفی باشند و کافر و مسلمان را یکسان قرار دهند. این یک طرف قضیه بود که اقتضا می‌کرد کفر و ایمان قلبی در موقعیت اجتماعی اشخاص کمتر تأثیر داشته باشد و خارجیانی که در ایران مقیم هستند مطمئن باشند که دادگاه‌های دولتی با عدالت با آنها رفتار می‌کنند تا در نتیجه، مقدمات لغو کابینولاسیون عملی بشود. از جهت دیگر دولت مجبور بود که مطابق قانون اساسی از قواعد شرعی پیروی کند و هیچ تردیدی نیست که در فقه و شرع، کافر از مسلمان ارث نمی‌برد. وقتی دولت قانونگذار در دو چرخ آسیاب گرفتار می‌شود، در واقع حالت اضطراری دارد که این حالت اضطرار یک حالت طبیعی است. خیال می‌کنیم که دولت قدرتمند است و به عنوان قدرت‌نمایی قانون می‌گذارند. دولت هم مثل نهادهای اجتماعی گرفتار نیروهای اجتماعی است که هر کدام او را به سوی خود می‌کشند و در واقع، قانون نماینده قدرت غالب است. قانونگذار در میان دو قدرت اجتماعی قرار می‌گیرد: از طرفی وظیفه دارد که احکام شرع را اجرا کند و از طرفی با یک چنین محذوری از نظر بین‌المللی رو به روست. بنابراین بر نویسندگان قانون مدنی و مجلس آن روز ایرادی نیست که گفتند: «جمله‌ای از موانع ارث» زیرا برای این مصلحت بوده است که به منتشر عین بگویند ما همه موارد را نگفتیم و کفر هم توی آن بوده منتها تصریح نکردیم و بعد به بیگانگان بگویند که کفر و ایمان در میزان ارث اشخاص موثر نیست» («اهمیت ذاتی قانون و فنون قانونگذاری»، ص ۳).

۱. میرزا صالح، غلامحسین، بحران دموکراسی در مجلس اول، خاطرات و نامه‌های خصوصی میرزا فضل علی آقا تبریزی، تهران، طرح نو، ۱۳۷۲، ص ۱۳۰.

۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مقدمه عمومی علم حقوق، چ پنجم، تهران، گنج‌دانش، ۱۳۷۶، ص ۱۰۳.

جامعیت قانون از صفاتی است که حتی در تعریف لغوی واژه «قانون» نیز بدان تصریح شده است. جامع بودن قانون حاصل جامع‌نگری و فحص و تحقیق قانونگذار در اطراف موضوعی است که می‌خواهد در موردش وضع قانون کند. بی علت نیست که پژوهشگران رُم باستان برای تنشیم قوانین ژوستی نین سه هزار کتاب را کاوش و بررسی کرده‌اند تا قانونی مطلوب بنگارند؛ چه به گفته سیسرون «قانونهای خوب... نه نقض شدنی هستند، نه الغایذیر».^۱ البته کمال و جامعیت قانون بشری – برخلاف قوانین الهی – امری نسبی است^۲ و اساساً انسانها هیچ‌گاه نمی‌توانند همچون شارع مدعی کمال قانون ساخته خود شوند؛^۳ زیرا قانون بشری محکوم به زمان و مکان است و تغییر زمان و مکان آن را از جامعیت و کمال می‌اندازد.^۴

جامع نبودن قانون و عدم کمال آن موجب می‌گردد که قانون به تصویب رسیده، دچار اصلاحات فراوان و موضوع الحاقات شود که نمونه‌های آن در قوانین ما فراوان است. البته این‌گونه اصطلاحات و الحاقات به هر حال قانون را به کمال می‌رسانند یا دست کم نقایض آن را تا حدی بر طرف می‌سازند، اما نکته این است که جامع‌نگری در تصویب قانون، زمان این‌گونه اصلاحات و الحاقات را به تأخیر می‌اندازند و اصل استمرار و عدم تغییر قانون را در مدت کمی پس از تصویب قانون مخدوش نمی‌کند.

بدترین سرنوشت قانون فاقد جامعیت و کمال، کنار گذاشتن آن است که در این خصوص، بدتر از همه این است که قانونگذاری رأی به عدم کفایت قانون بدهد که خودش واضع آن بوده است. قانون دادگاه‌های عمومی و انقلاب در دوران ما نمونه‌ای بارز از قانون فاقد جامع‌نگری است که علاوه بر ایجاد مشکلات فراوان برای جامعه قضایی و مردم، قانونگذار را نیز مدت‌ها در زحمت افکنده است.

۱. فاستر، مایکل ب، پیشین، قسمت دوم، ص ۳۷۱.
۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران ۱۳۶۴، ص ۵۹۶.
۳. آیه: «الیوم اکملت لکم دینکم و اتممت علیکم نعمتی» (مائده، ۳) مؤید امکان تحقق این وصف در قوانین الهی است.
۴. در خصوص تأثیر زمان و مکان و نقش آن در قوانین رجوع کنید به: گرجی، ابوالقاسم، مجموعه مقالات حقوقی، ج ۱، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۶۰ و بعد و کیانی‌نژاد، زین‌الدین، «نقش زمان و مکان در قوانین»، کانون وکلا، ش ۹ و بعد.

بند سوم- ناهماهنگی قانون با فرهنگ مردمان متبوع خود

در تصویب قانون و مواد قانونی این‌گونه نیست که قانونگذار «باسط الید» باشد و بتواند هر چه را می‌خواهد وضع کند یا حق را از جمعی بستاند و به دیگران واگذار کند، بلکه به هر حال تابع فرهنگ جامعه خویش است. «قانون یک پدیده تاریخی است که محصول توسعه و تحولات تربیت و فرهنگ اجتماعی یک جامعه می‌باشد». قانونگذار همواره باید با دیده‌ای دقیق تحولات جامعه را بنگرد و بر مبنای آنها گام بردارد. او نمی‌تواند همانند فیلسوفانی چون افلاطون در ذهن خود جامعه‌ای بسازد و پس از توصیف آن، بدون ملاحظه واقعیات اجتماعی چنین بگوید: «کسی که بخواهد کار قانونگذاری را بر عهده گیرد باید درباره ماهیت اعداد اقل تا آن حد صاحب‌نظر باشد که بداند برای هر جامعه کدام عدد مناسب است. مناسبترین اعداد به عقیده ما عددی است که به اعدادی هر چه بیشتر که پشت سر یکدیگر قرار دارند، تقسیم‌پذیر باشد، زیرا هر عدد را نمی‌توان به هر عدد تقسیم کرد، ولی عدد ۵۰۴۰ را می‌توان به منظور تنظیم نقشه-های جنگی یا به هر منظوری که با زمان صلح سازگار باشد، مانند تنظیم قراردادهای یا تأسیسات اجتماعی یا امور مالیاتی به ۵۹ گونه از جمله به اعداد یک تا ده که پشت سر یکدیگر قرار دارند، تقسیم کرد».

به گفته روسو: «همان‌سان که یک معمار، پیش از آغاز بنای یک ساختمان عظیم، مقاومت زمین را برای تحمل وزن آن می‌آزماید قانونگذار خردمند نیز کار خود را با وضع قوانینی که ماهیتاً خوب باشند آغاز نمی‌کند، بلکه نخست می‌کوشد تا توان مردم موردنظر را برای حفظ آن قوانین بیازماید...»^۱

اما همان‌طور که ژان‌بُدن گفته است: «قانونگذار خردمند تنها به این دلیل قانونی برای چند نفری مناسب نیست، مانع وضع و اجرای آن نخواهد شد. کدام قانون – هر چند هم طبیعی،

۱. جونز، و.ت، خداوندان اندیشه سیاسی، ج ۲، ترجمه علی رامین، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲، قسمت ۲، ص ۳۹۱-۳۹۰.

عادلانه و ضروری – از چنین وضعی بر کنار است. اگر کسی بخواهد هر قانون را تنها بدان علت که اجرایش مناسب حال چند نفری نیست لغو کند دیگر قانونی باقی نخواهد ماند»^۱.

اساساً تفاوت قانونگذار با فلاسفه‌ای که بیشتر در پی «اتوپیا» و جامعه آرمانی بوده‌اند در همین نکته است که قانونگذار هیچ‌گاه نباید در کار قانون‌نویسی اولاً و بالذات ذهنی‌گرا و آرمان‌اندیش باشد، بلکه باید قوانین خود را برای اهل زمانه‌اش بنگارد و البته با نیم‌نگاهی به آیندگان و آنچه یک جامعه مطلوب را پی می‌ریزد. ایراد مرحوم مدرس به بسیاری از قوانین آن روز مجلس از همین منظر بوده است، آنجا که می‌گوید: «اساساً این قوانین و این تشکیلات متناسب با وضعیت اجتماعی ملت ایران نیست بالاخص قانون جزا باید تشکیلاتش از این ساده‌تر بشود»^۲. همچنین است سخن بازنگران قانون اساسی که: «بزرگ‌ترین دلیل عدم صحت یک قانون، قابل اجرا نبودن آن است»^۳. ناهماهنگی قانون با آداب و فرهنگ مردمان اجتماع عمده‌ترین علت متروک ماندن قوانین است.

البته به سبب تفاوت آداب و فرهنگ مردمان نواحی مختلف، قوانین موضوعه نیز متفاوتند و از این رو بین علمایی چون منتسکیو با فیلسوفانی همچون افلاطون که فکر می‌کردند یک نوع حکومت و یک کتاب قانون برای همه افراد بشر در همه زمان‌ها و مکان‌ها می‌تواند مناسب باشد، اختلافی بنیادی وجود دارد.

در خصوص این هماهنگی منتسکیو می‌گوید: «صحیح است که دین، قانون، عادت، رسوم و آداب چیزهایی مجزا هستند و نباید آنها را با هم اشتباه کرد، مع ذلک هر یک از این چهار عامل بایستی با سه عامل دیگر تناسب داشته باشد. از سولون حکیم یونانی پرسیدند آیا قوانینی که تو برای ملت آتن وضع کردی بهترین قوانین موضوعه است؟ سولون جواب داد بلی؛ بهترین

۱. جونز، ویت، خداوندان اندیشه سیاسی، ج ۲، ترجمه علی رامین، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲، قسمت اول، ص ۶۴.
۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس نهایی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی مجلس شورای اسلامی، مدرس و مجلس، تهران، ۱۳۷۳، ص ۸۰.
۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس نهایی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی مجلس شورای اسلامی، مدرس و مجلس، تهران، ۱۳۷۳، ص ۱۱۱۵.

قوانینی است که ممکن بود برای مردم آتن وضع کرد. به عقیده من تمام قانونگذاران باید این موضوع را در نظر داشته باشند و بدانند قوانین باید طوری وضع شود که با عادات و رسوم و آداب مردم تناسب داشته باشد. خداوند در تورات به ملت یهود می‌فرماید: «من برای شما قوانینی وضع کرده‌ام که زیاد خوب نیست»^۱.

«نکته قابل توجه این است که همین قوانین که امروز در نظر ما بی‌معنی و غیرمفید می‌نماید در عصر خود برای مردم آن عصر مفید و کامل و با طرز تفکر و فرهنگ آنان متناسب بوده است و مردم قوانین بهتر و کاملتر از آن را نمی‌توانستند بپذیرند و به کار ببندند؛ به طوری که فرضاً اگر شخص روشن‌بین و متفکری هم در میان آنان پیدا می‌شد و قوانین بهتری وضع می‌کرد از لحاظ عدم تناسب با طرز تفکر و تربیت و فرهنگ آنها، قابل استفاده نمی‌بود و روی این اصل می‌توان گفت قانونگذاران مجبور بوده‌اند رعایت افکار و تخیلات و آداب و رسوم ملت‌های خود را در نظر بگیرند و با توجه به آن قانون وضع کنند».

«به عبارت دیگر، قانونگذار باید بین دو ضرر، ضرر بیشتر و مهمتر را تشخیص بدهد: یکی ضرر مرض، دیگری ضرر دوا... همچنین مواردی که باید سعادتی و آسایش زمان حاضر فدای منافع و مصالح زمان آینده شود، تفکیک و تبیین گردد»^۱.

«گاهی ممکن است قانونی که در کشوری مفید و مستحسن به شمار می‌آید در کشوری دیگر به علت اوضاع و احوال مخصوص اثر معکوس داشته باشد و غیر مفید و حتی مضر واقع شود. در این قسمت، انگلستان و هندوستان را مورد مقایسه قرار می‌دهیم. در کشور انگلستان وجود هیأت منصفه در دادگاه‌ها ضروری و مورد توجه خاص می‌باشد و در آنجا هیأت منصفه را در بعضی از قضایا و دعاوی برای اجرای عدالت، بهتر و بی‌غرض‌تر از قاضی می‌دانند. لیکن در هندوستان به عکس قاضی را برای احقاق حق و اجرای عدالت، بهتر، منزه‌تر و بی‌غرض‌تر از هیأت منصفه می‌دانند بخصوص اگر آن هیأت منصفه مطابق معمول کشور انگلستان تشکیل

۱. کیانی‌نژاد، زین‌الدین، پیشین، ص ۵۷.

شده باشد، زیرا حکومت انگلستان در این کشور متهم به حرص و آز و شرارت و قساوت بود».^۱

البته فرهنگ و تلقی مردمان جامعه محصول زمان و اوضاع و احوال طبیعی، نژادی و غیره است و به همین دلیل هیچ‌گاه ثابت نیست، بلکه همواره دستخوش تغییر و تحول است. از این رو «یک ملت و یک جامعه در اثر عوامل طبیعی، اجتماعی، سیاسی و غیرها ممکن است قانونی را که سابقاً در نظرش بی‌فایده و از لحاظ ضررهایی که به وجود آن قانون تصور می‌کرد برایش مولم و دردناک و از پذیرفتنش جداً استنکاف می‌ورزند، یک روزی در تحت یک عوامل دیگر همان قانون را با کمال بشاشت و خرسندی قبول نمایند، چرا؟ برای آنکه این قانون امروز برای این ملت، مفید و بدین جهت لذت‌بخش است».^۲

بند چهارم- ورود قانون در حوزه اخلاق و معنویات

قانون برای تنظیم روابط اجتماعی است و هر چند به وجهی متکی بر اندیشه‌های اخلاقی است، اما با آن تفاوت دارد.^۳ قواعد اخلاقی مجموعه‌ای از اصول و مبانی‌اند که بیشتر افراد جامعه آنها را قواعد رفتاری الزام‌آور می‌دانند، قواعدی که شایسته است افراد آنها را محترم بشمارند و گرنه با ناخشنودی و واکنش تحقیرآمیز جامعه روبه‌رو خواهند شد. هدف این قواعد، تحقیق و گسترش فضایل انسانی است. اخلاق، کارهای شایسته‌ای چون دستگیری از دیگران و وفای به عهد را تشویق می‌کند، مراعات فضایی چون راستگویی و امانت را لازم می‌شمارد و بر دوری کردن از پستی‌ها و رذایل تأکید می‌ورزد. اعتبار قواعد اخلاقی و پای‌بندی مردم به این قواعد چنان است که گاه به علت وجود این قواعد، قانونگذار نیازی به وضع قانون احساس نمی‌کند. از سوی دیگر اصول اخلاقی گاه به تعدیل مصوبات قانونگذار می‌پردازند و زمانی

۱. همان، ص ۵۹.

۲. ملک خالقی، «غرض و نتیجه قانون»، مجموعه حقوقی، س ۴، ش ۱۸، ص ۵۲۴.

۳. مطالب این قسمت عمدتاً متکی است بر مطالب کتاب زیر:

Ripert, La regle morale dans les obligations civiles.

دیگر آنها را تکمیل می‌کنند و مقنن را از وضع الحاقیه و اصلاحیه برای یک قانون نه چندان جامع بی‌نیاز می‌سازند، اما قانونگذار همواره باید دقت کند که اخلاق پشتوانه قانون است و نباید به قانون تبدیل شود. به تعبیری، اخلاق در بسیاری از مواقع ضمانت اجرای مصوبات قانونگذار است و مردم از بیم شکسته شدن این اصول و برای پاسداشت آنها، از نقض قوانین پرهیز می‌کنند؛ اما اگر این قواعد اخلاقی به قانون بدل شوند، ضمانت اجراهای مادی هرگز نمی‌توانند مانع از نقض آنها شوند.

قواعد اخلاقی و حقوقی موضوعه به لحاظ قلمرو، همپوشانی‌ها و تمایزاتی به شرح زیر دارند:

۱. بیشتر قواعد حقوقی، قواعد اخلاقی هم هستند. برای مثال قواعد جزائی که تجاوز به نفس یا مال یا عرض را ممنوع اعلام می‌کنند، هم ریشه در قانون دارند، هم در اخلاق.
۲. برخی از قواعد اخلاقی به نحو عام یا کلی در حیطه قانون واقع نمی‌شوند، مثل راستگویی یا پاکیزگی.

۳. برخی از قواعد حقوقی به هیچ وجه جنبه اخلاقی ندارند، مانند مقررات راهنمایی و رانندگی یا قواعد اقامه دعوا.

۴. بعضی از قواعد حقوقی با قاعده‌های اخلاقی به ظاهر مخالفت دارند تا آنجا که برخی صاحب‌نظران در درستی آنها تردید کرده‌اند. مثل قواعدی که تعقیب مجرم را به واسطه فوت مجرم منتفی می‌دانند یا مدعی را به صرف نداشتن سند رسمی فاقد حق محسوب می‌کنند.

اعتبار اخلاقیات ناشی از عنصری فراتر از قانونگذار است که گاه اعتبار قانونگذار نیز ریشه در آن دارد. از این رو قانونگذار زمینی باید مرزهای قلمرو اقتدار خود را به خوبی بشناسد و از آنها پا فراتر نگذارد. افلاطون نیز معتقد است که قانونگذار باید داخل در اموری که به او مرتبط نیست نشود و ناچار است آنها را ناگفته بگذارد.

برای مثال مفاد ماده ۱۱۷۷ قانون مدنی ایران که می‌گوید: «طفل باید مطیع ابوبین خود بوده و در هر سنی که باشد باید به آنها احترام کند» قاعده‌ای صرفاً اخلاقی است و از این رو قانونگذار مدنی نتوانسته ضمانت اجرای قانونی برای آن مشخص سازد. «قوانین دولت به عقیده لاک نه تنها باید، بلکه به طور حتم باید، محدود به وضع قوانین برای حفظ دارایی و مایملک اتباع باشد نه از این لحاظ که خیال کنیم مایملک آنها از فضایل انسانی‌شان مهمتر است بلکه از این رو که فضایل انسانی و شیوه تنظیم آنها تابع دسته‌ای دیگر از قوانین است».^۱

بند پنجم- تأمین منافع گروه خاص

افلاطون می‌گوید: «به عقیده ما قوانینی که برای تأمین منافع عده‌ای معدود وضع می‌شوند، در خور نام قانون نیستند، بلکه اساسنامه‌های احزابند و حقی که برپایه آن گونه قوانین استوار باشد، لاف و گزافی بیش نیست».

قانون یک‌سویه، توسط افراد سوی دیگر به واسطه فقدان قداست به انحای مختلف نقض می‌شود و این امر با اصل کلی «قداست قانون» مغایر است. نمی‌توان از همگان خواست به قوانینی پای‌بند باشند که منافع را فقط عده‌ای خاص می‌برند. وضع اینگونه قوانین حتی با مبنای قرارداد اجتماعی مغایرت دارد. بر طبق توجیهات قرارداد اجتماعی، هر یک از آحاد مردم از بخشی از آزادیها و صلاحیت‌هایشان به نفع جمع اعراض می‌کند و آن را در دست حاکمان – از جمله مقنن – قرار می‌دهد. حال اگر قانونگذار در ازای این حق از دست رفته، امتیازی را فراهم نیآورد، بلکه مردم را به تکلیفی مقید کند که سود آن را عده‌ای قلیل می‌برند، گروه نخست حق دارد از قانون سرپیچی کند.

به عقیده لاک: «قوه قانونگذاری خواه در اختیار یک فرد و خواه افراد بیشتری باشد و خواه پیوسته موجود باشد و خواه در زمانهای معین بوجود آید، در یک اجتماعی سیاسی برترین

۱. جونز، و.ت، پیشین، قسمت اول، ص ۷۰.

قدرت است. با این همه، به هیچ وجه نمی‌تواند همچون قدرتی مطلق و خودکامه بر مال و جان مردم استیلا داشته باشد... حد نهایی این قدرت همان خیر عموم و مصلحت همه افراد جامعه است...»^۱

بند ششم- عدم مطابقت با موازین شرع

این اصل پس از انقلاب از کلیات مربوط به وضع قوانین در کشور ما شمرده شده و الا در نظامهای دیگر حقوقی مشابهی ندارد. حسب اصل چهارم قانون اساسی ایران: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». اصل هفتاد و دوم که مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی است که در اصل نود و ششم آمده، بر عهده شورای نگهبان است» و نیز اصل نود و ششم با این مضمون که: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است» در همین خصوص به تصویب رسیده است.

طبق اصل نود و چهارم 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 از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است». همچنین حسب مقررات اصل نود و پنجم «در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز

۱. جونز؛ و.ت، پیشین، قسمت اول، ص ۲۵۰.

را برای رسیدگی و اظهارنظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود».

با توجه به مطالب فوق‌الذکر قوانینی که مطابق شرع نیستند در واقع با فرهنگ و دین و مذهب مردم ایران مطابقت ندارند و از ضمانت اجرای کافی برخوردار نخواهند بود و در صورت اجراء جامعه را دچار مشکل می‌کنند مثل قانون کاپیتولاسیون.

بند هفتم – مغایرت با قانون

با توجه به مبنایی بودن قانون اساسی و این که در آن راهبردهای قانونی معین و ابراز می‌شود و و از این رو مادر تمام قوانین محسوب می‌گردد، هر قانون که در مخالفت با اصول قانون اساسی باشد، باطل است و قدرت اجرایی ندارد. حسب اصل نود و چهارم قانون اساسی، مرجع تشخیص این امر شورای نگهبان است.

اساساً فارغ از آنچه گفته شد به طور کلی باید گفت در سلسله مراتب قوانین، هیچ قانون مادون نمی‌تواند مغایر قانون مافوق باشد، از این رو آیین‌نامه نمی‌تواند قانون مصوب مجلس را نقض کند و دستورالعمل و بخشنامه نمی‌تواند ناقض آیین‌نامه‌های اجرایی باشد.

«در صورتی که قانونی با قانون اساسی یا قوانین بالادستی کشور مغایرت داشته باشد در اجراء جامعه را با مشکل مواجه می‌سازد.»^۱

بند هشتم- ناهماهنگی با نظام حقوقی حاکم بر کشور

هر قانون جدید، شاخه‌ای نوپا است که بر پیکره نظام حقوقی پیوند می‌خورد و به همین خاطر باید در وضع قانون دقت فراوان کرد تا آن که پیوندهای فراوان به این پیکره آسیب نرساند، بلکه

۱- بیگزاده، صفر، پیشین، ص ۸۳

به پربارتر شدن آن بیانجامد. اینکه قانونگذار ایرانی در ماده ۳ قانون آیین دادرسی، دادرس را مکلف کرده که در موارد سکوت، تناقض، عدم صراحت یا اجمال قانون بر اساس «منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر و اصول حقوقی که مغایر با موازین شرعی نباشد»، قضیه را حل و فصل کند، صرفاً وضع تکلیف برای دادرسی نیست، بلکه روی دیگر آن فراخواندن و مکلف ساختن قانونگذاران در همه دوره‌های قانونگذاری است که اولاً بکوشند به تثبیت این اصول کمک کند و ثانیاً با شناخت آن‌ها، از تصویب قوانین معارض با اصول کلی نظام حقوقی بپرهیزند. اینکه قانونگذار بدون شناخت نظام حقوقی شتابزده به ترجمه و تصویب قوانین خارجی بپردازد یا در مسیر شرعی کردن قوانین دست به ترجمه صرف یک متن فقهی بزند، آن هم بدون توجه به اصول نظام حقوقی موجود، از روش‌های صحیح قانونگذاری به دور است. نمی‌توان بر روی مبانی و شالوده‌های یک نظام حقوقی، شاخه‌هایی را پیوند زد و بنایی را بر آورد که با آن سنخیت ندارد. وضعیت موجود در دانشکده‌های حقوق فعلی ایران گویای این ناهمگونی در بُعد تئوریک است. چنان که برای مثال در این دانشکده‌ها در واحدهای «حقوق جزای عمومی» صحبت از مکاتب حقوقی غرب است و اصول اساسی این مکاتب که نشانه‌ها و مصداق‌های آن در قانون کیفر عمومی سابق مشهود بود بیان می‌گردد؛ اما در درس جزای اختصاصی، مدار بحث مواد قانون مجازات اسلامی است که رنگ و بویی دیگر دارد و در بسیاری از موارد با آنچه در دروس پیشین شرح شده، همخوان و هماهنگ نیست و متأسفانه در بیست ساله پس از انقلاب نیز تاکنون هیچ متن منقح و مورد وفاقی در خصوص این نظام ارائه نگردیده است. آنچه استادان حقوق ارائه کرده‌اند، به عدم جامعیت متهم است و آنچه علمای حوزه مطرح ساخته‌اند، اقبال دانشگاهیان را به همراه نیاورده است.

مثال برجسته بی‌توجهی قانونگذار به اصول نظام حقوقی و به تعبیری ناهمگونی در نظام حقوقی فعلی ایران ماهیت ضمانت در حقوق مدنی و حقوق تجارت است، بدین توضیح که در

حقوق مدنی اصل بر «نقل ذمه» یا برائت یافتن ذمه مضمون عنه و مشغول شدن ذمه ضامن پس از عقد ضمان است، در حالی که در قانون تجارت، ذمه ضامن نیز همچون ذمه مضمون- عنه در برابر مضمون له مشغول می گردد و بدین ترتیب ضمان در نظام حقوقی ایران دو ماهیت جدا و دور از هم دارد.

مثال دیگر، ناهمگونی های موجود در خصوص اصل کلی اهلیت در حقوق فعلی است که با اصلاح ماده ۱۲۱۰ و حذف ماده ۱۲۰۹ قانون مدنی حادث گردیده است، بدین معنا که حسب اصلاحات اخیر، حد بلوغ شرعی برای رسیدن به اهلیت کفایت می کند و فرد پس از بلوغ می تواند علی القاعده در حقوق خود اعم از مالی و غیره مالی تصرف کند، حال آن که حسب بسیاری از قوانین، صرفاً افراد ۱۸ ساله حق اعمال حقوق قانونی خود را دارند و در این خصوص تفاوتی بین زن و مرد نیست و این ناهمگونی همچنان باقی است.

تبصره ماده ۲۲۰ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور کیفری که مقرر می دارد: «به کلیه جرائم اشخاص بالغ کمتر از ۱۸ سال تمام نیز در دادگاه اطفال طبق مقررات عمومی رسیدگی می شود» یا حکم ماده ۱۸۹ همین قانون که می گوید: «حضور اشخاصی که کمتر از ۱۵ سال سن دارند در دادگاهی که به امور کیفری رسیدگی می کند به عنوان تماشاجی ممنوع می باشد»، نشان می دهد که قانونگذار هنوز در انتخاب اصل در خصوص «سن رشد» مردد است و با آنکه در ماده ۱۲۱۰ سخن شرع را پذیرفته، همچنان در مواد مختلف، آرای ناهمگون با این اصل را صادر می کند.

کوشش های فراوان دیوان عالی کشور در ایجاد رویه و حک و اصلاح مواد مربوط توسط قانونگذار و ارائه نظر های متعدد مشورتی، اهمیت این اصل عمده را در قانونگذاری نشان می دهد.

قانونی که با نظام حقوقی سازگاری ندارد، شاخه نامتجانسی است که پس از تلاش‌های فراوان به قصد به ثمر نشاندش، به گفته حکیم توس، میوه‌ای تلخ به بار می‌آورد که اولاً بلا استفاده است و ثانیاً از اعتبار اصل نظام حقوقی می‌کاهد.

نامشخص بودن اصول مربوط به تأسیسات حقوقی در نظام قانونگذاری یک کشور به ویژه در داوری‌های بین‌المللی که جای ایراد و خدشه بر قواعد حقوقی طرف مخاصمه است، زیان‌های فراوان دارد.

بند نهم- عدم رعایت اصول کلی حقوقی

در هر نظام قانونی، برخی اصول همواره مورد احترام بوده‌اند و قانونگذار نیز به عنوان واضع قانون باید به این اصول – مادام که نسخ نشده‌اند – احترام بگذارد. برای مثال اصل «قانونی بودن جرم و مجازات» چنین حالتی دارد. حسب این اصل هیچ فعل یا ترک فعل جرم نیست، مگر آنکه قانون بدان تصریح کند و به علاوه میزان مجازات را نیز قانون معین خواهد کرد. با آنکه در هیچ یک از متون معتبر قانونی این اصل نسخ نشده، ماده ۲۲۶ قانون مجازات اسلامی مقرر کرده است: «قتل نفس در صورتی موجب قصاص است که مقتول شرعاً مستحق کشتن [= کشته شدن] نباشد و اگر مستحق قتل باشد، قاتل باید استحقاق قتل او را طبق موازین در دادگاه ثابت کند». مفهوم این ماده، نسخ اصل مذکور است، چون حسب آن بر طبق موازین شرع نیز می‌توان عملی را جرم دانست و مجازات شرعی را در مورد مجرم اعمال کرد. مفهوم سخن فوق به هیچ‌وجه رد موازین شرع نیست، بلکه هدف بیان این نکته است که اگر قانونگذار بنا به دلایلی اصولی را که قبلاً پذیرفته، نمی‌پذیرد باید دقیقاً این امر را بیان و نظام قانونی خود را بر اساس آن دوباره تنظیم کند.

همچنین است قوانینی که بر خلاف اصل «امکان دادخواهی همه افراد در مراجع قضایی» گاه با عبارت فلان دعوا «مسموع نیست» باب دادخواهی را می‌بندند یا برای امکان دادخواهی مجدد در مرحله تجدیدنظر محدودیت ایجاد می‌کنند و برخی از افراد را از تجدید نظرخواهی در مورد احکامی که به فرض خواسته آن‌ها کم است محروم می‌کنند.

ماده ۱۴۵ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری که مقرر می‌دارد: «در مواردی که متهم حضور نیافته و محکوم شده، محکوم به یا ضرر و زیان مدعی خصوصی از تأمین گرفته شده، پرداخت خواهد شد و زاید بر آن به نفع دولت ضبط می‌شود»، آشکارا با اصل پذیرفته شده «محترم بودن مالکیت» مغایرت دارد، چه عدم حضور متهم در جلسه رسیدگی، هیچ‌گاه نمی‌تواند مالکیت او بر دارایی‌اش را منتفی کند، به ویژه از آن رو که گاه متهم به دلیل علم به میزان مجازات مالی و این که وثیقه او بیش از حد مجازات است در دادگاه حاضر نمی‌شود، اما عدم حضور او نشانه تخطی از قانون نیست، بلکه می‌تواند گردن نهادن به حکم دادگاه نیز تلقی شود.

بند دهم- عدم رعایت موجزنویسی

در نگارش مواد قانون باید توجه داشت که حسب اصل «کثره المبنی تدل علی کثره المعنی» یک یک واژه‌ها واجد معنای ویژه‌اند و هیچ دو واژه‌ای معنای یکسان ندارند. متأسفانه کم نیست مواردی که قانونگذار در آن از روش پسندیده موجزنویسی فاصله گرفته و به «زیاده‌گویی» رو آورده است.

گفتار دوم- راهکارهای رفع آسیب‌های مربوط به حوزه اصول کلی نگارش قانون

بند اول- صریح و روشن بودن قانون

روشنی و صراحت از بدیهی‌ترین صفات قانون است که همواره از سوی اهل فن بر آن تأکید شده و در حقیقت میزان صراحت و شفاف بودن قانون از معیارهای تجربه و خبرگی قانونگذار محسوب می‌شود. برای روشن بودن قانون علاوه بر رعایت نکات دستوری، «همیشه باید از کلمات محمل در قانون پرهیز کنیم»^۱، چه اجمال واژه‌ها، طبیعتاً جمله را نیز مجمل می‌کند. قواعد قابل اجرا ممکن است به واسطه عدم جامعیت و مانعیت مفاهیم و دو پهلو بودن واژه‌ها مختل شود و به اجرا در نیاید؛ مفاهیمی مانند فوریت، تقصیر، سوء استفاده از قانون و نظم عمومی. قانونگذار همواره باید در نظر داشته باشد که قانون را برای آن می‌نویسد که همگان آن را دریابند و در برخی موارد، دست کم اهل فن در فهم معنای آن در نمانند.

البته در ضرورت روشنی و صراحت قانون نمی‌توان مدعی شد که قانون را باید چندان صریح و واضح نگاشت که هیچ ابهامی در آن راه نیابد؛ چه به هر حال گذشت زمان و بروز مستحدثات به ابهام قانون و عدم صراحت آن خواهد انجامید و همین امر از سویی تغییر در قانون را ایجاب می‌کند و از سوی دیگر، نیاز به تفسیر قانون را تا زمانی که همپای تغییرات پیش آمده اصلاح نگردیده پیش می‌کشد. بنابراین قانون به ناچار تفسیر می‌شود. تفسیر قانون ضرورت قانون است و هیچ قانونی از آن بی‌نیاز نیست، حتی اگر قانونگذار خود چنین امری را ناپسند بشمارد؛ چنان‌که ژوستینیان تفسیر قوانین خود را ممنوع کرد و ناپلئون معتقد بود که قوانین او بعد از مرگش، بیش از فتوحاتی که کرده، لایتغیر دوام خواهند یافت.^۲

۱. مونتسکیو، پیشین، ص ۹۴۴. آنچه مونتسکیو در خصوص انشای قانون گفته، یعنی اینکه: «مضامین قانون باید صریح باشد»، «انشای قانون باید ساده باشد»، «مضامین قانون باید طوری نوشته شود که همه از آن یک مطلب بفهمند» یا «عبارت قانون نباید جنبه ابهام داشته باشد» تماماً تحت عنوان «لزوم و صراحت قانون» می‌گنجد و نیازی به تفکیک آنها به چشم نمی‌خورد (ر.ک: همان، ص ۹۴۶-۹۴۴).

۲. شایگان، علی، «وضع و تفسیر قانون»، مجموعه حقوقی، ش ۱۲، ص ۱-۲.

نگاهی به مجموعه‌های قوانین دوره‌های مختلف قانونگذاری و وجود استفساریه‌های مختلف نشان از همین امر دارد، چنین است «قانون استفساریه بند «الف» تبصره ۱۰ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور و ماده ۱ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی، مصوب ۱۳۷۳/۸/۳»^۱ یا «استفساریه ماده ۲۲ قانون مطبوعات»^۲.

در مذاکرات راجع به بازنگری قانون اساسی نیز بارها بر ضرورت روشنی کلمات، جملات و عبارات قانون اساسی اشاره گردید و از جمله گفته شده است: «عبارت قانون اساسی باید خیلی روشن و واضح باشد. این «عمومات و اطلاقات» اصطلاحات اصولی است و کسی [آنها را] نمی‌فهمد»^۳ یا «همه الفاظ دو پهلوی و مبهم و نامعلوم در سطح عموم، باید برداشته شود»^۴ یا «صراحت و روشنی مفاهیم قانون [لازم است] به نحوی که امکان تفسیر و تأویل غلط در مسیر هوس‌های دیکتاتورها و خودپرستان تاریخ در آن نباشد»^۵.

بند دوم – جامع و مانع بودن

دست زدن به مطالعات کارشناسانه، کمک گرفتن از متخصصان، بررسی در قوانین سابق و معایب و مزایای آنها، توجه به مطالعات تطبیقی و اخذ نظر علمای حقوق و اهل فن به هنگام وضع قوانین از راهکارهایی است که جامعیت قانون را تضمین می‌کند. در اکثر موارد «شتابزدگی قانونگذار» که به او مجال استفاده از راهکارهای مزبور را نمی‌دهد، عمده‌ترین علت وضع قانون فاقد جامعیت است که البته بر این مورد بی‌تجربگی برخی قانون‌نویسان را نیز باید افزود. نظر بازنگران خبر قانون اساسی به این شکل که: «هیچ‌گاه نمی‌خواهیم استحکام و

۱. مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۳.

۲. مجموعه قوانین ۱۳۶۷، ص ۳۱۵.

۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، ص ۳۲۵.

۴. همان، ص ۲۲۹.

۵. همان، ص ۶.

۶. در این باره همچنین رجوع کنید به: «اهمیت ذاتی قانون و فنون قانونگذاری»، هاشمی، محمد، «تهذیب قوانین و راه‌هایی که باید پیمود» مجلس و پژوهش، س ۱، ش ۳، ص ۲۵۵.

جامعیت قانون اساسی ملت ایران و جامعه ایران و نظام جمهوری اسلامی ایران فدای سرعت شود»^۱ امری است که تمام قانونگذاران بعدی باید از آن متابعت کنند.

قانون جامع و کامل راه را بر حیل‌های قانونی می‌بندد و چون در آن موارد مبتلابه پیش‌بینی شده‌اند راه‌های فرار از قانون به حداقل می‌رسد. مورد زیر نمونه‌ای از این جامع‌نگری در تصویب قانون به شمار می‌رود:

«چون در موقع تصویب [قانون مالک و مستأجر ۱۳۳۸] در نظر بود که عده‌ای از مالکین از این قانون تمکین نکنند و به مستأجرین شرایطی تحمیل کنند که حسب ظاهر و سند ایرادی به آن نباشد ولی به موجد بعنوان تخلف، حق فسخ یا ابطال بدهد یا آنکه زیادتیر از میزان مقرر در قانون مال‌الاجاره از مستأجرین دریافت کنند و مستأجرین ناچار طبق مفاد سند مجبور به تخلیه باشند، و دادگاه هم بر خلاف سند ممکن است رأی ندهد، و از این وضع موجدین استفاده بر ضد مستأجرین کنند و مقررات این قانون بلااثر شود، در کمیسیون دادگستری مجلس... فکر جلوگیری از فرار از قانون قوت گرفت و به نحو وسیعی در قانون مقرر شد که به هیچ وجه موجدین نتوانند از قانون تخلف کنند و بر خلاف گذشته، دست دادگاه‌ها باز باشد که بتوانند تخلفات را رسیدگی کنند و منظور قانون را عملی سازند. به منظور فوق ماده ۲۴ قانون پیشنهاد و به تصویب رسید که از این قرار است:

«ماده ۲۴. کلیه طرق مستقیم یا غیر مستقیمی که طرفین به منظور جلوگیری از اجرای مقررات این قانون اتخاذ می‌نمایند، پس از اثبات بلااثر و باطل خواهد شد»^۲.

البته همان طور که گفته شد، کمال و جامع‌نگری در قوانین دست‌ساخته بشر امری کاملاً نسبی و موقوف به زمان است و با گذشت زمان مواردی پیش می‌آید که قانونگذار نمی‌توانسته آنها را در نظر آورد، چه وجود خارجی نداشته‌اند و از این رو هر قانون کامل در مقطعی از زمان

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، ص ۲۷۱.

۲. ببری، ارسلان، فرار از قانون، کانون وکلاء، ص ۳.

کمال خود را از دست می‌دهد؛ اما یک راه چاره برای جبران این نقص‌ها و به تأخیر انداختن «ضرورت تغییر دادن قانون» توسل به تفسیر است، آن هم توسط کسانی که خود روح و ماهیت قانون را می‌شناسند و در اقدام به این امر جانب جامعه را بر منافع خویش ترجیح می‌دهند. به گفته ارسطو:

«به واقع ما منکر این حقیقت نیستیم که بعضی حالات و موارد خاص وجود دارد که در آنها قانون از تعیین تکلیف مسأله عاجز است. اما در اینگونه موارد، موقعی که قانون نمی‌تواند مسأله‌ای را حل کند آیا فرد به تنهایی می‌تواند؟ جواب داده خواهد شد که نه. ولی از مقاصد عمده قانون یکی همین است که کارگزاران و صاحب منصبانی را که هنگام ضرورت بتوانند از عهده انجام اسن وظیفه خطیر بر آیند تربیت کند و انتصاب آنها به مقامات مسؤول کشور به همین منظور صورت می‌گیرد که درباره موضوعاتی که قانون آنها را مبهم یا مسکوت گذاشته است، طبق بهترین تشخیص و قضاوت خود تصمیم بگیرند. از آن گذشته، اتخاذ این روش به آنها اجازه می‌دهد که هر کدام از قوانین موجود را که ناقص بودنش به تجربه فاش شده است، اصلاح کنند».^۱

«فقهای امامیه برای جبران سکوت قوانین فقط به اصول عملیه، یعنی فرض‌های قانونی استناد نمی‌کنند، بلکه به عرف و عادت و قواعد عدل و انصاف و بدیهیات عقل و قاعده اضطرار و احکام امضایی نیز استناد می‌کنند».^۲ ماده قانون آیین دادرسی مدنی دادگاه‌های عمومی و انقلاب با توجه به همین امر چنین مقرر داشته‌اند:

- ماده ۳: «قضات دادگاه‌ها موظفند موافق قوانین به دعاوی رسیدگی کرده، حکم مقتضی صادر و یا فصل خصومت نمایند. در صورتی که قوانین موضوعه کامل یا صریح نبوده و یا

۱. فاستر، مایکل ب، قسمت اول، ص ۲۷۵.

۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مکتب‌های حقوقی در حقوق اسلام، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۰، ص ۷۸.

متعارض باشند یا اصلاً قانونی وجود نداشته باشد، با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر و اصول حقوقی که مغایر با موازین شرعی نباشد، حکم قضیه را صادر نمایند و نمی‌توانند به بهانه سکوت یا نقض یا اجمال یا تعارض قوانین از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزند والا مستتکف از احقاق حق شناخته شده و به مجازات آن محکوم خواهند شد»^۱.

بند سوم- وضع قانون هماهنگ با فرهنگ افراد جامعه

«باید گفت بهترین و کاملترین قوانین امروز ممکن نبود در گذشته هم بهترین و کاملترین قوانین محسوب گردند»^۱.

از نکات جانبی و در عین حال مهم مربوط به لزوم هماهنگی قانون با جامعه، مسأله امکان اخذ قوانین خارجی و اعمال آنها در جامعه خودی است. فارغ از مشکلاتی که در ترجمه این قوانین حاصل می‌شود و معضلاتی که گاه دقیقاً حاصل این اشتباهات ترجمه‌ای است،^۲ به هنگام وام‌گیری قانون «قانونگذاری که می‌خواهد دی‌تغییر و تدوین قوانین داخلی از قوانین خارجی استفاده نماید، لازم است نخست آن دو قانون را پس از مطالعه کامل با یکدیگر مقایسه و تطبیق نماید. در این صورت، قانون داخلی از نظر حفظ منافع افراد خالی از این سه قسم نیست: یا مساوی با قانون خارجی است، یا کاملتر از آن است و یا ناقص‌تر از آن».

«البته خیلی کم اتفاق می‌افتد در صورتی که قانون داخلی مساوی یا کاملتر از قانون خارجی باشد، قانون خارجی مورد استفاده و توجه قرار گیرد، زیرا با وجود قانون داخلی موردی برای تبعیت و استفاده از قانون خارجی پیدا نخواهد شد».

۱. کیانی‌نژاد، زین‌الدین، پیشین، ص ۱۸.
۲. مثالی از ترجمه غلط قانون مشکلاتی که در عمل پدید آورده، مثالی است که احمد کسروی در خصوص ماده ۵۶۹ قانون اصول محاکمات حقوقی، مصوب ۲۶ رمضان و ۱۹ ذی‌قعدة ۱۳۲۹ ذکر می‌کند.

«ولی چنانچه تشخیص داده شود که قانون داخلی ناقص‌تر از قانون خارجی است، در این صورت قانونگذار باید وارد یک بحث مهم و دقیقی بشود و این نکته باریک را مورد مطالعه و دقت قرار دهد که آیا ضرر نقص قانون داخلی مهمتر و بیشتر است یا ضرری که بر اثر تغییر قانون داخلی و نقل قانون خارجی ممکن است حاصل گردد؟».

«به عبارت دیگر، قانونگذار باید بین دو ضرر، ضرر بیشتر و مهمتر را تشخیص بدهد: یکی ضرر مرض، دیگری ضرر دوا... همچنین مواردی که باید سعادت و آسایش زمان حاضر فدای منافع و مصالح زمان آینده شود، تفکیک و تبیین گردد».^۱

«گاهی ممکن است قانونی که در کشوری مفید و مستحسن به شمار می‌آید در کشوری دیگر به علت اوضاع و احوال مخصوص اثر معکوس داشته باشد و غیر مفید و حتی مضر واقع شود. در این قسمت، انگلستان و هندوستان را مورد مقایسه قرار می‌دهیم. در کشور انگلستان وجود هیأت منصفه در دادگاه‌ها ضروری و مورد توجه خاص می‌باشد و در آنجا هیأت منصفه را در بعضی از قضایا و دعاوی برای اجرای عدالت، بهتر و بی‌غرض‌تر از قاضی می‌دانند. لیکن در هندوستان به عکس قاضی را برای احقاق حق و اجرای عدالت، بهتر، منزه‌تر و بی‌غرض‌تر از هیأت منصفه می‌دانند بخصوص اگر آن هیأت منصفه مطابق معمول کشور انگلستان تشکیل شده باشد، زیرا حکومت انگلستان در این کشور متهم به حرص و آز و شرارت و قساوت بود».^۲

البته فرهنگ و تلقی مردمان جامعه محصول زمان و اوضاع و احوال طبیعی، نژادی و غیره است و به همین دلیل هیچ‌گاه ثابت نیست، بلکه همواره دستخوش تغییر و تحول است. از این رو «یک ملت و یک جامعه در اثر عوامل طبیعی، اجتماعی، سیاسی و غیرها ممکن است قانونی را که سابقاً در نظرش بی‌فایده و از لحاظ ضررهایی که به وجود آن قانون تصور می‌کرد

۱. کیانی‌نژاد، زین‌الدین، پیشین، ص ۵۷.

۲. همان، ص ۵۹.

برایش مولم و دردناک و از پذیرفتنش جداً استنکاف می‌ورزند، یک روزی در تحت یک عوامل دیگر همان قانون را با کمال بشاشت و خرسندی قبول نمایند، چرا؟ برای آنکه این قانون امروز برای این ملت، مفید و بدین جهت لذت‌بخش است».^۱

حتی دیوان کشور نیز در مواقعی که دست به صدور آرای وحدت رویه می‌زند، همواره به هماهنگ بودن نظر خود با واقعیات اجتماعی و حق و عدالت و عقل سلیم توجه دارد.

بند چهارم- عدم ورود به حوزه اخلاق و معنویات

اعتبار اخلاقیات ناشی از عنصری فراتر از قانونگذار است که گاه اعتبار قانونگذار نیز ریشه در آن دارد. از این رو قانونگذار زمینی باید مرزهای قلمرو اقتدار خود را به خوبی بشناسد و از آنها پا فراتر نگذارد. افلاطون نیز معتقد است که قانونگذار باید داخل در اموری که به او مرتبط نیست نشود و ناچار است آنها را ناگفته بگذارد.

برای مثال مفاد ماده ۱۱۷۷ قانون مدنی ایران که می‌گوید: «طفل باید مطیع ابوبین خود بوده و در هر سنی که باشد باید به آنها احترام کند» قاعده‌ای صرفاً اخلاقی است و از این رو قانونگذار مدنی نتوانسته ضمانت اجرای قانونی برای آن مشخص سازد. «قوانین دولت به عقیده لاک نه تنها باید، بلکه به طور حتم باید، محدود به وضع قوانین برای حفظ دارایی و مایملک اتباع باشد نه از این لحاظ که خیال کنیم مایملک آنها از فضایل انسانی‌شان مهمتر است بلکه از این رو که فضایل انسانی و شیوه تنظیم آنها تابع دسته‌ای دیگر از قوانین است».^۲

به عقیده لاک، «چون امور دینی و رعایت و اجرای احکام آن جنبه خارجی ندارد بلکه مربوط به احساس و اعتقاد درونی افراد است، چگونگی دین افراد به حاکم ربطی ندارد و کار حاکم نیست که درباره این افراد قانون وضع کند و اگر هم بخواهد نمی‌تواند چنین کند...».

۱. ملک خلاق، پیشین، ش ۱۸، ص ۵۲۴.

۲. جونز، و.ت، پیشین، قسمت اول، ص ۷۰.

«اما در یک مورد دستگاه حکومت نه تنها حق بلکه وظیفه دارد که در آزادی مطلق کلیسا در راه و رسم خداپرستی مداخله کند و آن هنگامی است که اعمال مذهبی یک فرقه «خواه از لحاظ سیر عادی زندگی و خواه از لحاظ خداپرستی» غیر قانونی به شمار آید...».

«وظیفه فرمانروا در این زمینه است که متوجه باشد که به اجتماع خسارتی وارد نیاید و از آن کار [اجرای مراسم دینی] به هیچکس چه از لحاظ جانی و چه از لحاظ مالی، گزند نرسد»^۱.

بند پنجم- تأمین منافع همگان

رعایت این اصل از آنجا ضرورت دارد که اعتبار هر قانون به میزان اطاعت از آن وابسته است و هر چه قانون عمومی‌تر و با منافع عموم سازگارتر باشد، مردم بیشتر آن را رعایت می‌کنند.

سخن بنّام نیز ضرورت رعایت این اصل را گوشزد می‌کند. او می‌گوید: «غایت و هدف یک قانونگذار باید سعادت مردم باشد. در امور قانونگذاری «سودمندی همگانی» باید اصل راهنما باشد. بنابراین علم قانونگذاری عبارتست از تشخیص و تعیین آن چیزی است که خیر جامعه معینی را که منافع آن مورد نظر ماست تأمین کند، حال آنکه فن قانونگذاری عبارت از فراهم ساختن وسایل تحقق آن است»^۲.

همچنین است مناظره سقراط با گلاکون در خصوص هدف نهایی قانون، بدین ترتیب: «سقراط: دوست عزیز چنانکه می‌بینم تو باز مفهوم و مقصد نهایی قانون را فراموش کرده‌ای. هدف قانون این نیست که طبقه خاصی را در اجتماع به عرش خوشبختی ارتقاء دهد و دیگران را از این سعادت محروم سازد. آماج قانون این است که خوشبختی را نصیب تمام اتباع کشور سازد، جامعه شهروندان را به حکم ضرورت ارشاد کند. همه آنها را به هم نزدیک و همه‌شان

۱. همان، ص ۲۷۳.

۲. جونز، و.ت، پیشین، قسمت دوم، ص ۴۸۴.

را به اجزایی سودآور که سودشان نصیب دولت (و در نتیجه نصیب همدیگر) می‌گردد تبدیل نماید. قانون است که چنین مردانی [فیلسوفان] را در داخل دولت می‌پروراند، نه بدین منظور که آزادشان بگذارد تا بدنبال تمایلات شخصی بروند بلکه بدین منظور که جملگی را به شکل ابزارهایی برای تلفیق اجزاء و عناصر دولت بکار برد»^۱.

بند ششم- رعایت موازین شرعی و اسلامی

همانطور که بیان شد اصل چهارم قانون اساسی ایران: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». اصل هفتاد و دوم که مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی است که در اصل نود و ششم آمده، بر عهده شورای نگهبان است» و نیز اصل نود و ششم با این مضمون که: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است» در همین خصوص به تصویب رسیده است.

طبق اصل نود و چهارم 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 از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است». همچنین حسب مقررات اصل نود و پنجم «در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز

۱. فاستر، مایکل ب، قسمت اول، ص ۱۷۰.

را برای رسیدگی و اظهارنظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود». بنابر مطالب فوق‌الذکر مطابقت قانون با شرع به علت مطابقت قانون با دین و فرهنگ مذهبی مردم ضمانت اجرای بهتری خواهد داشت. و هدف اصلی قانون محقق می‌شوند.

بند هفتم- مدنظر قراردادن اصول قانون اساسی

با توجه به مبنایی بودن قانون اساسی و این که در آن راهبردهای قانونی معین و ابراز می‌شود و از این رو مادر تمام قوانین محسوب می‌گردد، هر قانون که در مخالفت با اصول قانون اساسی باشد، باطل است و قدرت اجرایی ندارد. حسب اصل نود و چهارم قانون اساسی، مرجع تشخیص این امر شورای نگهبان است.

اساساً فارغ از آنچه گفته شد به طور کلی باید گفت در سلسله مراتب قوانین، هیچ قانون مادون نمی‌تواند مغایر قانون مافوق باشد، از این رو آیین‌نامه نمی‌تواند قانون مصوب مجلس را نقض کند و دستورالعمل و بخشنامه نمی‌تواند ناقض آیین‌نامه‌های اجرایی باشد. در صورتی که قانونی مطابق با قانون اساسی و مادر کشور تصویب شود در پیشرفت کشور مفید بوده و به تحقق اهداف عالیه آن ملت کمک شایانی خواهد نمود.

بند هشتم – مدنظر قراردادن نظام حقوقی حاکم بر کشور

هر قانون جدید، شاخه‌ای نوپا است که بر پیکره نظام حقوقی پیوند می‌خورد و به همین خاطر باید در وضع قانون دقت فراوان کرد تا آن که پیوندهای فراوان به این پیکره آسیب نرساند، بلکه به پربارتر شدن آن بیانجامد. اینکه قانونگذار ایرانی در ماده ۳ قانون آیین دادرسی، دادرس را مکلف کرده که در موارد سکوت، تناقض، عدم صراحت یا اجمال قانون بر اساس «منابع معتبر

اسلامی یا فتاوی معتبر و اصول حقوقی که مغایر با موازین شرعی نباشد»، قضیه را حل و فصل کند، صرفاً وضع تکلیف برای دادرسی نیست، بلکه روی دیگر آن فراخواندن و مکلف ساختن قانونگذاران در همه دوره‌های قانونگذاری است که اولاً بکوشند به تثبیت این اصول کمک کند و ثانیاً با شناخت آن‌ها، از تصویب قوانین معارض با اصول کلی نظام حقوقی بپرهیزند. اینکه قانونگذار بدون شناخت نظام حقوقی شتابزده به ترجمه و تصویب قوانین خارجی بپردازد یا در مسیر شرعی کردن قوانین دست به ترجمه صرف یک متن فقهی بزند، آن هم بدون توجه به اصول نظام حقوقی موجود، از روش‌های صحیح قانونگذاری به دور است. نمی‌توان بر روی مبانی و شالوده‌های یک نظام حقوقی، شاخه‌هایی را پیوند زد و بنایی را بر آورد که با آن سنخیت ندارد. وضعیت موجود در دانشکده‌های حقوق فعلی ایران گویای این ناهمگونی در بُعد تئوریک است. چنان که برای مثال در این دانشکده‌ها در واحدهای «حقوق جزای عمومی» صحبت از مکاتب حقوقی غرب است و اصول اساسی این مکاتب که نشانه‌ها و مصداق‌های آن در قانون کیفر عمومی سابق مشهود بود بیان می‌گردد؛ اما در درس جزای اختصاصی، مدار بحث مواد قانون مجازات اسلامی است که رنگ و بویی دیگر دارد و در بسیاری از موارد با آنچه در دروس پیشین شرح شده، همخوان و هماهنگ نیست و متأسفانه در بیست ساله پس از انقلاب نیز تاکنون هیچ متن منقح و مورد وفاقی در خصوص این نظام ارائه نگردیده است. آنچه استادان حقوق ارائه کرده‌اند، به عدم جامعیت متهم است و آنچه علمای حوزه مطرح ساخته‌اند، اقبال دانشگاهیان را به همراه نیاورده است.

مثال برجسته بی‌توجهی قانونگذار به اصول نظام حقوقی و به تعبیری ناهمگونی در نظام حقوقی فعلی ایران ماهیت ضمانت در حقوق مدنی و حقوق تجارت است، بدین توضیح که در حقوق مدنی اصل بر «نقل ذمه» یا برائت یافتن ذمه مضمون عنه و مشغول شدن ذمه ضامن پس از عقد ضمان است، در حالی که در قانون تجارت، ذمه ضامن نیز همچون ذمه مضمون-

عنه در برابر مضمون له مشغول می‌گردد و بدین ترتیب ضمان در نظام حقوقی ایران دو ماهیت جدا و دور از هم دارد.

مثال دیگر، ناهمگونی‌های موجود در خصوص اصل کلی اهلیت در حقوق فعلی است که با اصلاح ماده ۱۲۱۰ و حذف ماده ۱۲۰۹ قانون مدنی حادث گردیده است، بدین معنا که حسب اصلاحات اخیر، حد بلوغ شرعی برای رسیدن به اهلیت کفایت می‌کند و فرد پس از بلوغ می‌تواند علی القاعده در حقوق خود اعم از مالی و غیره مالی تصرف کند، حال آن که حسب بسیاری از قوانین، صرفاً افراد ۱۸ ساله حق اعمال حقوق قانونی خود را دارند و در این خصوص تفاوتی بین زن و مرد نیست و این ناهمگونی همچنان باقی است.

تبصره ماده ۲۲۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری که مقرر می‌دارد: «به کلیه جرائم اشخاص بالغ کمتر از ۱۸ سال تمام نیز در دادگاه اطفال طبق مقررات عمومی رسیدگی می‌شود» یا حکم ماده ۱۸۹ همین قانون که می‌گوید: «حضور اشخاصی که کمتر از ۱۵ سال سن دارند در دادگاهی که به امور کیفری رسیدگی می‌کند به عنوان تماشاجی ممنوع می‌باشد»، نشان می‌دهد که قانونگذار هنوز در انتخاب اصل در خصوص «سن رشد» مردد است و با آنکه در ماده ۱۲۱۰ سخن شرع را پذیرفته، همچنان در مواد مختلف، آرای ناهمگون با این اصل را صادر می‌کند.

کوشش‌های فراوان دیوان عالی کشور در ایجاد رویه و حک و اصلاح مواد مربوط توسط قانونگذار و ارائه نظرهای متعدد مشورتی، اهمیت این اصل عمده را در قانونگذاری نشان می‌دهد.

قانونی که با نظام حقوقی سازگاری ندارد، شاخه نامتجانسی است که پس از تلاش‌های فراوان به قصد به ثمر نشاندش، به گفته حکیم توس، میوه‌ای تلخ به بار می‌آورد که اولاً بلا استفاده است و ثانیاً از اعتبار اصل نظام حقوقی می‌کاهد.

نامشخص بودن اصول مربوط به تأسیسات حقوقی در نظام قانونگذاری یک کشور به ویژه در داوری‌های بین‌المللی که جای ایراد و خدشه بر قواعد حقوقی طرف مخاصمه است، زیان‌های فراوان دارد.

بند نهم - رعایت اصول کلی حقوقی

در هر نظام قانونی، برخی اصول همواره مورد احترام بوده‌اند و قانونگذار نیز به عنوان واضع قانون باید به این اصول - مادام که نسخ نشده‌اند - احترام بگذارد. برای مثال اصل «قانونی بودن جرم و مجازات» و یا اصل «امکان دادخواهی همه افراد در مراجع قضایی» و یا اصل «محترم بودن مالکیت» از جمله اصولی است که باید قانونگذار در تدوین قانون رعایت کند.

بند دهم- توجه به اصل موجز نویسی

متن قانون جای تفنن ادبی یا حقوقی نیست که بتوان در آن سخن را به درازا کشاند، بلکه تاحد ممکن باید به ایجاز و کوتاه‌گویی گرایید و از اطناب دوری کرد. کم‌گویی و گزیده‌گویی، اصل اولی نگارش قانون است؛ اما «ایجاز نباید به نحوی باشد که در معنا اخلال ایجاد کند».^۱ ماده ۲۲۴ قانون مدنی ایران که می‌گوید: «الفاظ عقود محمول است بر معانی عرفیه» یا ماده ۵۷۱ با این عبارت که: «شرکت عبارت است از اجتماع حقوق مالکین متعدد در شیء واحد به نحو اشاعه» نمونه‌های در خور توجه موجز نویسی‌اند. موجز نویسی نتیجه احاطه قانونگذار بر مفاهیم حقوقی و کارکردهای مختلف زبان در القای مفاهیم است که به ممارست حاصل می‌شود. این که قانون مدنی ایران در موارد بسیار نشانه‌های رعایت این اصل را در خود دارد، نتیجه احاطه‌ای است که نویسندگان نخستین آن از جمله سید محمد فاطمی و سید نصرالله تقوی بر مباحث معانی و بیان و کلاً بلاغت و نیز بر مباحث حقوقی داشته‌اند.

۱. مشروع مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۲۳۸.

گفتار سوم- ملاحظات انشائی نگارش

قانونگذار در لحظه نگارش مواد قانونی، دست به کار وضع قاعده‌های حقوقی می‌گردد و هر يك از مواردی که توسط او انشاء می‌شود، يك قاعده حقوقی محسوب می‌گردد، که در استدلال- های حقوقی همانند کبرای قیاس منطقی عمل می‌کند، به این معنا که برای مثال وقتی قاضی در صدور اصدار حکم بر می‌آید، قاعده حقوقی وضع شده توسط مقنن را جانشین کبرای قیاس می‌کند و موضوع متنازع فیه را صغرای قیاس، و از جمع بین این دو به استنتاج و نتیجه‌گیری قضائی می‌رسد.^۱ از این رو قانونگذار همواره باید در نظر داشته باشد که آنچه می‌نویسد باید شایستگی کبری شدن را دارا باشد.

بند اول- پرهیز از اصطلاح‌سازی

دانش حقوق به واسطه قدمتش در تمام نظام‌های حقوقی آمیخته با اصطلاحاتی است که گاه فرهنگ رایج جایی ندارد و در محاورات معمول مردمان به کار نمی‌رود و فقط در حال و هوای مفاهیم حقوقی کاربرد دارد. وجود این اصطلاح‌ها نتیجه نیاز جامعه حقوقی و سنگین بودن مفاهیمی بوده که کلمات و واژه‌های رایج زمانه تاب تحمل و ادای آنها را نداشته‌اند. از این رو در وارد کردن هر اصطلاح حقوقی نو به متون قانونی باید به چند نکته توجه شود؛ اول آنکه آیا اساساً نیازی به اصطلاح‌سازی وجود دارد و دوم اینکه آیا در میان واژه‌های موجود اهل زبان، کلمه و واژه‌ای که بتواند بار معنایی مورد نظر را تحمل و همان مفهوم مورد نظر را بی‌کم و کاست القا کند موجود است یا خیر و سرانجام این نکته که آیا اصطلاح ساخته شده با اصول دستوری ساخت کلمه در زبان مطابق است و القای مفهوم مورد نظر را می‌توان از

1. Droit civil, t.1, P.37, n.47

نیز امامی، حسن، حقوق مدنی، ج ۲، تهران، اسلامیه، ص ۱۱.

اصطلاح برساخته متوقع بود یا نه. برای مثال ساخت اصطلاح «ترهین»^۱ به جای «به رهن گذاشتن» علاوه بر آنکه نشان می‌دهد قانونگذار از قاعده «روشن و ساده‌نویسی» عدول کرده می‌رساند که او نخستین قواعد دستوری را نیز رعایت نکرده است. قانونگذار اهل عرف است و باید همانند مردمان عادی سخن بگوید مگر آنکه ناچار شود.

بند دوم- پرهیز از مثل آوردن‌های بی‌مورد

در خصوص اصول کلی قانون‌نویسی به اصل «کثره‌المبني تدل علی کثره‌المعنی» اشاره گردید و گفته شد بر اساس این اصل مهم و عقلی، قانونگذار تا ممکن است باید از پُرگویی پرهیزد و از جمله، بی‌مورد مثل نیاورد. این درست است که گاه ضرورت دارد برای روشن کردن مفهوم ماده و بستن راه‌های شبهه و تردید مثالی در قانون ذکر شود، اما در غیر این مورد، مثل آوردن از سستی‌های قانون‌نویسی است.

برای نمونه ذکر مثال در ماده ۶۹۹ ق.م. به این نحو که: «تعليق در ضمان مصل این‌که ضامن قید کند که اگر مدیون نداد من ضامنم باطل است ولی التزام به تأدیه ممکن است معلق باشد» بیان رایج‌ترین اقسام تعلیق در ضمان است و علاوه بر اینکه به روشن شدن مفهوم «تعليق در ضمان» کمک می‌رساند، شبهه‌های راجع به این‌گونه ضمان را مرتفع می‌سازد.

بند سوم-پرهیز از به کار بردن زمان آینده به جای حال

نگارش قانون از امور انشایی است و از این رو به کار بردن زمان حال در انشا کردن متون قانونی ضرورت دارد. قانونگذار در انشای مواد قصد ندارد که در خصوص امور آتی سخن بگوید، بلکه خبر از اموری می‌دهد که خود وضع کرده و حال قصد اعلام آنها را به مکلفان

۱. ماده ۸: «در صورتی که پیش از انقضای مدت مذکور در گواهی پایان کار، مالک قصد فروش، صلح، هبه. «ترهین» یا... را داشته باشد» (مجموعه قوانین ۱۳۷۷، ص ۱۵۹، قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استجاری، مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۴).

دارد. سخن قانونگذار در بسیاری از مواقع شبیه این رابطه منطقی ریاضی است که $p \rightarrow q$ ؛ بدین نحو که اگر چنین شود، چنین می‌شود؛ یا اگر چنان شده باشد، چنین می‌شود. به علاوه در زبان فارسی زمان حال، مفهوم آینده را نیز در خود دارد و نیازی به این نیست که در متون قانونی از زمان آینده استفاده شود.

بند چهارم. پرهیز از پیچیده‌نویسی

روان و آسان نوشتن، تکلیف قانونگذار است؛ چه قانونگذار برای آن می‌نویسد که مکلفان سخنش را در یابند و حسب آنچه او می‌گوید رفتار کنند و پیچیده نوشتن با این منظور مغایرت دارد. به‌کار بردن متمم‌های فراوان در متون قانونی و آوردن عبارات متعدد یا رو آوردن به جمله‌های طولانی و قیدهای غیر ضروری و جابه‌جا نوشتن ارکان جمله، جملگی به پیچیدگی و تکلف متن قانون می‌انجامد، در حالی که قانونگذار به واقع چنین نمی‌خواهد. ماده ۵ «قانون شمول ماده ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن»، مصوب ۱۳۷۷/۱۲/۵ یا ماده ۶۳۱ و ۷۵۲ ق.م. نمونه‌های پیچیده‌نویسی‌اند.

بند پنجم. پرهیز از فعل‌سازی نادرست

در نگارش متن قانون، قانونگذار تابع اهل ادب و لغت است و نمی‌تواند فارغ از دغدغه‌های آنان و بدون توجه به ملاحظات دستوری هر چه می‌خواهد بسازد و به کار ببرد. حتی با رعایت کلیه قواعد نیز هر گاه واژه یا فعل جدیدی می‌سازد باید آن را تعریف کند. فعل‌سازی نادرست از اقسام تصرفات نادرست قانونگذار است که گاه نتیجه عدم توجه به ساخت افعال مرکب است و گاه نتیجه تبعیت او از گفتار عوام. از نمونه‌های فعل‌سازی ماده ۶۳۳ ق.م. است که مقرر می‌دارد: «امانت‌گذار باید مخارجی را که امانت‌دار برای حفظ مال ودیعه کرده است به او بدهد».

در این ماده «مخارجی... کرده است» فعل جمله است که علی‌القاعده باید از مصدر فارسی «مخرج کردن» اخذ شده باشد، در حالی که چنین مصدری در زبان فارسی به این معنا وجود ندارد. اگر ماده به این شکل نوشته می‌شد: «امانت‌گذار باید مخارجی را که امانت‌دار برای حفظ مال ودیعه تقبل کرده است به او بدهد»، هم ماده روشن‌تر بود و هم قواعد دستوری رعایت شده بود.

تأکید بیش از حد و غیر منطقی قانون‌نویسان بر موجزنویسی از علل عمده این گونه اشتباه‌ها و بدنویسی‌ها است، در حالی که موجزنویسی وسیله القای روشن مفهوم در اقل کلمات است، نه استفاده از اقل کلمات برای بیان مفهوم ولو آنکه مفهوم را به روشنی نرساند.

بند ششم- پرهیز از حذف ارکان اصلی جمله

جمله وسیله الغای مفاهیم موردنظر قانونگذار است. هر جمله حسب این که فعلیه باشد یا اسمیه ارکان متفاوت دارد که در جمله فعلیه، فعل و فاعل و مفعول است و در جمله اسمیه، مسندالیه و مسند و فعل ربطی. قانون‌نویس از آنجا که در مقام انشا و نگارش مواد قانونی است باید بر این ارکان و نوع جمله واقف باشد و بیهوده ارکان جمله را به علل نادرست حذف نکند؛ چه این امر به ابهام جمله و نارسایی ماده قانون می‌انجامد. البته عدم دقت در به کار بردن مواردی مثل قید، متمم، بدل و صفت نیز مشکلاتی را در فهم معنای قانونگذار باعث می‌شود.

بند هفتم- پرهیز از حذف بدون قرینه

در نزد دستورنویسان گاه می‌توان کلماتی از جمله را بنا به دلایلی حذف کرد، بی‌آنکه در این موارد معنا و مفهوم جمله یا صحت دستوری آن مخدوش گردد. این موارد تحت عنوان «حذف به قرینه» بررسی می‌شوند که خود به «حذف به قرینه لفظی» و «حذف به قرینه معنوی» تقسیم

می‌شود. در حذف به قرینه لفظی، کلمه‌ای به واسطه آمدن کلمه مشابهش حذف می‌گردد. مثلاً در جمله «قاتل مرتکب قتل شده است و گریخته است» می‌توان فعل «است» را بنا به قرینه لفظی حذف کرد و گفت: قاتل مرتکب قتل شده و گریخته است. در قرینه معنوی، حال و هوای بیان و فضایی که گوینده و شنونده در آن قرار دارند، مجوز حذف کلمه یا کلمات است که نمونه مشخص آن در جواب سوال‌ها یا جمله‌های دعایی و امری مصداق می‌یابد. برای مثال در پاسخ به سوال «آیا مرتکب قتل عمد مستحق قصاص است» جواب «بله» کفایت می‌کند و نیاز نیست گفته شود: بله مرتکب قتل عمد مستحق قصاص است. یا در جمله‌های دعایی صرف گفتن «ان- شاءالله» به این معنا است که «اگر خداوند موضوع دعا را اراده فرماید چنین می‌شود» یا جمله امری «ورود ممنوع» یعنی «ورود به این محل ممنوع است».

حذف شدن کلمات به واسطه وجود قرینه معنوی یا لفظی چنان که گفته شد مجاز است، اما حذف بدون قرینه جواز ادبی ندارد؛ چرا که به هنگام این نوع حذف کردن، خواننده در فهم درست متن به تکلف و خواهد افتاد و این امر با «اصل روانی و گویایی کلام» منافات دارد.

بند هشتم- پرهیز از زیاده‌گویی

زیاده‌گویی در قانون‌نویسی به مواردی اطلاق می‌شود که قانون‌نویس بی آنکه برای فهم مطلب نیاز به اطاله کلام بوده باشد، عبارت، جمله، یا ماده‌ای را در قانون بیاورد. تفاوت این مورد با حشو این است که در حشو آنچه زیاده محسوب می‌شود، به لحاظ دستوری بیشتر نقش قیدی یا متممی دارد و از لحاظ تعداد واژه به بیش از چند کلمه نمی‌رسد، اما در خصوص زیاده‌گویی، گاه حتی یک ماده به تمامی زاید است و نیازی به آن در قانون احساس نمی‌شود. زیاده‌گویی با اصل «ایجاز عبارات قانونی» و اصل «کثره المبني تدل علی کثره المعنی» مغایرت دارد.

نمونه‌ای از زیاده‌گویی در متن قانون ماده ۱۰۷ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری است که مقرر می‌دارد: «آلات و ادوات جرم از قبیل حربه، اسلحه، اسناد ساختگی، سکه تقلبی و کلیه اشیایی که در حین بازرسی به دست آمده و می‌تواند موجب کشف جرم یا اقرار متهم به جرم باشد باید ضبط شده و در صورت مجلس «هر یک از اشیای مزبور» تعریف و توصیف شود؛ حال آنکه عبارت «هر یک از اشیای مزبور» زاید است و نیازی به آن در ماده نیست و متن ماده بدون این عبارت نیز مقید معنا است.

بند نهم- رعایت اصطلاحات

حقوق، علم اصطلاحات است و قانون‌نویس همواره باید دقت کند که اولاً این اصطلاحات را به لحاظ صورت اشتباه ننویسد و ثانیاً اصطلاحی را به جای اصطلاح دیگر به کار نبرد؛ چه در هر دو صورت آنچه به نگارش در آمده با اصل «صراحت قانون» مغایرت دارد.

نمونه‌ای از عدم رعایت اصطلاحات در قانون مدنی ایران، به کار بردن «رهن» به جای «مال مرهونه» یا «عین مرهونه» در مواد راجع به رهن است (ماده ۷۷۶ به بعد). برای مثال ماده ۷۸۴ می‌گوید: «تبدیل رهن به مال دیگر به تراضی طرفین جایز است»، حال آنکه باید گفته می‌شد: «تبدیل عین مرهونه به مال دیگر به تراضی طرفین جایز است»؛ چنان‌که در ماده ۷۹۱ دیده می‌شود.

بند دهم- پرهیز از حصر و احصای نادرست

آنچه قانونگذار در خصوص فروع یک موضوع می‌گوید، همچنان که در مورد «مثل آوری بی مورد» گفته شد گاه صرفاً بیان مثال است و از باب تفهیم، اما گاه قانون مواردی را از باب «احصا» بیان می‌کند و در حقیقت مجموعه بسته‌ای را معرفی می‌کند. برای مثال ماده ۲۰۰

قانون مجازات اسلامی در مقام احصا می‌گوید: «در صورتی حد سرقت جاری می‌شود که شرایط زیر موجود باشد: (۱) ...»؛ اما در مقام احصا بودن و احصای ناقص کردن از شیوة درست قانون‌نویسی به دور است و از مصادیق «سکوت در مقام بیان» محسوب می‌گردد که در نزد حقوقدانان، قبیح است. نادرستی احصای نادرست علاوه بر مغایرتش با اصل مزبور، برخاسته از این است که موجب ابهام در قانون می‌شود و پای استنباط و تفسیرهای بعضاً نابجا را باز می‌کند. در حالی که اگر قانون‌نویس حوصله کند و دقت به خرج دهد و تمام موارد مشمول را یکجا ذکر کند چنین نخواهد شد.

بند یازدهم- پرهیز از ذکر کلمات مبهم و دو پهلوی

ذکر کلماتی که معنای دقیق و صریح ندارند از صراحت و روشنی قانون می‌کاهد و از این رو باید «از به کار بردن الفاضی که ممکن است در آینده [آن‌ها را] جور دیگر تفسیر و تعبیر کنند»^۱ خودداری شود. همچنین است به کار بردن الفاضی که در زمان نگارش قانون نیز معنای دقیق ندارند. گمان نمی‌رود که در زبان فارسی دایره لغات حقوقی آن قدر محدود باشد که قانونگذار نتواند کلمه دقیق و صریح مورد نیازش را بیابد. نهایت این است که قانونگذار مجاز است در گونه موارد وضع اصطلاح و کلمه کند و پس از تعریف کردن آنچه بر ساخته، اصطلاح و کلمه را در قانون به کار برد. لزوم استفاده از کلمات صریح به ویژه در متون کیفری که با جان مردمان ارتباط دارد بسیار مهم است. برای مثال با توجه به تفاوتی که در برخی متون بین مجازات جرائم ارتكابی در شب و جرائم ارتكابی در روز وجود دارد، قانونگذار ملزم است کلمه شب را دقیقاً تعریف کند و نمی‌تواند فهم عرف و متبادر عرفی را ملاک قرار دهد؛ چه در نزد عرف «شب» معانی متعدد دارد: گاه بر مبنای زمان محاسبه می-

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، ص ۲۲۰.

شود (از ساعت... تا ساعت...)، گاه بر مبنای طلوع و غروب خورشید، و زمانی حسب اوقات شرعی.

بند دوازدهم- رعایت رسم الخط واحد

زبان فارسی تا حال فاقد رسم الخط یکسان و مشخص بوده، خواه از این رو که در نزد علما در مقابل زبان عربی ارزش درجه دوم داشته و از این لحاظ به لحاظ رسم الخط تحت تأثیر این زبان بوده، خواه به این علت که کاتبان و نسخه نویسان صرفاً سعی در حفظ متون داشته‌اند و در اکثر موارد دغدغه آن‌ها به پایان بردن یک متن بوده، آن هم به هر رسم الخط و با هر نوع اتصال و انفصال بین کلمات، و خواه بدین سبب که برای خوش نویسان کلمه و واژه در حکم مواد اولیه کار بوده، و بیش از آن که به رسم الخط اندیشیده باشند، نحوه ترکیب و زمینه و گرسی در نظرشان واجد اهمیت بوده است. حتی در نزد بزرگانی چون علامه دهخدا یا علامه قزوینی هم نحوه و طریق رسم الخط فارسی موضوعیت چندانی نداشته و آنها به هر قسم که خواسته‌اند نوشته‌اند.

اما در دهه‌های اخیر و با تأسیس فرهنگستان‌ها و اساساً پدید آمدن مقوله‌ای به نام دستور زبان فارسی، شیوة نگارش، از موارد توجه اهل ادب است و بدین علت، آنها که مدعی احاطه بر ادبیات هستند سعی دارند به هنگام نگارش رسم الخط واحدی را به کار ببرند. البته بسیار است رسم الخط‌هایی که صحیح نیست و به لحاظ دستوری اعتباری ندارد، اما رعایت یکسانی در همین شیوه نیز بر بی‌نظمی ارجحیت دارد.

بند سیزدهم- التفات به اصول استنباطی و تفسیری

قانونگذار در نگارش قانون باید اصول تفسیر و استنباط را در نظر داشته باشد. این اصول به قانونگذار هم در نگارش قانون کمک می‌کنند و هم او را از ذکر مواردی که با توسل به آن اصول به راحتی قابل استنباطند بی‌نیاز می‌کند؛ به ویژه زمانی که خود در مواد کلی یا «کلیات» قانون قبلاً این اصول را بنا به دلایل مختلف به صورت ماده قانون به تصویب رسانده باشد.

بند چهاردهم- پرهیز از ماده‌پردازی بی‌مورد

در بیان اصول شکلی ماده قانون گفته شد که اصولاً ماده قانونی به لحاظ حجم و اندازه حد مشخص و متعارفی ندارد، بلکه آنچه آن را محدود می‌سازد، حجم و اندازه مفهوم مستقلی است که قانونگذار قصد بیان آن را دارد. از همین رو گاه طول یک ماده به زحمت از یک سطر فراتر می‌رود و گاه حجم یک ماده به بیش از یک صفحه می‌رسد. اما گاه به نظر می‌آید که انشا کنندگان قانون از طولانی شدن ماده واهمه داشته، یا مفهومی مستقل را ضمن چند ماده ذکر کرده‌اند یا این که به آوردن تبصره‌های متعدد متوسل گردیده‌اند؛ چه به لحاظ مفهومی تبصره نیز چیزی جدا از اصل متن ماده نیست. در این گونه موارد به راحتی می‌توان چند ماده را در تحت یک شماره قانونی آورد، بدون آنکه به لحاظ نگارش قانون در ماده فراهم آمده اشکالی به چشم بخورد.

بند پانزدهم- پرهیز از وضع ماده تکراری و غیر ضرور

در متون قانونی که متشکل از مواد مختلف است فرض نسخ ماده‌ای از قانون توسط ماده دیگرش منتفی است و از این رو نیازی به تکرار مواد یا مفهومی خاص در طی چند ماده وجود ندارد ولو برای تأکید یا موارد دیگر؛ اما گاه قانون نویسان حکمی را در طی ۲ ماده ذکر می-

کنند که روش درستی نیست. برای مثال ماده ۲۴۷ قانون مدنی در ذیل فصل پنجم، یعنی «معاملاتی که موضوع آن مال غیر است یا معاملات فضولی».

بند شانزدهم- استفاده نکردن از پرانتز در متن قانون

علامت پرانتز یا دو کمان از نشانه‌های جدید سجاوندی است که از غریبان اتخاذ شده و در زبان فارسی کاربرد یافته است. موارد کاربرد این علامت در متون ریاضی داخل در بررسی ما نیست. در متون غیر ریاضی، پرانتز در مواقعی به کار می‌رود که کلمه‌ای مترادف با کلمه قبل در متن به کار می‌رود و در این صورت آنچه در پرانتز آمده صورت دیگر کلمه ما قبل آن است. مثل آنکه معادل خارجی کلمات فارسی را گاه در جلو آنها در داخل پرانتز می‌نویسند. به طور کلی از نظر معنایی آنچه در داخل پرانتز می‌آید، ارزشی کمتر از متن دارد و در بسیاری مواقع می‌توان آن را حذف کرد؛ هر چند که گاه اساساً آنچه در پرانتز آمده جمله معترضه یا بدل است و نباید در پرانتز آورده شود.

با توجه به این که در متون قانونی حسب اصل «کثره المبنی تدل علی کثره المعنی» و اصل ایجاز در کلام، هیچ مطلب زاید و غیر ضروری نباید وجود داشته باشد، استفاده از پرانتز و آوردن مطالبی در داخل آن به هیچ وجه صحیح نیست. آنچه در پرانتز می‌آید، اگر واجد ارزش است باید جزء متن باشد و اگر نیازی به آن نیست و صرفاً نوعی توضیح و توجیه اضافی است باید حذف گردد.

بند هفدهم- پرهیز از عربی نویسی

تأثیر زبان عربی بر زبان فارسی و به تبع آن شیوة قانون‌نویسی به مرور ایام کمرنگ شده است و نگاهی به نحوه نگارش قوانین دوره‌های نخستین قانونگذاری و قوانین سال‌های اخیر

توجه به دستور زبا فارسی در نگارش و دور شدن از روش‌های سنتی و عربی‌وار قانون‌نویسان متقدم را نشان می‌دهد. البته در سال‌های پس از انقلاب به دلیل اقتباس برخی از قوانین از متون فقهی، برخی اصطلاحات اساساً عربی وارد متون قانونی شده است. عمده تبعیت قانون‌نویسان از قالب‌های زبان عربی به کار بردن صفت‌های مونث برای اسامی است که نمونه‌های آن در قانون مدنی فراوان است و در قوانین اخیر نیز نمونه‌های آن به چشم می‌خورد و به هر حال باید از آن پرهیز شود.

بند هجدهم- پرهیز از عامیانه‌نویسی

متن قانون از رسمی‌ترین متون ادبیات هر کشور است، به گونه‌ای که سنگینی رسمیت آن گاه کار ترجمه متون قانونی را بسیار مشکل می‌سازد. شأن قانونگذار نیز فراتر از آن است که به عامیانه نوشتن یا نگارش محاوره‌ای رو بیاورد. اما گاه قانونگذار به دلیل فراموش کردن شأن خود از کلام محاوره و عامیانه در انشای قانون استفاده می‌کند که از مثال‌های این امر مواد ۱۲۹ و ۲۱۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری^۱ است.

بند نوزدهم- پرهیز از ذکر مترادفات

۱- مواد ۱۲۹ و ۲۱۶ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری:
ماده ۱۲۹ - قاضی ابتدا هویت و مشخصات متهم (اسم، اسم پدر، شهرت، فامیل، سن، شغل، عیال، اولاد و تابعیت) و همچنین آدرس (شهر، بخش، دهستان، روستا، خیابان، کوچه و شماره منزل) او را دقیقاً سؤال نموده به نحوی که ابلاغ احضاریه و سایر اوراق به آسانی مقدور باشد و متذکر می‌شود که مواظب اظهارات خود باشد و سپس موضوع اتهام و دلایل آنرا به صورت صریح به متهم تفهیم می‌کند آنگاه شروع به تحقیق می‌نماید.
سئوالات باید مفید و روشن باشد. سئوالات تلقینی یا اغفال یا اکراه و اجبار متهم ممنوع است. چنانچه متهم از دادن پاسخ امتناع نماید امتناع او در صورت مجلس قید می‌شود.
تبصره ۱ - قاضی در ابتدای تحقیق به متهم تفهیم می‌کند محلی را که برای اقامت خود اعلام می‌کند، محل اقامت قانونی اوست و چنانچه محل اقامت خود را تغییر دهد باید محل اقامت جدید را به گونه‌ای که ابلاغ ممکن باشد اعلام کند، در غیر این صورت احضاریه‌ها به محل اقامت سابق فرستاده خواهد شد. تغییر محل اقامت به منظور تأخیر و طفره و تعلل به گونه‌ای که ابلاغ اوراق متعسر باشد پذیرفته نیست و کلیه اوراق به همان محل سابق ابلاغ خواهد شد. تشخیص این موضوع با مقامی است که رسیدگی می‌نماید. رعایت مقررات این ماده از نظر تعیین محل اقامت شکای یا مدعی خصوصی لازم است.
تبصره ۲ - تخلف مأمورین ابلاغ در انجام وظایف خود و یا گزارش خلاف واقع آنان در امور مربوط به وظایفشان مشمول مجازات مقرر قانونی خواهد بود.
ماده ۲۱۶ - رای دادگاه در صورت مجلس قید و در دفتر مخصوص ثبت می‌شود و در صورتی که قاضی دادگاه حضوری رای را به طرفین اعلام و ابلاغ نماید دادن رونوشت رای به آنان بدون اشکال است.

از آنجا که در متون قانونی هر کلمه باید معنایی ممتاز و مشخص از کلمات دیگر داشته باشد و به علاوه اصل ایجاز در نگارش قانون همواره باید مد نظر قرار گیرد، قانونگذار همواره باید از ذکر مترادفات بپرهیزد. از این رو ماده ۶ قانون آیین دادرسی مدنی که مقرر داشته است: «عقود و قراردادهایی که مخل نظام عمومی یا برخلاف اخلاق حسنه است در دادگاه قابل ترتیب اثر نیست»، دچار اشکال است، چه به لحاظ حقوقی بین عقد و قرارداد تفاوتی نیست و این دو کلمه مترادفند.

بند بیستم - لزوم تفکیک قانون شکلی و ماهوی^۱

قانون شکلی که در فرانسه از آن به «loi de forme» تعبیر می‌شود عبارت است از قوانین ناظر به ادله دعاوی و امور حسبی و شیوة رسیدگی محاکم و سازمان قضایی^۲ و در مقابل، قانون ماهوی یا قانون ماهیتی که در فرانسه «loi de fond» نام دارد عبارت است از قانونی که موضوعی از موضوعات حقوقی را بیان می‌کند و نظری به منازعه و اختلاف و طرز رسیدگی مراجع رسیدگی در آن و اثبات واقعه حقوقی ندارد.^۳ در فقه به آن، قانون ثبوتی گفته‌اند. قانون ماهوی را قانون موجد حق یا قانون موضوع نیز گفته‌اند.^۴ نمونه این گونه قوانین، قانون مدنی یا قانون تجارت است.

شکلی یا ماهوی بودن قانون بر انشای مواد تأثیر می‌گذارد؛ بدین معنا که در قوانین شکلی معمولاً مواد مفصل‌تر هستند و در آنها با شرح و بسط بیشتر نحوه رسیدگی و حل و فصل امور

۱. برخی در مقابل شکلی و ماهوی، از قانون شکل و قانون موضوع استفاده کرده‌اند (ر.ک: حائری شهاب‌خا، سید علی، شرح قانون مدنی، ج ۱، تهران، گنج‌دانش، ۱۳۷۶، ص ۴).
۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج‌دانش، ۱۳۷۸، ص ۲۸۵۳.
۳. امامی، پیشین، ص ۱۱۸-۱۱۹.
۴. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، پیشین، ش ۴۱۲۴.

بیان می‌گردد و به علاوه اصطلاحات پیچیده حقوقی در آنها کمتر راه می‌یابد. بر عکس در قوانین ماهوی اصل ایجاز و پر معنا بودن واژه‌های ماده اهمیت بسیار بیشتر دارد و چون سخن از ماهیات حقوقی است، کلام قانونگذار به سنگینی می‌گراید و از این رو کاربرد اصطلاحات در این گونه قوانین فراوان است.

بند بیست و یکم- توجه به تفاوت‌های قوانین امری و تکمیلی

حسب تعریف، قانون امری، قانونی است که متضمن امر یا نهی باشد؛ به این معنا که قانونگذار در این گونه قوانین انجام دادن برخی افعال را نهی می‌کند یا دستور می‌دهد که مردم فعلی را به انجام برسانند.^۱ برای مثال ماده ۴۱۳ قانون تجارت یک قانون امری است که طبق آن: «تاجر باید در ظرف ۳ روز از تاریخ وقفه که در تأدیه قروض یا سایر تعهدات نقدی او حاصل شده است، توقف خود را به دفتر محکمه بدایت محل اقامت خود اظهار نموده، صورت حساب دارایی و کلیه دفاتر تجاری خود را به دفتر محکمه مزبور تسلیم نماید». در مقابل ماده ۹۹ قانون مدنی که می‌گوید: «هیچ کس حق ندارد ناودان خود را به طرف ملک دیگری بگذارد یا آب

باران از بام خود را به بام یا ملک همسایه جاری کند و یا برف بریزد مگر به اذن او»، نظر به نهی از یک عمل دارد.

در نگارش قانون امری همواره از کلمه «باید» استفاده نمی‌شود، بلکه که گاه سایر کلمات مانند «مکلف است»، «ملزم است»، «وظیفه دارد»، «موظف است» به کار می‌رود. در انشای قوانین امری که حالت نهی دارد حسب معمول از «نباید» کمتر استفاده می‌شود، بلکه کلماتی مثل «نمی‌تواند»، «حق ندارد» یا «مجاز نیست» به کار می‌رود. برای مثال ماده ۱۳۲ قانون مدنی که می‌گوید: «کسی نمی‌تواند در ملک خود تصرفی کند که مستلزم ضرر همسایه شود،

۱. امامی، پیشین، ص ۱۲۱-۱۲۰.

مگر تصرفی که به قدر متعارف و برای رفع حاجت یا دفع ضرر از خود باشد»، بدین معنا است که «کسی نباید در ملک خود تصرفی کند که مستلزم تضرر همسایه باشد...».

بند بیست و دوم- پرهیز از تخصیص اکثر

«عام» عبارت است از لفظی که مفهوم و معنای آن تمام افراد و مصادیقش را شامل گردد و بر آنها قابل انطباق و صدق باشد.^۱ برای مثال وقتی قانونگذار می‌گوید: «هر معامله که واقع شده باشد محمول بر صحت آن است، مگر این که فساد آن معلوم شود» (ماده ۲۲۳ ق.م) یا «هیچ کس نمی‌تواند دختر برادر زن یا دختر خواهر زن خود را بگیرد مگر با اجازه زن خود» (ماده ۱۰۴۹ ق.م) حکمی عام را انشا کرده است.

حسب قاعدة «ما من عام الا و قد خُصَّ» به واقع هیچ عامی به معنای واقعی «عام» نیست و به هر حال تخصیص یافته است و از این رو برخی ایراد کرده‌اند که در عالم واقع اساساً مفهوم عام وجود ندارد تا بتوان در خصوص آن سخن گفت؛ اما به هر حال این اصطلاح مسامحتاً پذیرفته شده است.

اصطلاحی که معمولاً در معنا شباهت به عام دارد، «مطلق» است و آن یعنی لفظی که قابل انطباق بر تمام افراد متحدالجنس آن ماهیت یا لفظ باشد. تفاوت عمده عام و مطلق در این است که در عام، فراگیری معنا نتیجه وجود قیده‌های عام مثل «همه»، «هر» و «هیچ» است، اما در مطلق این قیده‌ها وجود ندارد.

بند بیست و سوم- رعایت حریم معنایی مواد قانون

این که حریم معنایی ماده چیست: تعریف دقیق ندارد و نمی‌توان به لحاظ فنی آن را مشخص کرد، اما مثالی این موضوع را روشن می‌کند. اگر مواد قانون دادگاه‌های عام بدون تفکیک در

۱. محمدی، علی، شرح اصول فقه، ج ۱، قم، دارالفکر، ۱۳۷۵، ص ۲۹۹.

پی هم می‌آمد، یا بخشی از مواد آن چنین شد، هر دست‌اندرکار قانون بر آن خرده می‌گرفت که «مواد از هم تفکیک نشده‌اند». برای تفکیک کردن مواد، ملاکی جز تعیین حریم هر ماده به لحاظ مفهومی وجود ندارد، یعنی باید دید که کدام عبارات مفهوم مرتبط دارند و از کجای کلام این ارتباط معنایی دچار شکست می‌شود. در این خصوص آنچه انجام می‌شود دقیقاً کاری است که یک نویسنده مطلع و آگاه در مورد پاراگراف‌بندی مطالب خود انجام می‌دهد؛ یعنی بر حسب ارتباط معنایی جملات، تعدادی از آنها را در یک پاراگراف می‌آورد و بخشی دیگر را از پاراگراف بعد آغاز می‌کند. در متون قانونی نیز قانونگذار باید همین روش را انجام دهد. این که گفته شد ماده قانون به لحاظ حجم، حد و اندازه مشخص ندارد به همین معنا است؛ بدین نحو که حد ماده را معنایی تعیین می‌کند که قانونگذار در پی بیان آن است.

فصل سوم:

آسیب ها و راهکارها

در مرحله تصویب در قوه مقننه

مبحث اول- آسیب‌ها در مرحله تصویب در قوه مقننه

گفتار اول- ابهام واجمال در متن قوانین

ابهام و اجمال^۱ در متن قوانین باعث می‌شود که قضات و مجریان در اجراء و تفسیر قانون با مشکلات عدیده‌ای مواجه گردند و برداشت‌های متعددی از متن قانونی مبهم و مجمل داشته باشند. قانونگذار ایرانی در برخی موارد در تصویب قوانین دقت لازم را نداشته و قوانینی مبهم و مجمل تصویب نموده است که این مسأله منجر به تصویب تفسیر قانون شده است که قوانین تفسیر نشان از میزان ابهام و اجمال در تصویب قانون در قوه مقننه می‌باشد. این ابهام واجمال در قوانین یک روزنه فساد را باز می‌کند و آن این است که هر کسی می‌خواهد کاری انجام دهد قانون را بنا بر سلیقه خود می‌تواند تفسیر و اجراء کند.

گاهی مفردات قانون دارای ابهام نبوده ولی معنای جمله‌ای از جملات آن دارای پیچیدگی است، مانند ماده (۳۱) قانون مجازات اسلامی قدیم که مقرر می‌دارد: «تعلیق اجرای مجازاتی که با حقوق الناس همراه است تأثیری در حقوق الناس نخواهد داشت و حکم مجازات در این موارد با پرداخت خسارت به مدعی خصوصی اجراء خواهد شد.»

با توجه به آن‌که در صدر ماده سخن از تعلیق اجرای مجازات است معلوم نیست مراد از اجرای مجازات در ذیل ماده چیست. اگر منظور مقنن پرداخت خسارت باشد به آن اجرای مجازات نمی‌گویند. لذا برخی از اساتید با تقدیر گرفتن کلماتی این ماده را ناظر به موردی می‌دانند که محکوم علیه از پرداخت خسارت به مدعی خصوصی استنکاف می‌ورزد.

اجمال عبارت از آن است که معنای کلمه‌ای به کلی مبهم نبوده ولی مردد میان دو یا چند چیز باشد، بدین ترتیب اجمال نیز نوعی از ابهام و شکل خفیف‌تر آن است. اموری که موجب اجمال

۱- مردانی، پروانه، همایش یکصدمین سال قانونگذاری (نیازها و چالش‌ها) «خلاصه سخنرانی‌های ایراد شده»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مرداد ۱۳۸۵، ص ۳

کلام می شود فراوان است که در کتب منطق بدان اشاره شده است برای مثال: ماده ۱۹۷ قانون مجازات اسلامی قدیم مقرر می دارد: «سرقت عبارت است از ربودن مال دیگری به طور پنهانی»

در این جا مشخص نیست مراد از کلمه «پنهانی» پنهان بودن از مردم است یا صاحب مال، در بند «الف» ماده ۲۰۶ قانون مذکور که مقرر می دارد «قتل در موارد زیر عمدی است»، آمده است:

الف- مواردی که قاتل با انجام کاری قصد کشتن شخص معین یا فرد یا افرادی غیر معین از يك جمع را دارد خواه آن کار نوعاً کشنده باشد خواه نباشد ولی در عمل سبب قتل شود. در این ماده کلمه «معین» مجمل است، زیرا مشخص نیست هویت معین مراد است یا هدف معین، و بنابر آن که مراد هویت معین باشد قتل های ناشی از اشتباه در تشخیص هویت مجنی علیه مشمول این ماده نشده و عمدی نخواهد بود ولی بنابر آن که مراد هدف معین باشد چنین قتلهایی در زمره قتل عمد قرار خواهد گرفت.

گفتار دوم- غیرحقوقی بودن متون برخی از قوانین

غیرحقوقی بودن متون برخی از قوانین^۱ باعث می شود تا علاوه بر دشوار بودن درک صحیح از قوانین و احیاناً استنباط نادرست از آن، اولاً، نیاز به اصلاحیه و تصویب آرای وحدت رویه افزایش یابد. به طوری که ۴۰۵ مورد اصلاحیه قانون فقط بعد از انقلاب و ۱۴۴۲ مورد رأی وحدت رویه در دیوان عدالت اداری، دیوان عالی کشور و دیوان محاسبات داریم (اصلاحیه ها و الحاقیه ها را محاسبه نکردیم) که هر سه این ها (اصلاحیه ها، الحاقیه ها و آرای وحدت رویه) نشان دهنده درک یا فهم نادرست از قانون است. علاوه بر این، این امر نیز ابزار مناسبی است برای کسانی که قصد استفاده نابه جا از قوانین را دارند؛ برای مثال قانون پیگیری حقوقی-

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۳

سیاسی نقش و دخالت آمریکا و انگلیس در کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ علیه دولت ملی ایران

مصوب ۱۳۹۱/۶/۱۰

گفتار سوم- کثرت عناوین قوانین

قانونگذار ایرانی در هر موردی به صورت مجزا اقدام به قانونگذاری نموده است در صورتی- که این مجزا و مستقل^۱ جایگاهی در قوانین فعلی داشته باشد و نیازی به تصویب قانونی با عنوان جدید نباشد. کثرت قانونگذاری هم مجریان قانون و هم مردم را دچار سردرگمی کرده و در بسیاری از موارد قضات و مجریان به دلیل ناآگاهی از قانون در اجراء دچار اشتباه می شوند. برای مثال در خصوص اصلاح قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و همچنین در خصوص اصلاح قانون مالیاتهای مستقیم و قانون اصلاح موادی از آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی عناوینی متعددی به چشم می خورد.

گفتار چهارم- قانونگذاری تکراری

قانونگذار در برخی موارد بدون توجه به وجود حکم قانونی موجود نسبت به تصویب آن حکم با همان عنوان و محتوا اقدام نموده است که این مسأله منجر به اتلاف وقت از مجلس قانونگذاری^۲ می شود برای مثال قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

گفتار پنجم- قانونگذاری غیرضروری

در بسیاری از موارد برای افرادی خاص قانونگذاری شده است که گاهی عدد منتفعین از این قانون کمتر از انگشتان یک دست بوده است و گاهی برای تأکید در اجرای یک قانون مجدداً قانونگذاری کرده ایم که این قانونگذاری غیرضروری است.^۳ لزومی برای تصویب این قانون

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۳

۲- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۳

۳- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۳

توسط مجلس قانونگذاری نبوده است. برای مثال: قانون پیگیری حقوقی- سیاسی نقش و دخالت آمریکا و انگلیس در کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ علیه دولت ملی ایران، چرا که براساس قوانین بین‌المللی پیگیریها باید انجام شود و لزومی به تصویب چنین قانونی نمی‌باشد.

گفتار ششم- تصویب قوانین غیرقابل اجراء

در بسیاری از موارد امکان اجرای قانون وجود نداشته، ولی همچنان حجم قوانین را متورم کرده‌ایم و این باعث دشواری دسترسی به قانون مورد نیاز می‌گردد و جامعه را در مقابل قانون متجری می‌کند. مضافاً این‌که ابزاری خواهد بود در دست بعضی از مجریان تا به دلخواه خود با تشبث به این قوانین نسبت به اجرای گزینشی آن اقدام کنند. همچنین قوانینی توسط قانونگذاری تصویب می‌شود که با فرهنگ اجتماعی جامعه متعارض بوده و جامعه در اجرای آن مقاومت کرده و آن قانون عملاً اجراء نمی‌شود و آن قانون غیرقابل اجراء^۱ می‌شود. برای مثال قانون ممنوعیت بکارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره با توجه به فرهنگ مردم ایران عملاً غیرقابل اجراء است.

گفتار هفتم- کثرت جلسات قانونگذاری

امروزه شاهد آن هستیم که جلسات قانونگذاری در طول هفته‌کاری مجلس شورای اسلامی سه روز در هفته می‌باشد که زیاد بودن این جلسات در هفته دو اشکال اساسی ایجاد می‌کند دقت نمایندگان در بررسی طرحها و لوایح و پیشنهادهای راجع به آنها را کاهش داده و امکان بررسی تخصصی و دقیق طرحها و لوایح در کمیسیون‌های تخصصی را از نمایندگان می‌گیرد چرا که بررسی طرحها و لوایح در صحن علنی نیازمند گزارش کمیسیون‌های تخصصی در خصوص این طرحها و لوایح است و این مسأله نیازمند سرعت در تهیه گزارشات است که سرعت منجر

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۳

به کاهش کیفیت و دقت در تهیه گزارشات می‌شود. برای مثال: سرعت در تهیه گزارش طرح اصلاح قانون دهیاری‌ها منجر به مسکوت ماندن این طرح در صحن علنی شد. بنابراین کثرت جلسات قانونگذاری^۱ آسیب‌های متعددی به نظام قانونگذاری وارد می‌نماید و بزرگترین آسیب آن است که قوانین دقیق و روشن و جامع و مانع تصویب نخواهد شد.

گفتار هشتم- به چالش کشیدن جلسات علنی توسط نمایندگان

امکان به چالش کشاندن مجلس توسط نمایندگان، از طریق اخطار قانون اساسی، تذکر آیین‌نامه‌ای، مخالفت یا موافقت در کلیات، پیشنهاد حذف کل، پیشنهاد جایگزین کل، پیشنهاد جایگزین جزء، پیشنهاد اصلاح در عبارات مختلف، پیشنهاد حذف جزء یا سطر، پیشنهاد رفع ابهام. آنچه گفته شد برخی ایرادات وارد بر سیستم قانونگذاری است و باید برای آن راهحل بیابیم و این همان چیزی است که به خاطر آن گردهم آمده‌ایم. خوب است بدانید که فقط در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ تعداد ۶۰۰۰ پیشنهاد به کمیسیون‌ها ارسال شد و ۲۵۴۹ فقره به چاپ رسید و ۳۴۷ مورد در مجلس طرح شد و این‌ها به‌جز پیشنهادهای حذفی است که فی‌البداهه همیشه مطرح می‌شود. اگر بخواهیم آیین‌نامه قانونگذاری را رعایت کنیم و رئیس و نواب چیزی که از ناحیه نمایندگان نقض آیین‌نامه تلقی می‌شود، نخواهند اجرا کنند ببینید چه می‌شود.

حال اگر قرار شد ۶۰۰۰ پیشنهاد در مجلس طرح و برای هر کدام ۵ دقیقه پیشنهاددهنده، ۵ دقیقه مخالف، ۵ دقیقه نماینده دولت و ۵ دقیقه مخبر کمیسیون صحبت کند (برای هر پیشنهاد ۲۰ دقیقه)، برای ۶۰۰۰ پیشنهاد، ۱۲۰ هزار دقیقه، یعنی ۲۰۰۰ ساعت صحبت می‌شود و اگر هر روز کاری را برای بررسی بودجه ۸ ساعت در نظر بگیریم، ۳۱۲ روز طول می‌کشد تا لایحه بودجه بررسی و رسیدگی شود که قطعاً با احتساب تعطیلات زمان کم می‌آوریم. بنابراین در اینجا می‌بینیم که رئیس مجلس موظف است به هر طریقی از طرح پیشنهادها جلوگیری نماید.

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۳

توجه به نتیجه پیشنهادها نشان می‌دهد، حدود ۱۱ درصد از این پیشنهادها رأی آورده‌اند.^۱

گفتار نهم- لابی‌گری

اصطلاح «لابی»^۲ ریشه در سنت پارلمانی بریتانیا دارد. «لابی»، اتاقی است در جلوی سالن بحث و شور مجلس عوام که در آنجا اعضا، کسانی را که به دنبال بیان نظرات خود یا متقاعد کردن نمایندگان به موافقت یا مخالفت با اهداف و نظرات خاصی هستند، ملاقات می‌کنند. لابی‌گری شیوه‌ای برای اعمال نفوذ در روند تصمیم‌گیری سیاسی به نفع گروه‌های خاص فشار یا ذی‌نفع است. به عبارت دیگر لابی‌گری، عمل حمایت‌گری شخصی یا خصوصی با هدف اعمال نفوذ بر نهادهای حکومتی است و لابی‌گر شخصی (حقیقی یا حقوقی) است که در ازای دریافت پول درصدد جلب حمایت قانونگذار یا به عبارت کلی‌تر سیاستگذاران یا افکار عمومی بر می‌آید. شرکت‌های بزرگ، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های سیاسی ذی‌نفع عمده و گروه‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی همگی برای پیشبرد اهداف و منافع خود لابی‌گران حرفه‌ای را به‌عنوان واسطه به کار می‌گیرند. بر این اساس می‌توان لابی‌گری را تلاش عامدانه برای اعمال نفوذ بر تصمیمات سیاسی از طریق اشکال مختلف حمایت نزد سیاستگذاران از طرف افراد، سازمان‌ها یا گروه‌های دیگر تعریف کرد.

لابی‌گران ابزارها و شیوه‌های مختلفی را برای پیشی گرفتن از رقیب یا رقبا برای ایجاد مجاری ارتباطی و حصول به اهداف و منافع کارفرمایان خود به کار می‌گیرند؛ تاکتیک‌هایی از قبیل تماس یا دسترسی فوری به قانونگذاران یا اعضای قوه مجریه یا نزدیکان‌شان، تبادل اطلاعات با آن‌ها و اعمال نفوذ یا در مواردی اعمال فشار که در اثر آن ممکن است تصمیماتی

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

۲-رنجبر، احمد، نقش لابی‌گری در فرایند قانونگذاری و امکان قانونمند کردن آن، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۸۵، ص ۲

اتخاذ شود که در نهایت فقط به نفع اشخاص و گروه‌های اصلی ذی‌نفع، کل جامعه یا گروه‌ها و جوامع محلی، ملی یا بین‌المللی باشد.

لابی‌گران با تکیه بر شهرت شخصی، روابط دوستانه یا حتی تطمیع مالی، خواسته‌های خود را پیش می‌برند و البته طبیعی است که صاحبان سرمایه از امکانات بیش‌تری برای لابی‌گری برخوردارند؛ هر چند وجود جامعه مدنی مستحکم و ریشه‌دار و فعالیت تشکلی‌ها و نهادهای مدنی مختلف، فضا را برای مؤسسات غیرانتفاعی از قبیل سازمان‌های حامی محیط زیست یا مؤسسات خیریه و مذهبی یکسره مسدود نمی‌کند. اما به هر روی همواره این خطر وجود دارد که نهادهای قدرتمند مالی و شرکت‌های چندملیتی با استفاده از امکانات مالی خود، دموکراسی را به سمت اهداف خود منحرف سازند.^۱

لابی‌گران بر اساس درجه نفوذشان سنجیده می‌شوند و سطح نفوذ لابی‌گر در فرایند قانونگذاری نیز اغلب متناسب با منابع وی یعنی پول و وقتی است که هزینه می‌کند. به دلیل همین ترس از نفوذ ناروای صاحبان ثروت است که لابی‌گری که از پیامدها و لوازم حق دادخواهی شمرده می‌شود، در برخی کشورها، به ویژه کشورهایی که آن را به عنوان جزئی از فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری پذیرفته‌اند، موضوع قانونگذاری واقع شده است. اما مقررات مصوب در بهترین حالت فاقد ضمانت اجرایی مناسب بوده و همین امر مانع از تحقق اهداف مطلوب این‌گونه مقررات شده است. این‌که آیا محدود کردن یا قانونمند کردن نقش و فعالیت گروه‌های ذی‌نفع که در بسیاری موارد به شکل گروه‌های فشار عمل می‌کنند، در فرایند قانونگذاری تا چه اندازه واقع‌گرایانه است، موضوعی است که باید سنجیده شود.^۲

گفتار دهم- امور اجرایی حوزه انتخابیه

۱. راجع به تعریف و مفهوم لابی به عنوان نمونه ر.ک. به:

<http://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying>.
<http://www.answers.com/topic/Lobbying>.

۲-- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۱۷

یکی از مسائل مهمی که منجر به هدر رفتن وقت مقید نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی می‌شود، رسیدگی به مشکلات موکلانشان در حوزه انتخابیه می‌باشد، بسیاری از مردم از نماینده مجلس شورای اسلامی انتظار دارند مشکلات مرتبط و غیرمرتبط با اختیارات نماینده توسط وی حل و فصل شود. این‌گونه پاسخ به مشکلات منجر به اتلاف فرصت نماینده در انجام وظیفه اصلی خود که قانونگذاری و نظارت است، می‌شود. مردم هر حوزه انتخابیه انتظار دارد دعاوی حقوقی فی‌مابین آنها نیز با وساطت نماینده حل و فصل شد در صورتی که امر رسیدگی قضائی خارج از حیطه اختیارات نماینده مجلس شورای اسلامی است.

گفتار یازدهم- عدم تخصص نمایندگان در حوزه قانونگذاری

متأسفانه درخصوص تخصص نمایندگان در حوزه قانونگذاری دو ایراد اساسی وجود دارد؛ اولاً: ساختار قانون ایران در خصوص انتخابات به‌نحوی است که می‌تواند این امکان را ایجاد نماید که تمامی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دارای یک تخصص علمی باشند مثلاً همگی ۲۹۰ نفر نماینده مجلس شورای اسلامی پزشک باشند و .. این مسأله منجر به این مشکل می‌شود که در خصوص برخی موارد تخصصی هیچ نماینده متخصص در آن حوزه در مجلس شورای اسلامی حضور نداشته باشد و ثانیاً: بر فرض اینکه نمایندگان با تخصص‌های متنوع وارد مجلس شوند، یکی از معضلات ساختار قانونگذاری این است که برخی از نمایندگان با نحوه و آیین‌نگارش قانون کاملاً بیگانه و ناآشنا هستند و این مسأله منجر به تقدیم طرح‌ها و لوایح می‌شود در آنها اصول نگارش قانونی رعایت نشده و فرصت کارشناسی مجلس در رفع اشکالات شکلی به هدر می‌رود و از محتوا غافل می‌شود و همچنین امکانات و هزینه‌های بسیار و فرصت زمانی طولانی در جهت آشنا کردن نمایندگان با نحوه نگارش قانون صرف می‌شود. همه موارد فوق‌الذکر منجر به کاهش دقت و کیفیت در تدوین و تصویب قوانین می‌گردد.

گفتار دوازدهم- فقدان برنامه عملی مجلس

متأسفانه مجلس فاقد برنامه بلندمدت مانند سند چشم‌انداز می‌باشد همچنین فاقد برنامه میان‌مدت پنج‌ساله می‌باشد با این‌که برنامه پنج‌ساله توسعه کشور را تصویب می‌کند ولی خود فاقد چنین برنامه‌ای است حتی فاقد برنامه یک‌ساله است. در حالی که مرکز پژوهش‌های مجلس می‌تواند براساس سند چشم‌انداز بیست ساله و برنامه‌های پنج‌ساله برنامه مخصوصی را برای مجلس تدوین نموده به تصویب نمایندگان برساند تا مجلس بداند در طی هر دوره چه مسیری را باید طی کند و در پایان هر دوره بتواند براساس شاخص‌های تعیین شده میزان پیشرفت خود را اندازه‌گیری نماید. برنامه تعیین می‌کند مجلس به چه طرح‌ها و لوایح بپردازد تا در پایان چهار سال به هدف مشخص رسیده باشد.

گفتار سیزدهم- فقدان مرکز نظرسنجی مجلس

از آنجا که مجلس مهم‌ترین قوه تأثیرگذار در مهندسی و ساختمان فرهنگی و اجتماعی کشور است باید دارای یک مرکز نظرسنجی قوی و علمی باشد تا بازتاب مصوبات و رفتار نمایندگان را در کشور ارزیابی و اندازه‌گیری نموده به نمایندگان منعکس نماید تا نمایندگان براساس واقعیات تصمیم‌گیری نمایند، اما متأسفانه فقدان چنین مرکزی بازخورد مصوبات قانونی مجلس را در سطح جامعه از لحاظ فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و ... به نمایندگان منعکس نخواهد کرد.

گفتار چهاردهم- تنقیح نشدن قوانین

یکی از معضلات کشور که در دادگاه‌ها و تصویب قوانین جدید نمود بیش‌تری دارد عدم تنقیح قوانین است؛ زیرا از صدر مشروطه تاکنون به تدریج قوانینی به تصویب رسیده و قوانین سابق را اصلاح یا تکمیل یا نسخ کرده است که فهم ناسخ و منسوخ و قانون حاکم خود یک تخصص در مجموعه قوانین کشور را می‌طلبد. لذا در اجراء دچار تعارض و اختلاف و ... می‌شود. این مهم بر عهده مجلس است که با کار مفید و کارشناسی شده کلیه قوانین در هر موضوع را تنقیح و بهینه و بروز نمایند و به جامعه ارائه دهند تا گره بسیاری از مشکلات مردم در محاکم قضائی در پرداخت مالیات و در سایر اقدامات اجرائی، گشوده شود.

عدم تنقیح قوانین منجر به بروز مشکلاتی در زمینه قانونگذاری می‌گردد از جمله اینکه طراحان یک طرح ممکن است بدون توجه به اصلاحات بعدی یک قانون، همان قانون اولی را اصلاح نمایند چرا که از اصلاحات بعدی در یک مجموعه منقح مطلع نمی‌شوند.

گفتار پانزدهم- وابستگی نمایندگان به گروه‌های سیاسی

از مهم‌ترین تهدیدات مجلس وابستگی نمایندگان به قوه مجریه و دستگاه‌های مربوطه می‌باشد. در این صورت است که نماینده استقلال رأی خود را از دست داده و نمی‌تواند به موقع به مسئولان اجرائی تذکر دهد یا از آن‌ها سؤال کند یا آن‌ها را استیضاح نماید یا طرح و لایحه مناسبی را تصویب کند یا به یک وزیر رأی اعتماد بدهد یا ندهد. زیرا اگر از لحاظ امکانات یا حمایت سیاسی از جانب قوه مجریه تأمین شده باشد چنین خطائی بروز می‌کند و حتی اگر برگه استیضاح از وزیر را امضاء نموده باشد آن را پس می‌گیرد.

بدین منظور باید نمایندگان مجلس در حقوق و مزایا و امکانات مورد نیاز مانند مسکن و وسیله ارتباطی و نقلیه و سفرهای داخلی و خارجی کاملاً مستقل باشند.

گفتار شانزدهم- رسیدگی به قوانین مهم و پایه براساس اصل (۸۵)

یکی از مواردی که اخیراً در قانونگذاری رخ می‌دهد این است که بررسی و تصویب قوانین مهم و پایه و اساسی کشور براساس اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی به کمیسیونهای تخصصی مجلس شورای اسلامی واگذار می‌شود. عدم رسیدگی به این قوانین مهم و اساسی در صحن علنی مجلس دقت و تعمق در قانونگذاری را کاهش می‌دهد چرا که در کمیسیونهای تخصصی ممکن است با نکته نظر پانزده نفر از نمایندگان مجلس یک قانون مهم و اساسی تصویب شود که در این نوع قانونگذاری تمامی جوانب دیده نشده و تمامی نمایندگان امکان پیشنهاد دادن در این خصوص را ندارند. بنابراین قانون با قوت تصویب نمی‌شود از جمله این قوانین مهم و اساسی می‌توان به قانون مجازات اسلامی و قانون تجارت و که قوانین مادر و پایه‌ای می‌باشند اشاره نمود.

مبحث دوم- راهکارها در مرحله تصویب در قوه مقننه

حال که آسیب‌ها در مرحله تصویب قوانین در قوه مقننه را شناختیم، برای رفع این آسیب‌ها باید چه اقداماتی را انجام داد و چه راهکارهایی برای رفع آسیب‌های مذکور باید ارائه نمود تا قانونگذاری با دقت و قوت کامل انجام شده و یک قانون جامع و مانع و صریح و روشن در قوه مقننه به تصویب برسد. برخی از راهکارهایی که برای جلوگیری از این آسیب‌ها می‌توان ارائه نمود موارد ذیل است:

گفتار اول- تجدید نظر در بررسی طرحها و لوایح در مجلس قبل از اعلام وصول

به نظر می‌رسد شرایط فعلی به شرحی که گذشت وضع مناسبی ندارد و باید برای رفع ابهام و اجمال در متن قوانین و جلوگیری از تصویب قوانین غیرقابل اجراء و غیرضروری و تکراری و جلوگیری از کثرت عناوین قوانین و تصویب غیرحقوقی متون قوانین قبل از اعلام وصول طرحها و لوایح باید سازوکاری فراهم کرد تا قبل از ورود به مجلس بسیاری از نواقص طرحها و لوایح برطرف شده باشد. به مراحل زیر می‌توان به عنوان يك ضرورت اشاره کرد:

۱. تشخیص و ضرورت وضع قانون در مورد تقاضا.

۲. قرار گرفتن طرح و لایحه در جایگاه مناسب.

ما می‌توانیم تعداد مجموعه قوانین را به شدت کاهش دهیم که در حال حاضر می‌گویند ۱۷۰۰ مورد است. در بسیاری از موارد که قانون مستقل وضع می‌شود سابقه قبلی دارد و می‌تواند به عنوان اصلاح یا الحاق به قانون قبلی مطرح شود تا دسترسی به آن آسان باشد.

۳. استفاده از نظر کارشناسان در استفاده از الفاظ و عبارات طرحها و لوایح.

۴. توجه به آثار و عوارض وضع قانون در مورد تقاضا.

۵. استفاده نکردن از عبارات غیرمأنوس، غیرحقوقی و حتی خارجی و توجه کردن به آثار و نتایج جانبی آن که مشکلات جدی ایجاد می‌کند، باید به آن توجه شود.^۱

گفتار دوم- افزایش نقش کمیسیونها در تصویب طرحها و لوایح

در مسیر بررسی و تصویب طرحها و لوایح در مجلس شورای اسلامی عواملی از جمله کثرت جلسات قانونگذاری و یا فوریت طرحها و لوایح باعث می‌شود نقش کمیسیونهای تخصصی در این مسیر کم‌رنگ شده است و فرصت زمان کافی برای بررسی طرحها و لوایح از دید تخصصی نخواهند داشت. لذا، برای اینکه آسیب‌های ناشی از کثرت جلسات قانونگذاری را از بین برود و قوانینی جامع و مانع به تصویب برسد باید میزان جلسات کمیسیونهای تخصصی را افزایش داده و از کارشناسان زبده در این کمیسیونها استفاده کرد و تقویت کمیسیونهای تخصصی یک فایده اساسی دیگر نیز دارد و آن این است که هرچه کمیسیونهای تخصصی تقویت شوند، قوانین آزمایشی که براساس اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی به تصویب می‌رسند، با قوت و دقت تصویب خواهند شد و قوانین جامع و مانع و صریح و روشنی تصویب خواهد شد. بنابراین افزایش نقش کمیسیونها در تصویب طرحها و لوایح^۲ یکی از راههای کاهش آسیب‌های حوزه قانونگذاری است.

گفتار سوم- استفاده بیشتر از نظر کارشناسان متخصص در موضوع قانونگذاری

با توجه به اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی در همه حوزه‌ها متخصص نبوده و قانونگذاری در برخی از حوزه‌های تخصصی نیازمند بررسی کارشناسی جدی می‌باشد، باید کمیسیونهای تخصصی در بررسی طرحها و لوایح از نظر کارشناسان متخصص در حوزه

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

۲- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

موضوع بررسی استفاده نمایند که از جمله این کارشناسان، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کارشناسان دستگاه‌های اجرائی می‌باشد ولی استفاده از کارشناسان محدود به این موارد نگردد و لازم است کمیسیون‌های تخصصی مشاوران متخصص با حوزه‌های مرتبط از دانشگاه‌ها جذب کنند و در صورت امکان مشاورانی در مجلس حضور داشته باشند که طرح‌ها و لوایح تخصصی را قبل از تقدیم به مجلس بررسی نمایند.

بنابراین، استفاده بیشتر از نظر کارشناسان متخصص در موضوع قانونگذاری^۱ یکی از نیازهای مبرم در قوه مقننه است که باید به صورت جدی مورد توجه قرار گیرد.

گفتار چهارم- رسیدگی دقیق به کلیه پیشنهادهای نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی

یکی از راه‌های کمک به حوزه قانونگذاری و جلوگیری از آسیب‌های مطرح در این حوزه ایجاد فضا و زمان کافی برای ارائه پیشنهاد توسط نمایندگان به کمیسیون‌های بررسی کننده طرح‌ها و لوایح و بررسی پیشنهادهای ارائه شده با حضور پیشنهاد دهندگان می‌باشد. چرا که اگر فضای کافی برای ارائه و بررسی پیشنهادها در کمیسیون‌های تخصصی ایجاد شود دو اتفاق خوب در حوزه قانونگذاری رخ می‌دهد. اولاً، بررسی پیشنهاد نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی و تصویب گزارش کمیسیون‌ها راجع به طرح‌ها و لوایح با توجه به این پیشنهادها مانع مطرح شدن این پیشنهادها در زمان بررسی گزارش در صحن علنی می‌شود که نتیجه آن سرعت در رسیدگی خواهد بود و ثانیاً: توجه به پیشنهادهای نمایندگان به غنای گزارش ارائه شده به صحن علنی کمک می‌نماید. نتیجه اینکه ایجاد فضا و زمان کافی برای ارائه و بررسی پیشنهاد نمایندگان یکی از ضروریات حوزه قانونگذاری است و از تصویب قانون‌های سطحی جلوگیری می‌نماید.^۲

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

۲- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

گفتار پنجم – کاهش پیشنهادهای نمایندگان در صحن علنی مجلس

باید راهی پیدا کرد که کمیسیون‌ها با صرف وقت بیش‌تر به‌طور دقیق به مفاد طرح‌ها و لوایح و پیشنهادهای نمایندگان رسیدگی نمایند تا اگر قابل قبول است تصویب و اگر نیست از پیگیری آن در مجلس صرف‌نظر شود و در این زمینه برای پیشنهادها در مجلس می‌توان محدودیت‌هایی از قبیل تعداد اعضا یا تعداد رأی در کمیسیون پیش‌بینی کرد.

کاهش تعداد پیشنهادهای نمایندگان در صحن علنی مجلس^۱ هم فضا را برای دقت نمایندگان در بررسی گزارش کمیسیونهای تخصص ایجاد نموده و فایده مهم‌تر این است که مدت زمان رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در جلسات علنی کاهش می‌یابد که این کاهش مدت به کاهش تعداد جلسات قانونگذاری می‌انجامد.

گفتار ششم- تقویت جایگاه اصل (۸۵) قانون اساسی از طرف کمیسیونها

با استفاده از اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی و تقویت جایگاه این اصل^۲ در کمیسیونهای تخصصی، برخی از قوانینی را که قانونگذار نتیجه آنرا در اجراء نمی‌تواند پیش‌بینی کند یا خواهان تسریع در تصویب آنها است، می‌توان به صورت آزمایشی تصویب نمود و با استفاده بیشتر از نظر کارشناسان در کمیسیونهای تخصصی و دقت بیشتر در خصوص طرح‌ها و لوایحی که براساس اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی به تصویب می‌رسند، قوانین آزمایشی را تصویب نمود که جامع‌تر و مانع‌تر بوده و دارای نقایص کمتری باشند و چنانچه این قبیل قوانین پس از طی دوران آزمایشی یا ضمن آن فاقد نقص تشخیص داده شوند به موجب مصوبه مجلس دائمی بودن آن اعلام شود و اگر نقص داشت فقط نواقص آن مورد بررسی قرار گیرد.

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

۲- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

گفتار هفتم- کاهش تعداد جلسات علنی مجلس

هیأت رئیسه مجلس با اولویت دادن به طرحها و لوایحی با توجه به اهمیت و میزان دقت کمیسیونهای تخصصی در تهیه گزارش می‌تواند ترتیبی اتخاذ نماید که قوانین مجلس بیش‌تر مفید به حال جامعه باشد و مدیریت جلسات مجلس و جلوگیری از اخطارهای غیر مرتبط و پیشنهادهای بی‌ارتباط با موضوع مورد رسیدگی، مدت زمان جلسات علنی را کاهش دهد و نتیجه کاهش چشمگیر جلسات مجلس ایجاد فرصت و زمان کافی برای نمایندگان جهت دقت و بررسی در خصوص طرحها و لوایح در کمیسیونهای تخصصی و مطالعه و بررسی و تهیه پیشنهاد درخصوص این طرحها و لوایح خواهد بود.^۱

گفتار هشتم- رعایت اصول ناظر بر لابی‌گری

به طور کلی اگر اصول ناظر به لابی‌گری در مرحله تدوین و تصویب قوانین رعایت نشود لابی‌گری به قانونگذاری آسیب شدیدی وارد می‌کند بنابراین به اصول ناظر به لابی‌گری در مباحث زیر می‌پردازیم.

از آن‌جا که هدف لابی‌گری اعمال نفوذ بر تصمیم‌گیری‌های عمومی است، لابی‌گران باید بدانند که مسئولیت‌هایشان متفاوت با مسئولیت‌های یک حامی یا مدافع در یک منازعه شخصی میان دو مخالف سیاسی یا دو طرف دعوا در رسیدگی‌های قضائی است. به عبارت دیگر لابی‌گری بنا به ماهیت خود، برای تأثیرگذاری بر کسانی انجام می‌گیرد که تصمیمات و نظرات‌شان پیامدهای سیاسی و اجتماعی فراوانی به دنبال دارد. از این رو لابی‌گران باید در استدلال‌هایشان در مخالفت یا موافقت با تصمیمی یا طرح یا لایحه‌ای همواره پیامدهای

۱- مردانی، پروانه، پیشین، ص ۴

مواضع‌شان را برای خیر و رفاه جامعه بسنجند و طرفین یعنی سیاستگذاران و کارفرمایان خود را از آثار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی اهداف و نظرات مورد تعقیب، آگاه سازند.^۱

بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی ابتدا باید به خیر همگانی اهمیت داده و در مرحله بعدی در بررسی طرحها و لوایح به نظرات لابی‌گران توجه نمایند.

مرحله اول فرایند لابی‌گری، گفتگو و مذاکره میان اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع و لابی‌گر به عنوان واسطه است. حداقل این است که لابی‌گر باید کارفرمای ذی‌نفع خود را از آثار بالقوه زیان‌بار اهداف مورد تعقیب، بر منافع و شهرت شخصی وی یا زیان آن برای خیر همگانی و نیازها و علایق مشروع طبقات پایین آگاه سازد و برای اندیشیدن فرصت کافی در اختیار وی قرار دهد. اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع نیز باید برای پیشبرد اهداف خود از مراجعه به لابی‌گران بد سابقه و دارای سوء شهرت بپرهیزند.^۲

بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی در زمان بررسی طرحها و لوایح و تهیه طرحها جهت تقدیم به مجلس شورای اسلامی باید تمامی آثار و جوانب طرحها و لوایحی که در مسیر حمایت از منافع گروهی خاص تنظیم و تصویب می‌گردد را بررسی نمایند. ضمناً به اطلاعات ارائه شده توسط هر شخصی اهمیت نداده و درستکاری و قابل اطمینان بودن آن شخص را مورد توجه قرار دهند.

گفتگوی لابی‌گر و سیاستگذاران مرحله بسیار حساسی در لابی‌گری است. لابی‌گر باید بتواند از قابلیت‌های خود برای اقناع سیاستگذاران استفاده کند. لابی‌گر درستکار و مطلع سعی می‌کند با آگاه کردن سیاستگذاران از اشخاص و گروه‌های واقعی ذی‌نفع در موضوع (کارفرما)، اطلاعات صحیحی راجع به اصل موضوع و تبعات مثبت و منفی آن در اختیار سیاستگذاران

قرار دهد.^۳

-
- ۱- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۵
 - ۲- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۵
 - ۳- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۶

بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مرحله بررسی طرحها و لوایح و تدوین و تصویب قوانین، به بررسی اصل موضوع و تبعات مثبت و منفی مصوبات توجه نموده و از افراد لابی‌گری که پی‌گیر تصویب این قوانین می‌باشند، بخواهند تمامی زوایای مثبت و منفی ناشی از این مصوبات را برای آنها بازگو نمایند تا در تصمیم‌گیری دچار لغزش نشوند.

گفته شد که لابی‌گر علاوه بر تعهد در برابر کشور، در مقابل کارفرما یا اصیل ذی‌نفع نیز متعهد است. این تعهدات به علاوه تعهد در برابر وجدان، ایجاب می‌کند که لابی‌گر از پذیرش همزمان تعهد در مقابل اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع گوناگون که منافع ناسازگاری با یکدیگر دارند، خودداری کند. به عبارت دیگر در انجام حرفه خویش از بروز تعارض منافع در نمایندگی و دفاع از مواضع گوناگون جلوگیری کند.^۱

دموکراسی ایجاب می‌کند که سیاستگذاران، رسانه‌های ارتباطی و افکار عمومی واقعاً بدانند که چه کسانی از چه خطمشی حمایت می‌کنند. لابی‌گران ممکن است از رسانه‌های عمومی برای تأثیر بر سیاستگذاران و افکار عمومی استفاده کنند، اما در این کار باید از اظهارات خلاف واقع پرهیز کنند و راجع به اشخاص و گروه‌های واقعی ذی‌نفع دروغ نگویند؛ هر چند لزومی هم به افشای هویت آنها وجود ندارد.^۲

این مسائل از مهم‌ترین موضوعاتی است که در بحث‌های مربوط به لابی‌گری به صورت مستقیم یا غیرمستقیم مورد توجه قرار می‌گیرد یا به عبارت دیگر، مباحث مربوط به لابی‌گری به‌شکل مستقیم یا غیرمستقیم دست‌کم با یکی از موضوعات برشمرده شده بالا در ارتباط است.^۳

۱- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۶
۲- ر.ک. به:

Principles for the ethical conduct of Lobbying: "The Woodstock Principles". [on line].
<http://www.georgetown.edu/centers/Woodstock/Programs/Woodstock-Principles.htm>

۳- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۶

گفتار نهم – تنقیح قوانین

تنقیح قوانین در کشور ما عمری همپای قانون دارد. وجود قوانین متعدد در موضوعات واحد، ضرورت پیراستن مقررات را از مواد زائد و منسوخه و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و تغایر با سایر قوانین و مقررات را ایجاب می کند. اگر شما نیز بدانید که در کشور ما در زمینه تملک املاک و اراضی مردم برای اجرای برنامه های عمرانی و عمومی وزارتخانه ها، موسسات، شرکت های دولتی، شهرداریها و... حداقل ۱۰۹ قانون وجود دارد، حتما بر ضرورت تنقیح قوانین تاکید خواهید کرد.

این اصطلاح اولین بار در سال ۱۲۸۵ در نظام نامه داخلی دارالشورای ملی مطرح شد که در آنجا به معنای بررسی و انتخاب مطلب احسن در موضوعات مورد بحث در مجلس بود. نخستین چاره اندیشی ها برای امر تنقیح قوانین در ایران به سال ۱۳۴۳ بازمی گردد. تنقیح قوانین را باید تطبیق دو قانون با احکام مختلف و موضوع واحد از جهت کشف تعارض یا عام و خاص میان آن دو و خارج کردن حکم منسوخ و اعلام حکم معتبر به وسیله مرجع صالح قانونی دانست.

تأثیر «تنقیح قوانین» در جلوگیری از تصویب قوانین موازی بیشتر است. تنقیح قوانین، مصوبات مجلس را از وجود قوانین مشابه و مغایر پاک می کند.

براساس قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور بیست و پنج خردادماه یک هزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی و اصلاحاتی بعدی آن تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی است. که اعمال و وظایف این معاونت شامل حیطه اختیارات تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی باشد^۱ و کلیه دستگاه های حکومتی که مقررات وضع می کنند از قبیل هیأت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه هایی که مقررات آنها لزوم

۱- ماده (۱) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی

اجراء دارد، موظفند تمام مصوبات خود را جهت اعمال اين قانون به مجلس شوراي اسلامي ارسال نمايند. اما مجلس خبرگان، مجمع تشخيص مصلحت نظام، شوراي عالي امنيت ملي و شوراي نگهبان از شمول اين ماده مستثنی می‌باشند.^۱

براساس ماده ۳ قانون مذکور وظايف معاونت قوانين مجلس شورای اسلامي در امور تنقيح به شرح زیر است:

۱- تنقيح کليه قوانين کشور و اعلام قوانين معتبر و حاکم از راههاي زیر:

۱-۱- جمع آوري و تفکيک و طبقه بندي موضوعی قوانين کشور و تهيه و تنظيم فهرست هاي موضوعی؛ تاريخی و ساير موارد.

۱-۲- تشخيص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصويب کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۳- تشخيص مقرراتی که موضوع آنها منتفی شده است و اعلام آنها به مرجع تصويب کننده جهت اقدام قانونی.

۱-۴- تهيه پيشنهاد جهت نسخ قوانينی که موضوع آنها منتفی يا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیأت رئیسه مجلس جهت طی مراحل قانونی.

۱-۵- شناسایی موارد نسخ صريح شخصی و اعمال آنها در مجموعه هاي تنقيح شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار.

۱-۶- اعلام قوانين و مقررات مغاير با سياستهاي کلی نظام که توسط مقام معظم رهبري ابلاغ شده يا می‌شود به مجمع تشخيص مصلحت نظام و هیأت رئیسه مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.

۱-۷- تهيه شناسنامه براي کليه قوانين و مقررات کشور.

۱- ماده (۲) قانون تدوين و تنقيح قوانين و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شوراي اسلامي

تبصره- کلیه دستگاههای موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و قوه قضائیه به استثناء مراجع مذکور در تبصره ماده (۲) این قانون موظفند اقدامات زیر را درخصوص تنقیح قوانین و مقررات انجام دهند:

الف - تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح نمایند و توسط بالاترین مقام دستگاه خود قوانین معتبر، منسوخ صریح وضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتهی شده را به تفکیک و با ذکر دلایل آن به معاونت ارائه نمایند.

ب - تا پایان مهرماه ۱۳۹۰ قوانین مربوط به حوزه فعالیت خود را که با سیاستهای کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری مغایر است با ذکر دلایل به معاونت اعلام نمایند.

ج - با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری تا پایان اسفند ۱۳۹۰ کلیه تصویبنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و به طور کلی مقررات مربوط به خود را تنقیح نمایند و با شناسایی موارد نسخ صریح، آنها را از مجموعه مقررات حذف و موارد نسخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتهی شده را مشخص و برای تنقیح به مراجع تصویب کننده ارسال کنند.

د - کلیه دستگاههای مشمول این تبصره موظف به همکاری با معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی برای تنقیح قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود می باشند و نیز معاونت ودستگاههای مشمول می توانند برای تنقیح قوانین و مقررات از ظرفیت کارشناسی دستگاههای اجرائی و قضائی و همچنین اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی با تمایل آنها استفاده کنند.

۲- پاسخ به استعلامات هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی؛ نمایندگان؛ دولت و شورای عالی استانها.

تبصره - مهلت پاسخ به استعلامات در مورد طرحها و لوایح دو فوریتی بیست و چهار ساعت و یک فوریتی چهل و هشت ساعت و در موارد عادی یک هفته خواهدبود.

۳- تدوین شیوه نامه نگارش طرحها و لوایح براساس چهارچوبهای علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف جهت استفاده قانونی دستگاههای حکومتی به گونه ای که تغییر در مراد مقنن نباشد.

۴- انتشار مجموعه های تنقیح شده موضوعی تخصصی به صورت کتب و نسخ الکترونیکی.

۵- ویراستاری مصوبات مجلس و کمیسیونها قبل از تصویب نهایی بدون تغییر در مراد مقنن

برابر

آئین نامه داخلی مجلس.

۶- اطلاع رسانی قوانین.

۷- شناسه گذاری (کدگذاری) قوانین و اصلاح فصول و شماره مواد آن بدون تغییر در متن آن

بعد

از اقدامات تنقیحی.

۸- ارائه مشاوره حقوقی و تقنینی به رئیس؛ اعضاء هیأت رئیسه؛ کمیسیونها و نمایندگان مجلس^۱.

و براساس ماده ۴ این قانون نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استانها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص امور زیر از معاونت استعلام می نمایند این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرحها و لوایح نخواهد شد:

۱- وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی.

۲- انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین.

۳- لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده.

۴- انطباق طرح و لایحه با آئین نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم انداز؛ سیاستهای

کلی

۱- ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی

نظام و اسناد بالادستی.

تبصره ۱- نظر معاونت در مورد طرحها و لوایح به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.

تبصره ۲- چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد هیأت رئیسه نظر معاونت را استعلام می‌نماید.^۱

و معاونت موظف است حداکثر یک سال پس از اجرائی شدن هر قانون گزارشی از نحوه اجراء و موارد ابهام، اجمال، تعارض، نقص و هرگونه ایراد اجرائی آن را به رئیس مجلس؛ دولت، شورای عالی تنقیح و

کمیسیونهای ذی ربط مجلس تقدیم و پیشنهاد اصلاحی لازم برای رفع نقایص یادشده جهت اقدامات قانونی ارائه نماید.^۲

و به منظور اطلاع رسانی عمومی درباره آخرین قوانین و مقررات مصوب، پایگاه اطلاع رسانی در مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود این معاونت موظف است در اسرع وقت اقدام به انتشار قوانین از طریق پایگاه اطلاع رسانی مجلس نماید.^۳

همچنین به منظور اجراء صحیح این قانون شورای عالی تنقیح قوانین مرکب از اشخاص زیر تشکیل می‌گردد:

الف رئیس مجلس شورای اسلامی به عنوان رئیس.

ب معاون حقوقی رئیس جمهور.

ج یکی از معاونان رئیس قوه قضائیه.

د معاونان قوانین و نظارت مجلس.

-
- ۱- ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی
۲- ماده (۵) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی
۳- ماده (۷) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی

دبیرخانه شورا بر عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی می‌باشد. تصمیمات شورا جنبه مشورتی برای رئیس مجلس خواهد داشت^۱.

گفتار دهم- پژوهش بی‌طرفانه و سنجیده در مورد قوانین

پژوهش قانونگذاری درست، از چند طریق به دموکراسی پویاتر کمک می‌کند.

۱. پژوهش قانونگذاری به فرایند سیاسی کثرت‌گرایانه^۲ بیشتر کمک می‌کند.

این فرایند می‌تواند با افزودن بازیگران مهم دیگری به بازی قانونگذاری و با ارتقای سهم قوه مقننه، بازده نهایی را در دست آنان قرار دهد. این وضعیت خصوصاً در فرهنگ‌هایی مصداق دارد که سیاست‌های قوه مجریه مسلط است و قوه مقننه جایگاه و قدرت پیشین خود را از دست داده است. به دلایل مختلف، دستگاه قوه مجریه در بیشتر کشورها تمایل به انحصار عملی قدرت دارد. این تمایل با افزایش اعتماد ما به کارشناسان حقوقی و جهانی‌سازی اقتصاد، نقش محوری قوه مجریه در امور خارجه، و نقش رسانه‌های گروهی در شکل‌دهی افکار عمومی تشدید می‌شود؛ عرصه‌ای که در آن قوه مجریه مزیت روشنی بر آرای پراکنده قوه مقننه دارد.

قوه مقننه با مجهز شدن به قدرتی که دانش به ارمغان می‌آورد، می‌تواند به طور نسبی از انحصارسازی قدرت در قوه مجریه ممانعت کند.

۲. پژوهش قانونگذاری درست، تصمیم‌سازی را بهبود می‌بخشد و مشروعیت قوه مقننه را ارتقا می‌دهد.

برای مشروعیت قوه مقننه و کارکردهای آن لازم است که مردم پی ببرند، همچنان که ارزشها و منافع همسنگ‌اند، اساس فعالیت‌های آنها بر واقعیات و تحلیلهای قابل اعتماد بنا شده است؛ ما دریافتیم که قوه مقننه باید از هنر برقراری توازن میان ارزشها و منافع متعارض در جامعه

۱- ماده (۸) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی

2 . pluralistic

برخوردار باشد. یکی از کارکردهای اساسی قوه مقننه، رفع تعارضها در جامعه از طریق فرایندهای مسالمت‌آمیز و توافقی است. در حالی‌که ما متهم به داشتن قوه مقننه فن‌سالاری (تکنوکرات) هستیم که توجه خود را فقط به اطلاعات و تحلیل معطوف کرده‌ایم، باید امیدوار باشیم که با ایجاد توازن و آشتی میان ارزشها و منافع رقیب در جامعه، راهی را در پیش بگیریم که قوه مقننه در حل مسائل از دانش و بررسی برای رسیدن به تأثیر بیشتر نسبت به روشهای کم‌اثرتر استفاده کند.

۳. پژوهش قانونگذاری درست، مردم بیشتری را در جامعه تشویق می‌کند تا نظرهای موثری در ساخت تصمیم‌های مربوط به حکومتشان ارائه کنند و این باعث افزایش دموکراسی میشود. این مهم را می‌توان با مقایسه منطقی زیر نشان داد: نخست، پژوهش درست، اثربخشی قوه مقننه را افزایش داده و نقش آن را در فرایند سیاستگذاری بهبود می‌بخشد. دوم، با افزایش نفوذ قوه قانونگذاری، پژوهش غیرمستقیم حق اظهار نظر موثرتری به مردمی می‌دهد که این قوه نماینده آنهاست. سوم، با افزایش واقعی نظرها و خواستها در پروسه حکومت کردن، آنها را مورد توجه قرار می‌دهیم و بدین ترتیب دموکراسی را به معنای واقعی کلمه بسط داده‌ایم.

۴. پژوهش قانونگذاری می‌تواند به رعایت ادب بیشتر در گفتگو و مناسبات دموکراتیک افزون‌تر در فرایند ساخت سیاست کمک کند.

- با حرکت به سوی فراهم کردن قدرت نسبی بیشتر برای قوه مقننه، پژوهش قانونگذاری می‌تواند به توزیع دوباره قدرت در جامعه کمک کند.
- با موفقیت نسبی در ایجاد توازن بیشتر میان کارکردهای قانونگذاری و اجرایی در حکومت، پژوهش‌های قانونگذاری می‌تواند به تغییر ماهیت گفتمانی که در این فرایند روی می‌دهد، کمک کند.

- با پذیرفتن اعتبار جایگاه قوه مقننه و اصالت مشارکت آن در مذاکره و چانه‌زنی، پژوهش قانونگذاری درست می‌تواند با ایجاد جو احترام‌آمیز بیشتری میان احزاب، احساس برابری در میان شرکت‌کنندگان را ارتقا دهد.
- با کمک به ایجاد فضای سرشار از احترام متقابل، ادب و نزاکت بیشتری در گفت‌وگو رعایت می‌شود و تمایل شدیدتری برای شرکت و شنیدن آرای دیگر به وجود می‌آید و از این طریق، به‌واقع خلق‌و‌خوی دموکراتیک شرکت‌کنندگان در گفت‌وگو سیاسی ستایش و تشویق می‌شود.

فصل چهارم:

آسیب‌ها و راهکارها در مرحله تأیید و ابلاغ

مبحث اول- آسیب‌های مربوط به مرحله تأیید و ابلاغ

علاوه بر آسیب‌هایی که به قانونگذاری در مرحله تصویب در قوه مقننه وارد می‌شود در مرحله تأیید و ابلاغ قوانین نیز آسیب‌هایی به شرح ذیل متوجه حوزه قانونگذاری می‌باشد:

گفتار اول- لابی‌گری

همان گونه که بیان شد لابی‌گری در مرحله تصویب قوانین در قوه مقننه موانع متعددی در مسیر تصویب یک قانون جامع و روشن ایجاد می‌نماید و منجر به تصویب قوانین ناقص یا قوانینی به ضرر اجتماع می‌شود. لابی‌گری در مرحله تأیید مصوبات مجلس در شورای نگهبان قانون اساسی و مجمع تشخیص مصلحت نظام یا ابلاغ قانون آسیب‌هایی به حوزه قانونگذاری وارد می‌نماید.

اگر لابی‌گران در زمان تصویب طرح یا لایحه در مجلس شورای اسلامی موفق نشده باشند تا به مطامع خود در تصویب طرح یا لایحه مذکور برسند، پس از ارسال مصوبه آن طرح یا لایحه به شورای نگهبان از اقدامات خود دست نخواهند کشید و لابی‌های خود را با اعضای شورای نگهبان انجام خواهند داد تا که به هدفهای خود در آن طرح یا لایحه دست یابند. حتی اگر به هدفهای خود در شورای نگهبان نرسند اقدامات خود را در زمان ابلاغ آن قانون یا بررسی آن مصوبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام ادامه خواهند داد تا به مطامع خود دست یابند.

بنابراین اقدامات مضر لابی‌گران در مرحله تأیید و ابلاغ طرحها و لوایح مصوب مجلس آسیب‌های جدی به حوزه قانونگذاری وارد می‌نماید. چرا که این اقدامات ممکن است منجر به

عدم تأیید مصوبات دقیق و جامع و مانع مجلس شورای اسلامی شود یا با تفسیر نابجای قوانین مصوب در مسیر اجراء هدف اصلی قانونگذار تأمین نگردد.

گفتار دوم- تفسیرهای متفاوت از اصول قانون اساسی توسط شورای نگهبان

یکی از آسیب‌هایی که در مرحله تأیید مصوبات مجلس شورای اسلامی به چشم می‌خورد، تفسیرهای متفاوتی است که در زمانهای مختلف از اصول قانون اساسی توسط شورای نگهبان قانون اساسی ارائه می‌گردد، با توجه به تغییر حقوقدانان و فقهای شورای نگهبان قانون اساسی، از یک اصل در دو زمان متفاوت تفسیرهای متفاوتی ارائه می‌شود که این تفسیرهای متفاوت باعث می‌شود، در یک زمان مصوبه‌ای را به علت ایراد با قانون اساسی تأیید ننمایند و در زمان دیگر مصوبه‌ای با همان محتوا به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی می‌رسد که این رفتار دوگانه آسیبی است به حوزه قانونگذاری

گفتار سوم- حجم بالای قوانین و مصوبات

حجم بالای مصوبات مجلس شورای اسلامی یکی از عواملی است که باعث می‌شود دقت نظر شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس کاسته شود چرا که فرصت زمانی شورا برای بررسی این مصوبات محدود می‌باشد و سرعت در رسیدگی به مصوبات مجلس شورای اسلامی نتیجه‌ای جز کاهش دقت در رسیدگی را ندارد. بنابراین حجم بالای مصوبات باعث می‌شود که قوانینی با ضریب خطای بیشتری تصویب گردند.

حجم بالای مصوبات منتج به افزایش تعداد قوانین می‌شود که کثرت قوانین مجریان را در اجراء با مشکلات عدیده‌ای روبرو می‌کند از جمله این مشکلات عدم توانای و امکانات کافی جهت تهیه آیین‌نامه‌های اجرائی این قوانین می‌باشد و مشکل دیگر این است که مجریان در اجراء دچار حیرت و سردرگمی در اجراء می‌شوند.

گفتار چهارم- مشخص نبودن قوانین لازم‌الرعایه از قوانین منسوخ و ملغی

این دو عامل باعث می‌شود تا اولاً، دسترسی به قوانین مورد نیاز برای افراد به سختی امکان‌پذیر باشد و به‌خصوص برای اشخاص غیرکارشناس میسر نگردد؛ ثانیاً برای افرادی که انگیزه‌های سود و آلوده به فساد دارند امکان استناد به قوانین مختلف فراهم گردد. در بسیاری از موارد افراد با استناد به مواد قوانین به راحتی خواسته‌های خود را در ادارات تأمین می‌کنند، در صورتی‌که ممکن است آن قانون منسوخ یا ملغی الاثر شده باشد. مشخص نبودن قوانین منسوخ و ملغی الاثر از قوانین لازم‌الرعایه نتیجه عدم تنقیح قوانین است که آسیب‌های جدی در حوزه قانونگذاری در پی دارد. چرا که عدم اجرای صحیح قانون باعث می‌شود قانونگذاری به هدف اصلی خود دست‌نیافته و اقدام به قانونگذاری جدید نماید.

گفتار پنجم- تصویب آیین‌نامه‌های متعارض با قانون

در بسیاری از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تنظیم و تصویب آیین‌نامه‌های اجرائی این قوانین به هیأت وزیران یا یکی از وزارتخانه‌ها و گذار می‌شود که در مسیر تصویب این آیین‌نامه‌ها بارها هیأت وزیران و یا وزارتخانه مربوط اقدام به تنظیم آیین‌نامه‌هایی متعارض با روح آن قانون نموده است که این مصوبات براساس اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جهت بررسی و تطبیق با قوانین عادی برای رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال می‌گردد و در سالهای اخیر شاهد این پدیده هستیم که بسیاری از مصوبات و آیین‌نامه‌های اجرائی هیأت وزیران به علت تعارض با قوانین عادی و نقض آنها توسط رئیس مجلس شورای اسلامی ابطال گردیده است. برای مثال: مصوبه مه‌آفرید که با قانون مدیریت خدمات کشوری متعارض شناخته شد و توسط رئیس مجلس شورای اسلامی لغو گردید.

بنابراین یکی از آسیب‌های حوزه قانونگذاری تصویب مصوبات و آیین‌نامه‌های متعارض با قانون است که قانون را به هدف اصلی خود راهنمایی نکرده و قانونگذاری اقدام به اصلاح آن اقدام می‌نماید.

گفتار ششم- خودداری رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین

طرحها و لوایح قانونی پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی و تأیید در شورای نگهبان قانون اساسی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان قانون تلقی شده و برای توشیح و امضاء به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌گردد تا وی قانون را برای اجراء به دستگاههای اجرائی ذی‌ربط ابلاغ نموده و آن قانون را پس از امضاء جهت چاپ در روزنامه رسمی ارسال نماید.

اما در سالهای اخیر ما شاهد آن بودیم که در برخی موارد رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین خودداری نموده است برای مثال:.....

در صورتی که رئیس‌جمهور در مدت زمان قانون اقدام به ابلاغ قانون ننماید، رئیس مجلس شورای اسلامی وارد عمل شده و آن قانون را جهت اجراء در دستگاههای اجرای ابلاغ نموده و برای چاپ در روزنامه رسمی ارسال می‌نماید.

امتناع رئیس‌جمهور در ابلاغ قوانین آسیب‌های جدی به حوزه قانونگذاری وارد می‌نماید که از جمله این آسیب‌ها این است که ناخودآگاه قانونگذار یکی از آیتم‌های خود در مسیر قانونگذاری را مورد پسند رئیس‌جمهور بودن قانون قرار می‌دهد که این انحراف در مسیر قانونگذاری درست است.

گفتار هفتم- عدم تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین

در بسیاری از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی اجرای قانون یا برخی از مواد آن منوط به تنظیم و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی توسط هیأت وزیران یا یکی از وزارتخانه می‌باشد ولی متأسفانه مواردی اتفاق می‌افتد که آیین‌نامه اجرایی مذکور علیرغم گذشت چندسال از لازم‌الاجراء شدن این قانون، این آیین‌نامه تهیه نشده است و نتیجه عدم تهیه این آیین‌نامه قانون را در رسیدن به هدف اصلی ابتر ساخته و هدف اصلی قانونگذار از تصویب قانون مذکور تأمین نمی‌شود و این مسأله باعث می‌شود که قانونگذار در مقام اصلاح قانون برآید. برای مثال: برخی از آیین‌نامه‌های قانون مدیریت خدمات کشوری

بنابر این یکی از آسیب‌های حوزه قانونگذاری عدم تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی برخی از قوانین است که قانون را به هدف اصلی خود راهنمایی نکرده و قانونگذاری اقدام به اصلاح آن اقدام می‌نماید.

گفتار هشتم- کندی رسیدگی به مصوبات در مجمع تشخیص مصلحت نظام

علت اولیه و اصلی تأسیس مجمع تشخیص مصلحت، موضوع حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان می‌باشد، همچنانکه اصل یکصد و دوازدهم مقرر می‌دارد: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأیید نکند تشکیل می‌شود...»

به بررسی این اصل می‌پردازیم:

بند اول- مصلحت نظام

همانگونه که قبلاً اشاره شد، مصلحت اندیشی بر اساس حاکمیت ملی بر عهده مجلس شورای اسلامی بعنوان مجمع نمایندگان سیاسی ملت است که پس از بررسیهای کارشناسانه، آنچه را که خیر و صلاح جامعه باشد، از طریق وضع قانون مقرر می دارد. اما این امر، با توجه به حاکمیت اسلام بر کلیه امور و شؤون و سندیت قانون اساسی، لزوماً باید مقید به رعایت موازین اسلامی و اصول قانون اساسی باشد. بدین ترتیب است که شورای نگهبان برای پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی «از نظر عدم مغایرت» مصوبات مجلس با آنها اعمال نظارت می نماید.

از ظاهر عبارت چنین به نظر می رسد که «ابتکار تشخیص مصلحت» صرفاً بر عهده مجلس است و شورای نگهبان در تشخیص مصلحت نقشی ندارد، بلکه با بررسیهای خود مغایرت و یا عدم مغایرت مصلحت عنوان شده را اعلام می نماید. در این صورت، اگر مصوبه مجلس مورد تأیید قرار گیرد، آن مصوبه به عنوان «مصلحت ملی و اجتماعی» امر به اجراء می شود. اما اگر مصوبه ای مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگیرد، در حالی که، به زعم مجلس، اجرای آن به خیر و صلاح جامعه و عدم اجرای آن مفسده انگیز باشد، در این صورت «خیر و صلاح جامعه» در مقابل احکام اسلام (یا قانون اساسی) قرار می گیرد. به عبارت دیگر: «مصلحت ملی و اجتماعی» با «موازین اسلامی (یا قانون اساسی)» مانعاً المجمع می گردند که منجر به یک بن بست سیاسی خواهد شد. این بن بست، ممکن است اصل جامعیت و حاکمیت نظام را متزلزل نماید که نمی تواند به مصلحت باشد.

اصرار بر اجرای یکی از «اجزای نظام» که «اصل نظام» را با خطر مواجه سازد، با عقل و منطق سازگاری ندارد. فلذا، اصل «مصلحت نظام» بر تمام آن اصول مقدم خواهد بود.

در رویارویی «مصلحت اجتماعی» به ادعای مجلس با «موازن شرعی» به نظر شورای نگهبان، این «مصلحت نظام» است که بعنوان مصلحت اهم باید شناسایی گردیده و به اجرا درآید. این امر، نیاز به یک مرجع قانونی دارد که قانون اساسی آن را تحت عنوان «مجمع تشخیص مصلحت نظام» بیان نموده است.

مرجع مذکور، پس از بررسی موضوع متنازع فیه «با در نظر گرفتن مصلحت نظام» مصوبه مجلس یا نظر شورای نگهبان را بعنوان مصلحت نهایی مورد تأیید قرار می دهد و یا آنکه نظر مستقلى را مرتبط با موضوع تدوین و بعنوان مصلحت نظام اعلام می دارد.

چنانچه عمل حقوقی مجمع تشخیص مصلحت در تأیید نظر شورای نگهبان باشد، در این صورت، اجرای موازین اسلام و یا قانون اساسی در آن خصوص عین مصلحت نظام خواهد بود. اما اگر نظر مجمع، به هر دلیل، عدم تأیید و یا رد نظر شورا باشد در آن صورت بر اساس یکی از دلایل ذیل اتخاذ تصمیم می نماید:

۱- اتکا به عناوین و احکام ثانویه نظیر ضرورت، لا ضرر، عسر و حرج، تعارض اهم و مهم و نظایر آن احکام لازم الاجرای اولیه به طور موقت و متوقف و یا به طور دایم مرتفع می شود.

۲- با تشخیص مصالح عمومی، برای حفظ اصل نظام، بقای کشور، سلامت جامعه، تنظیم امور و نظایر آن احکام حکومتی بر سایر احکام فردی و اجتماعی بر مبنای مصلحت اهم و مقرر و لازم الاجرا می گردد.

بند دوم- ارجاع مصوبه مورد اصرار مجلس به مجمع

به موجب ماده ۲۵ آیین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۲۷:

«مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان فرستاده می‌شود؛ شورای نگهبان چنانچه آن را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی تشخیص دهد، نظر خود را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌نماید. چنانچه مجلس شورای اسلامی بر نظر خود باقی بود و با اعلام رأی، ضمن در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و در نتیجه تعارض پیش آمد، مصوبه از طرف مجلس شورای اسلامی برای مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود. رئیس جمهور نیز می‌تواند رسیدگی مصوبه را از مجمع بخواهد. رئیس مجمع هم در مواردی که لازم بداند مصوبه مورد تعارض را در دستور مجمع قرار می‌دهد»

«در مورد تعارض میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، پس از طرح و توضیح مسأله، یکی از اعضای شورای نگهبان و سپس رئیس کمیسیون مربوطه در مجلس و آنگاه وزیر یا رئیس دستگاهی که موضوع مورد بحث به دستگاه وی مربوط می‌شود، توضیح لازم را خواهند داد؛ آنگاه دو موافق و دو مخالف اظهار نظر خواهند کرد و سپس رأی گیری به عمل خواهد آمد.» (بند ب ماده ۲۷)

بند سوم- حدود اختیارات مجمع در بررسی موارد اصرار مجلس

مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت نظام در مواردی که بین مجلس و شورای نگهبان (بر سر «ضرورت مصلحت نظام» یا «لزوم مطابقت قوانین با شرع و قانون اساسی») اختلاف است تشکیل می‌شود. در این صورت، مجمع، پس از بررسی و تشخیص مصلحت، به اظهار نظر می‌پردازد.

در حل اختلاف، به نظر می‌رسد که، صرفاً مواد اختلافی و سایر موادی که احیاناً در ارتباط با مواد اختلافی هستند، باید مورد بررسی قرار گیرد. نظر مجمع، «مصلحت» مشخصی است که اختلاف را حل و اجرای قانون را تسهیل می‌نماید. در این خصوص، قانون اساسی اشاره

ای به بازگرداندن مصوبه به مجلس (نظیر آنچه که در اصل نود و چهارم برای شورای نگهبان بیان شده) نموده است. بنابراین، می توان چنین استنباط نمود که متن مصوبه مجمع، با تشخیص مصلحت، یا مبنی بر تأیید مصوبه مجلس و یا تأیید نظر شورا است و یا آنکه نظر مستقلی از طرف مجمع برای حل اختلاف اعلام می شود. به هر حال، نظر مجمع که احتمالاً محتوی اصلاح و یا تغییر مفاد برخی از مواد اختلافی و یا مواد مرتبط با آنها باشد، به همراه مجموع قانون مورد نظر، لازم الاجراء خواهد بود. در این خصوص، ماده ۲۸ آیین نامه ۱۳۷۶/۸/۳ اعلام می دارد: «در مورد تعارض میان نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی که منجر به اصلاح ماده یا مواد مورد اختلاف می شود، چنانچه اصل یاد شده مستلزم انجام اصلاحاتی در ماده یا مواد دیگر باشد مجمع این اصلاحات را در حد ضرورت اعمال خواهد کرد». در این صورت، اقدام مذکور صرفاً تلقی به حل اختلاف به نظر می رسد.

با این ترتیب، رسالت مجمع در حل اختلاف پایان یافته محسوب می شود. بنابراین، تتمیم و یا الحاق موادی دیگر، اضافه بر حل اختلاف، قانونگذاری (که از اختیارات خاص مجلس شورای اسلامی می باشد) تلقی شده و خارج از اختیارات مجمع به نظر می رسد. با وجود این، ممکن است، پس از تشخیص مصلحت و اصلاح و تغییر مواد مورد اختلاف و دیگر مواد مرتبط با آنها، تناقض و دوگانگی بین بخش های مختلف قانون را به دنبال داشته باشد. در این خصوص نیز، ماده ۲۹ آیین نامه داخلی مذکور چنین پیش بینی نموده است که «در هنگام رسیدگی به مسائل مربوط به تشخیص مصلحت و در مواردی که اعضای مجمع رأی دادن به موضوع مورد اختلاف را مشروط به اصلاح بخش دیگر از مواد مصوبه نمایند که آن بخش مواجه با مخالفت شورای نگهبان نبوده است، مجمع موضوع را به استحضار مقام معظم رهبری می رساند و در صورت موافقت معظم له نسبت به بررسی بخش مورد نظر اقدام خواهد کرد». به ترتیبی که ملاحظه می شود، در این اقدام گاهی فراتر از مقررات اصل یکصد و دوازدهم که

محدود به تشخیص مصلحت نسبت به مواد مورد تعارض می باشد، گذاشته شده و عرصه را بر صلاحیت ذاتی و انحصاری مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری تنگ نموده است. به نظر می رسد در این گونه موارد که ممکن است به ندرت اتفاق افتد، راه شایسته آن است که مجمع، پس از تشخیص مصلحت نسبت به مصوبات و مواد مورد تعارض، با اکتفاء به محدوده صلاحیت خود، عدم صلاحیت خود را نسبت به اصلاح بخش غیر اختلافی اعلام و آنرا برای بررسی به مجلس شورای اسلامی عودت دهد. محدودیت اختیارات مجمع در این خصوص ظاهراً مورد توجه شورای نگهبان نیز می باشد تا آنجا که در یک نظر تفسیر اعلام می دارد: «مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی تواند مستقلاً در مواد قانونی مصوبه خود تجدید نظر کند» و حتی «در مقام توسعه و تضییق مصوبه خود... مستقلاً نمی تواند اقدام کند».

یکی از ایراداتی که در مسیر قانونگذاری است، کندی رسیدگی به مصوبات مورد ایراد شورای نگهبان در مجمع تشخیص مصلحت نظام است که این مجمع هیچ محدودیت زمانی برای حل اختلاف ندارد. بنابراین متعدد اتفاق می افتد که مجمع تشخیص مصلحت نظام در رسیدگی- هایش به کندی اقدام می نماید، برای مثال: قانون جامع امور ایثارگران به مدت چهار سال در این مجمع مورد رسیدگی قرار می گرفت و پس از این مدت رفع اختلاف نمود. بنابراین کندی در رسیدگی به مصوبات مجلس شورای اسلامی در این مجمع این آفت را در پی دارد که ممکن است قانونگذار به دلیل یأس از مجمع به قانونگذاری جدید اقدام نماید و بعد از آن مجمع قانون مذکور را تأیید می کند.

گفتار نهم- تغییر مصوبات مجلس توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام

یکی از ایراداتی که در مسیر قانونگذاری است، تغییر مصوبات مجلس شورای اسلامی که مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام است که این مجمع

اقدام به تغییر مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌نماید. برای مثال: برخی از مواد قانون جامع امور ایثارگران در این مجمع تغییر یافت.

براساس اصل یکصد و دوازدهم (۱۱۲) قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، به این مجمع ارجاع می‌شود و بدیهی است که در این حالت نیز مجمع صرفاً می‌تواند نظر یکی از دو نهاد (مجلس یا شورای نگهبان) را بپذیرد. اعلام حالت سوّم در قالب تغییر در عین مصوبه مجلس شورای اسلامی به علت اینکه خود، قانونگذاری جدید محسوب می‌شود، مغایر اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی است. لذا مجمع تشخیص مصلحت، حق تغییر مصوبه مجلس را ندارد. اما آنچه در عمل اتفاق می‌افتد تغییر در برخی از مصوبات مجلس شورای اسلامی رخ می‌دهد.

بنابراین در رسیدگی به مصوبات مجلس شورای اسلامی در این مجمع، آسیب تغییر هدف قانونگذار از تصویب آن قانون رخ می‌دهد و هدف اصلی طراحان و مقنن از تصویب آن قانون مورد خدشه واقع می‌گردد.

مبحث دوم- راهکارهای مربوط به مرحله تأیید و ابلاغ

برای مقابله با آسیب‌هایی که به حوزه قانونگذاری در مرحله تأیید و ابلاغ وارد می‌شود و در مبحث قبلی بررسی شد، نکات و راهکارهایی در این خصوص را ارائه می‌کند:

گفتار اول- رعایت اصول ناظر بر لابی‌گری

همان گونه که بیان شد لابی‌گری در مرحله تأیید و ابلاغ قانون موانع متعددی در مسیر اجراء و تأیید يك قانون جامع و روشن ایجاد می‌نماید و منتج به عدم تحقق اهداف و نیت طراحان می‌شود. برای مقابله با این آسیب لازم و ضروری است که حتی‌الامکان از لابی‌گریهای مخرب و مضر جلوگیری شود و علاوه بر این اصول منطقی ناظر بر لابی‌گری مفید و صحیح رعایت شود که این اصول ناظر بر لابی‌گری به شرح ذیل است:

از آن جا که هدف لابی‌گری اعمال نفوذ بر تصمیم‌گیری‌های عمومی است، لابی‌گران باید بدانند که مسئولیت‌هایشان متفاوت با مسئولیت‌های يك حامی یا مدافع در يك منازعه شخصی میان دو مخالف سیاسی یا دو طرف دعوا در رسیدگی‌های قضائی است. به عبارت دیگر لابی‌گری بنا به ماهیت خود، برای تأثیرگذاری بر کسانی انجام می‌گیرد که تصمیمات و نظرات‌شان پیامدهای سیاسی و اجتماعی فراوانی به دنبال دارد. از این رو لابی‌گران باید در استدلال‌هایشان در مخالفت یا موافقت با تصمیمی یا طرح یا لایحه‌ای همواره پیامدهای مواضع‌شان را برای خیر و رفاه جامعه بسنجند و طرفین یعنی سیاستگذاران و کارفرمایان خود را از آثار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی اهداف و نظرات مورد تعقیب، آگاه سازند.^۱

۱- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۵

بنابر این حقوقدانان و فقهای شورای نگهبان و اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعضای هیأت وزیران و وزراء ابتدا باید به خیر همگانی اهمیت داده و در مرحله بعدی در بررسی مصوبات و قوانین و اجرای آن به نظرات لابی‌گران توجه نمایند.

مرحله اول فرایند لابی‌گری، گفتگو و مذاکره میان اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع و لابی‌گر به عنوان واسطه است. حداقل این است که لابی‌گر باید کارفرمای ذی‌نفع خود را از آثار بالقوه زیان‌بار اهداف مورد تعقیب، بر منافع و شهرت شخصی وی یا زیان آن برای خیر همگانی و نیازها و علایق مشروع طبقات پایین آگاه سازد و برای اندیشیدن فرصت کافی در اختیار وی قرار دهد. اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع نیز باید برای پیشبرد اهداف خود از مراجعه به لابی‌گران بد سابقه و دارای سوء شهرت بپرهیزند.^۱

بنابر این حقوقدانان و فقهای شورای نگهبان و اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعضای هیأت وزیران و وزراء ابتدا باید تمامی آثار و جوانب مصوبات و قوانینی که در مسیر حمایت از منافع گروهی خاص تنظیم و تصویب می‌گردد را بررسی نمایند. ضمناً به اطلاعات ارائه شده توسط هر شخصی اهمیت نداده و درستکاری و قابل اطمینان بودن آن شخص را مورد توجه قرار دهند و در هنگام بررسی جهت تأیید یا اجراء منافع عمومی و همگانی را بر منافع گروه خاص ترجیح دهند.

گفتگوی لابی‌گر و سیاستگذاران مرحله بسیار حساسی در لابی‌گری است. لابی‌گر باید بتواند از قابلیت‌های خود برای اقناع سیاستگذاران استفاده کند. لابی‌گر درستکار و مطلع سعی می‌کند با آگاه کردن سیاستگذاران از اشخاص و گروه‌های واقعی ذی‌نفع در موضوع (کارفرما)، اطلاعات صحیحی راجع به اصل موضوع و تبعات مثبت و منفی آن در اختیار سیاستگذاران

قرار دهد.^۲

۱- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۵
۲- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۶

بنابر این حقوق‌دانان و فقهای شورای نگهبان و اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعضای هیأت وزیران و وزراء ابتدا در مرحله در هنگام بررسی جهت تأیید یا اجراء، به بررسی اصل موضوع و تبعات مثبت و منفی مصوبات توجه نموده و از افراد لابی‌گری که در این خصوص پیگیری می‌نمایند، بخواهند تمامی زوایای مثبت و منفی ناشی از این مصوبات یا قانون را برای آنها بازگو نمایند تا در تصمیم‌گیری و اجراء دچار لغزش نشوند.

گفته شد که لابی‌گر علاوه بر تعهد در برابر کشور، در مقابل کارفرما یا اصیل ذی‌نفع نیز متعهد است. این تعهدات به علاوه تعهد در برابر وجدان، ایجاب می‌کند که لابی‌گر از پذیرش همزمان تعهد در مقابل اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع گوناگون که منافع ناسازگاری با یکدیگر دارند، خودداری کند. به عبارت دیگر در انجام حرفه خویش از بروز تعارض منافع در نمایندگی و دفاع از مواضع گوناگون جلوگیری کند.^۱

دموکراسی ایجاب می‌کند که سیاستگذاران، رسانه‌های ارتباطی و افکار عمومی واقعاً بدانند که چه کسانی از چه خطمشی حمایت می‌کنند. لابی‌گران ممکن است از رسانه‌های عمومی برای تأثیر بر سیاستگذاران و افکار عمومی استفاده کنند، اما در این کار باید از اظهارات خلاف واقع پرهیز کنند و راجع به اشخاص و گروه‌های واقعی ذی‌نفع دروغ نگویند؛ هر چند لزومی هم به افشای هویت آن‌ها وجود ندارد.^۲

بنابر این برای مقابله با آسیب‌های ناشی از لابی‌گری در مرحله تأیید و اجراء و ابلاغ قوانین و مصوبات اصول ناظر بر لابی‌گری که بیان شد باید رعایت گردد.

۱- رنجبر، احمد، پیشین، ص ۶
۲- ر.ک. به:

Principles for the ethical conduct of Lobbying: "The Woodstock Principles". [on line].
<http://www.georgetown.Edu/centers/Woodstock/Programs/Woodstock-Principles.htm>

گفتار دوم- ایجاد وحدت رویه در نظرهای تفسیری

همانطور که بیان شد یکی از آسیب‌هایی که در مرحله تأیید مصوبات مجلس شورای اسلامی به چشم می‌خورد، تفسیرهای متفاوتی از اصول قانون اساسی توسط شورای نگهبان است، برای مقابله با این آسیب یکی از راهکارها این است که شورای نگهبان قانون اساسی يك مجموعه‌اي از نظریات تفسیری راجع به اصول قانون اساسی تنظیم نماید که راجع ابهامات هر اصل فقط يك تفسیر ارائه شود و در خصوص تفاسیر متفاوت از يك اصل در دورانه‌های مختلف نیز ، يك تفسیر وحدت رویه توسط این شورا ارائه شود تا مجریان و قانونگذاران در مسیر تدوین و تصویب و اجرای قوانین عادی به دلیل اختلاف در تفاسیر این اصول دچار حیرت و اشتباه نشوند.

گفتار سوم- محدود کردن تغییرات توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام

همانطور که ذکر شد یکی از ایراداتی که در مسیر قانونگذاری وجود دارد، تغییر مصوبات مجلس شورای اسلامی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام است که این تغییرات آسیب‌هایی جدی در مسیر قانونگذاری ایجاد می‌کند. برای مقابله با آسیب‌های مربوط به این تغییرات لازم است قانونی تنظیم شود که مجمع تشخیص مصلحت نظام را محدود نماید و اجازه ندهد این مجمع مصوبات مجلس را تغییر دهد و اگر اجازه تغییری داده می‌شود آن تغییر به‌گونه‌ای باشد روح و محتوای اصلی مصوبه مجلس را تغییر نداده و محتوای اصلی آن طرح حفظ گردد. مثلاً تغییرات محدود به تغییرات ویرایش باشد.

گفتار چهارم- تعیین مدت زمان جهت رسیدگی به مصوبات در مجمع تشخیص مصلحت نظام

یکی از ایراداتی که در مسیر قانونگذاری است، کندی رسیدگی به مصوبات مورد ایراد شورای نگهبان در مجمع تشخیص مصلحت نظام است که این مجمع هیچ محدودیت زمانی برای حل اختلاف ندارد. بنابراین متعدد اتفاق می‌افتد که مجمع تشخیص مصلحت نظام در رسیدگی- هایش به کندی اقدام می‌نماید، برای مثال: قانون جامع امور ایثارگران به مدت چهار سال در این مجمع مورد رسیدگی قرار می‌گرفت و پس از این مدت رفع اختلاف نمود. بنابراین کندی در رسیدگی به مصوبات مجلس شورای اسلامی در این مجمع این آفت را در پی دارد که ممکن است قانونگذار به دلیل یأس از مجمع به قانونگذاری جدید اقدام نماید و بعد از آن مجمع قانون مذکور را تأیید می‌کند.

گفتار پنجم- کدگذاری قوانین به منظور جلوگیری از حجم بالای مصوبات و قوانین و تکرار

قوانین

همان‌طور که در میحث قبلی اشاره کردیم حجم بالای مصوبات و قوانین و تکرار آنها یکی از عواملی است که باعث می‌شود دقت نظر نمایندگان و اعضای شورای نگهبان و مجریان را در بررسی و اجراء می‌کاهد و حجم بالای مصوبات باعث می‌شود که قوانینی با ضریب خطای بیشتری تصویب و تأیید و اجراء شوند. برای مقابله با این آسیب یکی از راهکارهای مفید و مهم تغییر سیستم قانونگذاری است و آن عبارت است از کدگذاری قوانین، با کدبندی قوانین هر موضوع خاص دارای یک کد خاص بوده و هرگونه تغییر یا اصلاحی در آن موضوع بلافاصله در آن کد قرار می‌گیرد. از مزایای کدبندی این است که مجریان و قانونگذاران با یک مجموعه قانون متمرکز در یک کد روبرو هستند و تمامی قوانین آنها حوزه در اختیار آنها است و هر

گونه اصلاحی را می‌توانند با توجه به آن مجموعه اعمال نمایند و مجریان و قضات نیز در اجرای قانون دچار اشتباه یا حیرت و سرگردانی نخواهند شد.

بنابراین یکی از راه‌هایی مفید و مهم در جلوگیری از آسیب‌های حوزه قانونگذاری در مرحله تأیید و اجراء کدبندی قوانین است. لازم به ذکر است در قانون تدوین و تنقیح قوانین پیش‌بینی شده است که موضوعات اصلی قوانین مشخص شده و مجموعه قوانین در آن موضوع جمع‌آوری شده و تمامی آن مجموعه منقح شود. اما هنوز مجموعه منقح شده‌ای به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است.

گفتار ششم- تنقیح قوانین

همانگونه که بیان شد یکی از آسیب‌های حوزه قانونگذاری در مرحله تأیید و اجرای مصوبات و قوانین مشخص نبودن قوانین منسوخ و ملغی‌الاثراً از قوانین لازم‌الرعایه است که این مسأله نتیجه عدم تنقیح قوانین است. برای مقابله با آسیب‌های ناشی از عدم تنقیح قوانین لازم است با جدیت تمام همه مسئولینی که در قانون تقیح و تدوین قوانین اعم از مسئولین دستگاههای اجرائی و مسئولین قوه مقننه به این امر مهم اهتمام ورزیده و این اقدام جدی را در حوزه قانونگذاری انجام دهند. به نظر می‌رسد حتی اگر مجلس شورای اسلامی به مدت یکسال قانونگذاری در همه حوزه‌ها به‌جز بودجه سالیان تعطیل نموده و به امر تنقیح قوانین موجود اختصاص دهد یک تحول جدی و بزرگی در حوزه قانونگذاری اتفاق می‌افتد و بسیاری از آسیب‌های این حوزه از بین خواهد رفت.

گفتار هفتم- تفصیلی کردن برخی قوانین

چنانچه بیان شد یکی از آسیب‌های حوزه ابلاغ و اجرای قوانین تصویب آیین‌نامه‌های اجرائی متعارض یا عدم تصویب آیین‌نامه اجرائی قوانین است که قانون را به نیل هدف اصلی خود باز نمی‌دارد. برای مقابله با این آسیب لازم است در مرحله تدوین طرحها و لوایح و تصویب قوانین در مجلس شورای اسلامی قانونگذار سعی نماید حتی‌الامکان تمامی جوانب اجرائی قانون در همان قانون روشن شده و تاحد ممکن نحوه اجرای آن نیز به تفصیل در متن قانون بیان شود. قانونگذار باید در تدوین قوانین از نوشتن قوانین مختصر و کلی خودداری نماید چرا که حواله دادن نحوه اجراء و تفصیل قانون به ارگان دیگری مثل قوه مجریه آسیب انحراف قانون از هدف اصلی را در پی خواهد داشت. چرا که مجری با توجه به امکانات و نفع مجموعه خود اقدام به تنظیم آیین‌نامه نموده یا از تنظیم آیین‌نامه خودداری می‌نماید.

بنابراین برای اینکه قانون سریعتر و بدون کمترین انحرافی به هدف و نتیجه اصلی خود برسد، قانونگذار باید به تدوین قانونی جامع و مانع و حتی‌الامکان تفصیلی اقدام نماید و از تصویب قوانینی کلی و بسیار مختصر خودداری نماید.

گفتار هشتم- تعیین ضمانت اجراء در خصوص خودداری رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین

چنانچه در مبحث قبل آمد یکی از آسیب‌های مرحله ابلاغ و اجرای قوانین خودداری رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین است. امتناع رئیس‌جمهور از ابلاغ یا اجرای قانون باعث می‌شود آن قانون ابتر بماند و به نتیجه اصلی خود نرسد. برای مثال خودداری رئیس‌جمهور از معرفی وزیر ورزش و جوانان در دولت دهم خودداری از اجرای قانون بود که پس از فشارهای سیاسی و جنجالهای سیاسی فراوان قانون مصوب مجلس را اجراء نمود.

یکی از دلایلی که باعث می‌شود در برخی از مواقع رئیس‌جمهور از ابلاغ یا اجرای قانون امتناع نماید و آسیب‌های جدی از این منظر به جامعه وارد شود. عدم وجود یک ضمانت اجرای

قوی و مجازات سنگین برای رئیس‌جمهور متخلف است هرچند در مواد ۲۱۳ و ۲۳۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ضمانت اجرایی برای این امتناع یا نقض قانون توسط رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده است ولی در عمل هنوز این ضمانت اجراءها اعمال نشده و نتیجه جدی نداشته تا قدرت بازدارندگی را داشته باشد.

بنابراین باید ضمانت اجرای محکم و جدی درخصوص امتناع یا استتکاف رئیس‌جمهور از ابلاغ قانون پیش‌بینی شود تا آسیب‌های حوزه قانونگذاری کاهش یابد.

نتیجه‌گیری:

همانطور که بیان شد عدم رعایت ساختار ظاهری، نامگذاری نامناسب، عنوان‌بندی نامناسب، تخصیص نامناسب مواد به عناوین، کاربرد نامناسب ماده واحده، مبهم بودن، جامع و مانع نبودن، ناهماهنگی با فرهنگ مردمان متبوع، ورود در حوزه اخلاق و معنویات، تأمین منافع گروه خاص، عدم مطابقت با موازین شرع، ناهماهنگی با نظام حقوقی حاکم بر کشور، عدم رعایت اصول کلی حقوقی، عدم رعایت موجزنویسی، غیرحقوقی بودن متون برخی از قوانین، کثرت عناوین قوانین، قانونگذاری تکراری، قانونگذاری غیرضروری، تصویب قوانین غیرقابل اجراء، کثرت جلسات قانونگذاری، به چالش کشیدن جلسات علنی توسط نمایندگان، لابیگری، امور اجرائی حوزه انتخابیه، عدم تخصص نمایندگان در حوزه قانونگذاری، فقدان برنامه عملی مجلس، فقدان مرکز نظرسنجی مجلس، فقدان تنقیح قوانین، وابستگی نمایندگان به گروه‌های سیاسی، رسیدگی به قوانین مهم و پایه براساس اصل (۸۵)، وابستگی حقوقدانان و فقها به گروه‌های سیاسی، تفسیرهای متفاوت از اصول قانون اساسی توسط شورای نگهبان، حجم بالای قوانین و مصوبات، مشخص نبودن قوانین لازم‌الرعایه از قوانین منسوخ و ملغی، تصویب آیین‌نامه‌های متعارض با قانون، خودداری رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین، عدم تهیه آیین‌نامه‌های اجرائی قوانین، کندی رسیدگی به مصوبات در مجمع تشخیص مصلحت نظام، تغییر مصوبات مجلس توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام از جمله آسیب‌هایی است که در مراحل تهیه و تدوین طرحها و لوایح، تصویب در قوه مقننه و تأیید و ابلاغ متوجه قانون می‌شود و برای مقابله به این آسیبها رعایت ساختارهای ظاهری، عنوان‌بندی مناسب، تخصیص مناسب مواد به عناوین، رعایت ساختار ظاهری ماده، رعایت اصول کلی نگارش، وضع قانون هماهنگ با فرهنگ افراد جامعه، عدم ورود به حوزه اخلاق و معنویات، تأمین منافع همگان،

رعایت موازین شرعی و اسلامی، مطابقت با قانون اساسی، توجه به نظام حقوقی حاکم بر کشور، توجه به اصول کلی حقوقی، توجه به اصل موجز نویسی، رعایت ملاحظات انشائی نگارش، تجدید نظر در بررسی طرحها و لوایح در مجلس قبل از اعلام وصول، افزایش نقش کمیسیونها در تصویب طرحها و لوایح، استفاده بیشتر از نظر کارشناسان متخصص در موضوع قانونگذاری، رسیدگی دقیق به کلیه پیشنهادهای نمایندگان در کمیسیونهای تخصصی، کاهش پیشنهادهای نمایندگان در صحن علنی مجلس، تقویت جایگاه اصل (۸۵) قانون اساسی از طرف کمیسیونها، کاهش تعداد جلسات علنی مجلس، رعایت اصول ناظر بر لایبگیری، تنقیح قوانین، پژوهش بیطرفانه و سنجیده در مورد قوانین، انتخاب حقوقدانان و فقهای مستقل برای شورای نگهبان، ایجاد وحدت رویه در نظرهای تفسیری، محدود کردن تغییرات توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، تعیین مدت زمان جهت رسیدگی به مصوبات در مجمع تشخیص مصلحت نظام، کدگذاری قوانین به منظور جلوگیری از حجم بالای مصوبات و قوانین و تکرار قوانین، تفصیلی کردن برخی قوانین، تعیین ضمانت اجراء در خصوص خودداری رئیس‌جمهور از ابلاغ قوانین، لازم است.

فهرست منابع

الف- کتب

۱. ابن منظور، محمد بن مکرم، لسان العرب، بیروت، داراللسان العرب و دارالجليل، ۱۹۹۸
۲. اداره قوانین و مطبوعات مجلس شورای اسلامی، مجموعه مصوبات ادوار اول و دوم قانونگذاری، ۱۳۱۸
۳. امامی، حسن، حقوق مدنی، ج ۲، تهران، اسلامیه
۴. انجمن دایره المعارف افغانستان، دائرة المعارف آریانا، ج ۶، کابل، ۱۳۲۸
۵. آشنایی اجمالی با: کلیات علم حقوق در زمینه قانونگذاری و قوای سه گانه، معاونت پژوهشی، ۱۳۸۳
۶. با نمایندگان مردم در مجلس نهم (فرآیند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران)، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰
۷. برهان تبریزی، محمد حسین بن خلف، برهان قاطع، ج ۳، تهران، ابن سینا، ۱۳۴۲
۸. البستانی، محیط المحيط، بیروت، عالم‌الکتب، ۱۹۹۴
۹. بیگزاده، صفر، شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم، ۱۳۸۷
۱۰. پادفیلد، س.ف، حقوق انگلیس به زبان ساده، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، حقوقدان، ۱۳۷۷
۱۱. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج‌دانش، ۱۳۷۸

۱۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مقدمه عمومی علم حقوق، چ پنجم، تهران، گنج‌دانش، ۱۳۷۶
۱۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مکتب‌های حقوقی در حقوق اسلام، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۰
۱۴. حائری شاه‌باغ، سید علی، شرح قانون مدنی، ج ۱، تهران، گنج‌دانش، ۱۳۷۶
۱۵. داعی الاسلام، محمدعلی، فرهنگ نظام، جلد ۴، حیدرآباد دکن، ۱۳۵۸ ه.ق
۱۶. دهخدا، علی اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۷
۱۷. زبیدی، ابوالفیض محمد بن محمد، تاج العروس من جواهر القاموس، کویت، وزاره الارشاد، ۱۳۵۸ ه.ق
۱۸. شایگان، علی، «وضع و تفسیر قانون»، مجموعه حقوقی، ش ۱۲
۱۹. صدری افشار، غلامحسین، فرهنگ فارسی امروز، تهران، نشر کلمه، ۱۳۷۳
۲۰. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱ و ج ۳، تهران ۱۳۶۴
۲۱. ضیاء ابراهیمی، عیسی، «حقوق اسلام از نظر کلی»، کانون وکلاء، س ۷، ش ۴۳
۲۲. ضیائی بیگدلی، محمدرضا، حقوق بین‌الملل عمومی، انتشارات گنج دانش، چاپ ۳۹، سال ۱۳۸۹
۲۳. فاستر، مایکل ب، خداوندان اندیشه سیاسی، ج ۱، ترجمه جواد شیخ الاسلامی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۱
۲۴. فیروزآبادی، مجدالدین، قاموس المحيط، مصر، مکتبه المجاریه الکبری، بی‌تا
۲۵. شریعت پناهی (قاضی)، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۴

۲۶. قانون تعهدات سوئیس، ترجمه جواد واحدی، تهران، نشر میزان، ۱۳۷۸
۲۷. گرجی، ابوالقاسم، مجموعه مقالات حقوقی، ج ۱، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲
۲۸. مجموعه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، چاپ ۱۳۹۱
۲۹. مجموعه قوانین سالهای ۱۳۰۹، ۱۳۱۳، ۱۳۳۹، ۱۳۷۱، ۱۳۶۷، ۱۳۷۴، ۱۳۷۵ و ۱۳۷۷
۳۰. مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۸۹-۱۳۵۹، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۸۹.
۳۱. محمدی، علی، شرح اصول فقه، ج ۱، قم، دارالفکر، ۱۳۷۵
۳۲. محمسانی، صبحی، فلسفه قانونگذاری در اسلام، تهران، امیرکبیر، ۱۳۵۸
۳۳. مردانی، پروانه، همایش یکصدمین سال قانونگذاری (نیازها و چالش‌ها) «خلاصه سخنرانی‌های ایراد شده»، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، مرداد ۱۳۸۵
۳۴. مصاحب، غلامحسین، دائرةالمعارف فارسی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۴
۳۵. معین، محمد، فرهنگ معین، جلد ۲، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۱
۳۶. منتسکیو، روح‌القوانین، ج ۲، ترجمه و نگارش علی اکبر مهدی، چ ۹، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۰
۳۷. مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی مجلس شورای اسلامی، مدرس و مجلس، تهران، ۱۳۷۳
۳۸. میرزا صالح، غلامحسین، بحران دموکراسی در مجلس اول، خاطرات و نامه‌های خصوصی میرزا فضل علی آقا تبریزی، تهران، طرح نو، ۱۳۷۲

۳۹. نفیسی، علی اکبر، فرهنگ نفیسی، ج ۴، تهران، کتابفروشی قیام، ۱۳۵۵

ب-مقالات

۱. حسن وکیلان، راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۸۸، خردادماه ۱۳۸۸
۲. وکیلان، حسن، نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی). گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریور ماه ۱۳۸۸
۳. خلعت‌بری، ارسلان، فرار از قانون، کانون وکلاء، ش ۱۱
۴. رنجبر، احمد، نقش لابی‌گری در فرایند قانونگذاری و امکان قانونمند کردن آن، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۸۵
۵. زارعی، محمد حسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴
۶. کیانی‌نژاد، زین‌الدین، «نقش زمان و مکان در قوانین»، کانون وکلاء، ش ۹
۷. مجله حقوقی، شماره ۱۰: کنوانسیون راجع به مرور زمان در بیع بین‌المللی کالا،
۸. مجله حقوقی، شماره ۱۱: کنوانسیون راجع به قانون اعمال بر بیع بین‌المللی کالا،
۹. مجله حقوقی، شماره ۱۲: کنوانسیون ژنو در خصوص برات و سفته.
۱۰. مجله حقوقی، شماره ۹: کنوانسیون راجع به بیع بین‌المللی کالا،
۱۱. مرکز مال‌میری، سلطانی، صدری، احمد، ناصر، علیرضا، آشنایی اجمالی با: کلیات علم حقوق در زمینه قانونگذاری و قوای سه‌گانه (۲)
۱۲. ملک خلاق، «غرض و نتیجه قانون»، مجموعه حقوقی، س ۴، ش ۱۸
۱۳. هاشمی، محمد، «تهذیب قوانین و راه‌هایی که باید پیمود» مجلس و پژوهش، س ۱، ش ۳

ج- سایت‌ها

- 1- [http:// www. Reference.com/ brows/Reading%20\) legislature](http://www.Reference.com/brows/Reading%20legislature)
- 2- [http://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying.](http://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying)
- 3- <http://www.answers.com/topic/Lobbing>

Abstract:

More than a century, time has gone from the beginning of the legislation in Iran. Some laws passed suffering insufficiencies. Different laws frequently revised are a true sign for the legislation process in Iran is not a comprehensive process as it must. There is some inefficiency in the legislation process in Iran, reviewing of which and correcting them brings us the needed infrastructure for proposing, sponsoring, passing and approving comprehensive laws without any necessary corrections.

Some of these inefficiencies belong to the bills' proposal and sponsorship phase; others belong to when a bill passes the special committees and final approvals. There is still some other inefficiency in the phase of enrolling.

At first, in this thesis we would explain the legislation process in Iran. Then, we should review inefficiencies at each phase of the legislation process. Finally, we propose some solutions to eliminate the obstacles and improving the efficiency of the legislation process.

Inappropriate titles chosen for laws, ambiguities and unsuitable brevities in laws, excessive volume of laws, impossibility to distinguish between nonobligatory and obligatory laws, incongruity between laws and the culture of citizens are some true examples to name but a few of inefficiencies in the legislation process in Iran. Overcoming these inefficiencies could be achieved if we simply checking the grammar in writing and titling laws' text, recognizing absolutely the Constitution and internal resolution of the Islamic parliament (Majlis) in the process of the bills' proposal and sponsorship as well as the process of laws' codification, were laconic and avoiding vulgarism in writing text of laws, and so on.

Keywords: Law, Legislation Process, Pathology, Bill, Passage, Islamic Parliament of Iran (Majlis), Legislator, Guardian Council, Approval



ISLAMIC AZAD UNIVERSITY
CENTERAL Tehran branch
Faculty of Law – Department of
Public law group
Law M.A thesis
Public law

Subject:
Reviewing Legislation Process Inefficiencies in Iran

Advisor:
Dr. Ahmad Asadian

Reader:
Dr. Ali Eslami panah

By:
keyvan Boor Boor

Winter 2014