

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

همایش یک صدمین سال
قانون گذاری
(مجموعه مقالات)

معاونت پژوهشی
مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری (۱۳۸۵: تهران).
همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری: مجموعه مقالات / معاونت پژوهشی
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. -- تهران: مجلس شورای اسلامی،
مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۶.
۳۱۶ ص. - (مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها؛ ۱۳۸۶/۴۴)
ISBN: 978-964-8427-24-0: ۳۵۰۰ ریال
فهرست نویسی براساس اطلاعات فیپا.
کتابنامه.
۱. قانون‌گذاری - ایران - مقاله‌ها و خطابه‌ها. ۲. ایران. مجلس شورای
اسلامی - مقاله‌ها و خطابه‌ها. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها.
معاونت پژوهشی. ب. عنوان.
KMHH۲۵۱۶/۴۷
۱۳۸۵

عنوان: همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری

(مجموعه مقالات)

کاری از: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

طراح جلد: علیرضا عاشورزاده

نوبت چاپ: چاپ اول، پاییز ۸۶

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: سپهر

قیمت: ۳۵۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

پیشگفتار

سال ۱۳۸۵ فرصت مغتنمی بود تا یک‌صدمین سال قانون‌گذاری در کشور ما ارج‌گذارده شود. در شرایطی که برخی کشورهای منطقه به اعطاء حق راندگی به زنان و یا عضویت زنان در مجلس مباحثات می‌کنند، کشور ما تجربه یک‌صد سال نظام پارلمانی و تشکیل مجلس را پشت سر می‌گذارد. اگرچه نظام قانون‌گذاری در کشور ما با فراز و نشیب‌هایی همراه بوده است ولی این تجربه طولانی را نمی‌توان نادیده گرفت «همایش یک‌صد سال قانون‌گذاری؛ فرصت‌ها و چالش‌ها» فرصت تاریخی بود جهت ارج‌گذاری به این تلاش‌ها و همت‌ها که برخی از آن‌ها علی‌رغم گذشت زمان طولانی همچون جواهری گرانبها در تاریخ قانون‌گذاری کشور می‌درخشد. همت یکی از اعضای هیئت رئیسه مجلس* سبب شد که این همایش با همکاری اساتید محترم و اقبال قوای سه‌گانه شکل گرفته و در روز ۶ خرداد ۱۳۸۵ برگزار شود. مجموعه مقالات ارائه شده در این همایش در این کتاب ارائه می‌شود تا امکان بهره‌برداری عمومی‌تری فراهم گردد.

* حجت‌الاسلام و المسلمین موسی قربانی نماینده محترم قائنات در مجلس شورای اسلامی و عضو کمیسیون قضایی و حقوق.

فهرست مطالب

مقدمه	۱
سخنرانی: دکتر غلامعلی حداد عادل ریاست محترم مجلس شورای اسلامی	۷
سخنرانی: دکتر محمود احمدی نژاد ریاست محترم جمهوری اسلامی	۱۳
چرایی تصویب یک قانون و زمان مناسب آن	۱۹
دکتر سیدفضل الله موسوی	
تغییرات مکرر و نسنجیده قوانین	۲۹
[مرحوم] جمال کریمی راد	
تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن	۳۷
محسن قره باغی حبیب الله شاملو	
تنقیح قوانین	۵۳
مجتبی ملک افضلی	
تنقیح و طبقه بندی قوانین به منظور تدوین قوانین جامع	۷۵
دکتر عباس کریمی	
تاریخچه تصویب قوانین، لزوم تنقیح آنها، مشکلات و راهکارها	۹۱
علیرضا رخشنده رو	
گفتاری در نگارش و ویرایش قانون	۱۱۵
غلامحسین واحدی	
قانون گذاری و ادب نگارش	۱۳۱
محمدرضا خسروی	

چگونگی ارزیابی آثار اجرایی قوانین و به کارگیری	
سیستم بازخورد	۱۴۱
علیرضا رخشنده‌رو	
نارسایی‌های قوانین جزایی و تأثیر آن بر آرای کیفری	۱۵۵
شهرام محمدزاده	
کاستی‌ها و بایستگی‌ها در سازماندهی روابط قانون	
با رویه قضایی	۱۶۳
محمد درویش‌زاده	
جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران	۱۸۱
حجت‌الاسلام مجید انصاری	
ضرورت مهندسی قوانین و مقررات	۱۹۷
دکتر محمودزین کریمیان	
تاریخچه تدوین قانون مدنی	۲۰۹
دکتر حمید بهرامی‌احمدی	
جایگاه نخبگان علمی در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری	۲۲۵
دکتر رحمت‌الله قلی‌پور	
بازگویی نقش احزاب در بهبود فرایند قانون‌گذاری در ایران	۲۴۷
دکتر محمدباقر نوبخت	
آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی با تأکید بر	
مجلس هفتم	۲۵۳
دکتر حسن سبحانی	
بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی در امور	
فرهنگی و اجتماعی ایران	۲۷۹
علیرضا اسلامی	

مقدمه^۱

همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری همایشی است که برای به نقد کشاندن نظام قانون‌گذاری برگزار شده است که در این زمینه نمایندگان همیشه فعال بوده‌اند و برای اثبات آن به چند نکته اشاره می‌شود:

۱. فعالیت‌های مجالس مختلف در ایران از نظر حجم قانون‌گذاری

نگاهی اجمالی به آمار کمی قانون‌گذاری نشان می‌دهد:

۱. از نظر تعداد، تا پایان سال ۱۳۸۴ تعداد ۱۱,۴۱۲ قانون در مجالس مختلف تصویب شده است که فقط ۲۱۷۶ مورد مربوط به بعد از انقلاب است که این رقم نشان‌دهنده افزایش شدید قانون‌گذاری در این دوره است. ۱۴۴۲ رأی وحدت رویه در دیوان عالی کشور، دیوان محاسبات و دیوان عدالت اداری تصویب شده است. تعداد ۲۰,۳۹۲ مصوبه دولت وجود دارد که مجموع قوانین و مصوبات دولت ۳۳,۲۵۶ مورد می‌باشد. یعنی کسی که در ادارات کار دارد و مسئولان اجرایی و قضایی با ۳۳,۲۵۶ قانون و مصوبه مواجه می‌شود.

۲. از نظر تعداد صفحات، مجلس شورای ملی در دوره‌های اول تا ششم، در واقع تا سال ۱۳۰۶ تعداد ۱۸۷۷ صفحه قانون‌گذاری داشته است و مجالس بعد از آن یعنی از سال ۱۳۰۷ تا پایان ۱۳۸۴ تعداد ۵۷۲۶۱ صفحه قانون تصویب شده است (در مجموع ۵۹,۱۳۸ صفحه قانون). در دوره سوم قانون‌گذاری با کم‌ترین حجم قانون مصوب یعنی ۵۹ صفحه و در دوره ششم بعد از انقلاب بیش‌ترین حجم یعنی ۲۲۰۰ صفحه قانون تصویب شده است.

۱. این مقدمه سخنرانی افتتاحیه همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری است که توسط حجت‌الاسلام موسی قربانی، عضو هیئت رئیسه مجلس و رئیس هسته مرکزی برگزاری همایش ایراد شده است.

۲. چالش‌های موجود در قانون‌گذاری

۱. حجم بالای قوانین و مصوبات.
۲. 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.
۳. ابهام و اجمال در قوانین.
۴. غیرحقوقی بودن متون برخی از قوانین.
این دو عامل باعث می‌شود تا علاوه بر دشوار بودن درک صحیح از قوانین و احیاناً استنباط نادرست از آن، اولاً، نیاز به اصلاحیه و تفسیر و تصویب آرای وحدت رویه افزایش یابد. به‌طوری 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 (اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها را محاسبه نکردیم) که هر سه این‌ها (اصلاحیه‌ها، الحاقیه‌ها و آرای وحدت رویه) نشان‌دهنده درک یا فهم نادرست از قانون است. علاوه بر این، این امر نیز ابزار مناسبی است برای کسانی که قصد استفاده نابه‌جا از قوانین دارند؛ دوباره اینجا هم یک روزنه فساد باز است و هر کسی که می‌خواهد کاری انجام دهد قانون را بنا بر سلیقه خود می‌تواند تفسیر کند.
۵. کثرت عناوین قوانین.
ما در هر موردی خواستیم قانون‌گذاری کنیم در بسیاری از موارد به‌صورت یک امر مستقل آوردیم؛ درحالی‌که این می‌تواند جایگاهی در قوانین فعلی داشته باشد.
۶. قانون‌گذاری تکراری.
۷. قانون‌گذاری غیرضروری.
در بسیاری از موارد برای افرادی خاص قانون‌گذاری کرده‌ایم که گاهی عدد منتفعین از این قانون کم‌تر از انگشتان یک دست بوده است و گاهی برای تأکید در اجرای یک قانون مجدداً قانون‌گذاری کرده‌ایم.
۸. تصویب قوانین غیرقابل اجرا.
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 تشبیه به این قوانین نسبت به اجرای گزینشی آن اقدام کنند.

۹. کثرت جلسات قانون‌گذاری.

۱۰. 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 گرد هم 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.

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

۳. لزوم بازنگری در طرح‌ها و لوایح قبل از ارائه به مجلس

به‌نظر می‌رسد شرایط فعلی به شرحی که گذشت وضع مناسبی ندارد و باید برای مراحل تدوین طرح‌ها و لوایح سازوکاری فراهم کرد تا قبل از ورود به مجلس بسیاری از نواقص طرح‌ها و لوایح برطرف شده باشد. به مراحل زیر می‌توان به‌عنوان یک 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 به‌عنوان 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 از عبارات غیرمأنوس، غیرحقوقی و حتی خارجی و توجه نکردن به آثار و نتایج جانبی آن مشکلات جدی ایجاد می‌کند که باید به آن توجه شود.

۴. تجدیدنظر در بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس (مراحل قبل از تصویب)

با توجه به آیین‌نامه داخلی مجلس شیوه رسیدگی همان است که از آن ناراضی هستیم. به‌نظر می‌رسد با استفاده از نظر کارشناسان و در رأس آنان خود نمایندگان موارد زیر برای قانون‌گذاری صحیح مورد توجه قرار گیرد:

۱. افزایش نقش کمیسیون‌ها در تصویب طرح‌ها و لوایح.
۲. لزوم استفاده بیش‌تر از نظر کارشناسان.
۳. لزوم رسیدگی دقیق به کلیه پیشنهادهای نمایندگان در کمیسیون‌ها.
۴. لزوم کاهش پیشنهادهای در صحن 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 پیشنهادهای در مجلس می‌توان محدودیت‌هایی از قبیل تعداد اعضا یا تعداد رأی در کمیسیون پیش‌بینی کرد.
۵. پیدا کردن راه مناسب برای اولویت‌ها.
۶. تقویت جایگاه اصل ۸۵ قانون اساسی (تصویب آزمایشی قوانین) از طرف کمیسیون‌ها.
۷. بررسی امکان دائمی نمودن قوانین آزمایشی.
۸. کاهش تعداد جلسات مجلس.

می‌توان با اخطار به هیئت رئیسه جهت اولویت دادن به طرح‌ها و لوایح علاوه بر وضع موجود ترتیبی اتخاذ کرد تا قوانین مجلس بیش‌تر مفید به حال جامعه شوند. همچنین با استفاده از اصل ۸۵ بسیاری از قوانین را به کمیسیون‌ها ارجاع داد تا ضمن تسریع در کار،

بیش‌تر از نظر کارشناسان استفاده شود 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 و نتیجه این کار کاهش چشمگیر جلسات مجلس خواهد بود.

۵. مراحل پس از تصویب

۱. ابلاغ قانون و انتشار آن.
علی‌رغم پیشرفت تکنولوژی همچنان قوانین به‌صورت مکتوب منتشر می‌شود و ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی لازم‌الاجرا می‌شود.
 ۲. چاپ قوانین.
 ۳. تصویب آیین‌نامه.
 ۴. اجرای قانون، ممکن است پس از ابلاغ قانون برای اجرا با یکی از موارد زیر روبه‌رو شویم:
 ۱. قانون قابل اجرا نباشد.
 ۲. قانون نیاز به اصلاحیه داشته باشد.
 ۳. قانون صحیح، بدون دلیل اجرا نشود.
- برای اجرای صحیح قانون باید سازوکاری فراهم شود تا در زمان مشخصی آن را پیگیری نمایند. اگر مشخص شد که نیاز به اصلاح دارد پیگیری شود و اگر قابل اجرا نیست؛ لغو شود و اگر بدون نقص است ولی مجری قصور می‌کند با او برخورد شود. آنچه این همایش به دنبال آن است رسیدن به سیستم قانون‌گذاری صحیح، شفاف، مفید، صریح و کارساز است تا ضمن اجرای دقیق زمینه و فرصت نظارت بیش‌تر بر اجرای قانون نیز فراهم شود.

سخنرانی: دکتر غلامعلی حداد عادل

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

این جمله حکیمانه را شنیده‌اید که امام فرموده‌اند: «من ضاغ علیه عدل فالجور علیه اضیغ». من به اعتبار مسئولیت و کاری که دارم، از این جمله این را می‌فهمم که با هرج و مرج و فرار از قانون، گشایش و رهایی تأمین نمی‌شود. اجرای قانون و عدالت در اجرای آن اگر سخت است، با کنار نهادن قانون آسودگی فراهم نمی‌شود، بلکه بدتر می‌شود زیرا جامعه با قانون بهتر اداره می‌شود. رهبر عزیز انقلاب در دو-سه نوبت که با نماینده‌های مجلس هفتم دیدار داشته‌اند، تعبیری کوتاه اما عمیق درباره شأن قانون‌گذاری بیان کرده‌اند، یکی اینکه کار مجلس را تهیه نرم‌افزار اداره کشور دانسته‌اند، در مقابل کار قوه مجریه بیش‌تر جنبه سخت‌افزاری دارد. ما در مجلس با وسائل و امکانات و بودجه زیادی سروکار نداریم. ما باید اندیشه کنیم، کار ما از سنخ اندیشه است. این معنی نرم‌افزاری است، تعبیر دیگری هم در قالب یک تمثیل دارند، ایشان فرموده‌اند: کار مجلس ریل‌گذاری برای قطار دولت است. شما تصور کنید راه‌آهن مرکب از دو جزء اساسی است. یکی قطار، یکی ریل، ریل بدون قطار سودی ندارد. قطار بدون ریل راه به جایی نمی‌برد. کمکی که ریل‌گذاری به قطار می‌کند این است که حرکت آن را ممکن می‌کند، به آن جهت می‌بخشد، و ثبات و استقرار به این حرکت می‌دهد. این نقش قانون‌گذاری در مجلس برای دولت است و لازمه ذاتی قانون، ثبات است.

اصلاً قانون وضع می‌کنیم که بر طبق آن مدت‌ها عمل شود. اگر قرار بر این باشد هر ماه و هر سال قانون عوض شود، این دیگر قانون نیست. البته ثبات به معنی ابدیت نیست. استمرار، یک معنای عرفی قابل فهمی دارد. قانون ثابت و برخوردار از ثبات چه قانونی است؟ قانونی است که استحکام داشته باشد. مثل هر بنای دیگری. بنایی که استحکام نداشته باشد، ثبات ندارد. استحکام قانون مستلزم جامع و مانع بودن آن است. قانونی که همه‌جانبه نباشد،

استحکام و ثبات ندارد. حقیقتاً قانون‌گذاری کار سختی است. بنده در همان سال‌های طولانی شورای عالی آموزش و پرورش، خاطرات زیادی دارم. جمع اعضای شورای عالی آموزش و پرورش ۱۴، ۱۵ نفر بودند و سال‌ها معلمی کرده بودند، مدیر مدرسه بودند و استاد دانشگاه، یعنی متخصص امر تعلیم و تربیت بودند. اکثراً جنبه‌های گوناگون را مورد بحث قرار می‌دادیم و یک مطلب ساده‌ای را تصویب و ابلاغ می‌کردیم. ۶ ماه یا یک سال بعد یکی از بخش‌های شهرستان‌های استان‌های دورافتاده نامه‌ای با سلسله مراتب می‌فرستاد به وزارتخانه و می‌آمد در دستور کار شورا قرار می‌گرفت، که اگر یک موردی باشد که چنین و چنان باشد، حکمش در این قانون چیست؟ ما تازه متوجه می‌شدیم که برخی رویکردها و جوانب بوده که ممکن‌الوقوع بوده و واقع شده و از نظر ما دور مانده، حالا باید یک تبصره‌ای اضافه بکنیم یک اصلاحی بکنیم تا اینکه یک سال دیگر، دو سال دیگر متوجه یک نقص دیگری بشویم. حالا شما ببینید در ابعاد مختلف کشوری که کار ما در مجلس است چه قدر این همه‌جانبه بودن ضرورت دارد و چه قدر در جامعه نیاز به قانون و قانون جدید امر طبیعی است. به‌خصوص در جهان امروز که دائماً با تحولات شگرف، فضاهای حقوقی جدید ایجاد می‌شود. شما ملاحظه کنید همان‌طور که با اختراع روزنامه، قوانینی به‌نام قوانین مطبوعات و امثال آن موضوعیت پیدا کرد، امروز با اختراع رایانه و پدید آمدن اینترنت چه مفاهیم جدیدی در جهان پدید آمده است. در زبان انگلیسی با آوردن حرف E در اول هر کلمه به نشانه الکترونیک، این‌ها یک سلسله فعالیت جهانی است. مانند مثلاً بانکداری، بازرگانی، حکومت کردن، تجارت و بسیار چیزهای دیگر که همه با کلمه مثلاً E، E-Learning، E-Commerce و E-Government و امثال این‌ها در دنیای امروز معمول است. خوب امروز یک سلسله از مفاهیم و مسائل همین جرائم اینترنتی است. تخلفات اخلاقی یا اقتصادی یا حقوقی که در حوزه اینترنت پدید آمده. این به‌عنوان یک نمونه از تحولات مربوط به فناوری و علم، فضای اجتماعی تازه‌ای ایجاد کرده و قوانین بسیار پیچیده‌ای هم دارد و متخصصان زیادی می‌خواهد. می‌شناسم کسانی را که در این سال‌های اخیر در داخل و خارج ایران رساله‌های خودشان را در بخشی از همین قوانین مربوط به حوزه‌های اینترنت گذراندند و حالا حالاها ما در این زمینه کار داریم تا بتوانیم با جهان کار کنیم. ما در مجلس نقاط قوتی داریم، نقطه قوت مجلس ما مردمی بودن آن است. این است که مردم آزادانه به افراد مورد اعتماد خودشان رأی می‌دهند. این افتخار ما و نظام ماست. اما در کنار این جنبه ما باید بدانیم که لزوماً واجد همه تخصص‌های لازم برای انواع قانون‌گذاری

نیستیم و در عین حال که وظیفه قانون‌گذاری بر عهده ماست، باید از افراد خبره و متخصص و حقوق‌دان در بیرون مجلس استفاده کنیم. البته در مجلس روحانیون بوده و هستند. روحانیون به اعتبار کار فقهی با جوهر قانون‌گذاری آشنا هستند. البته ممکن است قانون‌گذاری با کار فقهی تفاوت‌هایی هم داشته باشد. حقوق‌دان‌ها هم هستند. اما فرض بفرمایید برای قانون‌گذاری در مسائل مربوط به قراردادهای نفتی، ممکن است در مجلس به اندازه کافی متخصص نباشد. باید قبل از اینکه کار به صحن علنی مجلس بیاید برای تصمیم‌گیری از یک فرایند تصمیم‌سازی استفاده کنیم. ما باید با کمال تواضع و شهامت دست نیاز به سوی حقوق‌دانان، متخصصان و افراد با تجربه در بیرون مجلس دراز کنیم و قانون را قبل از آنکه به رأی گذاشته شود در معرض داوری دیگران بگذاریم. یکی از وظایفی که مرکز پژوهش‌های مجلس عهده‌دار آن است و خوشبختانه دوست و همکار عزیز ما جناب آقای دکتر توکلی تلاش بسیار کرده‌اند این است که مجلس را از پشتوانه همکاری متخصصان بهره‌مند کنند. در اینجا به بعضی نکات اشاره می‌کنم و می‌دانم که همه آنچه در باب قانون‌گذاری خوب، می‌توان گفت در این فرصت نمی‌گنجد.

۱. در تدوین قانون محتاج داشتن تصور و تعریفی روشن از اصطلاحاتی هستیم که در عالم قانون‌گذاری به کار می‌بریم. ما امروز از سیاست‌های کلی، سند چشم‌انداز، قانون برنامه، قانون بودجه، خود قانون، آیین‌نامه، دستورالعمل، بخش‌نامه سخن می‌گوییم. واقعاً این‌ها چه تعریف دقیقی دارند. آیا مشخص است که آنچه شأن آیین‌نامه‌ای دارد در قانون نیاید. می‌گوییم این تعاریف حتماً یک جایی شده ولی ما به‌عنوان قانون‌گذار باید بر تفاوت و حدود مرز این‌ها مسلط باشیم.

۲. ادبیات و زبان قانون‌نویسی، قانون‌نویسی محتاج یک قدرت و قوت زبانی و ادبی است و محتاج یک کفه‌نفس برای اعمال جنبه‌های هنری و عاطفی است. قانون‌نویسی نامه عاشقانه نیست که کسی از احساسات خودش در آن خرج کند. شبیه نوشتن معادلات ریاضی است. در معادلات ریاضی، یک به‌علاوه و منها نمی‌تواند پس‌وپیش بشود. همه دستگاه‌ها به هم می‌ریزد. منطقی‌ترین اذهان با برخورداری از سواد و قدرت نگارش و با دانش حقوقی و تجربه فراوان باید برای نوشتن قانون دست به قلم ببرند؛ والا دچار انواع ابهامات و ابهامات می‌شوند. من به بعضی از مشکلات قانون‌نویسی که در مجلس بالفعل با آن سروکار داریم اشاره می‌کنم. از دوستان عزیزی که حضور دارید می‌پرسم. پرانتز در قانون‌گذاری چه معنایی دارد؟ ما پرانتز را در نوشته‌های خودمان به چه معنا به کار می‌بریم؟

همه ما این مطالب را گاهی داخل پرانتز می‌گذاریم. بنده تصورم این است، مطلبی که ما داخل پرانتز می‌گذاریم، معنایش این است که اگر این پرانتز نباشد به جایی بر نمی‌خورد. پرانتز برای کمک به فهم است. ولی نقش اساسی ندارد. خودمان هم گاهی می‌گوییم این را داخل پرانتز بگذار. یعنی فعلاً حرفش را نزن. یعنی وقتی یک مطلب داخل پرانتز می‌آید می‌توان این را از زنجیره کلام جدا کرد، قبل و بعد پرانتز را با هم خواند. حالا اگر شما در قانون پرانتز آوردید به چه معناست، پاورقی، پانویس، پی‌نوشت چه معنایی دارد. سؤال دیگر، آیا استفاده از ویرگول در قانون‌نویسی صحیح است؟ اگر ما ویرگول به کار بردیم، حالا این خیلی تعجب‌آور است، همه ممکن است بگویند عجب حرفی می‌زند فلانی. ویرگول که خیلی عادی است. حالا من سؤال می‌کنم اگر ما ویرگول به کار بردیم، یک ماشین‌نویس ده سال بعد در تحریر مجدد قانون ویرگول را فراموش کرد و در نتیجه دو تا مطلبی که باید از یکدیگر جدا شود یا به هم عطف شود به صورت مضاف و مضاف‌الیه خوانده شد، تکلیف چیست؟ جلوی قاضی گذاشتند یا کسی که می‌خواهد یک حکمی بکند آن وقت ویرگول از بین رفته چون ویرگول که چیز مهمی نیست. خیلی وقت‌ها ما می‌گوییم علائم سجاوندی که چیزهای مهمی نیستند. خود خواننده و شنونده باید عاقل باشند. اما این‌ها در معرض خطر هستند. چرا ما به جای ویرگول از واو استفاده نکنیم. چرا ما ۱۰ تا کلمه را که می‌خواهیم اضافه کنیم با واو به هم عطف نکنیم. اصلاً در ادبیات ما این‌طور بوده، در گذشته که ویرگول نبوده است. مردم عادی هم می‌گویند که شما کجا سفر کردید؟ مسیرتان کجا بود؟ مکث که نمی‌کنند به نشانه ویرگول نمی‌گویند که من مثلاً از تهران که رفتم مشهد اول رفتم به گرمسار ویرگول سمنان ویرگول دامغان ویرگول این‌طوری که ما حرف نمی‌زنیم. می‌گوییم که گرمسار و سمنان و دامغان و شاهرود و سبزوار و الی آخر. این (او) یعنی چی؟ یعنی (و). این (او) که می‌گوییم در محاوره در واقع بیان آن (واو) است که در عبارت می‌گذاریم. ما در نوشته‌هایمان عادت نداشتیم کوتاه که می‌خواستیم بکنیم (او) می‌گفتیم می‌خواستیم بنویسیم (واو) می‌گذاشتیم ادبی بخواهیم بخوانیم می‌گوییم سمنان و دامغان و شاهرود. همه چیز هم روشن است. می‌خواهم بگویم چیزهای جزئی که اصلاً به حساب نمی‌آید در قوانین هست تا مسائلی از قبیل استفاده از مطلق و مقید و عام و خاص و ناسخ و منسوخ و توجه به سازگاری درونی قانون. یک قانون، یک بسته است. خیلی وقت‌ها ممکن است در قانون‌گذاری یک جزئی در مجلس تغییر کند و این سازگاری درونی قانون را به هم بریزد. به اصطلاح قانون یک مجموعه ارگانیک است. یک مجموعه سازوار، سازمند و یک پیکر است. در یک

پیکر سازوار یا ارگانیک یک عضو در خدمت همه است و همه در خدمت یک عضو هستند. وقتی شما یک چیزی را در آنجا ناقص می‌کنید این به کل این پیکر صدمه می‌زند. این‌ها و بسیاری از جهات دیگر نکات موردنظر در قانون‌نویسی است و بالاخره اینکه نمایندگان مجلس وظایف گوناگونی دارند. یک نماینده مجلس خیلی گرفتاری دارد. به‌نظر بنده تنها شغلی که نمی‌توان برای آن شرح وظیفه نوشت نمایندگی مجلس است. بنده فکر می‌کنم؛ قانون‌گذاری خوب که لازمه حکمرانی خوب است وقتی ممکن می‌شود که نماینده مجلس وظیفه اصلی خود را قانون‌گذاری بداند. ما در اینجا در درجه اول برای قانون‌گذاری آمده‌ایم. اگر قانون‌گذاری خوب انجام دهیم؛ بسیاری از مشکلاتی که پدید می‌آید و مردم برای رفع آن‌ها به ما مراجعه می‌کنند به‌تدریج و به‌صورت اصولی حل می‌شود. اما قانون‌گذاری شتابزده، سطحی، بدون بصیرت و وقوف، قانون‌گذاری انبوه و بدون تنقیح، مشکلی از جامعه کم نمی‌کند، مشکلاتی هم اضافه می‌کند. یکی از مشکلات مردم در مراجعه به ما همین گرفتاری و سردرگمی در انبوه قوانین است و اگر قانون‌گذاری منطقی و صحیح انجام شود، شاید این اندازه نظارت هم لازم نداشته باشد. مثل قطاری که روی ریل درست می‌رود، اما اگر این ریل‌گذاری خوب انجام نشود، دائماً همه باید بیدار و مراقب باشند که چه زمانی متوقف می‌شود و چه زمانی باید اصلاح شود و گرفتاری‌های دیگر. نکته آخر اینکه تصویب قانون خوب یک امر و جانداختن آن در جامعه کاری دیگر. خیلی از قوانین هستند که با دقت تصویب می‌شود ولی جامعه از آن اطلاع ندارد، و با آن انس ندارد و برای مردم تبیین نشده‌اند. یکی از وظایف مهم رسانه‌ها این است که وارد جنبه‌های حقوقی قوانین بشوند. ما می‌بینیم که بسیاری از رسانه‌ها بیش از آنکه به کار قانون‌گذاری مجلس توجه داشته باشند، به حواشی سیاسی مجلس علاقه دارند و مثلاً اگر یک کسی در مجلس صحبت بکند این فضای بیش‌تری را به خود اختصاص می‌دهد تا یک قانون که ممکن است در اقتصاد یا سرنوشت مردم اثر داشته باشد. اصلاً مردم را تربیت نمی‌کنند تا به اهمیت قانون و نقش قانون توجه و دقت نکنند. لذا فضای گفتگو و گفتمان قانونی نیست رسانه‌ها باید سرمایه‌گذاری بیش‌تری در تجزیه و تحلیل قوانین بکنند. اگر مطلبی مطرح می‌شود و در شرف آمدن به صحن مجلس است، رسانه‌ها به دور از شائبه‌های سیاسی به مجلس کمک کنند. مجلس را متوجه ابعادی کنند که در واقع ممکن است از نظر مجلسی‌ها دور بماند. اینکه می‌گفتند مطبوعات رکن چهارم مشروطیت است، یعنی این رکن می‌تواند بین سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه با جامعه ارتباط ایجاد کند. این از وظایف رسانه‌هاست که باید قانون

را در جامعه منتشر کنند و در خیلی از کشورها یک قانون ساده راهنمایی و رانندگی وقتی تصویب می‌شود، شش ماه تمام این قانون را اجرا نمی‌کنند، یک برنامه تبلیغی مدون و منظم با بودجه مفصل دارند که باید در تلویزیون در رادیو و در روزنامه‌ها به همه گفته شود که از فلان تاریخ این قانون اجرا می‌شود، آن وقت مردم متوجه می‌شوند. این نکته آخر که آخر بودن آن به معنای کم اهمیت بودن آن نیست، این است که باید فرزندان خودمان را به‌نحو تربیت کنیم، که قانون‌پذیر باشند. جامعه‌ای که با انضباط تربیت نشده باشد، بهترین قوانین هم که برایش وضع شود، عادت ندارند که از قانون تبعیت بکند، سنگ بنای قانون‌پذیری و اطاعت از قانون در مدرسه نهاده می‌شود. آن‌جاست که ذهن و رفتار طفل شکل می‌گیرد، ما باید نسلی را تربیت کنیم که اگر یک جایی دید تخلف از قانون صورت می‌گیرد وحشت کند. مؤمنین و متدینین چه‌طورند. ما که حلال و حرام و نجس و پاکی سرمان می‌شود اگر یک وقتی یک شک و شبه‌ای داشته باشیم که لباسمان نجس است، به قول خودمان احتیاط دارد، چه‌طور بال‌بال می‌زنیم. یعنی قانون‌پذیر بودن و عمل به قانون را اصل بدانیم، نه اینکه خدای نکرده کسانی که قانون‌شکن هستند و قانون را رعایت نمی‌کنند قهرمان باشند. قهرمان باید آن کسی باشد که به قانون عمل می‌کند. انقلاب برای این آمده که جامعه به سوی یک جامعه قانونمند برود و برای این کار همه باید دست‌به‌دست هم بدهیم. دولت، مجلس، آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و متخصصان به کمک نمایندگان بیایند و نمایندگان هم به کمک آن‌ها بروند.

سخنرانی: دکتر محمود احمدی نژاد

ریاست محترم جمهوری اسلامی

مجلس شورای اسلامی در یک دوره حضور با برکت رهبر عزیز و فرزانه انقلاب را تجربه کرده است. همین طور شهدای بزرگواری چون شهید شاه‌آبادی، شهید چمران، شهید رجایی، شهید کامیاب، شهید حقانی، شهید حسینی، همین‌طور در یک دوره نه چندان دورتر شهدای بزرگواری مثل مدرس که نماد اسلام‌خواهی و ایستادگی ملت ایران هستند در این سنگر مشغول کار بوده‌اند.

خوشبختانه این همایش مصادف شد با سالی که به نام پیامبر عزیز اسلام نام‌گذاری شده است. گرچه همه سال‌ها سال پیامبر است. اما به نظرم این نام‌گذاری یک لطف الهی بود که یک‌بار دیگر به اصل، هویت و مبانی خودمان برگردیم و بهترین نقطه‌ای که باید به آنجا متکی باشیم.

سال پیامبر یعنی سال بازگشت به فطرت‌های پاک و الهی، سال رحمت و رأفت و محبت و مهرورزی، سال صبر و ایستادگی و مقاومت، سال تلاش و مجاهدت و سازندگی، عبودیت، اخلاص، تقرب و بندگی، یعنی سال کرامت و تعالی انسانی، عزت و عظمت بیش‌تر ملت ایران و امت اسلامی، یعنی سال صلح و آرامش و عدالت برای همه بشریت و سال پیامبر یعنی سال صلوات بر محمد و آل محمد.

خداوند فرمود: «و لکم فی رسول الله اسوة حسنه»، پیامبر کانون همه خوبی‌ها و زیبایی‌ها و خیرات عالم است. الگوی کامل برای همه، می‌خواهم در محضر شما درسی از درس‌های پیامبر اسلام را مرور کنیم و از همین‌جا وارد بحث قانون‌گذاری شویم. اولین درس پیامبر ما و همه پیامبران الهی توحید است، توحید اساس و پایه خلقت و محور تبلیغات انبیاء الهی قانون

حاکم بر خلقت و همه هستی است. روح هستی و نقطه اتکای هستی توحید است. توحید فقط یک لفظ نیست، بلکه یک حقیقت جاری در سراسر آفرینش است. توحید مبنای همه سنت‌ها و قوانین ساری و جاری در سرتاسر آفرینش است. توحید یعنی خداوند احد و واحد است. او خالق همه هستی است و دیگران همه مخلوق‌اند. توحید یعنی خدا قادر است و همه قدرت‌ها از اوست و هیچ قدرتی فوق او نیست. بلکه همه قدرت‌ها در مقابل او خاضع و خاشع‌اند. توحید یعنی خدا مدبر است و اراده او در تمام جهان جاری است و تدبیر او فوق همه تدبیرهاست. توحید یعنی هیچ‌کس و هیچ قدرتی، هیچ شأن و قدرتی ندارد مگر از او و خاضع در برابر او و تحت مشیت و اراده او. توحید یعنی خدا عالم است، همه علم‌ها از او و به اذن اوست. توحید یعنی خدا عالم به ظاهر و باطن، غیب و شهود، سر خفیات و گذشته و آینده است. توحید یعنی خدا خالق است و از سر لطف و رحمت خود موجودات و انسان را آفریده است. توحید یعنی قانون‌گذاری متعلق به او و شأن اوست و به اذن او انجام می‌شود.

چنین خدایی برای انسان‌ها تعالی و کرامت را مقرر کرده است. قانون باید در خدمت کرامت انسان‌ها و راهگشای تعالی و کمال آن‌ها باشد. قوانین از ابتدای وضع ریشه فطری داشته‌اند و از اعماق باورها و اعتقادات مردم نشئت گرفته‌اند. پایه‌گذار اصلی قوانین در اختیار بشر، انبیاء الهی و براساس وحی بوده‌اند. اصولاً قانون بدون ارتباط با خالق اصلی و نشئت ناگرفته از نظام هستی نمی‌تواند کرامت‌آفرین و تعالی‌بخش باشد. در طول تاریخ قوانین همواره مقدس بوده‌اند که یک علت آن، ریشه داشتن در فطرت و دین و تبلیغات انبیاء الهی بوده است. متأسفانه در عصر جدید قانون‌گذاری و قانون را از متن دین جدا کرده‌اند و این یک تحمیل بزرگ و تاریخی بر ملت‌ها و بر قانون بود. در جامعه ما این تحمیل از اواسط مشروطه آغاز شده و شاید از همان اوایل، حرکت مشروطه برای حاکمیت قوانین اسلام و عدالت اسلامی آغاز شد.

ملت به رهبری علما سرمایه‌گذاری کردند تا شاهد برپایی عدالت اسلامی و قوانین اسلامی باشند. ولی الگوگیری از نظامات مادی و سکولار در قانون‌گذاری با القای بیگانگان آغاز شد و البته مقاومت‌ها نیز شکل گرفت. علمای بزرگی که پایه‌گذار نهضت مشروطه بودند در مقابل این تحمیل ایستادند و تلاش کردند تا قانون‌گذاری را با مطالبات فطری و توحیدی همسان کنند. در این رابطه می‌توان از تلاش عالم شهید شیخ فضل‌الله نوری و تصویب اصل دوم متمم قانون اساسی موسوم به «اصل تراز» یاد کرد که اجازه داد حداقل ۵ فقیه عادل بر تطبیق قوانین با شرع مقدس اسلام نظارت کنند. این تلاش‌های مقدس با طراحی اجانب و

غرب‌زدگان و به‌خصوص با حاکمیت دیکتاتوری و تحمیل تفکر و نظامات غربی بر مجلس شکست خورد و روند سکولاریسم از مجرای قانون‌گذاری بر کشور تحمیل شد. نظام تحمیلی این دوره نه ولایت شرعی بود و نه وکالت عرفی و بر کشور رفت آنچه رفت. هرگاه که مسیر حرکت از اسلام و اسلام ناب فاصله بگیرد مردم از صحنه‌ها کنار خواهند رفت و چیزی جز شکست حاصل نخواهد شد. انقلاب اسلامی بازگشت به توحید و فطرت پاک الهی انسان‌ها بود که بستر زندگی را به مسیر طبیعی برگرداند و نظام قانون‌گذاری دینی را جایگزین نظامات تحمیلی کرد. رهبر انقلاب اسلامی در حقیقت پیامبرگونه زنجیره‌های اسارت را از اندیشه و عمل ملت‌ها و بشریت امروز گسست و قانون‌گذاری را به مبنای توحید و انحصار حاکمیت و تشریع به خداوند متعال و شناخت آن از طریق وحی الهی بازگرداند. معیار قانون‌گذاری عدالت است. ما معمولاً برابری افراد در برابر قانون را عدالت می‌دانیم که مطلب درستی است. ولی از موضوع مهم‌تری غافلیم و آن ارزیابی قانون با ملاک عدالت است. زمانی برابری افراد در برابر قانون منجر به عدالت می‌شود که خود قانون با ملاک عدالت تدوین شده باشد. تأمین نظامات غیرعادلانه و برابری همگان در برابر آن ظلم بالسویه است و تفکر اسلامی ظلم بالسویه را عدل نمی‌داند. اختیاری که نظام اسلامی به مجلس شورای اسلامی داده است؛ اختیاری بس وسیع، والا و بی‌نظیر است. در واقع حق حکومت در تنظیم امور جامعه که باید مبتنی بر مصالح عمومی مردم و روح دینی باشد به مجلس شورای اسلامی محول شده است. زمانی در این مأموریت بزرگ موفق خواهیم شد که چاه خواست‌های فردی، صنفی و گروهی را پر کرده باشیم و فقط و فقط برای خدا کار کنیم و پس از وضع عادلانه قانون و پس از وضع قانون عادلانه بر اجرای آن نیز عادلانه نظارت کنیم. وقتی قانون‌گذاری عادلانه شد و نظارت بر اجرای آن نیز عادلانه شد، مجلس معیار عدالت در نظر و عمل خواهد شد و چنین مجلسی عصاره فضایل ملت است. زیرا ملت عدالت و توحید را می‌خواهد و هیچ فضیلتی بالاتر از عدالت نیست. امروز یک سؤال جدی این است که آیا سازوکار انتخابات فعلی و هزینه‌های سرسام‌آور و روش‌های مادی تبلیغاتی به چه میزانی در روح و عمل قانون‌گذاری تأثیر دارد؟ امروز مجلس محترم و دولت و همه دلسوزان باید با اصلاح قانون و جدیت از تأثیر ثروت در شکل‌دهی ارکان حکومت جلوگیری کند.

احدی نباید حق داشته باشد با اتکا و اعتبار ثروت و منابع مالی به مناصب قدرت دسترسی داشته باشد و این هنر مجلس اسلامی است که با اصلاح و وضع قوانین مانع از آن می‌شود. اجازه بدهید کلامی از امام را بازگو کنم.

امام عزیز ما فرمودند: «بیان این حقیقت که صاحبان مال و منال در حکومت اسلام هیچ امتیاز و برتری از این جهت بر فقرا ندارند و ابداً اولویت بر آنان تعلق نخواهد گرفت. مسلم راه شکوفایی و پرورش استعدادهای خفته و سرکوب شده پابرهنگان را فراهم می‌کند و تذکر این مطلب که ثروتمندان هرگز به خاطر تمکن مالی خود نباید در حکومت‌ها و حکمرانان و اداره‌کنندگان کشور اسلامی نفوذ کنند و مال و ثروت خود را بهانه فخرفروشی و مباحثات قرار بدهند و به فقرا و مستمندان و زحمت‌کشان افکار و خواسته‌های خود را تحمیل کنند. این خود بزرگ‌ترین عامل تعاون و دخالت دادن مردم در امور و گرایش آنان و اخلاق کریمه و ارزش‌های متعالی و فرار از تملق‌گویی‌ها می‌گردد و حتی بعضی ثروتمندان را از اینکه تصور کنند که مال و امکانات‌شان دلیل اعتبار آنان در پیشگاه خداست متنبه می‌کند». ما باید به سمت عدالت حرکت کنیم؛ عدالت یعنی امکانات کشور، منابع کشور به‌طور عادلانه در همه کشور توزیع شود. عدالت یعنی همه استعدادهای کشور فرصت رشد و شکوفایی و بروز پیدا کند. عدالت یعنی مجلس و دولت باید دست‌به‌دست هم بدهند و با وضع قوانین مؤثر جلوی ویژه‌خواری‌ها، امتیازخواهی‌ها و عدم تعادل‌های اجتماعی را بگیرند. امروز مجلس و دولت پرچمدار عدالت‌اند. باید دست‌به‌دست هم بدهیم ان‌شاءالله عدالت را در این سرزمین برپا بکنیم.

قانون باید جامع و مانع باشد. اینکه امکان تفاسیر گوناگون و بعضاً متضاد از قوانین هست معنایش این است که قانون‌گذاری درست انجام نمی‌شود و این نشانه ضعف قانون است که امیدوارم این مجلس عزیز روش قانون‌گذاری و نوع قانون‌گذاری را اصلاح کند. خوشبختانه امروز نمایندگان عزیز وقت فراوانی را صرف قانون‌گذاری و امور مجلس می‌کنند. به نظرم باید از کمیت کم کنیم و وقت را بیش‌تر روی کیفیت قوانین بگذاریم. امروز تنقیح قوانین گوناگون یک امر بسیار مهم و ضروری است. شاید برای شما جالب باشد خاطره‌ای را از دوران شهرداری بنده بشنوید. در شهرداری دیدیم توسط یک مأمور برای موضوعی واحد تصمیمات کاملاً متضادی و بعضاً تصمیمات متنوع (طیفی از تصمیمات) اتخاذ می‌شود. مراجعه کردیم، دیدیم همه این‌ها متکی به مقرراتی است که در یک زمانی وضع شده است. منتها هیچ‌گاه از دوره اجرایی خارج نشده است. بسته به نوع رابطه مراجعه‌کننده با آن مأمور از داخل کشور قانون شماره ۱ یا ۲ یا ۶۰ یا ۲۰۰ خارج می‌شود و به آن استناد می‌شود و کار انجام می‌شود یا نمی‌شود.

یک کار واحد متکی بر قانون هم انجام نمی‌شد و هم انجام می‌شد و باز هم متکی بر

قانون دیگری. قوانین باید متقح، یکسان‌سازی و روان‌سازی شوند. این از امور مهمی است که امروز دولت و مجلس با کمک هم باید به آن بپردازند.

از نکات دیگری که باید به آن توجه کنیم مباحث صحن مجلس است. مجلس عصاره فضایل ملت است، مباحث بنا بر قول امام راحل باید تربیت‌کننده نفوس و مردم و انسان‌ها باشد و باید به‌گونه‌ای باشد که شنوندگان درس اندیشیدن، درس تعمق، درس تعامل، درس توحید و درس عدالت بگیرند و این یک مسئولیت بسیار بزرگ و عمومی است. همه ما باید مراقب باشیم، عدم پاسخ‌گویی ظاهری در این دنیا بار مسئولیت اخروی ما را سنگین نکند چرا که همه ما در هر لحظه در محضر خدا هستیم و تمام اعمال ما ثبت می‌شود. من با کمال افتخار باید بگویم امروز مجلس شورای اسلامی به لحاظ بنیان و شاکله و نوع نگاه و نقش در امور کشور در جهان ممتاز و بی‌نظیر است و این جزء افتخارات نظام جمهوری اسلامی است.

برادران شما در دولت آمادگی کامل دارند تا در خدمت و در کنار شما و با هماهنگی کامل شما چه در وضع قوانین، چه در تنقیح قوانین و چه در روان‌سازی قوانین برای حرکت در جهت اجرای عدالت و تعالی جامعه اسلامی همه توان خود را در خدمت بگذارند و بسیج کنند.

چرایی تصویب یک قانون و زمان مناسب آن

دکتر سیدفضل‌الله موسوی*

همان‌گونه که انجام یک کار دلیل یا دلایلی را به همراه دارد، وضع یک قانون نیز باید متکی به دلیل یا دلایلی باشد، و بدیهی است که هرچند این دلایل محکم‌تر و متقن‌تر باشد انجام آن کار یا وضع آن قانون قابل توجیه‌تر و مثمرتر خواهد بود. برای بهتر ارائه دادن دلایل مذکور مناسب است که تعدادی سؤال اصلی و فرعی در رابطه با وضع یک قانون مطرح گردد تا پاسخ به آن سؤال‌ها در حقیقت دلایل تصویب آن را مشخص کند. بنابراین طرح سؤال‌هایی از قبیل اینکه هدف اصلی از وضع این قانون چیست؟ منظور ما از حمایت از چه قشر و طبقه‌ای است؟ مبنای فلسفی نگرش ما در وضع آن قانون چیست؟ موضوع موردنظر، چیست؟ و نیز تلاش برای پاسخ‌گویی به این سؤال‌ها در واقع چرایی تصویب قانون موردنظر ما را مشخص می‌کند.

از سوی دیگر زمان در تصویب یک قانون بسیار مهم است. طبیعی است که در هر زمان امکان وضع یک قانون وجود دارد، اما ضرورت‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و غیره ایجاب می‌کند که هر قانونی در زمان خاص انجام پذیرد. از جهتی دیگر ضمن ملحوظ نمودن ضرورت‌های مذکور توجه به برنامه‌ریزی درازمدت برای وضع قوانین و ملحوظ داشتن سیاست‌های کلی برای امور مملکت از مسائل مهمی است که در واقع زمان مناسب وضع یک قانون را مشخص می‌کند.

در این مقاله سعی شده است، با توجه به تعریف قانون، اهداف وضع یک قانون، مبنا و منشأ قانون، توجه به نگرش فلسفی و کلی قانون‌گذار، موضوع، مخاطبان و انواع قانون، پاسخ‌های منطقی به دو سؤال اساسی که موضوع این مقاله است یعنی «چرایی تصویب یک قانون و زمان مناسب آن» داد.

کلیدواژه‌ها: قانون، تصویب قانون، زمان مناسب وضع قانون، مخاطبان قانون، موضوع قانون، حقوق و تکالیف

مقدمه

تصویب یک قانون با مجموعه‌ای از سؤال‌ها همراه است اینکه برای چه می‌خواهیم چنین قانونی را تصویب کنیم؟ چرایی یا علت آن چیست؟ برای حمایت از چه قشر و طبقه‌ای است؛ ضعیف، متوسط یا غنی؟ بر جنبه فردی انسان‌ها تکیه دارد یا به کل اجتماع می‌نگرد؟ جنبه اقتصادی دارد یا فرهنگی یا اجتماعی یا سیاسی و یا علمی؟ نگاه ملی دارد یا بین‌المللی؟ جنبه بهداشتی و درمانی و زیست‌محیطی دارد یا صنعتی و کشاورزی؟ اینگونه سؤال‌ها علت اصلی وضع یک قانون خاص را مشخص می‌کند و براساس این چرایی می‌توان به عوامل خاص مرتبط به یک قانون توجه و با طرح‌ریزی جوانب مختلف آن را بررسی کرد. چرا که اگر چنین بررسی دقیقی وجود نداشته باشد؛ یک قانون نمی‌تواند محتوا و کارایی جامع و لازم را دربرداشته باشد. از دیگر جنبه‌های مهم در این باره، اجرای درست یک قانون است. اگر قانونی جامع و کامل باشد؛ اما آن‌طور که باید و شاید اجرا نشود؛ نمی‌تواند برای یک جامعه به نحو مطلوب مؤثر باشد. سؤال دیگری که به دنبال چرایی تصویب یک قانون خواهد آمد این است که آیا زمان تصویب آن فرا رسیده است؟ و آیا این زمان برای تصویب آن مناسب است؟ بنابراین هرچند که محتوای وجودی یک قانون عقلاً قابل قبول باشد؛ اما زمان تصویب آن نیز اهمیت دارد. و در نهایت اینکه چه شرایط و عواملی را می‌توان برای مناسب بودن زمان تصویب قانون بیان کرد. مقاله حاضر سعی دارد که مسائل یاد شده را در حد اختصار مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد.

۱. تعریف قانون

برای بحث درباره این مسائل ابتدا باید قانون را تعریف کرد. علمای حقوق تعاریف مختلفی از قانون بیان می‌دارند که این تعاریف همه در یک راستاست. در اینجا به یک مورد از تعریف قانون اشاره می‌شود:

«قانون مفهومی است کلی و قضایی و غیرموقت که مجالس ویژه آن را برای اجرا، تصویب کرده و به عموم مردم عرضه می‌دارند». اگر در این تعریف به جای عبارت «مجالس ویژه»، «مراجع صلاحیت‌دار» به کار رود؛ تعریف قانون به معنای اعم به دست می‌آید؛ یعنی

تصویب‌نامه و آیین‌نامه (نظام‌نامه) را نیز دربرمی‌گردد.^۱ یا به بیان کامل‌تر می‌توان گفت قانون در مفهوم عام به قانون اساسی، قانون عادی، آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، عرف و آرای وحدت قضایی؛ اما در معنای خاص معمولاً به مصوبه‌های مجالس قانون‌گذاری گفته می‌شود.

۲. عناصر یک قانون

یک قانون معمولاً دارای عناصر زیر است:

الف) قاعده‌ای حقوقی (قضایی) است با این توضیح که روابط انسان‌ها با یکدیگر تفاوت دارد. مثلاً رابطه میان پزشک و بیمار، استاد و شاگرد، دو دوست یا دو همسایه با یکدیگر، که همه این‌ها یک رابطه معمولی انسانی است. اما هنگامی که دو نفر با یکدیگر قرارداد بیعی (خرید و فروش) منعقد می‌کنند؛ در واقع میان آن‌ها یک رابطه حقوقی (قضایی) برقرار شده است. چنین رابطه‌ای به طور خاص تحت حاکمیت و اراده قانون است. پس در عقد بیع، نکاح، بیمه، طلاق و غیره عموماً یک رابطه قضایی برقرار است.^۲ هرچند در موارد دیگر نیز ممکن است در برخی از اشکال رابطه حقوقی هم برقرار گردد.

ب) ضمانت اجرا دارد.

ج) استمرار دارد ولی لازم نیست دائمی باشد مثلاً برای دو سال (قانون آزمایشی).

د) بیش از یک نمونه (یا مصداق) دارد. بنابراین گفته می‌شود قانون بودجه واقعاً قانون نیست؛ بلکه مجازاً قانون است؛ زیرا فقط یک مصداق دارد.^۳

۳. انواع قانون

قانون در مفهوم عام شامل سلسله مراتبی از مهم‌ترین تا کم اهمیت‌ترین مرتبه است. در ابتدا قانون اساسی قرار دارد که دربرگیرنده مهم‌ترین اصول مربوط به مسائل یک کشور و افراد آن است و مرجع ایجاد آن هم با دیگر موارد قانون تفاوت دارد که معمولاً شامل مجلس خبرگان،

۱. محمدجعفر جعفری لنگرودی، مقدمه عمومی علم حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۱، ص ۲۵. تعریف دیگری از همین نویسنده نیز ذکر شده است: «قانون عبارت است از قاعده‌ای که توسط یک قدرت عمومی مقرر شده و مدلول آن الزام یا اذن و اباحه است و همه افراد باید از آن پیروی کنند». همان، صص ۹۵-۹۴.

۲. همان، صص ۱۴-۱۳.

۳. همان، ص ۲۶.

مؤسسان و غیره بیان می‌شود. دوم قانون عادی است که به‌وسیله مجالس قانون‌گذاری کشورها وضع می‌شود و در کشورهای مختلف به نظام قانون اساسی آن‌ها بستگی دارد. سوم تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه و بخش‌نامه‌هاست که معمولاً به‌وسیله قوه مجریه با شرایط و ضوابط خاصی ایجاد می‌شوند. چهارم عرف است که عملکرد رایج مردم یا قشر خاصی از آن‌هاست و قانون، عمل به آن عرف را اجازه داده است. پنجم آرای وحدت رویه است که در مقام تعارض دو رأی متفاوت درباره موضوع خاصی، دیوان عالی کشور رأی صادر می‌کند و از آن به بعد، ملاک عمل دادگاه‌ها قرار می‌گیرد و در واقع در حکم قانون است.

بحث ما در این مقاله، نوع دوم قانون، یعنی قوانین عادی است که در جمهوری اسلامی ایران به‌وسیله مجلس شورای اسلامی وضع می‌شود و سپس به تأیید شورای نگهبان می‌رسد.

۴. اهداف وضع قانون

به‌طور کلی هدف از وضع قانون را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

۱. اهداف کلی و کلان که قانون‌گذار باید در وضع یک قانون، علاوه بر اهداف جزئی و خاص، آن اهداف کلی را در نظر بگیرد. برای مثال در جمهوری اسلامی ایران بنا بر شرایط فعلی به هنگام وضع یک قانون باید اهداف برنامه چشم‌انداز بیست ساله و برنامه پنج‌ساله چهارم را در نظر گرفت و قوانین را در چارچوب آن وضع کرد.

۲. اهداف خاص و موردی که یک قانون خاص برای دستیابی به آن اهداف وضع می‌شود. در پیروی از اهداف خاص باید به مسائل زیر توجه کرد و آن‌ها را در وضع قانون خاص مورد بررسی و لحاظ قرار داد:

الف) توجه به قشر مورد نظری که قرار است قانون درخصوص آن وضع شود؛ مثلاً قشر کشاورز، یا یکی از مسائل مربوط به کشاورزی و اینکه هدف خاص ما در رابطه با این قشر چیست؟
ب) بررسی تمامی جوانبی که به‌نحوی به آن قشر خاص مربوط می‌شود از جمله وضعیت محلی و آب و هوایی، وضعیت خانوادگی و فرهنگی، میزان تحصیلات و خواندن و نوشتن، وضعیت اقتصادی و غیره.

ج) بررسی مشکلات مختلف موجود و بالقوه آنان.

د) یافتن راه‌حل‌های ممکن برای حل این مشکلات.

ه) بررسی اینکه آیا با وضع قانون حل این مشکلات امکان‌پذیر است یا به عوامل دیگر

نیز بستگی دارد؟

و) در صورت نیاز به عوامل دیگر، آن عوامل کدامند؟ و چه نهادهایی در حل این مشکلات نقش دارند؟ زیرا همه مشکلات را با قوانین قضایی و ضمانت اجرای کیفری و حقوقی نمی‌توان حل کرد.

ز) بررسی و در نظر گرفتن ضمانت اجرای مناسب برای آن قانون، اعم از ضمانت اجرای حقوقی و کیفری (مانند پرداخت خسارت، جریمه، حبس و غیره) به این معنا که آیا این قانون فقط به دستورالعمل‌ها منجر می‌شود یا تنبیهات و مجازات‌هایی پشتوانه است. پس به‌طور کلی باید درباره دسته دوم از اهداف قانون (اهداف خاص) در وضع قوانین این دستورالعمل‌ها این سؤال طرح شود: «هدف خاص از وضع این قانون چیست؟ و چرا ما می‌خواهیم چنین قانونی را تصویب کنیم؟» و در ادامه پاسخ به این سؤال به بررسی مسائل پیشگفته بپردازیم تا به هنگام وضع و تدوین قانون، همه جوانب مربوط در نظر گرفته شود و بتوانیم قانون جامع و کاملی داشته باشیم. البته علاوه بر محتوای یک قانون باید به مسأله وضعیت شکلی و ظاهری تنظیم قوانین نیز توجه کرد تا مواد آن قانون، بیانی حقوقی داشته، سلیس و روان بوده و از ابهامات و دیگر نواقص عاری باشد تا در آینده در تفسیر و اجرای آن دچار مشکل نشویم.

۵. مبنا و منشأ قانون، حقوق و تکالیف

در اینکه مبنا و منشأ قانون، حقوق و تکالیف اشخاص چیست و کیست؛ مکاتب مختلفی اظهارنظر کرده‌اند؛ از جمله این مکاتب عبارتند از: مکتب ارادی و تحدید اراده، مکتب حقوق فطری و طبیعی، مکتب جامعه‌شناسی حقوقی، مکتب الهی و غیره. این مقاله به بحث درباره این مکاتب نمی‌پردازد؛ اما به طور کلی می‌توان این مکاتب را به دو دسته کلی تقسیم کرد: (۱) مکاتب الهی راستین. (۲) مکاتب مادی.

در مکتب اسلام — که یکی از ادیان کامل الهی است — خداوند، پیامبر اسلام و ائمه اطهار (ع) شارع و قانون‌گذار هستند که البته پیامبر اکرم و ائمه اطهار (ع) در راستای اراده و تشریع خداوند عمل و قانون‌گذاری کرده‌اند. بنابراین خداوند تعیین‌کننده حقوق و تکالیف انسان‌ها در زندگی است. خداوند به همه جوانب، شخصیت‌ها، استعدادها، بالقوه و فطرت انسان‌ها آگاه است و بر اساس آن حقوق و تکالیف آن‌ها را تعیین می‌کند. بنابراین در کشوری با حکومت اسلامی همچون جمهوری اسلامی ایران که طبق اصل ۴ قانون اساسی تمامی قوانین باید براساس موازین اسلامی باشد؛ مجلس قانون‌گذاری یعنی مجلس شورای

اسلامی باید اینگونه عمل کند. از این‌رو در نظام قانون‌گذاری ما، وجود شورایی به نام شورای نگهبان از مغایرت قوانین با قانون اساسی و شرع مقدس اسلام، جلوگیری می‌کند. اما در حکومت‌ها و دموکراسی‌های لائیک و مکاتب مادی، گفته می‌شود که قوه و منشأ قانون‌گذاری از ملت ناشی می‌شود و ملت این قوه را از روش مستقیم (همه‌پرسی) یا غیرمستقیم (انتخاب نمایندگان) اعمال می‌کند. بنابراین در مورد اخیر (انتخاب نمایندگان) هرچه نمایندگان مردم بپذیرند و تصویب کنند؛ برای مردم لازم‌الاجرا می‌شود؛ اما در حکومت اسلامی، قوانین باید در چارچوب اسلام و تشریع خداوند تصویب شود.

۶. توجه و نگرش کلی قانون‌گذار

بدیهی است که مبنای قانون‌گذاری در هر کشور، بر پایه فرهنگ، تاریخ، مذهب و مکتب حاکمان آن ملت استوار است. بنابراین ضمن توجه به ضرورت‌های موجود در جامعه، توجه به نگرش واضعان قوانین، بسیار مؤثر است. حال این سؤال طرح می‌شود که آیا مبانی فکری یک جامعه و حاکمان آن مبتنی بر فردگرایی است یا جمع‌گرایی یا مخلوطی از آن‌ها؟ اگر بنابر اصالت فرد باشد؛ همه قوانین بر محور وجود افراد جامعه دور می‌زند. پس باید آزادی‌های افراد را در فعالیت‌هایشان بدون حد و حصر پذیرفت. افراد جامعه فقط در حدی که به حکومت نیاز دارند؛ از آزادی خود برای وصل به این هدف گذشت می‌کنند. پس حکومت و دولت در حقیقت فرمانروای افراد نیست؛ بلکه ابزار و واسطه‌ای است که زیستن افراد را به نحو بهتری تأمین می‌کند و خدمتگذار افراد است. به عبارتی در این نظریه آزادی‌های فردی به صورت قاعده است و سلب این آزادی‌ها جنبه استثنائی دارد. بنابراین باید همه قوانین فرد را ملاک قرار داده و برای منافع فرد باشد.^۱ به بیان دیگر چرایی کلی وضع قانون در این کشورها برای حفظ منافع فرد است. در مقابل این مکتب، مکتب اصالت جمع به اجتماع توجه دارد. حق و تکلیف افراد در جامعه شکل می‌گیرد. بدون جامعه تشخیص حق و تکلیف، مفهومی ندارد و در جو اجتماع هر فرد انسانی حق و تکلیف خود را می‌یابد.^۲ بنابراین ملاک و محور، اجتماع است و باید منافع فرد، فدای اجتماع شود و براساس آن قوانین شکل گیرد. پس بر مبنای این مکتب می‌توان گفت چرایی وضع قوانین در کل برای حفظ و حمایت از اجتماع است. نوع سوم بنابر

۱. همان، ص ۲۳-۲۲.

۲. همان.

اصلت هر دو، یعنی فرد و جامعه است و با توجه به بعضی از معیارها، هم حقوق فرد و هم حقوق جامعه باید حفظ و حمایت شود و تکالیف هر دو نیز بر همین مبناست. بنابراین در اینگونه نظامها، نگرش کلی و چرایی وضع قوانین، هم توجه به فرد و حقوق و تکالیف وی و هم توجه به حقوق و تکالیف جامعه است.

۷. مخاطب قانون

یکی از مسائل مطرح در چرایی وضع قوانین، توجه به موضوع مخاطب است. به این معنا که توجه به قشر یا اقشار مخاطب، چرایی تصویب هر قانون را بیان می‌کند. مثلاً قصد ما این است که برای کشاورزان قانون یا قوانینی وضع کنیم. بنابراین باید علاوه بر موضوع موردنظر تمامی مسائلی را که به نحوی به این قشر مربوط می‌شود — که پیش از این به آنها اشاره شد — در نظر بگیریم، مثلاً موضوع بیمه یا اجرت کار برای کشاورزان و غیره. پس چرایی تصویب یک قانون به قصد و اراده واضعین آن مربوط می‌شود. اینکه منظور و هدف واضعان چیست؟ و پس از روشن شدن هدف به راحتی به سوی مخاطب و سپس موضوعی که برای آن قشر در نظر داریم خواهیم رفت و مسلم است که قانون مناسبی را تصویب خواهیم کرد. پس از طرح موضوع درباره مخاطب، یک تقسیم‌بندی کلی دیگر نیز خواهیم داشت. همان‌طور که پیش از این اشاره شد؛ با توجه به مکتب فردگرایی، مخاطب ما فرد و با توجه به مکتب جمع‌گرایی، مخاطب ما جمع و یا تلفیقی از هر دو آنهاست. حال اگر ملاک ما جمع باشد؛ آیا منظور جمع خاصی است یا کل جامعه در نظر گرفته می‌شود؟ البته به نظر می‌رسد که توجه به یک جمع خاص، می‌تواند با در نظر گرفتن یک دسته‌بندی کلی انجام گیرد. برای مثال توجه به قشر مرفه جامعه، یا قشر متوسط و یا اقشار ضعیف و کم‌درآمد. علاوه بر نگرش کلی درباره مخاطب، می‌توان مخاطبان جزئی‌تر را نیز در نظر گرفت. برای مثال قشر کارگران، کشاورزان، تولیدکنندگان و صنعتگران، عالمان و اساتید دانشگاه، دانشجویان، فرهنگیان، دانش‌آموزان، خانواده‌های شهدا و ایثارگران، ورزشکاران، زنان، کودکان و نوجوانان، پزشکان، هنرمندان، معلولین و جانبازان، نظامیان، مجرمان و غیره.

۸. موضوع قانون

از دیگر مسائل مطرح در وضع قانون توجه به موضوع قانون است. برای مثال آیا موضوع آن قانون درباره مسائل اقتصادی است و در صورتی که اقتصاد به طور کلی مطرح است؛ کدام‌یک

از گرایش‌های اقتصادی مورد نظر است. به این ترتیب تهیه‌کنندگان آن طرح یا لایحه بایستی اقتصاددان باشند و اگر بخواهند قانون کامل‌تر و دقیق‌تر باشد؛ باید دقت کرد که کدام یک از رشته‌ها و گرایش‌های اقتصادی مدنظر است تا متناسب با آن متخصصین مربوط در تهیه و تدوین آن قانون به کار گرفته شوند. درباره مسائل فرهنگی با ابعاد گوناگون آن، (تربیتی، هنری، ورزشی، علمی و غیره) نیز وضعیت اینگونه است در این موارد چرایی تصویب قانون به موضوع قانون مربوط می‌شود. به این ترتیب که واضعین قانون قصد دارند در کدام موضوع قانون وضع کنند. بنابراین در برابر این سؤال که «چرا می‌خواهید این قانون خاص را تصویب کنید؟» بر موضوع آن تکیه و تأکید می‌کنیم که به این منظور می‌خواهیم این قانون را تصویب کنیم. پس چرایی تصویب آن مشخص می‌شود و بنابراین می‌توانیم به راحتی قانونی را وضع کنیم (البته پس از بررسی دقیق جوانب موضوع به وسیله تهیه‌کنندگان متخصص). این روند درباره سایر موضوع‌ها از جمله موضوع‌های علمی، سیاسی، اجتماعی، داخلی یا بین‌المللی، قضایی یا حقوقی، بهداشتی، زیست‌محیطی و غیره نیز وجود دارد. بدیهی است که هر یک از این موضوع‌ها به چندین زیرمجموعه قابل تقسیم است. مثلاً موضوع اجتماعی، طیف وسیعی از موضوع‌های خاص از جمله مسائل جوانان، زنان، اعتیاد و مواد مخدر، حجاب، جرائم و معضلات اجتماعی، خانواده، مسکن و غیره را دربرمی‌گیرد.

۹. زمان مناسب وضع قانون

پس از بحث درباره حیث اجرایی تصویب قانون، باید به موضوع زمان مناسب وضع قانون توجه کرد. درباره موضوع زمان وضع قانون، سه شیوه را می‌توان مطرح کرد:

۱. براساس ضرورت‌ها و حاد شدن برخی از مسائل اجتماعی، قوه مقننه رأساً یا دولت درباره موضوع موردنظر طرح‌ها و لوایحی تهیه و برای تصویب در مجلس طرح می‌کند. در چنین وضعیتی اوضاع اجتماعی و افکار عمومی، برای تصویب چنین قانونی کاملاً آماده است. به عبارت دیگر طرح و تصویب چنین قانونی فراهم است. دولت و مجلس هر دو برای تهیه طرح یا لایحه مورد نظر آمادگی دارند و با سرعت هرچه تمام‌تر طرح یا لایحه موردنظر در مجلس مطرح می‌شود؛ حتی فوریت آن رأی می‌آورد و معمولاً با پشتوانه‌ای خوب و آرایایی بالا به تصویب می‌رسد. از سوی دیگر جامعه، مردم و افکار عمومی آمادگی پذیرش آن را دارند و به خوبی از آن قانون استقبال می‌کنند و در نتیجه با تصویب چنین قانونی در جامعه نشاط و خوشحالی خاصی به وجود می‌آید. برای مثال با وقوع زلزله یا بارش برفی

سنگین که به مردم و کشاورزان آسیب‌های فراوان وارد می‌آید؛ طرح یا لایحه درباره جبران خسارات آنان به سرعت تهیه می‌شود و به تصویب می‌رسد و یا اگر حضانت فرزندی طبق قانون به عهده پدر باشد و در یک مورد خاص، پدری فرزندش را مورد آزار، اذیت و شکنجه قرار دهد و این موضوع به مطبوعات و رسانه‌های جمعی برسد و افکار عمومی ملتهب شود، به سرعت طرح یا لایحه‌ای در زمینه تغییر حضانت به مادر به تصویب خواهد رسید.

۲. دولت و مجلس، چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه پنج‌ساله را پیش روی خود قرار داده و براساس اولویت‌های موجود و با برنامه‌ریزی دقیق، زمینه دستیابی به آن چشم‌انداز و برنامه‌های پنج‌ساله را به صورت طرح یا لایحه و نیز در لوایح بودجه‌های سنواتی به مجلس ارائه کرده و یکی پس از دیگری آن‌ها را به تصویب برسانند. به عبارت دیگر چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه پنج‌ساله را به مرور زمان با تصویب طرح‌ها و لوایح اجرائی کنند. به این ترتیب براساس برنامه‌های کلان کشوری قوانینی به تصویب می‌رسد و برنامه‌ها به مرور زمان اجرا می‌شوند. در این شیوه قوانین در طول زمان و با برنامه‌ای درست به تصویب خواهند رسید.

۳. این شیوه تلفیقی از دو شیوه اول و دوم است. یعنی ضمن اینکه طبق برنامه، محتوا و رهنمودهای چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه پنج‌ساله را به صورت قانون در طول زمان به تصویب می‌رسانیم با پیدا شدن برخی ضرورت‌ها و موارد خاص اجتماعی، قانون مورد نظر را به تصویب برسانیم.

در این باره به نظر می‌رسد که شیوه سوم معقول‌تر و منطقی‌تر باشد. اما متأسفانه در کشورهای مختلف و از جمله ایران، معمولاً از شیوه اول استفاده می‌شود و همیشه براساس ضرورت‌های پیش آمده به تصویب قوانین پرداخته می‌شود. یعنی مشکل و حادثه خاصی در جامعه به وجود می‌آید؛ سپس مجلس و دولت درصدد رفع آن مشکل بر می‌آیند و به دنبال آن طرح یا لایحه‌ای تهیه می‌کنند و به تصویب می‌رسانند. ما باید شیوه خود را عوض کنیم و همان‌طور که گفته شد چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه پنج‌ساله را پیش روی خود قرار داده و براساس اولویت‌ها محتوای آن‌ها را به صورت طرح یا لایحه برای تصویب به مجلس ارائه دهیم؛ ضمن اینکه در مواقع مواجهه با ضرورت‌های اجتماعی خاص، قانون مورد لزوم را نیز به تصویب برسانیم.

۱۰. نتیجه‌گیری

در کل برای پاسخ‌گویی به چرایی تصویب یک قانون باید گفت که چرایی تصویب یک قانون در ابتدا به نگرش کلی قانون‌گذار بستگی دارد که آیا به فرد توجه دارد یا به جامعه یا به هر دو؟ به

طبقه مرفه توجه دارد یا به طبقه متوسط یا ضعیف؟ بنابراین چرایی وضع قوانین در حقیقت با توجه به نگرش قانون‌گذار در راستای تأمین حمایت و توجه به مکتب و عقیده‌ای است که حاکمیت و قانون‌گذاران در پی آن هستند. دوم اینکه براساس این نگرش کلی در هنگام وضع و پاسخ‌گویی به چرایی وضع قانون باید به دو عامل توجه کرد:

مخاطب خاص قانون مورد نظر کیست و از چه قشری است؟ و موضوع آن قانون چیست؟ قصد قانون‌گذار از اینکه مخاطب او کیست و موضوع قانون چیست؛ روشن‌گر چرایی وضع آن قانون است. بنابراین قانون‌گذار با توجه به مخاطب و موضوع قانون و با بررسی جوانب مرتبط به آن مخاطب و موضوع و با بهره‌گیری از متخصصان درباره آن موضوع، به راحتی می‌تواند قانونی را وضع کند. قانونی که با این شرایط وضع می‌شود می‌تواند بهترین و کامل‌ترین قانون باشد. از نظر زمان مناسب برای وضع قانون، علاوه بر سه شیوه‌ای که بیان شد؛ استفاده از شیوه سوم یعنی ملاک قرار دادن برنامه‌های کلان کشور (چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه پنج‌ساله) و تهیه و تدوین طرح‌ها و لوایح براساس آن‌ها در طول زمان عاقلانه و منطقی‌تر است. ضمن اینکه بنابر ضرورت‌های اجتماعی باید طرح‌ها و لوایح مناسبی برای تصویب به مجلس ارائه داد.

تغییرات مکرر و نسنجیده قوانین

[مرحوم] جمال کریمی راد*

مقدمه

انسان به برکت استعداد و در اثر تعلیم و تربیت، به تدریج از وضعیت اولیه خود فاصله می‌گیرد و در جاده انسانیت گام می‌گذارد و پیش می‌رود. در واقع، معیار انسانیت انسان، مقدار راهی است که در جهت کمال و معنویت پیموده و از عالم حیوانی فاصله گرفته است. تمامی آموزه‌های پیامبران و کوشش‌های اندیشمندان برای هدایت انسان در پیمودن این راه و نزدیک شدن وی به کمال است. در این میان کسانی هستند که از نقطه شروع فاصله زیادی دارند و به عالم ملکوت نزدیک شده‌اند و کسانی هم هیچ فاصله‌ای از طبیعت اولیه خود نگرفته‌اند. با معدل‌گیری این اوج و حضیض، مقدار راهی که جوامع انسانی در مدت هزاران سال و پس از هزاران آزمون و خطا، از پایین‌ترین نقطه به سوی کمال پیموده‌اند، حاصل می‌شود که این دستاورد مجموع بشریت است. در این میان مقررات و قواعد حقوقی هماهنگ با هدف کمال انسان برای حفظ این معدل و تنظیم روابط انسان‌ها به وجود آمده است و نقش حقوقدان، پاسداری از بخشی از این ارزش‌هاست که به قیمت هزاران سال آزمون و خطا و تجربه به دست آمده است.

در جوامع بشری، نظام قانون‌گذاری از جمله نهادهایی است که مسئولیت حفظ وضعیت موجود و سعی در افزودن به فاصله یاد شده را دارد.

قانون، ملاک عمل افراد جامعه است و افراد به اعتبار اقتدار و حمایتی که در لوای قانون به دست می‌آورند، روابط خود را در جامعه تنظیم می‌کنند و تعديات، تجاوزات و تخلفات را با میزان

* وزیر سابق دادگستری و سخنگوی سابق قوه قضائیه.

«قانون» می‌سنجند. حال، هر اندازه این میزان دقیق باشد، در تعالی، اقتدار و احترام جامعه مؤثر است. در این مقاله سعی داریم دریابیم که چگونه می‌توان «میزان قانون» را متوازن کرد؟ با تشکر از تلاش برگزارکنندگان این همایش بزرگ و مهم و با آرزوی حصول به اهداف والای آن و در راستای فرازهای اعلام شده در آگهی فراخوان و مسائل مربوط به موضوع همایش، لازم می‌دانم چند نکته را یادآوری کنم:

با سپری شدن یک‌صد سال از پیروزی مشروطیت و تأسیس مجلس و آغاز قانون‌گذاری در ایران، قوانین هنوز آن قوام و دوام و احترام بایسته را ندارند. اغلب قوانین با تغییرات پی‌درپی مواجهند. موقعیتی که به موجب یک قانون برای مردم ایجاد می‌شود؛ قبل از استقرار کامل با قانون دیگری از هم می‌پاشد و این عدم ثبات و حقوق، در تمامی شئون کشور به‌خصوص در اقتصاد، عواقب بسیار نامطلوبی بر جای می‌گذارد. برای مثال مردم با اعتماد به قانون موجود، بنگاه اقتصادی ایجاد کرده و روال اقتصادی خود را با آن تطبیق می‌دهند؛ ناگهان قانون خلق‌الساعه‌ای نازل شده و شرکت تجاری آن‌ها را ورشکسته می‌کند اگر سرعت کارخانه قانون‌گذاری، دلیل ترقی بود؛ ایران می‌بایستی یکی از مرفعی‌ترین کشورهای جهان محسوب می‌شد.

البته بدیهی است که بسیاری از قوانین ایران در دوران قبل از انقلاب اسلامی با اصول و موازین اسلام سازگار نبود و باید تغییر می‌کرد و در این‌باره هیچ بحثی وجود ندارد. همچنین باید بر این حقیقت تأکید کرد که قوانین بشری ثابت و لایتغیر نیست و مسلم است که تحولات جامعه در قوانین جامعه هم تحول ایجاد می‌کند و در این میان تغییر یافتن قوانین یک پدیده ضروری و قهری است. حتی ما در فقه هم شاهد این تحول هستیم. مقررات فقهی ما درحالی‌که ثبات قابل درک و قبولی دارند؛ اما در سایه مفتوح بودن باب اجتهاد می‌توانند خود را با تحولات جامعه و مسائل مستحدثه تطبیق دهند و هم اکنون ما در قوانین موجود با نقاط کوری مواجه هستیم که جز با قانون، قابل رفع نیست و به اصلاح برخی قوانینی که شتاب‌زده تصویب یا لغو شده‌اند نیاز مبرم داریم. اما هم اکنون بحث ما به قوانین و مقرراتی مربوط است که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی پیشنهاد و تصویب شده و سپس مکرراً تغییر یافته‌اند و همگی ما این تغییرات سریع و پی‌درپی را شاهد بوده و هستیم. در اینجا آثار سوء تغییرات عجولانه، نستجیده و پی‌درپی مورد بحث است که در صورت تداوم این تغییرات بخش‌های مختلف نظام با مشکل جدی مواجه خواهند شد. همان‌طور که می‌دانید قانون‌گذاری یک فن پیچیده و بسیار حساس است. درباره‌ی کسی

که طرحی را به عنوان قانون تهیه می‌کند فقط خواندن، حقوق تخصص داشتن در رشته‌های مختلف و یا برخورداری از صفات خوب کافی نیست. فرد یا گروهی که به تهیه یک طرح قانونی اقدام می‌کنند؛ در درجه اول باید به این نکته آگاه باشند که این کار یعنی تعیین تکلیف کردن برای حداقل هفتاد میلیون انسان و اگر این حقیقت را در ضمیر آگاه خود پیوسته در نظر داشته باشند و عدد هفتاد میلیون را خوب در ذهن خود حلای کنند؛ تهیه لایحه یا طرح قانونی را یک کار اداری مانند نوشتن یک نامه یا صدور یک دستور، تلقی نخواهند کرد و از حساسیت، عظمت و خطیر بودن این مسئولیت بر خود خواهند لرزید. بنابراین فرد یا گروه پس از درک اهمیت این مسئولیت حساس، اگر باز هم به انجام این کار مایل باشند؛ باید از نظر تحصیلات علمی و تجربه‌های علمی در رشته خود از سطح مطلوب بالاترین سطح برخوردار بوده و همچنین به قواعد و اصول فقه تسلط کامل داشته باشند. بر جامعه و روابط اجتماعی موجود در آن احاطه کافی داشته و به علل ناموفق بودن قوانین و مقررات سابق واقف باشند. با تجارب ملل مختلف در این باره و با تمام مشکلاتی که انگیزه نوشتن قانون است به خوبی آشنا باشند و در زمان تهیه طرح این حقیقت را که ایران فقط مختص به تهران و اطرافش نیست؛ مدام در نظر داشته باشند تا آنچه نوشته می‌شود در دورافتاده‌ترین نقاط هم قابل اجرا باشد. همچنین باید با اصول نگارش و ادبیات فارسی آشنا بوده و بتوانند منظور را به‌طور واضح و روشن بیان کنند و در نهایت انسان‌های خوب و دلسوزی باشند.

ممکن است گفته شود که فقط ارائه‌کننده طرح یا لایحه در این کار دخیل نیست و این طرح یا لایحه در مجلس نیز مورد بررسی، شور و مباحثه قرار خواهد گرفت. بله همین‌طور است؛ ولی براساس مشاهدات در بسیاری موارد نتایج امر غیر از این بوده است والا چرا باید مثلاً در بخش قضایی، چند سال پس از تصویب و اجرای قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب متوجه شویم که این قانون به علت عدم پیش‌بینی دادگاه‌های خانواده با قانون اساسی مغایر بوده و معایب عدیده دیگری دارد یا این که چرا باید نهاد تجربه شده‌ای مانند دادسرا را با اصرار حذف کنیم و سپس از کرده خود پشیمان شویم و دوباره با هزینه زیاد آن را تأسیس کنیم. پس معلوم می‌شود که بررسی و کنترل اعمال شده، کفایت نمی‌کند. بنابراین اگر بخواهیم درباره این تغییرات پی در پی فقط خسارات مادی و آثار سوء آن را محاسبه کنیم، شاید به آسانی ممکن نباشد.

هم‌اکنون می‌خواهم به برخی از آثار منفی غیرمادی تغییرات پی‌درپی قانون اشاره کنم. از جمله آثار منفی این تغییرات از بین رفتن حرمت قانون است در این باره با مثالی از

وضعیت یک خانواده موضوع را بیان می‌کنیم. اگر پدر برای نحوه رفتار فرزندان دستوری بدهد؛ این دستور در صورت منطقی بودن و دوام و ثبات نسبی، مؤثر خواهد بود. اما اگر وی هر روز به فراخور حال خود، یک دستور صادر کند؛ طبعاً دستور او حتی اگر منطقی هم باشد؛ ارزش و اعتبار خود را از دست خواهد داد. اگر کسی هم آن را رعایت کند؛ قطعاً به علت ترس از تنبیه خواهد بود. در یک اداره یا شرکت نیز وضع به همین منوال است. وقتی قانونی در جامعه از بین می‌رود و قانون جدیدی جایگزین می‌شود؛ اولین پیام این است که قانون قبلی خوب و مناسب نبود و قانون فعلی خوب است؛ اما وقتی این کار تکرار می‌شود؛ پیام نهایی این است که هیچ معلوم نیست چه قانونی خوب و مناسب و چه قانونی بد و نامناسب است. از بین رفتن حرمت قانون مساوی با هرج و مرج است، که همه با مشکلات آن درگیر هستند و آن را به چشم می‌بینند.

از دیگر آثار منفی تغییر پی در پی قانون، سلب امکان کسب مهارت و تجربه‌اندوزی است. همان‌طور که گفته شد تکرار یک عمل، عادت ایجاد می‌کند و تکرار عادت، فرهنگ به وجود می‌آورد. به هر حال بدیهی است که مهارت در اثر تکرار عمل مشابه ایجاد می‌شود. همانند بازی فوتبال که قواعد ثابتی دارد، کسی که می‌خواهد فوتبالیست شود، باید قواعد این بازی را یاد بگیرد و تکرار کند، در نهایت فوتبالیست خواهد شد. اما اگر قواعد بازی فوتبال را ماهی یک بار تغییر دهند، هیچ کس نمی‌تواند فوتبالیست شود. در حقیقت مقررات قانون به‌طور کلی در زندگی مردم اثرگذار است و مردم باید براساس مقررات به نسبت ثابت قانون به زندگی خود ادامه دهند.

به هر حال ما باید گذشته را چون چراغی فرا راه آینده قرار دهیم و نگذاریم بیش‌تر از این‌ها، فرصت از کف برود. ما پیشرفت جوامع بشری را با سرعتی باور نکردنی شاهدیم و مانند مسافر کشتی چه بخواهیم و چه نخواهیم با این حرکت همراه هستیم و اگر این حرکت را تکاملی نمی‌دانیم و یا راه‌های کم‌خطرتری برای آن سراغ داریم، ناگزیریم که با درک موقعیت، هوشیاری و آگاهی در هدایت این کشتی شرکت کنیم و برای رسیدن به این هدف به تأمل و بازنگری عمیق نیاز مبرم داریم. در این راه رعایت موارد ذیل نیز پیشنهاد می‌شود:

الف. شناخت و مطالعه نیازهای جامعه در ارتباط با قانون

آیا واقعاً نیاز است که برای هر مسئله‌ای در جامعه چه جزئی و چه کلی مقررات‌سازی کنیم و جامعه را محیط بسته‌ای بدانیم که برای جزئی‌ترین امور و برای هر خبط و تخلف و نافرمانی

جزئی، امرونی و حکم قانونی موجود باشد چنین دیدگاهی باعث ایجاد «تورم قانون» خواهد شد. زمان قانون گذاری در مجالس اغلب کشورها مقطعی است. قانون اساسی بسیاری از کشورها با ایجاد محدودیت اجازه نمی دهد که برای هر موضوعی قانون گذاری شود؛ اما در ایران مجلس شورای اسلامی، یکی از پرکارترین مراجع قانون گذاری دنیاست که با حجم زیادی از لوایح و طرح های قانونی برای تصویب، مواجه است. تجربه نشان داده که با ایجاد محدودیت در دامنه قانون نویسی و ارائه معیارهای واحد و مشخص برای سنجش روابط افراد اجتماع، موفق تر خواهیم بود و عرصه را برای نمایان شدن دیگر ابزارهای زندگی بشر از جمله اخلاق، رفتار درونی، وجدان و علایق شخصی افراد باز می گذاریم.

ب. تنقیح یا پالایش قوانین

از دیگر مشکلات قانون و قانون گذاری، وجود قوانین مشابه و مغایر است که این موضوع همچنان بر حجم قانون می افزاید. این امر موجب پرکارتر شدن مجلس و ایجاد مشکل در دسترسی به قوانین شده است. از این رو باید بررسی لازم انجام و تدابیر مقتضی اتخاذ شود. این سمینار فرصت خوبی است تا علاوه بر رفع مشکلات به اقدامات جدی در راستای ایجاد تحولی اساسی، در فرایند قانون گذاری پرداخته شود. به ویژه نظام اسلامی که در رأس نظام های متکی بر قانون قانونمندی است و به توسعه و ترقی کیفی در این امر نیاز مبرم دارد. در این باره نکات زیر قابل توجه است:

۱. دانش حقوقی

در حال حاضر همه نظام های حقوقی دنیا به نوعی مدیون تحقیقات و پژوهش حقوقی هستند. حتی بسیاری از کشورها اولین مسئله خود را مبانی حقوقی می دانند و مسائل دیگر از جمله سیاست، اقتصاد و... در مراتب بعدی قرار می گیرند. بنابراین پژوهش حقوقی یکی از ابعاد تنقیح قوانین است که باید درباره آن برنامه ریزی و سرمایه گذاری شود.

۲. مبانی فقهی

بحث های فقهی باید در حوزه تنقیح شود و فقه باید به گونه ای تنظیم شود که به طور پویا، جوابگوی سؤالات جامعه باشد. در حوزه فقه بحث های زیادی وجود دارد. بنابراین از دیگر

ابعاد تنقیح حقوقی، تنقیح مبانی فقهی است و فقه باید این روابط جدید را مطالعه و راه را برای دانش حقوقی هموار کند.

بعد اجرایی تنقیح قوانین به مجلس مربوط است که باید به وسیله اداره قوانین مجلس یا اداره پژوهش آن انجام شود. البته پیشنهاد می‌شود از نظر تخصصی‌تر شدن، دقت، سهولت و سرعت در امر تنقیح قوانین، به وسیله هریک از قوای سه‌گانه، اداره یا سازمان تنقیح قوانین تأسیس شود تا بتوانند با برنامه منظم و مستمر اقدام کنند. (به ویژه باید از همان مراحل اولیه تهیه و تنظیم طرح یا لایحه، توجه لازم اعمال شود).

تنقیح قوانین باید به صورت دیجیتالی و استفاده از تکنولوژی مدرن انجام گیرد؛ یعنی برای هوشمند کردن قوانین و مقررات شاخص‌هایی پیش‌بینی و نرم‌افزار آن تهیه شود تا تمام مشخصه‌های قوانین و مقررات را تعیین و شناسایی کند.

به این ترتیب به نحو سریع، دقیق و آسان می‌توانیم قوانین را پالایش و تنقیح و حجم آن را کم کنیم.

بنابراین برای دسترسی به همه قوانین و پردازش آن‌ها و جستجو کردن در مجموعه‌های قوانین به یک برنامه هوشمند نیاز داریم تا ما را در رسیدن به اهداف موردنظر همراهی کند. از دیگر موارد تنقیح قوانین، شناسایی قوانین مشابه و مغایر است که به شیوه شناسایی آن اشاره شد. همچنین باید قوانین ناسخ و منسوخ هم شناسایی و پالایش شوند.

ج. شناخت زمینه‌ها و قابلیت‌های اجرایی قوانین

وضع قوانین موجود، عمدتاً واجد صلاحیت قلمرو داخلی است و انتظار می‌رود که اهالی مملکت این قوانین را ساری و جاری سازند. اما آیا در وضع قوانین به توانایی‌ها، قابلیت‌ها، علایق و درخواست‌های ساکنان مملکت توجه می‌شود؛ یا به طور سلیقه‌ای، موردی و مقطعی به تصویب قانونی اصرار می‌شود؟ قانون تصویب شده اگر با بی‌اعتنایی جامعه مواجه شود؛ در آن صورت ساکنان به قانون‌شکن و مملکت به بی‌قانونی متهم می‌شوند و این چیزی نیست جز عملکرد قانون‌گذاران که بدون نیازسنجی و برآورد علایق و خواست‌های مشروع و منطقی مردم، قانون‌گذاری می‌کنند و خود به بی‌اعتباری قوانین در نگاه مردم دامن می‌زنند. موضوع قابلیت اجرایی قانون و بازخوردهای آن بسیار مهم است و باید مورد بررسی قرار گیرد که آیا طرح یا لایحه قانونی — که برای پروسه تصویب مطرح می‌شود — قابلیت اجرایی خواهد داشت. برای تحقق این منظور لازم است به مواد زیر توجه شود:

۱. کلان‌نگری و جامعیت در تهیه قوانین و پرهیز از دخالت دادن عوامل بخشی و جزئی در مرکز قانون‌گذاری کشور یعنی مجلس شورای اسلامی، ضرورت دارد. نظام‌مندی، اصول و جامعیت باید در مرکز قانون‌گذاری لحاظ شود؛ چرا که ممکن است، بخش‌های مختلف نتوانند جامع‌نگری کنند.

۲. پرهیز از احساسات، سلاقی، موارد مقطعی و مسائل متأثر از جو موجود در تصویب قوانین.

۳. توجه کارشناسی نسبت به امکانات اجرایی (به‌جز امکانات مالی) هر طرح یا لایحه‌ای ارائه شود. به عبارت دیگر مشخص شود طرح یا لایحه مزبور قابلیت اجرایی دارد یا خیر و مسئول اجرای آن، کدام بخش از نظام است؟

۴. فراهم کردن بستر حاکمیت قانون و مقید ساختن افراد به رعایت و اجرای قوانین و مقررات. چرا که هدف از وضع قانون اجرا شدن آن است و عدم اجرا با واکنش تنبیهی جامعه مواجه می‌شود. وقتی روابط افراد اجتماع با پشتوانه قانون حمایت شود؛ قاعداً باید کسانی که در این روابط دچار سوءرفتارهایی می‌شوند؛ مورد بازخواست قرار داد و آنها را ملزم کرد که به روابط سالم اجتماعی احترام بگذارند.

د. رعایت سایر ملاحظات ضروری در قانون‌گذاری

۱. نویسنده قانون یا متن قانونی باید واجد صلاحیت‌های ذاتی و ویژه‌ای باشد که لزوماً برای نویسندگی در عرصه‌های دیگر به این صلاحیت‌ها نیازی نیست. نگارش متن قانونی در گستره ادبیات حقوقی کشور ما نمی‌گنجد؛ مگر با رعایت شرایط ذیل:

۱-۱. آشنایی مطلوب با ادبیات فارسی و عربی.

۱-۲. آشنایی با فقه و مکاتب حقوقی معاصر و اصطلاحات و تعابیر بین‌المللی.

۱-۳. آشنایی با ادبیات حقوقی کشورهای مسلمان و کشورهایی که نظام حقوقی ایران با آنها قرابت بیش‌تری دارد.

۱-۴. گذراندن دوره‌های آموزشی و تخصصی شیوه‌های نگارش قانون با کمک استادان و متخصصان رشته‌های مختلف داخلی و حول حقوقی. خوشبختانه امروزه از وجود این افراد در حوزه، دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی و قوه قضاییه بهره‌مندیم. بنابراین برقراری رشته قانون‌نویسی و قانون‌گذاری یا افزودن چند واحد درس قانون‌نویسی در رشته حقوق و برخی رشته‌های تحصیلی دیگر در دانشگاه و مراکز آموزش عالی اجتناب‌ناپذیر است.

۱-۵. آشنایی با زبان خارجی و رایانه و استفاده از آنها در تحقیقات و نگارش متون حقوقی.

۶-۱. توجه به افراد با تجربه که عمری را با قوانین و مقررات زندگی کرده‌اند و هم‌اکنون خود «قانون ناطقند و جوانان علاقمندی که کمبودها را فهمیده‌اند و به حمایت و هدایت بزرگان در حل مشکلات نیاز دارند.

۷-۱. آموزش کلیات قانون‌گذاری، وظایف و مسئولیت‌های محوله به نمایندگان.

۸-۱. شفافیت متون حقوقی به عنوان پیش‌نویس قانون و قابل درک و فهم بودن برای افراد معمولی جامعه.

۲. کدبندی قوانین امر مهمی است. بنابراین باید نظام «کدبندی» را در تهیه و تدوین قوانین تقویت و تخصصی کنیم.

۳. توجه و اقدام ویژه نسبت به مسئله نگارش و ویرایش متون قانون، که برای تحقق این مهم باید کمیته نگارش با حضور متخصصان و صاحب‌نظران امر تشکیل شود.

۴. نظارت بر امر انتشار قوانین، به نحوی که اعتبار قوانین منتشر شده برای همه محرز شود. به ویژه از طریق هدایت و تنظیم، تقاضا و عرضه، به گونه‌ای عمل شود که از چاپ و انتشار مجموعه‌های رنگارنگ قوانین، بدون رعایت قوانین ناسخ و منسوخ جلوگیری شود و زمینه برای قوانینی فراهم شود که دارای انتشار دقیق‌تر و با کیفیت‌تر هستند.

همچنین مردم به راحتی به قوانین دسترسی داشته باشند.

مرجع انتشار هم باید کاملاً مطمئن و دقیق باشد تا انتشارات با دقت، کیفیت و اعتماد لازم انجام شود.

مجموعه قوانین، باید قبل از چاپ، تنقیح و پالایش شده و از انتشار مجموعه‌هایی که تنقیح نشده‌اند، جلوگیری شود.

به نظر می‌رسد باید تدبیری اتخاذ شود که در برگزاری این همایش، عناصر دخیل در قانون‌گذاری گرد هم آیند و با حضور افراد دست‌اندرکار قانون و قانون‌گذاری و کسانی که از تراکم، تعدد، تناقض، تعارض، عموم و خصوص و قید و اطلاق قوانین نگرانند و صدایشان به جایی نمی‌رسد، هم‌نگری و هم‌اندیشی شود تا اهداف همایش حاصل شده و با اتخاذ تصمیمات اجرایی و عملیاتی به سامانه قانون‌گذاری و قانون کشور سروسامان داده شود.

در خاتمه، امیدوارم با عنایت خداوند متعال، توجّهات حضرت ولی‌عصر (عج‌الله تعالی فرجه شریف)، درایت مسئولان محترم برگزاری همایش و تلاش صادقانه تمامی دست‌اندرکاران، شاهد نتایج پر بار این نشست مهم و تاریخی باشیم و این حرکت مثبت تا استقرار یک نظام جامع قانون‌گذاری در کشور جمهوری اسلامی ایران، تداوم یابد.

تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن

محسن قره‌باغی*

حبیب‌الله شاملو**

مسئله گردآوری و تنقیح قوانین، با توجه به اهمیت بنیادین آن، بیش از پنج دهه است که اندیشه دست‌اندرکاران، قانون‌نویسان و قانون‌گذاران را به خود مشغول داشته و هر چند در این باره اقداماتی انجام گرفته؛ اما به دلیل ماهیت و طبیعت کار — که با پیچیدگی خاص و کندی در پیشرفت انجام آن همراه است — و با وجود مقالات و رهنمودهای ارائه شده، اتخاذ تصمیم نهایی در موضوع به تعویق افتاده است.

از آنجا که تنقیح قوانین، مبنا و بستر نظم و انضباط در تهیه پیشنهاد و تدوین قوانین است و نگرش نظام‌مندی را در اندیشه دست‌اندرکاران ایجاد نموده و باعث تغییر دید و خط‌مشی آن‌ها در چگونگی ورود به عرصه پیشنهاد طرح و لایحه و تدوین و تصویب قانون می‌شود؛ این مقاله با رویکرد اجرایی و عملی، کار گردآوری و تنقیح قوانین و با آرزوی تأثیرگذاری در اندیشه تصمیم‌گیرندگان، تهیه و ارائه می‌گردد.

در این مقاله پس از ذکر مقدمه و تاریخچه، ابتدا ضرورت تنقیح قوانین، سپس تعریف و شیوه گردآوری صحیح قوانین، دستگاه مسئول، تشکیل هیئت تنقیح، شیوه استخراج و اسقاط قانونی اعتبار موارد منسوخه و تدوین مجموعه قابل استفاده متخصصان و عامه مردم با رویکرد اجرایی آن، مورد بحث قرار گرفته است.

امید است این نوشته بتواند رضایت ارباب نظر، به ویژه هیئت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی را برای اتخاذ تصمیم و ورود جدی به امر تنقیح قوانین تحصیل نماید.

* دبیر هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور.

** مدیرکل سابق اداره قوانین مجلس شورای اسلامی و عضو هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور.

کلیدواژه‌ها: تنقیح قوانین، گردآوری قوانین، سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، مغایرت، تعارض، تخصیص، نسخ، هیئت عالی تنقیح قوانین

مقدمه

اصطلاح «تنقیح» در ایران برای اولین بار در ماده (۴۵) نظام‌نامه داخلی دارالشورای ملی، مصوب ۱۲۸۵/۷/۲۵ طرح شد که در آن تنقیح به معنای بررسی و انتخاب مطلب احسن در موضوعات مورد بحث در مجلس به کار رفته بود و در برنامه دولت مستوفی‌الممالک در سال ۱۲۸۹ نیز تنقیح به معنای عام یعنی همان بررسی و تنظیم، به کار گرفته می‌شد و اصطلاح تنقیح با همین کاربرد حتی تا سال ۱۳۲۶ — که کابینه قوام‌السلطنه برنامه خود را به مجلس ارائه داد — رایج بود.

با تصویب‌نامه شماره ۷/۷۳۵۲ مورخ ۱۳۴۴/۹/۲۰ اولین گام را در مسیر تنقیح قوانین و مقررات برداشت که در ماده (۴) این تصویب‌نامه ضمن تشریح وظایف کمیسیون‌های مشورتی به تنقیح قوانین با عبارت «الف: تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و قوانین مغایر و جمع‌آوری آن‌ها به ترتیب علمی (کدیفیکاسیون) و بررسی قوانین مغایر و...»^۱ تصریح شده بود؛ اما قبل از آن و در حوزه قوه مقننه، تنقیح قوانین و لزوم پرداختن به آن در سال ۱۳۴۳ در یک محفل حقوقی غیررسمی طرح و متعاقب آن در نیمه دوم همان سال، مقدمات کار با فیش‌برداری از قوانین و مقررات موجود آغاز شد.

منظور از فیش‌برداری — که به وسیله دو تن از اساتید و متخصصان فن رهبری می‌شد — عبارت بود از موضوع‌بندی قوانین برای دسترسی به قوانین و مقررات با موضوعات مختلف و نیز موضوعات واحد در قوانین مختلف، مواد، تبصره‌ها و بندهای پراکنده بود.

همزمان با آغاز فیش‌برداری، مقدمات تأسیس اداره فنی قوانین (تنقیح قوانین)^۲ در مجلس سنا (مجلس سابق) مهیا و با پایان یافتن کار فیش‌برداری از قوانین و مقررات گذشته و به روز شدن کار، این اداره نیز تشکیل شد و با استقرار آن کار بازننگری، دوباره‌بینی و بررسی نهایی فیش‌های تهیه شده آغاز و مدت دو سال به طول انجامید.

۱. صفر بیگزاده، «تدوین و گردآوری علمی قوانین»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۸، تهران، تابستان ۱۳۸۲.

۲. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نام اداره فنی قوانین به «تنقیح قوانین» تغییر یافت.

با حصول اطمینان از بازدهی مطلوب آرشیو فراهم آمده، دو تن از استادان و متخصصان فن حقوق با بهره‌گیری از این آرشیو به تهیه و انتشار دو مجموعه به ترتیب با عناوین «صلاحیت در امور حقوقی، مراجع دادگستری، دآوری اجباری و مراجع حل اختلاف غیردادگستری» در سال ۱۳۴۶ و «مجموعه مقررات جزائی» در سال ۱۳۵۰ اقدام کردند.

تدوین‌کنندگان در تدوین و گردآوری این مجموعه‌ها — که بیش از ۵ سال طول کشید — با بهره‌گیری از امکانات ناقص و تقریباً ابتدایی اداره فنی قوانین، به نوعی تنقیح شخصی و غیررسمی اقدام و قوانین (مواد) مورد نظر را به ترتیب تقدم و تأخر و با در نظر گرفتن وحدت موضوع و استفاده از حروف درشت با حاشیه کم برای مواد مؤخر (معتبر) و حروف ریز با حاشیه بیش‌تر برای مواد مقدم (منسوخه) گردآوری و چاپ کردند.

این مجموعه‌ها مورد استقبال کاربران به‌خصوص اهل فن و کارشناسان حقوقی قرار گرفت؛ زیرا آنان با مراجعه به چنین مجموعه‌هایی می‌توانستند از اعتبار یا عدم اعتبار قانونی مواد مورد نظر در حد قابل قبولی اطمینان یابند از این‌رو انتظار می‌رفت که ادامه کار پیگیری شده و موضوعات دیگری به همان شیوه مورد بررسی قرار گیرند؛ اما متأسفانه همانند بسیاری از موارد؛ با عدم تمایل بعضی از مسئولین وقت و کارشکنی برخی دیگر این امر میسر نشد. در سال ۱۳۵۰ و به هنگام طرح برنامه دولت وقت، تنقیح قوانین و لزوم آن مورد توجه مسئولین قوه مجریه قرار گرفت و دولت وقت با درج عبارت «... تنقیح قوانین مختلف و رفع تناقض‌ها و ابهامات فی‌مابین و بالاخره ایجاد سیستمی برای تهذیب و هماهنگ ساختن آن قوانین با نیازهای عصر و مقتضیات امروز مورد عمل خواهد بود و در ضمن کوشش خواهد شد که در تنظیم قوانین آینده روال کار چنان باشد که دیگر مشکلات امروزی که ناسخ و منسوخ قوانین همواره روشن نیست و تعاریف و مفاهیم بالجمله روش قانون‌گذاری یکدست و یکپارچه به نظر نمی‌آید، به کلی مرتفع خواهد شد.» در برنامه خود، عملاً به عرصه تنقیح وارد شد و قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در اسفند ۱۳۵۰ به تصویب قوه مقننه رسید. طبق این قانون باید سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، ظرف یک سال از تاریخ تصویب قانون تشکیل و قوانین و مقررات لازم‌الاجرا به‌وسیله متخصصین امر و برحسب روش موضوعی فهرست و به صورت مجموعه‌هایی تنظیم و تدوین می‌شد و درباره قوانین متناقض و مغایر سازمان می‌باید موارد تناقض و مغایرت را تعیین و به کمیسیون خاص آن تقدیم می‌کرد.

طبق قانون در این موارد نظر کمیسیون لازم‌الاجرا بود و مادام که تعیین تکلیف قطعی

از سوی قوه مقننه به عمل نیامده باشد؛ به اعتبار خود باقی بود. اگرچه این سازمان اقدامات با ارزشی انجام داد و مجموعه‌های متعدد و متنوعی چاپ کرد و در اختیار کاربران قرار داد؛ اما درباره تنقیح قوانین به معنی اخص کاری انجام نگرفت. این کمیسیون «کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین» سابق نیز موفق به انجام کاری نشد. در تیرماه ۱۳۵۹، شورای انقلاب اسلامی با طرح لایحه‌ای، وظیفه تنقیح قوانین را عملاً از وظایف سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور حذف کرد و از آن به بعد تنقیح قوانین به معنای اخص به طوری که نتایج آن برای همگان لازم‌الاجرا و لازم‌الاتباع باشد؛ به فراموشی سپرده شد. بعد از انقلاب اسلامی و در سال ۱۳۶۲، مقنن با نگرش خاصی به امر تنقیح در ماده (۶۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون خاصی را برای بررسی قوانین قبل از انقلاب پیش‌بینی کرد که این کمیسیون نیز در عمل موفق نبود و تعطیل شد. در سال ۱۳۶۸، دولت وقت در برنامه اول توسعه و در بند «۶-۹»، بخش خط‌مشی‌ها، تنقیح قوانین را با عبارت «تنقیح قوانین موجود و تدوین قوانین جدید» به صورت برنامه‌ای طرح کرد که متأسفانه باز هم در عمل کاری انجام نشد. در دوره ششم مجلس شورای اسلامی نیز تحرکاتی در این باره به وقوع پیوست و جلسات متعددی با حضور کارشناسان و خبرگان تشکیل شد؛ اما دستاورد قابل توجهی نداشت. در دوره هفتم مجلس شورای اسلامی نیز تحرکاتی در این زمینه به وقوع پیوست و جلسات متعددی با حضور کارشناسان و خبرگان درخصوص مورد تشکیل گردید لکن دست آورد قابل توجهی نداشت. در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۱۱، طرحی با عنوان «طرح تشکیل سازمان قوانین و مقررات کشور» در یازده ماده به مجلس تقدیم شد که به موجب ماده (۱) آن مقرر شده بود سازمان قوانین و مقررات کشور در قوه مقننه ایجاد شود. این طرح در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۷ مسترد شد.

۱. چرائی لزوم تنقیح قوانین

امروزه به دلیل تعدد و تکرر قوانین در مورد موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخه و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و تغایر با سایر قوانین و مقررات، به دلمشغولی عمده کاربران به ویژه قضات، وکلا، کارشناسان رشته‌های مختلف و مجریان — که پیوسته با قوانین و مقررات مختلف سروکار دارند — تبدیل شده است.

بدیهی است که اجرای قوانینی که ممکن است معارض داشته و یا با قانون دیگری مغایر باشند؛ می‌تواند معضلات بسیار و پیامدهای غیرقابل جبرانی را به دنبال داشته باشد و چه بسا که به اجرای عدالت و احقاق حقوق مردم و دولت لطمه زده و عواقب ناخواسته و مشکل‌زایی را موجب می‌شود که این امر در اذهان مردم و جامعه نیز آثار سوئی به جا می‌گذارد.

اگر یک قاضی یا مجری قانون اگر نتواند به اعتبار قانونی که به موجب آن رأی را صادر یا حکمی را اجرا می‌کند اطمینان داشته باشد؛ چطور می‌تواند به نتایج مثبت رأی و عمل خود مطمئن باشد؟

امروزه گاهی تکرر و تعدد قوانین به حدی است که کاربران و مجریان را نه بر سر دو راهی که بر سر چند راهی می‌گذارد.

بی‌تردید ذکر مثال‌های ذیل برای درک بهتر این مطلب مفید خواهد بود.

۱. در قوانین ایران در زمینه تملک املاک و اراضی مردم برای اجرای برنامه‌های عمرانی و عمومی وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و... حداقل ۱۰۹ قانون وجود دارد که کوتاه‌ترین آن‌ها یک بند و طولانی‌ترین آن‌ها دارای ۳۰ ماده است و در کل ۳۳۰ ماده و ۱۵۷ تبصره را شامل می‌شود مثلاً در این باره شهرداری‌ها دارای قوانین متعددی هستند که اعتبار یا عدم اعتبار تمام یا بخشی از آن‌ها، مورد تردید است.

حال با تعدد و تکرر قوانین مورد نظر، آیا مجری می‌تواند مطمئن باشد که قانون معتبر را اجرا کرده و حقی از کسی ضایع نشده است؟ و اگر در این باره و نیز در مورد اعتبار یا عدم اعتبار برخی از قوانین یا مواد آن‌ها، اختلافی پیش آید؛ مرجع حل مشکل و نظر معتبر و لازم‌الاتباع کدام است؟

شورای انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۸ و در مدت زمان دو ماه و اندی درباره (تملك املاک و اراضی مردم جهت اجرای برنامه‌های عمرانی و عمومی)، دو فقره لایحه تصویب کرد که در یکی از مواد لایحه مؤخر متذکر شد: «کلیه قوانین و مقرراتی که تا این تاریخ در مورد لایحه نحوه خرید و تملک... تصویب شده و با این قانون مغایرت دارد از تاریخ تصویب این قانون ملغی‌الاثراست».

حال سؤال اصلی این است: «چه کسی مرجع تشخیص مواد لغو شده و مواد معتبر لایحه مقدم است و راه و روش تشخیص آن چیست؟».

آیا مرجع دیگری غیر از مقنن می‌تواند درباره اعتبار یا عدم اعتبار قانونی اظهار نظر کند؟ بی‌تردید جواب این سؤال منفی است؛ زیرا فقط مقنن می‌تواند اعتبار قانونی را که

تصویب کرده ساقط یا آن را ساقط شده اعلام کند.

۲. لایحه قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۴۵ به تصویب مقنن رسید و از آن زمان تا حال حداقل ۲۹ بار به طور کلی و جزئی اصلاح یا مواد و تبصره‌هایی به آن الحاق شده است. اگرچه درباره این قانون مجموعه‌های متنوع و متعددی تهیه و تدوین شده؛ اما هیچ‌کدام از آن‌ها قابلیت استناد از نظر اعلان ناسخ و منسوخ ندارند.

حال با این اوصاف می‌توان به اجرای صحیح قانون مطمئن بود و به عبارت بهتر مطمئن هستیم که قانون منسوخ به جای قانون معتبر اجرا نمی‌شود. بی‌شک در گذشته و در آینده مواردی وجود داشته و خواهد داشت که مجری با تفسیر شخصی، قانون معتبر را نادیده گرفته و قانون منسوخ را اجرا کند و حتی گاهی دیده شده که به علت تعدد و تكثر قوانین، هیئت محترم دولت در وضع تصویب‌نامه دچار سردرگمی شده و قانون ملغی را مستند قرار داده است.

با توجه به این توضیحات اهمیت و لزوم تنقیح قوانین به خوبی قابل درک است. اگر قوانین موجود منقح و قوانین منسوخ و معارض، به وسیله مرجع صالح مشخص و اعلام شود؛ آن وقت راه صحیح اجرای قانون نمایان و دسترسی به عدالت میسر خواهد شد.

حال این سؤال مطرح می‌شود:

آیا تنقیح قوانین با صد سال سابقه قانون‌گذاری امکان‌پذیر است؟

شاید بهتر باشد این سؤال با سؤال دیگری به بیان ذیل پاسخ داده شود:

آیا در آغاز هزاره سوم و در عصری که عصر انفجار اطلاعات و امکانات لقب گرفته یک متخصص جرأت می‌کند انجام عملی را هر چند مشکل‌گیرمکن بداند؟ ولو که این عمل تنقیح قوانین ایران با صد سال سابقه قانون‌گذاری باشد؟

اینک متخصصین وطن جاده‌های ناهموار تحقیقات را درمی‌نوردند و قله رفیع موفقیت را یکی پس از دیگری فتح می‌کنند؛ پس این قله نیز فتح‌ناشدنی نیست.

تنقیح قوانین امری سهل‌الممتنع است اگر عوامل ذیل فراهم آید سهل است و قابل دسترسی.

۱. وجود عزم و اراده در سطوح بالاتر برای انجام کار،

۲. هماهنگی بین سران سه قوه،

۳. جلب نظر شورای محترم نگهبان،

۴. مدیریت و سازماندهی قوی و کارآمد،

۵. سپردن کار به نیروهای متخصص و مجرب،

۶. اختصاص بودجه کافی،

۷. داشتن صبر و حوصله که اگر این عامل به عوامل ششگانه بالا افزوده نشود؛ حاصل کار چندان قابل توجه نخواهد بود.

۲. تعریف تنقیح

برای دستیابی به تعریف جامع و مانع تنقیح قوانین ابتدا لازم است به تعریف واژه‌هایی از جمله: قانون، تعارض، تخصیص و نسخ بپردازیم:

۱. **قانون:** در معنای اعم شامل مجموعه قواعد حقوقی است که به‌وسیله قانون‌گذار مقرر می‌شود.^۱

۲. **تعارض:** ممکن است دو قانون از هر جهت مخالف مدلول یکدیگر باشند؛ در این صورت حالت بین دو قانون را تعارض قوانین نامند.^۲

۳. **تخصیص:** از شمول قانون عام کاستن و آن را به قسمتی از مصادیق عام محدود نمودن.^۳

۴. **نسخ قانون:** عبارت است از اسقاط اعتبار یک قانون (توسط کسی که اختیار قانونی این کار را دارد) به‌وسیله قانونی دیگر. قانون اخیر را ناسخ و قانون نخست را منسوخ نامند.^۴ و نیز نسخ قانون در اصطلاح رفع حکم قانونی است به‌وسیله قانون دیگری که تاریخ تصویب آن مؤخره می‌باشد.^۵

در نتیجه می‌توان تنقیح قانون را چنین تعریف کرد:

«تنقیح قانون عبارت است از 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 تعیین و اعلام حکم معتبر به‌وسیله مرجع صالح قانونی».

۱. محمدجعفر جعفری لنگرودی، *ترمیم‌وسوژی حقوقی*، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴، صفحات ۵۱۷، ۱۶۱، ۱۴۲ و ۷۱۳.

۲. همان.

۳. همان.

۴. همان.

۵. سیدحسن امامی، *حقوق مدنی*، تهران، انتشارات اسلامی، چاپ ۱۳، جلد ۲، سال ۱۳۷۶، صفحه ۲۴.

۳. مشکلات و محدودیت‌های انجام کار

- الف) انبوه قوانین و مقررات.
- ب) عدم نسخ صریح قوانین معارض در قوانین لاحق و استفاده از عبارت «کلیه قوانین مغایر با این قانون لغو می‌گردد» در انتهای اغلب قوانین مصوب مجلس.
- ج) نابرابری قوانین و مصوبات در حکم قانون، همچون مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری و شورای عالی امنیت ملی.
- د) ناهماهنگی بین قوای سه‌گانه در تهیه پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح تقدیمی.
- ه) موقوف‌الاجرا شدن زمانی بعضی از قوانین به موجب قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و یا قوانین بودجه سالانه کل کشور.
- و) آزمایشی بودن تعدادی از قوانین و عدم تعیین تکلیف آن‌ها در پایان مدت اجرای آزمایشی.
- ز) مغایرت‌های احتمالی قوانین مصوب قبل از انقلاب اسلامی با قانون اساسی و موازین اسلامی.

۴. اهداف مورد نظر

- اهداف مورد توجه در نگارش این مقاله عبارتند از:
- الف) تبیین حقوق و تکالیف مردم و شهروندان،
- ب) اجرای قوانین معتبر و جلوگیری از تشتت و تعارض آرای محاکم قضائی و برداشت‌های متفاوت دستگاه‌های اجرایی،
- ج) تبیین موارد مبهم و تاریک و ارائه راهکار قانونی برای رفع آن‌ها،
- د) مشخص کردن موارد تعارض و پیشنهاد اصلاح و رفع تعارض میان قوانین به مجلس شورای اسلامی،
- ه) پیشنهاد نسخ صریح قوانین یا موادی از قوانین مختلف که با تصویب قوانین جدید به‌وسیله مجلس قانون‌گذاری مورد تعارض واقع شده است، و هکذا در مورد نسخ ضمنی،
- و) ایجاد وحدت رویه حقوقی،
- ز) ایجاد هماهنگی در اعمال حاکمیت و اجرای مقررات،
- ح) سهل و ساده کردن قوانین،
- ط) مبارزه با ناپایداری قوانین،

ی) تسهیل اصلاح اساسی قوانین و تدوین قوانین جامع در هر موضوع از قانون مدنی

۵. مسئول انجام کار و گردآوری قوانین

هر نوع تلاش علمی برای گردآوری و تدوین قوانین به‌وسیله هر سازمان یا مؤسسه دولتی و غیردولتی و حتی عالمان مراکز علمی و تحقیقاتی، بسیار مغتنم، واجد ارزش و شایسته تحسین و تقدیر است به‌طوری که تاکنون آثار گرانبهایی از مجموعه‌ها به‌وسیله اشخاص و مؤسسات به‌ویژه اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات ریاست جمهوری تنظیم و تدوین شده و در اختیار علاقمندان قرار گرفته که از هر حیث قابل بهره‌برداری در مطالعات علمی است. اما آنچه مسلم است این که کار مهم گردآوری علمی و تنقیح قوانین، خارج کردن قوانین و مواد منسوخه از میان قوانین مربوط به هر موضوع خاص، تشخیص مغایرت‌ها و تعیین دقیق آخرین اراده قانون‌گذار، یک امر عمومی و از وظایف اساسی حکومت و دولت است.

تنقیح قوانین یک وظیفه ملی است و ضرورت دارد که قوای سه‌گانه با همکاری و مشارکت، آن را شروع و به انجام برسانند. یعنی هر یک از قوای کشور می‌باید در گردآوری صحیح قوانین مربوط به صلاحیت و اختیارات و وظایف خویش، وارد عمل شده و تمامی قوانین و مقررات مربوط را به صورت علمی و براساس شیوه خاص و دستورالعمل تعیین و ابلاغ شده با حصول اطمینان از کامل و جامع بودن آن‌ها گردآوری و تدوین کنند.

اما آنچه مسلم است؛ تشخیص نهایی مغایرت‌ها و اعلام رسمی قوانین و مواد منسوخه با آن قوه‌ای است که طبق قانون اساسی وظیفه قانون‌گذاری را برعهده دارد تا پس از بررسی دقیق هر موضوع و طی مراحل، نسخ قوانین مغایر گذشته با قوانین مصوب بعدی، صریحاً تصویب و به عنوان قانون لازم‌الاجرا به اطلاع عموم مسئولین و مجریان قوانین برسد.^۱ همان‌طور که بیان شد مسئولین مجلس این ضرورت را از گذشته احساس می‌کردند و از این‌رو در سال ۱۳۴۳ اداره‌ای به نام دفتر فنی قوانین در مجلس سابق سنا تشکیل و دو کتاب بسیار ارزشمند^۲ نیز به‌وسیله اعضای این دفتر به شیوه کاملاً علمی تهیه و تدوین شد.

۱. غلامرضا طیرانیان، «تنقیح قوانین»، (مقدمه اول)، مقاله، تهران، آرشیو اداره تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

۲. الف) خسرو گیتی، صلاحیت در امور حقوقی، تهران، انتشارات امیرکبیر، آبان ۱۳۴۶.

ب) فرج‌الله ناصری، مجموعه قوانین و مقررات جزایی، تهران، انتشارات امیرکبیر، دی ۱۳۴۹.

این دفتر ابتدا تمامی قوانین مصوب را به یکصد و چهار عنوان موضوعی یا کد تفکیک و تقسیم کرد تا براساس این عناوین موضوعی، قوانین مربوط گردآوری و مجموعه‌های معتبر تدوین شود، اما به دلیل تشکیل سازمان تنقیح قوانین و مقررات کشور در سال ۱۳۵۰^۱ این کار متوقف شد.^۲ ضرورت دارد همزمان، مسئولیت گردآوری مقررات مربوط به هر موضوع (با توجه به این که مرجع تصویب آن‌ها قوه مجریه است و در ریاست جمهوری انجام می‌پذیرد) به معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور محول شود تا مجموعه یا مجموعه‌های گردآوری شده از هر حیث جوابگوی کاربران و عامه مردم باشند.

۶. مرجع گردآوری قوانین

الف) گردآوری و تنقیح قوانین به‌وسیله مجلس: در این روش، قوه قانون‌گذاری رأساً قوانین مربوط به یک موضوع را جمع‌آوری و مواد مغایر و منسوخه را مشخص و از مجموعه خارج و سپس یک مجموعه مدون موضوعی معتبر ارائه می‌کند. این روش صحیح‌ترین و مطلوب‌ترین نحوه تنقیح قوانین است. اما به دلیل پیچیدگی کار و صرف وقت زیاد، گردآوری قوانین به‌وسیله خود مجلس غیرممکن است زیرا فرصت بحث کافی درباره تمامی مواد مربوط به یک موضوع وجود ندارد. به‌علاوه با توجه به این که بسیاری از قوانین، قبل از انقلاب اسلامی به تصویب رسیده و براساس اصل (۹۴) قانون اساسی، برای انطباق این قوانین با شرع باید شورای نگهبان در این باره اظهارنظر کند، مشکلات جدیدی به وجود می‌آید.

ب) گردآوری قوانین به‌وسیله هیئت یا گروهی از متخصصین مجرب و صاحب‌نظر که از سوی هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی برای این کار مأمور شده باشند: در این روش علاوه بر هیئت عالی، گروه‌های متخصص در موضوعات مختلف مأمور گردآوری و ارائه مقدماتی و علمی قوانین مربوط به هر موضوع شده و آن‌ها را به هیئت عالی ارائه می‌دهند. این گروه‌ها ممکن است از بخش‌های دولتی یا خصوصی انتخاب شوند؛ اما از آن جا که گردآوری و تنقیح قوانین از مسئولیت‌های حکومت است و همکاری هر سه قوه در این امر ضرورت دارد و همچنین قوه قضائیه و هر یک از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی برای سهولت کار خود، مجموع قوانین و مقررات و وظایف خود را گردآوری کرده‌اند

۱. قانون مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ مجلس شورای ملی درباره تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور.

۲. بعدها در نمودار سازمانی مجلس سنا نام دفتر به اداره تنقیح قوانین تغییر کرد.

(اما نه به روش موضوعی علمی)، بنابراین بهتر است گردآوری علمی مربوط به قوانین و مقررات هر دستگاه به وسیله واحدهای حقوقی دست‌اندرکار همان دستگاه و براساس دستورالعملی انجام گیرد که هیئت عالی تنقیح، ابلاغ می‌کند و هر موضوع از طریق نماینده همان دستگاه در جلسات هیئت طرح و نظر کارشناسی لازم ارائه شود تا در پیشرفت کار هیئت و تهیه مجموعه معتبر، تسهیلات لازم فراهم آید.

به نظر بعضی از حقوقدانان گردآوری مجموعه‌های موضوعی میسر نیست مگر به وسیله وزارتخانه‌ها، مؤسسات ذی‌ربط و اداراتی که با آن امر خاص سروکار دارند. کمیسیون عالی گردآوری (هیئت تنقیح قوانین) وظیفه دارد که برحسب تقسیم‌بندی کدهای مملکت، از هر قسمت تدوین مربوط به آن را طلب کند و وقتی موضوعی به چند وزارتخانه مختلف مربوط باشد؛ یک وزارتخانه را به عنوان مسئول اصلی انتخاب کند. به این ترتیب آن وزارتخانه با سایر مؤسسات ذی‌ربط تماس گرفته و کمیسیون عالی گردآوری قوانین در کار آن‌ها نظارت می‌کند.^۱

آنچه مهم است این که ابتدا باید صلاحیت و شرح وظیفه و ترکیب اعضای هیئت عالی تنقیح قوانین به موجب قانون و یا با حکم ریاست قوه مقننه، به صورت شفاف مشخص شود. در کشور فرانسه، کمیسیون عالی کدیفیکاسیون (هیئت گردآوری و تنقیح قوانین) به موجب تصویب‌نامه مورخ ۱۰ مه ۱۹۴۸ تشکیل شد.

از جمله وظایف این کمیسیون عبارت است از:

الف) تکمیل و هماهنگ کردن کار گردآوری قوانین که به وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات مختلف انجام می‌گیرد.

ب) تسهیل و روان‌سازی متن مقررات موجود که معمولاً به وسیله مراجع ذی‌نفع تهیه و مورد توجه کمیسیون مقدماتی کدیفیکاسیون قرار گرفته و سپس به تصویب این کمیسیون می‌رسد. ج) رفع مشکلات فنی قسمت‌های مختلف در امر گردآوری قوانین، تعیین تکلیف نهایی، خط مشی و روش کار.

باید توجه داشت که وظیفه اصلی هیئت عالی تنقیح قوانین، بررسی دقیق موضوعات مختلف قانونی، تفکیک، دسته‌بندی تعیین عناوین و اختصاص کدهای مخصوص برای هر یک از موضوعات است — که به آن اشاره‌ای نشده — و لازم است به عنوان وظیفه اول هیئت در شرح وظیفه ذکر شود.

۱. شمس‌الدین عالمی، «گردآوری قوانین»، مجله حقوقی وزارت دادگستری، شماره ۴، تاریخ انتشار ۱۳۵۲/۲/۲، ردیف ۹۸، ص ۱۰.

در ترکیب اعضای کمیسیون عالی کدیفیکاسیون، نمایندگانی از مجلس شورا و سنا، دولت، دیوان‌عالی کشور، وزارت دارایی و شهرداری عضویت دارند. به‌علاوه کمیسیون حق دارد هر شخص صلاحیت‌دار را در این باره به همکاری دعوت کند. برای هر موضوع، وزارتخانه ذی‌ربط شخصی را به‌عنوان مخبر معرفی می‌کند که وی توضیحات لازم را به کمیسیون می‌دهد.

امر گردآوری و تنقیح قوانین بسیار تخصصی و وقت‌گیر است؛ بنابراین باید اعضای هیئت عالی تنقیح در ایران، از افراد متخصص و مجرب در امر تطبیق و تنقیح — که به طور تمام‌وقت در هیئت انجام وظیفه می‌کنند — انتخاب شوند و بهتر است نمایندگانی از هر سه قوه نیز بتوانند به شرط حضور تمام‌وقت در هیئت عضویت یابند.

۷. روش گردآوری قوانین

الف) ساده‌ترین روش آن است که قوانین و مقررات را براساس وظایف دستگاه‌های اجرایی مثل وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها و... گردآوری کرده اما این روش تخصصی است و عامه مردم را در اسرع وقت به مطلب موردنظر راهنمایی نمی‌کند.

ب) گردآوری قوانین و مقررات براساس گروه‌ها، طبقات و دسته‌هایی از افراد جامعه مثل زنان، جوانان، معلمان و بازنشستگان.

ج) گردآوری قوانین به روش موضوعی که این روش صحیح‌ترین و قابل استفاده‌ترین روش است و اجرای آن در ایران پیشنهاد می‌شود.

۸. شیوه انجام کار در روش موضوعی

اولین و مهم‌ترین وظیفه هیئت عالی گردآوری و تنقیح قوانین عبارت است از مروری دقیق به تمامی قوانین و تقسیم‌بندی آن‌ها به موضوعات مختلف به‌طوری که عناوین هر یک از موضوعات با توجه به نیاز و تقاضای افراد جامعه، دست‌اندرکاران و کاربران قوانین و مقررات به صورت بسیار شفاف و دقیق تعیین و قلمرو هر موضوع انتخابی و عناوین زیرمجموعه آن احصا شود.

در این شیوه ممکن است درج یک حکم یا ماده قانونی با عنوان یا موضوع ضرورت پیدا کند که در این صورت می‌توان متن ماده یا حکم قانونی را با هر عنوانی تکرار و یا فقط در موضوعی که ارتباط بیش‌تری با آن دارد؛ درج کرد و در سایر موضوعات به موضوع و سابقه مربوط ارجاع داد و در صورتی که کدگذاری شده باشد به کد اختصاص یافته اشاره کرد و این

اساسی‌ترین وظیفه هیئت عالی تنقیح است چون اگر موضوعات با دقت و به روش علمی تفکیک، دسته‌بندی و کدگذاری شوند؛ انجام کار به نحو مطلوب پیش خواهد رفت. همان‌طور که گفته شد این شیوه از سال ۱۳۴۳ به وسیله اداره تنقیح قوانین مجلس با دقت به کار گرفته شد و بر اجرای آن در قانون تشکیل سازمان تنقیح قوانین و مقررات هم تأکید شد و اداره کل تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری نیز این شیوه را با تغییرات مختصری در تدوین و انتشار مجموعه‌های ارزشمند، معمول داشت. بنابراین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران این شیوه جایگاه واقعی خود را پیدا کرد و در این‌باره انتشار مجموعه‌های مفید مورد اشاره، مطلوب بودن این شیوه را تأیید می‌کند.

استفاده از فناوری‌های جدید و سیستم رایانه‌ای نظام قانون‌گذاری و حقوق ایران براساس همین روش و با همکاری اداره کل قوانین و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و همچنین سایر نهادهای دولتی و حقوقی نتایج مطلوبی را^۱ در جهت سهولت دسترسی به قوانین مورد نظر برای کاربران از جمله قضات، حقوقدانان و افراد عادی فراهم کرده است.

هیئت عالی تنقیح می‌تواند این شیوه موضوعی متداول و مطلوب را ادامه دهد و در صورت لزوم پس از بررسی موضوع، تغییرات لازم را در عناوین فرعی اعمال و برای گردآوری مجموعه‌های موضوعی به همه دستگاه‌ها، نهادها و دست‌اندرکاران دستورالعمل لازم را اعلام کند و هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها نیز مکلف باشند که براساس دستورالعمل ابلاغی به گردآوری علمی، جامع و کامل قوانین و مقررات خود مبادرت کرده و آن را برای بررسی نهایی و استخراج مواد منسوخه به هیئت عالی ارائه کنند.

نتیجه: از ابتدای قانون‌گذاری در ایران یعنی از یکصد سال پیش تاکنون، نسخ صریح قوانین گذشته — که راه اختلاف نظر و اختلاف برداشت را مسدود می‌سازد — بسیار اندک انجام گرفته و به‌نوعی این عبارت یا مانند آن به منظور نسخ قوانین گذشته در قوانین مصوب به کار می‌رود: «**کلیه قوانین مغایر با این قانون لغو می‌شود**» که نشانه‌ای از کم‌کاری در تهیه و تدوین قوانین است.

اختلافات موجود در مقام اجرای قوانین و حل و فصل امور فردی، اجتماعی و حقوقی مردم از عدم انجام این وظیفه و عدم اعلام صریح قوانین منسوخ، ناشی شده و میزان آن به

۱. تهیه و انتشار لوح قانون و لوح حق و...

حدی است که موجب سردرگمی مجریان قانون و برخی سوءاستفاده‌ها و در نهایت بی‌ثباتی در شئون زندگی افراد جامعه می‌شود تا آن‌جا که هر مقامی براساس تشخیص خود، قانونی را که از اراده ملی منبعث است؛ بی‌اعتبار اعلام و از اجرای آن خودداری می‌کند و مسئول و مقام دیگری همان قانون را معتبر و حاکم بر روابط مردم تشخیص داده و اجرا می‌کند.^۱ همچنین تعارض و پیچیدگی قوانین، مانع گردش سریع تمام چرخ‌های فعال کشور و نیز از جمله موانع اساسی توسعه کشور است.

در چنین وضعیتی مسئله گردآوری و تنقیح قوانین و اعلام صریح مواد منسوخه در میان انبوه قوانین مصوب به‌وسیله مرجع صالح برای اجرای بند «۵» اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و احیای حقوق عامه به عنوان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در همه شئون زندگی به شدت احساس می‌شود.

گردآوری و تنقیح قوانین از وظایف اصلی و حتمی حکومت است و اینک پس از یکصد سال قانون‌گذاری و با گذشت بیش از ۴۰ سال از شروع اقدامات و فعالیت‌های اجرایی و بی‌حاصل، با همت هیئت‌رئیس‌ه محترم مجلس، بستر انجام صحیح و دقیق کار فراهم شده و یک اقدام ماندگار در نظام قانون‌گذاری ایران در حال شکل‌گیری است.

تنقیح قوانین و تدوین مجموعه‌های موضوعی معتبر با توجه به پیچیدگی و وجود مشکلاتی در اجرا و کندی در پیشرفت کار، با تشکیل هیئتی صاحب صلاحیت و تجربه و تدوین دستورالعمل علمی انجام کار به منظور تشخیص موادی از قوانین سابق که به صورت ضمنی با حکم و اراده جدید قانون‌گذار، اعتبار خود را از دست داده و منسوخ شده‌اند، به راحتی قابل انجام است.

این هیئت پس از گردآوری صحیح و علمی قوانین و مواد مرتبط در یک موضوع خاص، حتی با ردیف کردن مواد مشابه ذیل عنوان فرعی مربوطه،^۲ آخرین اراده قانون‌گذار را از بین قوانین مصوب، استخراج و تمامی قوانین و مواد مغایر و منسوخ مربوط به هر موضوع را جداگانه تنظیم می‌کند تا از طریق مجاری قانونی، اعلام نسخ آن‌ها به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد شود.

۱. غلامرضا طیرانیان، «تنقیح قوانین»، مقدمه اول، تهران، آرشیو اداره تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

۲. عناوین فرعی مربوط به هر موضوع به‌وسیله هیئت تنقیح قوانین مشخص و اعلام می‌شود برای مثال در عنوان اصلی امور استخدامی عناوین فرعی—مرخصی، مأموریت، تشویق، تنبیه، و... قابل ذکر است.

پیشنهادهای

۱. مجلس شورای اسلامی طبق مقررات مربوط به خود به پیشنهاد‌های هیئت تنقیح قوانین در هر موضوع رسیدگی و با استفاده از اختیار خود، نسخ صریح قوانین مغایر را به عنوان مصوبه‌ای قانونی اعلام نماید تا زمینه اختلاف نظر بین مجریان قانون درباره تشخیص قوانین معتبر و منسوخ از میان برود. این روش از نظر تأیید مصوبه مجلس به وسیله شورای نگهبان نیز با مشکلی مواجه نخواهد شد. حاصل این اقدام ارزشمند، تحقق امنیت قانونی و برقراری ثبات و وحدت در تصمیم‌گیری و روابط گوناگونی خواهد شد که زندگی افراد و جامعه را تنظیم می‌کند.

۲. با اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس، تمامی دست‌اندرکاران و مسئولین قانونی از جمله نمایندگان، مکلف شوند به هنگام پیشنهاد و تدوین طرح و بررسی لایحه جدید، در ابتدا به مجموعه تنقیح شده مراجعه و محل پیشنهاد جدید خود را با توجه به مجموعه گردآوری شده مشخص کنند. یعنی به هنگام پیشنهاد یا تدوین و تنظیم قانون، مسائل زیر را بررسی کنند.

الف) آیا درباره (طرح یا لایحه پیشنهادی) جدید، از قبل قانونی وجود ندارد که رفع نیاز کند؟
ب) چه ضرورتی موجب می‌شود که مقررات جدیدی در موضوع وضع شود و به عبارت دیگر گزارش توجیهی پیشنهاد (طرح یا لایحه) همچنان که در ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس^۱ بیان شده، دقیقاً رعایت شود.

ج) پیشنهاد یا قانون جدید با چه مواد و مقرراتی مغایرت دارد؟ کدام یک از قوانین یا مواد قانونی را نسخ یا حتی تکمیل و اصلاح می‌کند؟ به عبارت دیگر موارد منسوخه در طرح یا لایحه جدید به صراحت اعلام شود.

۳. همچنان که در سال ۱۳۵۰ در این باره قانونی به تصویب رسید^۲، برای چگونگی انجام این امر مهم، ماده واحده یا پیشنهادی به صورت طرح یا لایحه با قید یک فوریت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

۱. ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس: لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود؛ باید:

الف) دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.

ب) دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود.

ج) دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.

۲. قانون مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ مجلس شورای ملی.

منابع و مأخذ

- امامی، سیدحسن. حقوق مدنی، تهران، انتشارات اسلامی، چاپ ۱۳، جلد دوم.
- بیگزاده، صفر. «تدوین و گردآوری علمی قوانین»، مجلس و پژوهش، شماره ۳۸، تهران، تابستان ۱۳۸۲.
- جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ هفتم.
- طیرانیان، غلامرضا. «تنقیح قوانین»، تهران، آرشیو اداره تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
- عالمی، شمس‌الدین. «گردآوری قوانین»، مجله حقوقی وزارت د/دگستری، ش ۴، تهران: اردیبهشت ۱۳۵۲.
- گیتی، خسرو. صلاحیت در امور حقوقی، تهران، انتشارات امیرکبیر، آبان ۱۳۴۶.
- ناصری، فرج‌الله. مجموعه قوانین و مقررات جزئی، تهران، انتشارات امیرکبیر، دی ۱۳۴۹.

تنقیح قوانین

مجتبی ملک‌افضلی*

بی‌شک یکی از بهترین مصوبات دوره بیست و سوم مجلس شورای ملی «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» بود. انبوه قوانین و مقررات حتی نمایندگان مجلس را نیز به ستوه آورده بود. قاضی، وکیل، کارشناس و در یک کلام هر کس سروکارش با قانون می‌افتاد، از لازم‌الاجرا بودن تمام و کمال آنچه پیش‌رو داشت، مطمئن نبود. در آن شرایط، تصویب قانون فوق می‌توانست تسکینی باشد بر آلام نظام قانونی ایران زمین. اما چه شد که با گذشت بیش از سه دهه دردها در پیکر رنجور قوانین و مقررات این سرزمین فزونی یافته است؟ پاسخ را باید در سهو قانون‌گذار در استفاده نابجا از برخی الفاظ در متن قانون جست. همچنان که نباید از تنزل تشکیلاتی و اعتباری سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات نیز غافل شد. چه باید کرد؟ مشکلات که شناخته شد، ارائه راه حل بسیار ساده است. ایجاد سازمانی مقتدر با عنوان «سازمان قوانین و مقررات کشور» که همه قوانین و مقررات را گردآوری کند، در حدود صلاحیتش تنقیح کند یا به مرجع تصویب‌کننده پیشنهاد تنقیحی بدهد. علاوه بر آن بر انتشار مجموعه‌های قوانین و مقررات از سوی ناشران مختلف نظارت کند.

کلیدواژه‌ها: تنقیح، تناقض، تعارض و نسخ

مقدمه

«قانون‌گذاری» در کشور ما شاهد یکصدمین سالروز تولد خویش است. حاصل حدود یک قرن فعالیت مجلس شورای ملی، سنا، شورای انقلاب، مجلس شورای اسلامی و نهادهای کوچک و

* دانشجوی مقطع دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه امام صادق (ع) و دبیر کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی.

بزرگ دیگر در عرصه وضع قوانین و مقررات، کلافی درهم تنیده است که هر مخاطبی را مبهوت نابسامانی خود می‌کند. احتمال وجود ناسخ، مخصّص، مقید یا هر نوع قانون مرتبط دیگر، سایه‌ای از تردید بر سر بسیاری از پژوهشگران و کاربران متون قانونی از جمله قضات، وکلا، مشاوران حقوقی و مجریان افکنده است. این ماجرا از سویی دیگر روند فعلی قانون‌گذاری را نیز مختل نموده است؛ چرا که برای تهیه هر طرح یا لایحه قانونی باید «فکر» کرد. حکیم متّله، ملاهادی سبزواری (رض) در تعریف «فکر» چنین می‌گوید: «الفکر حركة الی‌المبادی و من‌المبادی الی‌المراد.» با اندکی تسامح این عبارت را می‌توان اینگونه ترجمه کرد: «فکر عبارت است از حرکت به سوی داشته‌ها و از داشته‌ها به سوی خواسته‌ها.» بدیهی است تهیه‌کنندگان یک طرح یا لایحه قانونی اگر از «داشته‌ها»ی قانونی در موضوعی خاص به خوبی آگاه نباشند، هرگز قادر نخواهند بود کاستی‌ها و نقاط کور در آن موضوع را نزد خود آشکارا احساس نموده برای رفع آن تدبیر نمایند. اینک وضع به‌گونه‌ای است که قانون‌گذار، خود نیز از مصوبات قبلی به نیکی آگاه نیست چرا که با انبوهی از قوانین و مقررات سروکار دارد که ظاهراً لازم‌الاجراء هستند درحالی‌که برخی نسخ شده‌اند، برخی توسعه یافته‌اند، برخی محدود شده‌اند، برخی زمان اجرای خود را از دست داده‌اند، برخی با وجود برخی دیگر تأثیر لازم را از دست داده‌اند و یا اصولاً مجالی برای اجرا ندارند و برخی با برخی دیگر در تعارض قرار گرفته‌اند. دستگاه قانون‌گذاری بی‌آنکه احساس خستگی کند، حتی روزهایی با سه نوبت کاری به تولید قانون مشغول بوده است؛ قوانینی که در عمل و در اختلاط با مصوبات مراجع دیگر، وضعی آشفته‌تر هم پیدا می‌کنند.

در این شرایط، اوضاع بازار کتاب، حکایت تأسفبار دیگری است. این بازار در فقدان نهادی رسمی برای ارائه مجموعه قوانین و مقررات یا نظارت بر آن‌ها، شاهد حضور افرادی بعضاً سودجو است که از این نقصان نهایت استفاده را برده و محصولاتی گاه با اشتباهات فراوان به جامعه تحمیل می‌کنند. چه قوانین منسوخ‌ی که در هر بار تجدید چاپ، به کتاب‌ها می‌آیند و چه تنقیحات غیرموجهی که جریان امور را در کشور با مشکل مواجه می‌سازند. در نتیجه قبل از پرداختن به هر موضوع قانونی، با این سؤالات دشوار مواجهیم که در آن موضوع، چه قوانین و مقرراتی وجود دارد و از آن‌ها کدامیک حاکم و لازم‌الاجراست؟ پاسخ این پرسش‌ها را تنها «تنقیح قوانین و مقررات» می‌تواند ارائه کند.

تنقیح قوانین، بی‌شک نقطه آغاز عدالت است؛ چرا که برای داشتن مملکتی آباد و سربلند و توسعه‌ای عدالت‌محور، به یک نظام قانونی متناسب نیاز است و نظام قانونی بالنده

حاصل نمی‌شود مگر با یک دیدگاه وسیع نسبت به موجودی قوانین و مقررات و این خود مستلزم «تنقیح» آن‌هاست.

در این نوشته تلاش شده است تا پس از بیان ضرورت و جایگاه «تنقیح قوانین و مقررات» و تعریف آن، به تاریخچه این امر مهم در قوانین ایران پرداخته، تشکیلات مرتبط با آن بررسی شده، ضمن کاوش در علل و عوامل ناکامی آن‌ها در نهایت پیشنهادهایی ملموس برای اصلاح فرایند «تنقیح قوانین و مقررات» ارائه گردد.

بدیهی است اینجانب برای رفع نقص‌ها و عیوب احتمالی این نوشتار، به راهنمایی‌های ارزنده صاحبان اندیشه نیازمندم. امید آنکه این تلاش مورد رضایت حق تعالی — جل جلاله — واقع شود.

گفتار اول. «تنقیح قوانین» در لغت و اصطلاح

«تنقیح» واژه‌ای است عربی و آن‌چنان که علامه دهخدا آورده است در لغت به معنای خالص کردن و پاک و پاکیزه نمودن از زواید و عیوب می‌باشد.^(۱)

«تنقیح قوانین» در اصطلاح علم حقوق به معنای زدودن قوانین زاید و منسوخ و ارائه قانون حاکم از میان قوانینی است که در یک موضوع خاص وضع شده‌اند.^(۲)

گفتار دوم. «تنقیح قوانین» در قوانین ایران

نخستین چاره‌اندیشی‌ها برای امر مهم «تنقیح قوانین» در ایران به سال ۱۳۴۳ بازمی‌گردد. شاید با الهام گرفتن از اصل چهل و ششم قانون اساسی سابق (مصوب ۱۳۲۴ هجری قمری)^(۳) بود که در آن سال، دایره‌ای به‌منظور تدوین و تنقیح قوانین در سنا ایجاد شد. این دایره بعدها با عنوان «اداره فنی قوانین» به کار خود ادامه داد و علاوه بر تدوین قوانین و فیش‌برداری از آن‌ها، در مواردی نادر به تنقیح آن‌ها نیز اقدام نمود. «مجموعه مدون قوانین و مقررات جزایی» یکی از آن موارد بود؛ کتابی که در سال ۱۳۵۰ توسط دکتر فرج‌الله ناصری، یکی از مستشاران دیوان عالی کشور، با همکاری اداره فنی قوانین به جامعه عرضه شد. ما سرگذشت این اداره را در جایی دیگر پی خواهیم گرفت.

همزمان با انتشار کتاب دکتر ناصری، دستگاه قانون‌گذاری، لایحه بسیار مهمی را در دستور کار خود داشت: «لایحه تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور»؛ لایحه‌ای که در

نخستین روزهای سال ۱۳۴۹ پس از تصویب دولت به سنا رفت و بالاخره حدود دو سال بعد در ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ در مجلس شورای ملی به تصویب نهایی رسید. خوب است قبل از هر نقدی، به متن کوتاه قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور توجه کنیم:

«ماده واحده- دولت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون ظرف یک سال به‌منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آن‌ها، سازمانی به‌نام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس کند.

این سازمان کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجراء را با نظر متخصصان فن، برحسب روش موضوعی فهرست و به‌صورت مجموعه‌ها تنظیم و تدوین خواهد کرد. در مورد قوانینی که با یکدیگر متناقض و مغایر هستند، سازمان موارد تناقض و مغایرت را تعیین و به کمیسیون دادگستری مجلسین که به‌طور مشترک تشکیل خواهد شد، تقدیم می‌کند. نظر کمیسیون در این موارد لازم‌الاجراست و مادام که تعیین تکلیف نهایی آن از طرف مجلسین به‌عمل نیامده، به اعتبار خود باقی است.

تبصره- آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون پس از تصویب هیئت‌وزیران قابل اجراست.»^(۴)

آیین‌نامه اجرایی این قانون در شش ماده و سیزده تبصره «حدود چهل ماه بعد» در جلسه مورخ ۱۳۵۳/۳/۱۸ هیئت‌وزیران به تصویب رسید.^(۵) این زمان یعنی گذشت بیش از پنج سال از تصویب لایحه مذکور توسط خود هیئت دولت؛ تأخیری ملال‌آور که جز با عدم تمایل یا ناتوانی قوه اجرایی وقت برای اجرای قانون قابل توجیه نبود.

این آیین‌نامه که یک سال بعد ماده دیگری به عنوان ماده هفتم به آن ملحق شد،^(۶) وظایف سازمان را در نخستین ماده به شرح ذیل، تشریح کرد:

جمع‌آوری قوانین و مقررات، تفکیک، طبقه‌بندی و تهیه فهرست از آن‌ها، تعیین موارد منسوخ و تفکیک آن‌ها از قوانین و مقررات لازم‌الاجراء، تعیین و تفکیک قوانین و مقررات متناقض و مغایر و تهیه پیشنهادهای اصلاحی برای تقدیم به کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین، روزآمد نمودن و بالاخره فروش مجموعه‌ها و «کدها».

ماده دوم همه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت را مکلف می‌نماید که قوانین، اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به خود را به سازمان ارسال دارند. اما رسالت اصلی این آیین‌نامه اجرایی، تبیین تشکیلات و ارکان سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور می‌باشد که در سایر مواد به آن پرداخته و به اختصار چنین است:

الف- کمیسیون عالی حقوقی با عضویت نخست‌وزیر به عنوان رئیس کمیسیون، رئیس سازمان به عنوان دبیر، وزیر مشاور و معاون پارلمانی نخست‌وزیر و پنج نفر از حقوق‌دانان به انتخاب نخست‌وزیر.

مشاوره در تعیین خط‌مشی کلی سازمان در نحوه تنظیم مجموعه‌ها و بررسی موارد مغایر و متناقض برای طرح در کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین، مهم‌ترین وظایف کمیسیون عالی حقوقی می‌باشد.

ب- کمیسیون‌های پنج‌گانه با عضویت دو حقوق‌دان با حداقل پانزده سال تجربه مفید و تعدادی کارشناس. گفتنی است بنا به تبصره ۶ ماده ۶، نخست‌وزیر می‌توانست با توجه به کمیت کار سازمان، تعداد این کمیسیون‌ها را افزایش یا کاهش دهد.

کلام نخست در نقد قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور و آیین‌نامه اجرایی آن، به حدود صلاحیت سازمان مربوط می‌شود.

با یک جمع‌بندی اولیه می‌توان صلاحیت‌های مهم سازمان را به دوگونه تقسیم کرد: نخست صلاحیت «تنقیحی» که مربوط است به همه قوانین و مقررات به‌جز موارد متناقض و مغایر و دوم صلاحیت «تشخیصی» که به تشخیص موارد متناقض و مغایر و تهیه پیشنهادهای اصلاحی برای تقدیم به کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین ارتباط دارد.

نگارنده معتقد است قانون‌گذار به جای استعمال واژه «متعارض» در محدوده صلاحیت «تشخیصی» سازمان، مرتکب اشتباه شده و سهواً عبارت «متناقض و مغایر» را به‌کار گرفته است. آن‌چنان که از مشروح مذاکرات تصویب این قانون در «سنا» برمی‌آید، طراحان لایحه، واژه‌های «متناقض» و «مغایر» را کاملاً مترادف و به یک معنا به‌کار برده‌اند. به عبارتی دیگر، در این لایحه لفظ «مغایر» عطف تفسیری لفظ «متناقض» است. این کاربرد گرچه نزدیک بود از سوی بعضی از اعضای سنا مورد مناقشه جدی قرار گیرد، در نهایت با همان برداشت اولیه، از قانون‌گذار مهر تأیید گرفت.^(۷)

ترادف واژه‌های «تناقض» و «تغایر» در نگاه قانون‌گذار، گویای این مطلب است که مقنن درباره واژه تناقض، ناظر به معنای لغوی آن بوده است. به دیگر بیان، مقصود ماده واحده از قوانین «متناقض و مغایر»، قوانینی است که با وجود اتحاد در موضوع، در حکم و زمان تصویب با یکدیگر مغایرت دارند. این قوانین در علم حقوق تکلیف مشخصی دارند که همان جمع بین آن‌هاست و این عمل خود به اصلاح قانون مقدم می‌انجامد که در بسیاری از موارد

این اصلاح، صورت «نسخ ضمنی» به خود می‌گیرد (البته به شرط آنکه قانون لاحق به صراحت، نسخ قانون سابق را بیان نکرده باشد). قواعد جمع بین دو قانون متناقض و مغایر به‌وضوح عمده‌تاً در کتاب‌های اصول فقه و ذیل عنوان «تعادل و تراجیح» (البته با واژگان خاص خود) و قسمتی نیز در بعضی آثار حقوقی تبیین شده‌است. بدین ترتیب بسیار بعید است که قانون‌گذار تشکیلات تخصصی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات را حتی برای اعمال چنین قواعدی صالح ندانسته، و صلاحیت «تنقیحی» آن را به تعیین نسخ‌های صریح در قوانین و مقررات محدود نموده باشد؛ نسخ‌هایی که برای تعیین آن‌ها بی‌اغراق سواد خواندن و نوشتن کافی است! به راستی، ذکر کلمه «تنقیح» با همه عظمتی که دارد، در عنوان سازمان، چه توجیه عالمانه‌ای داشته است؟

این ابهام ما را به مطالعه بیش‌تر و دقیق‌تر مشروح مذاکرات قانون فوق در سنا فرا می‌خواند: در آخرین نطق رسمی معاون وزیر دادگستری وقت، به عنوان نماینده دولت در دفاع از لایحه مورد بحث، سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور از سه شأن مختلف برخوردار است؛ اولی تعیین موارد نسخ صریح است، دومی به تعیین نسخ‌های ضمنی مربوط می‌شود و سومی راجع است به مواردی که سازمان تنها می‌تواند آن‌ها را تشخیص داده و برای تعیین تکلیف به کمیسیون مجلسین بفرستد.^(۸)

دقت در شأن دوم سازمان، یعنی تعیین موارد نسخ ضمنی در قوانین و مقررات، مستقیماً به طرح این سؤال منجر می‌شود که اگر قانون‌گذار تعیین نسخ‌های ضمنی در قوانین و مقررات را در صلاحیت سازمان دانسته، چرا با استعمال واژه‌های «متناقض» و «مغایر» — که معمولاً به همین نسخ‌های ضمنی می‌انجامد — از سازمان سلب صلاحیت کرده است؟

همانگونه که قبلاً گفته شد، به عقیده نگارنده، دلیل این امر را نباید جز در سهو طراحان لایحه و قانون‌گذار در به‌کارگیری الفاظ «متناقض و مغایر» به جای اصطلاح «متعارض» جستجو کرد؛ اصطلاحی که در حقیقت بیش‌ترین تناسب را با شأن سوم سازمان دارد.

دلیل دیگر بر اشتباه بودن این استعمال، مکلف نمودن سازمان به ارائه «پیشنهادهای اصلاحی» برای تقدیم به کمیسیون مشترک مجلسین در مورد این دسته از قوانین و مقررات است؛ زیرا برای تنقیح قوانین و مقررات «متناقض و مغایر» ارائه پیشنهاد اصلاحی کاری عبث است. آنچه درباره این دسته از قوانین و مقررات نصب‌العین است، مجموعه قواعد و ضوابط آشکار و احصا شده‌ای است که «پیشنهادهای اصلاحی» در میان آن‌ها جایی ندارد.

«تعارض» — آنگونه که اصولیون معتقدند — خود بر دو گونه است: بدوی و مستقر.

«تعارض» اگر به صورت مطلق استفاده شود، به معنای دوم یعنی «تعارض مستقر» می‌باشد و آن موردی است که دو «قضیه» یا «خبر» چنان در برابر یکدیگر قرار گیرند که به هیچ راهی نتوان آن‌ها را با یکدیگر جمع کرد. در محدوده قوانین و مقررات امروزی، این تعارض کلی و همه‌جانبه وقتی حادث می‌شود که دو قانون با زمان تصویب یکسان، در موضوع کاملاً متحد بوده اما در احکام مختلف باشند. از دیدگاه حقوقی، حکم دو قانون «متعارض»، «تساقط» است و سرنوشت موضوع، جز با اظهار نظر قانون‌گذار معین نمی‌گردد.

اشتباه قانون‌گذار در به‌کارگیری الفاظ «متناقض و مغایر» به جای واژه «متعارض» همانطور که خواهد آمد، موجب گشت ضربه‌ای سهمگین به کارکرد سازمان وارد شود.

فارغ از الفاظی که قانون‌گذار در این باره به کار برده است، پیش‌بینی نهادی که از مشروعیت کافی برای اظهار نظر در این موارد برخوردار است، می‌تواند به عنوان نقطه قوتی برای این قانون ارزیابی گردد. توضیح اینکه قانون‌گذار بر این نکته واقف بوده است که استخراج احکام قانونی از برخی قوانین و مقررات، محل نزاع و مناقشه بین حقوق دانان و کاربران متون قانونی است. در نتیجه این شناخت صحیح، وی در صدد تعیین مرجعی بوده است که نظرش فصل‌الخطاب باشد و از دیدگاه قانونی دارای همان اعتبار قانون. پیش‌بینی کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین در این راستا بوده است.

ناگفته نماند، به عقیده نگارنده «کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین» با وجود دارا بودن مشروعیت لازم برای تصمیم‌گیری درباره قوانین و مقررات «متعارض» یا به قول قانون، «متناقض و مغایر»، فاقد صلاحیت علمی و تخصصی مورد نیاز برای این اقدام بود؛ چرا که این دسته از قوانین و مقررات ممکن است در موضوعات مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و غیره وضع شده باشند در حالی که «کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین» آن چنان که از نامش برمی‌آید این صلاحیت تام را نداشت. از طرف دیگر، «قانون» به معنای اخص، تنها بخشی از قوانین و مقررات است که تصمیم‌گیری در موارد متعارض آن می‌تواند در صلاحیت مجلسین باشد اما بخش عمده دیگر مقررات، مصوبات مراجعی غیر از مجلسین بوده که باید اذعان نمود بهترین مقام برای تعیین تکلیف موارد متعارض آن‌ها، خود آن مراجع می‌باشند.

باری، تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، سازمان به ترتیب با ریاست آقایان محمد جهانشاهی، سیدرضا فاطمی و خسرو فاطریون، قریب به اتفاق قوانین موجود در

کمیسیون‌های اداری و اساسی، تأمین اجتماعی و بودجه، تجاری و صنعتی، ارتباط جمعی و کيفری و مدنی را کدگذاری کرده و نسخ‌های صریح را تماماً مشخص می‌نماید.

پس از پیروزی انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۹ شورای انقلاب طی لایحه‌ای قانونی، سازمان را با تمامی وظایف، تشکیلات، نیروی انسانی و اعتبارات و تعهدات به صورت یک اداره کل در نخست‌وزیری ادغام می‌کند^(۹) اما با تغییر قانون اساسی و بلاموضوع شدن مجلسی با عنوان «سنا» تعیین مقامی برای تصمیم‌گیری درباره قوانین و مقررات متناقض و مغایر (متعارض) — که سابقاً برعهده کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین بوده است — از نظر قانون‌گذار مغفول واقع شده و «تنقیح قوانین و مقررات» در یکی از بخش‌های خود ابرتر می‌ماند.

آخرین نگاه قانون‌گذار به تشکیلات تنقیح قوانین و مقررات به تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۳ و تصویب «لایحه قانونی الحاقی به لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری» مربوط می‌شود؛^(۱۰) قانونی که شورای انقلاب طی آن مقرر داشت واحد امور ماشین‌های الکترونیکی (رایانه‌های) اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور با تمامی نیروها، وظایف، وسایل، تجهیزات، اعتبارات و تعهدات مربوط به مکانیزه کردن قوانین و مقررات به سازمان برنامه و بودجه وقت منتقل گردد. تبصره ۲ این قانون نیز سازمان برنامه و بودجه را مکلف نمود تسهیلات لازم را برای دسترسی به اطلاعات و اسناد و استفاده از خدمات رایانه‌ای در اختیار اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور قرار دهد.

اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات پس از پیروزی انقلاب اسلامی با ریاست آقایان ابوطالب حقیقی، احمد صفاییان، عباسعلی رحیمی‌اصفهانی و حمیدرضا شفیعی تاکنون به فعالیت مشغول بوده و خدماتی به جامعه حقوقی کشور ارائه داده است که برخی از آن‌ها عبارتند از:

۱. تهیه فهرست عناوین قوانین و مقررات قریب به یکصد کد و موضوع.

۲. تدوین طرح شناسنامه قوانین.

۳. انتشار حدود دویست عنوان کتاب و مجموعه قوانین. (با مشخص کردن نسخ‌های صریح)

در حال حاضر، این تشکیلات در زیرمجموعه معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح (قوانین و مقررات) ریاست‌جمهوری به عنوان تنها دستگاه قانونی و رسمی برای تنقیح قوانین و مقررات به فعالیت مشغول است.

چندان هم بی‌مناسبت نیست در این مجال به «کمیسیون ویژه برای بررسی قوانین

شورای انقلاب و قبل از انقلاب» نیز اشاره‌ای داشته باشیم:

چندسال از پیروزی انقلاب اسلامی می‌گذشت و درحالی‌که نظام سیاسی، اداری، فرهنگی و حقوقی حاکم بر کشور تغییرات نسبتاً وسیعی را تجربه کرده بود، قوانین و مقررات لازم‌الاجرای بسیاری از هم‌نواپی با این دگرگونی‌ها بویی نبرده بود. این ناهمگونی در آنچه «بود» و آنچه «می‌بایست» عده‌ای از نمایندگان دور نخست مجلس شورای اسلامی را بر آن داشت تا با طراحی کمیسیون، همگام و متناسب با انقلاب اسلامی، تغییرات لازم را در قوانین شورای انقلاب — نهادی که در فقدان مجلس قانون‌گذار به ضرورت به وضع قوانین پرداخت — و قوانین قبل از انقلاب، پیشنهاد نمایند تا به صورت طرح یا لایحه به مجلس تقدیم گردد. این تصمیم که شاید بتوان آن را عزم بر «انقلاب در متون قانونی» نام نهاد، چندی بعد در تاریخ ۱۳۶۲/۲/۱۸ در قالب ماده ۶۱ نخستین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با ایجاد «کمیسیون ویژه برای بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب» شکل قانونی به خود گرفت.^(۱۱)

گرچه انگیزه بانیان کمیسیون یک انگیزه حقوقی محض نبود اما «بررسی قوانین گذشته با هدف متناسب کردن آن‌ها با تغییرات جدید» ناگزیر با مبحث «تنقیح قوانین» مرتبط بود و اعضای کمیسیون را ترغیب می‌کرد تا با اداره فنی قوانین مجلس و اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات نخست‌وزیری و پس از آن ریاست‌جمهوری مرتبط باشند.

به هر حال، این نهاد نوظهور به دلایل متعددی که فرصتی برای ذکر آن‌ها نیست، هیچ‌گاه توفیقی قابل ملاحظه نیافت. کارنامه سالیانه مجلس در ادوار اول تا پنجم به خوبی حکایت از سستی و ناکامی زایدالوصف این کمیسیون دارد. در حدود هفده سال فعالیت «نیمه‌کاره و پاره‌وقت» کمیسیون، تعداد اندکی از قوانین (ده تا پانزده قانون) مورد بررسی قرار گرفت و جز تعدادی انگشت‌شمار بقیه به پیشنهاد هیچ طرح یا لایحه‌ای منجر نشد. جالب است بدانیم در برخی سال‌ها کمیسیون مذکور حتی یک جلسه هم نداشته است.^(۱۲)

این ضعف و بی‌برنامگی شاید نشان از آن دارد که تصویب‌کنندگان اولین آیین‌نامه داخلی مجلس آن‌چنان که باید و شاید در ضرورت و جایگاه این کمیسیون غور نکرده بودند. این احتمال وقتی تقویت می‌شود که در آیین‌نامه داخلی اخیر مجلس مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ اثری از «کمیسیون ویژه برای بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب» نمی‌بینیم.^(۱۳)

اما سرگذشت «اداره فنی قوانین» در سنا به کجا انجامید؟

درحالی‌که انتظار می‌رفت با تصویب قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور یا لااقل پس از پیروزی انقلاب اسلامی و نسخ قانون اساسی سابق و از جمله

اصل چهل و ششم آن، فعالیت‌های اداره فنی قوانین سنا به سازمان جدیدالتأسیس واگذار گردد، این اداره در قالب یکی از ادارات سازمان اداری مجلس شورای اسلامی با عنوان جدید «اداره تنقیح قوانین» همچنان به تدوین قوانین و مقررات و طبقه‌بندی آن‌ها مشغول می‌باشد. از جمله اقدامات دیگر این اداره در سال‌های اخیر، همکاری با مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و جهاد دانشگاهی برای تهیه «لوح‌های فشرده قانون (۱) و (۲)» و اخیراً «لوح حق» بوده است. این سه لوح با ضعف‌هایی که دارد، در عین حال جامع‌ترین بانک قوانین و مقررات غیرمنتقح کشور می‌باشد.

گفتار سوم. علل ناکامی نسبی تشکیلات

اینک زمان طرح دو سؤال اساسی است که همه آنچه تاکنون گفته شد زمینه طرح آن دو بوده است. سؤال اول اینکه به راستی چرا با گذشت این زمان طولانی از تصویب قانون برای امر «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، نابسامانی قوانین همچنان کاربران را آزار می‌دهد؟ چرا لایحه‌ای که به زعم رئیس کمیسیون دادگستری سنای وقت، دکتر متین دفتری، قوه مقننه مدت‌ها منتظرش بوده است،^(۱۴) هیچ‌گاه نتوانست توقع طراحانش را برآورده سازد؟ موضوعی که یکی دیگر از اعضای سنا در مورد آن چنین می‌گوید:

«به عقیده بنده و بدون مبالغه شاید ما در دوره تقنینیه مهم‌تر از این کاری نداشته باشیم که این قوانین را تنقیح کنیم. این زیادی قوانین، مردم را مثل زنجیر گرفتار و گیج کرده است. در جزئی‌ترین معاملات مثل مالیات ساده، مردم، نه تنها مردم، هرکس حتی خود مقننین، بنده هم که یکی از اعضای هیئت مقننه هستم، در ابتدایی‌ترین مسائل مالی گرفتار و گیج می‌شوم. نه از اصلاحات سر درمی‌آورم و نه به کسی که مراجعه می‌کنم قادر است توجیه کند. که یک علت این امر همین درهم و برهم و مکرر بودن قوانین است.»^(۱۵)

در پاسخ به سوال فوق و پس از کاوش در قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور و مشروح مذاکرات تصویب آن در سنا، آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور و سایر قوانین مرتبط، همچنین بحث و تبادل نظر با مسئولان ذی‌ربط، به عقیده نگارنده می‌توان امور ذیل را به عنوان اصلی‌ترین دلایل ناکامی نسبی تشکیلات «تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» ذکر کرد:

۱. استفاده نابه‌جای قانون‌گذار از واژه‌های «متناقض و مغایر» به جای واژه «متعارض» در متن قانون.
- همچنانکه گفته شد، با وجود آنکه مقنن در مشروح مذاکرات تصویب قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور، شأن تنقیح قوانین و مقررات را در موارد منجر به «نسخ ضمنی» برای سازمان به رسمیت شناخت، متأسفانه با استفاده از اصطلاحات «تناقض و تغایر» برای مواردی که سازمان در آن‌ها فقط صلاحیت «تشخیصی» دارد، «ظاهراً» دست او را تا حدود زیادی در اختیارات «تنقیحی» بست. این اشتباه به‌سادگی می‌توانست با تدقیق نظر طراحان یا حتی مجریان این قانون در قالب یک اصلاحیه یا استفساریه جبران شود اما بسی تعجب و تأسف که کنجکاوی در این ناکارآمدی، نزد آن‌ها هرگز جایی نیافت.
۲. عدم جایگزینی نهادی قانونی به جای کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین برای تصمیم‌گیری درباره قوانین و مقررات متعارض، پس از پیروزی انقلاب اسلامی.
- این کمیسیون با پایان عمر قانون اساسی سابق یکی از دو رکن خود یعنی «سنا» را از دست داد و از رسمیت افتاد و تاکنون جایگزینی برای آن پیش‌بینی نشده است.
۳. تنزل «سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور»، سازمانی با اعتبار و بودجه کافی، در حد یک اداره کل زیر نظر یکی از معاونت‌های ریاست‌جمهوری.
۴. انفصال بخش رایانه‌ای از این تشکیلات در سال ۱۳۵۹.
- این تصمیم تا حد زیادی موجب کندی فعالیت‌ها در فرایند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات شد.

گفتار چهارم. پیشنهادهای اصلاحی

دومین سؤال اساسی — که زمان طرح آن فرا رسیده — این است که برای جبران سستی‌ها و کاستی‌ها در مبحث مهم «تنقیح قوانین و مقررات» چه باید کرد؟

ضرورت وجود تشکیلاتی منسجم و فعال برای تدوین و تنقیح قوانین و مقررات بر هیچ‌کس پوشیده نیست. لذا آنچه اینک باید درباره آن تفکر و تصمیم داشت، راه‌های ترمیم صدمات وارد شده بر این تشکیلات می‌باشد. نگارنده در این راستا پیشنهاد می‌نماید با تصویب قانونی در مجلس شورای اسلامی امور ذیل انجام گیرد:

۱. انفصال تشکیلات تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور از قوه مجریه و انضمام آن با عنوان «سازمان قوانین و مقررات کشور» به قوه مقننه.
دلایل نگارنده برای پیشنهاد فوق از این قرار است:
- تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و نشر آن‌ها به عنوان مهم‌ترین وظایف سازمان مذکور، همگی در زمره امور مرتبط با امر «قانون‌گذاری» است.
- بر اهل فن آشکار است که آگاهی از سوابق و مستندات، مشروح مذاکرات و به‌طور کلی حواشی قوانین و مقررات نقش مهمی در فهم مقصود واضع آن دارد. این فهم به نوبه خود سهمی انکارناپذیر در تنقیح قوانین و مقررات داراست. از سوی دیگر در مجموعه قوانین و مقررات کشور، محوریت با قانون به معنای اخص یعنی مصوبات مجلس قانون‌گذاری می‌باشد. پرواضح است سوابق و مستندات مربوط به «قانون» در هیچ‌جا مانند «مجلس شورای اسلامی» جامعیت ندارد؛ جایی که متن طرح یا لایحه، نظرات و پیشنهادهای کمیسیون تخصصی، مشروح مذاکرات، مکاتبات مختلف با شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ریاست‌جمهوری و هر سند مرتبط دیگر به‌سادگی در دسترس است.
نکته دیگر اینکه حتی با وجود ارتباط تشکیلاتی سازمان جدید با قوه مقننه، منتخبان سایر قوا نیز می‌توانند در رأس هرم سازمان به ایفای نقش بپردازند و بدین صورت یک سازمان «ملی» تجسم یابد.
ناگفته نماند در صورت اجرایی شدن این پیشنهاد، اداره تنقیح قوانین فعلی در مجلس، می‌تواند به عنوان یکی از واحدهای سازمان جدید به فعالیت خود ادامه دهد.
۲. تبیین دقیق حدود صلاحیت‌های سازمان.
همانگونه که ذکر شد، کاربرد نابه‌جای برخی اصطلاحات تخصصی، از جمله «تناقض» و «تغایر»، موجب وارد آمدن صدمات سختی به کارکرد تشکیلات شد که راه پیشگیری از این دست معضلات در سازمان جدید، استفاده عالمانه از واژگان مرتبط با موضوع می‌باشد.
۳. تشریح وظایف متقابل سازمان و سایر نهادها.
موظف نمودن نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی فعال در امر وضع قوانین و مقررات به ارائه نسخه‌ای از موجودی مصوبات خود به سازمان قوانین و مقررات کشور و تکلیف سازمان به ارسال آخرین دستاوردهای تخصصی و لازم‌الاجرا به سایر نهادها در زمره اموری است که شایسته توجه در این قانون می‌باشد.

۴. معرفی مرجعی برای تعیین تکلیف قوانین و مقررات متعارض.
رفع تعارض از قوانین به مشروعیت قانونی نیازمند است؛ برخی از دلایل این نیاز به این قرار است:

- اختلاف نظر بین کاربران جز با فصل الخطاب قانونی حل نمی شود.
- شورای نگهبان با فرض ابقا یا نسخ برخی از قوانین برخی دیگر را تأیید یا رد کرده است و تغییر در فروض به جایگاه قانونی محتاج است.
در ارتباط با قوانین متعارض، سازمان می تواند ضمن تشخیص، آن ها را همراه با پیشنهادهای اصلاحی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. از آن پس نقش آیین نامه داخلی مجلس برای پیش بینی مناسب ترین ساز و کار جهت مطرح شدن پیشنهادهای سازمان در قالب «طرح های قانونی» شایسته توجه است.

در مورد سایر مقررات متعارض، مرجع تصویب کننده آن ها صالح ترین مقام برای تعیین تکلیف است.
۵. ادغام «هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین» در سازمان جدیدالتأسیس.
با الحاق تشکیلات تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور به قوه مقننه، گام مناسب بعدی ادغام «هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین» در این مجموعه می باشد. آن گونه که می دانیم، هیئت مذکور در راستای اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت های رئیس مجلس شورای اسلامی ایجاد شده است و در حال حاضر با در اختیار گرفتن تعدادی از حقوق دانان و کارشناسان، در سازمان اداری مجلس شورای اسلامی به فعالیت مشغول می باشد. ناگفته نماند تصمیمات سازمان قوانین و مقررات کشور در موضوع «تطبیق مصوبات دولت با قوانین» لازم است حتماً به تأیید نهایی رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۶. نظارت بر نشر کتب و مجموعه قوانین و مقررات توسط «سازمان قوانین و مقررات کشور».
همانطور که گفته شد، در حال حاضر بازار کتاب قوانین و مقررات، عرصه تاخت و تاز افرادی بعضاً سودجو است که از کم ترین صلاحیت ها برای عرضه قوانین و مقررات، بی بهره اند. بررسی آثار تأسف بار این بی سروسامانی، البته در این مجال اندک نمی گنجد.
در هر صورت آنچه که اینجا اشاره به آن ضرورت دارد، این نکته مهم است که نظارت بر نشر کتاب های قوانین و مقررات، به وسیله «سازمان قوانین و مقررات کشور» نویدبخش سلامت بازار کتاب و اطمینان خاطر از آثار عرضه شده می باشد.

پی‌نوشت‌ها

۱. علی‌اکبر دهخدا، *لغت‌نامه*، (تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۴۲).
۲. فرهنگ/اصطلاحات حقوقی، زیر نظر عبدالحمید ابوالحمد، تهران، بنیاد فرهنگ ایران، ۱۳۵۳.
۳. اصل چهل و ششم قانون اساسی سابق (مصوب ۱۳۲۴ هجری قمری): پس از انعقاد سنا تمام امور باید به تصویب هر دو مجلس باشد. اگر امور در سنا یا از طرف هیئت وزرا عنوان شده باشد، باید در مجلس سنا تنقیح و تصحیح شده، به اکثریت آراء قبول و بعد به تصویب مجلس شورای ملی برسد...
۴. روزنامه رسمی ۷۹۱۸، مورخ ۱۳۵۱/۱/۱۷.
۵. روزنامه رسمی ۸۵۷۳، مورخ ۱۳۵۳/۳/۲۷.
۶. روزنامه رسمی ۹۴۸۵، مورخ ۱۳۵۶/۴/۲۳.
۷. روزنامه رسمی ۱۰۴۱، مورخ ۱۳۵۰/۳/۲۴، مذاکرات مجلس سنا، جلسه ۱۶۷.
۸. همان.
۹. روزنامه رسمی ۱۰۰۳۱، مورخ ۱۳۸۵/۵/۹.
۱۰. روزنامه رسمی ۱۰۳۴۵، مورخ ۱۳۵۹/۶/۱۰.
۱۱. روزنامه رسمی ۱۱۲۳۰، مورخ ۱۳۶۲/۶/۲۳.
۱۲. کارنامه سالیانه مجلس شورای اسلامی در سال‌های ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۸، تهران، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۱۳. روزنامه رسمی ۱۶۰۸۶، مورخ ۱۳۷۹/۲/۲۹.
۱۴. رک: پی‌نوشت شماره ۷.
۱۵. نطق دکتر شفق، همان.

پیوست ۱. «طرح پیشنهادی تشکیل سازمان قوانین و مقررات کشور»

ماده (۱)

به منظور گردآوری، تنقیح و نظارت بر نشر بهینه قوانین و مقررات «سازمان (قوانین و مقررات کشور)» — که در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می‌شود — در قوه مقننه ایجاد می‌گردد.

ماده (۲)

رئیس سازمان توسط مجلس شورای اسلامی انتخاب و منصوب می‌گردد.

ماده (۳)

کلیه نهادها و مراجع واضع قوانین و مقررات در قوای سه‌گانه و غیر آن موظفند نسخه‌ای از تمام مصوبات خود را به سازمان ارسال دارند.

ماده (۴)

تنقیحات به عمل آمده از سوی سازمان لازم الاجرا می‌باشد.

ماده (۵)

در مورد قوانین و مقررات متعارض به ترتیب ذیل عمل می‌گردد:

الف) قوانین متعارض

سازمان، قوانین متعارض را همراه با پیشنهادهای اصلاحی هر سه ماه یکبار برای تعیین تکلیف به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌نماید.

ب) سایر مقررات متعارض

سازمان، سایر مقررات متعارض را به مرجع تصویب‌کننده ارائه می‌نماید. در این موارد مرجع مذکور مکلف است ظرف سه ماه نسبت به رفع تعارض اقدام نماید.

ماده (۶)

«هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین» موضوع «قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی آن» در سازمان ادغام می‌گردد.

تبصره- مصوبات سازمان در موارد مربوط به تطبیق مصوبات دولت با قوانین لازم است به تأیید نهایی رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

ماده (۷)

از یک سال پس از تصویب این قانون، انتشار کتب و مجموعه‌های قوانین و مقررات تنها با مجوز سازمان امکان‌پذیر می‌باشد.

تبصره- شرکت سهامی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران از شمول حکم این ماده مستثنا می‌باشد.

ماده (۸)

قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ و اصلاحات بعدی آن ملغی‌الاثرو تشکیلات مربوط در نهاد ریاست‌جمهوری همراه با کلیه تعهدات و اعتبارات به سازمان جدیدالتاسیس منتقل می‌گردد.

ماده (۹)

اعتبارات لازم برای اجرای این قانون در سال اول، از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های سال جاری مجلس شورای اسلامی و تجمیع اعتبارات اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات نهاد ریاست‌جمهوری و هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین و انتقال آن به سازمان جدیدالتاسیس تأمین می‌گردد.

ماده (۱۰)

بودجه سالانه سازمان با پیشنهاد سازمان و تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی در بودجه سالانه مجلس درج می‌شود.

پیوست ۲. «پیشینه قانونی موضوع»

قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور

ماده واحده- دولت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون ظرف یک سال به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آن‌ها سازمانی به نام سازمان تنقیح و تدوین (قوانین و مقررات) کشور زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس کند. این سازمان کلیه قوانین و

مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن برحسب روش موضوعی فهرست و به صورت مجموعه‌ها تنظیم و تدوین خواهد کرد.

در مورد قوانینی که با یکدیگر متناقض و مغایر هستند؛ سازمان موارد تناقض و مغایرت را تعیین و به کمیسیون دادگستری مجلسین که به طور مشترک تشکیل خواهد شد تقدیم می‌کند. نظر کمیسیون در این موارد لازم‌الاجراست و مادام که تعیین تکلیف نهایی آن از طرف مجلسین به عمل نیامده به اعتبار خود باقی است.

تبصره- آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون پس از تصویب هیئت وزیران قابل اجراست. قانون فوق مشتمل بر یک ماده و یک تبصره پس از تصویب مجلس سنا در تاریخ روز شنبه ۱۳۵۰/۱۲/۲۱ در جلسه روز یکشنبه بیست و نهم اسفند ماه یکهزار و سیصد و پنجاه شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

رئیس مجلس شورای ملی - عبدالله ریاضی

آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور
هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۵۳/۳/۱۸ به استناد تبصره ماده واحده قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور را به شرح ذیل تصویب نمودند:

ماده (۱)

وظایف اصلی سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور که در این آیین‌نامه سازمان نامیده می‌شود به قرار ذیل است:

۱. جمع‌آوری کلیه قوانین و مقررات کشور،
۲. تعیین تعداد مجموعه‌ها و کدهایی که باید تهیه و چاپ شود،
۳. تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین و مقررات کشور با توجه به تعداد مجموعه‌ها و کدها و تهیه و تنظیم فهرست موضوعی و تاریخی آن‌ها،
۴. تعیین قوانین و مقررات منسوخه و تفکیک آن‌ها از قوانین و مقررات لازم‌الاجرا،
۵. تعیین و تفکیک قوانین و مقررات متناقض و مغایر و تهیه پیشنهادهای اصلاحی برای تقدیم به کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین،
۶. به‌هنگام نگهداشتن قوانین و مقررات کشور و چاپ آن‌ها،

۷. فروش مجموعه‌ها و کدهای تهیه شده و هرگونه خدمات مربوط به وظایف به قیمت و ترتیبی که سازمان تعیین می‌نماید و تحویل وجوه دریافتی به حساب درآمد عمومی کشور. تبصره- وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند هر موقع سازمان آمادگی خود را اعلام نمود لوایح قانونی و طرح‌های تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و سایر مقررات را به سازمان ارسال دارند که از جهت احتراز از پیشنهاد لوایح قانونی و مقررات متناقض و مغایر و مکرر درباره آن‌ها از این حیث اظهارنظر کند.

ماده (۲)

کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت مکلفند قوانین و اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به خود را به سازمان ارسال دارند. همچنین مکلفند بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی را که از طرف سازمان تعیین خواهد شد به سازمان ارسال دارند.

ماده (۳)

تشکیلات و شرح وظایف سازمان با توجه به وظایف اصلی آن‌که در این آیین‌نامه تصریح گردیده است با رعایت قانون استخدام کشوری تعیین می‌گردد. تبصره ۱- سازمان دارای یک رئیس و یک معاون خواهد بود که از بین مستخدمین رسمی دولت انتخاب می‌شوند و باید حداقل دارای درجه لیسانس در رشته حقوق و پانزده سال سابقه خدمت قضائی یا وکالت دادگستری یا تدریس در رشته حقوق یا مشاوره حقوقی یا کارهای حقوقی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی باشند. تبصره ۲- رئیس سازمان با حکم نخست‌وزیر منصوب می‌گردد.

ماده (۴)

برای مشاوره در تعیین خط‌مشی کلی سازمان در نحوه تنظیم مجموعه‌ها و بررسی موارد مغایر و متناقض که برای طرح در کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین باید آماده شود و همچنین رسیدگی به مسائلی که رئیس سازمان پیشنهاد می‌کند کمیسیون عالی حقوقی تحت ریاست نخست‌وزیر تشکیل می‌گردد. وزیر مشاور و معاون پارلمانی نخست‌وزیر و رئیس سازمان و همچنین پنج نفر از متخصصان برجسته حقوقی از بین قضات یا وکلای دادگستری یا اساتید علم حقوق اعم از شاغل یا بازنشسته به انتخاب نخست‌وزیر به عضویت

این کمیسیون منصوب خواهد شد.

تبصره ۱- ریاست کمیسیون عالی حقوقی با نخست‌وزیر و در غیبت او با وزیر مشاور و معاون پارلمانی نخست‌وزیر است.

تبصره ۲- رئیس سازمان سمت دبیری کمیسیون را نیز دارا می‌باشد.

تبصره ۳- جلسات کمیسیون عالی حقوق هر ماه یک‌بار تشکیل می‌گردد و در صورت لزوم جلسات فوق‌العاده تشکیل خواهد شد.

ماده (۵)

سازمان برای تعیین مجموعه‌ها و کدها و تفکیک موضوعی قوانین و مقررات کشور و تخصیص آن‌ها به مجموعه‌ها و کدها و تعیین موارد مغایر و تعیین کلمات مفتاح و تطبیق آن‌ها به مواد و به طور کلی بررسی کلیه امور حقوقی از متخصصین حقوقی نیز استفاده می‌نماید.

تبصره ۱- سازمان دارای پنج کمیسیون خواهد بود که در هر یک از آن‌ها دو نفر از متخصصان با تجربه در رشته حقوق و تعداد لازم کارشناس عضو سازمان عضویت خواهند داشت.

تبصره ۲- متخصصان حقوقی از بین قضات یا استادان یا وکلای دادگستری یا کارمندان دولت اعم از اینکه در خدمت دولت یا بازنشسته و دارای حداقل لیسانس در رشته حقوق و پانزده سال تجربه مفید در رشته مربوط باشند به پیشنهاد رئیس سازمان و حکم وزیر مشاور و معاون پارلمانی نخست‌وزیر انتخاب می‌گردند.

تبصره ۳- کارشناسان مورد احتیاج هر کمیسیون از بین کارشناسان حقوقی سازمان و از طرف رئیس سازمان تعیین می‌گردند.

تبصره ۴- معاون سازمان علاوه بر وظایف اصلی خود عضویت یکی از کمیسیون‌های حقوقی را دارا می‌باشد.

تبصره ۵- متخصصان حقوقی که از بین وکلای دادگستری انتخاب می‌گردند مشمول محدودیت در تصویب‌نامه شماره ۶۰۳۴ مورخ ۱۳۴۵/۷/۳۰ نمی‌باشند.

تبصره ۶- نخست‌وزیر می‌تواند با توجه به کمیت کار سازمان تعداد کمیسیون‌های حقوقی را افزایش یا تقلیل دهد.

تبصره ۷- در صورتی که هر یک از کمیسیون‌های حقوقی شرکت متخصصین دیگری را از بین کارمندان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در بعضی از جلسات کمیسیون ضروری تشخیص دهد با تصویب رئیس سازمان از آن‌ها برای شرکت در کمیسیون دعوت به عمل خواهد آمد.

ماده (۶)

به متخصصان حقوقی عضو کمیسیون عالی و کمیسیون‌های حقوقی و همچنین کسانی که در اجرای تبصره «۷» ماده (۵) برای شرکت در کمیسیون دعوت می‌شوند؛ حسب مورد حق حضور در جلسه یا حق‌التحقیق به میزان و ترتیبی که هیئت وزیران تعیین خواهد کرد پرداخت می‌گردد.

تبصره- پرداخت حق حضور در جلسه یا حق‌التحقیق به متخصصان حقوقی شاغل در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی در صورتی مجاز است که شرکت آن‌ها در کمیسیون خارج از ساعات کار اداری وزارتخانه‌ها یا مؤسسه متبوع باشد. اصل تصویب‌نامه در دفتر نخست‌وزیر است.

وزیر مشاور و معاون اجرایی نخست‌وزیر - هادی هدایتی

تصویب‌نامه در مورد الحاق یک ماده به عنوان ماده (۷) به آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور هیئت وزیران در جلسه مورخ ۲۵۳۶/۳/۱۶ بنا به پیشنهاد شماره ۶۰-۱۳۶ مورخ ۲۵۳۶/۳/۲ سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور تصویب نمودند یک ماده به شرح زیر به عنوان ماده (۷) به آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۲۵۳۳/۳/۱۸ اضافه گردد.

ماده (۷)

در صورتی که نخست‌وزیر برای خود در سمت رئیس سازمان قائم‌مقامی تعیین کند کلیه سمت‌ها و اختیاراتی که در این آیین‌نامه به وزیر مشاور و معاون پارلمانی نخست‌وزیر تفویض گردیده است به قائم‌مقام نخست‌وزیر منتقل خواهد شد. اصل تصویب‌نامه در دفتر نخست‌وزیر است.

وزیر مشاور و معاون اجرایی نخست‌وزیر - هادی هدایتی

لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در

نخست‌وزیری

ماده واحده- از تاریخ تصویب این لایحه قانونی، سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور با کلیه وظایف و تشکیلات و پرسنل و اعتبارات و تعهدات به صورت اداره کل، ضمیمه نخست‌وزیری و در آن ادغام می‌شود.

نخست‌وزیر

لایحه قانونی الحاق به لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات

کشور در نخست‌وزیری

ماده واحده- از تاریخ تصویب این لایحه قانونی واحد امور ماشین‌های الکترونیکی اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور وابسته به نخست‌وزیری با کلیه پرسنل و وظایف و وسایل و تجهیزات و همچنین اعتبارات و تعهدات مربوط به مکانیزه کردن قوانین و مقررات، به سازمان برنامه و بودجه منتقل می‌گردد.

تبصره ۱- اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور وابسته به نخست‌وزیری ضمن تجدیدنظر در وظایف و سازمان و تأمین کادر متخصص و استفاده از نظرات کارشناسان، کلیه قوانین و مقررات را پس از جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل برای ثبت در ماشین‌های کامپیوتری و سایر اقدامات لازم به سازمان برنامه و بودجه ارسال خواهد داشت.

تبصره ۲- سازمان برنامه و بودجه موظف است ضمن تحویل امور مذکور در این لایحه قانونی نسبت به تسویه حساب و فسخ تعهدات موجود اقدام و انجام امور مربوط را رأساً به عهده گرفته و تسهیلات لازم در این مورد برای دسترسی به اطلاعات و اسناد و استفاده از خدمات کامپیوتری در اختیار اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات وابسته به نخست‌وزیری قرار دهد.

تبصره ۳- کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلفند در زمینه اجرای وظایف اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور نهایت همکاری را معمول داشته و تسهیلات لازم را در اختیار واحد مزبور قرار دهند.

شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران

تنقیح و طبقه‌بندی قوانین به منظور

تدوین قوانین جامع

دکتر عباس کریمی*

قانون جامع، قانونی است که دربرگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد. این حوزه، سازمانی تعیین نمی‌گردد؛ زیرا سازمان‌ها پیوسته دستخوش تغییرند و این در حالی است که در یک قانون جامع حفظ چارچوب آن و ماندگاری محتوای آن یک عنصر اساسی است. اکنون که در جهان کنونی تدوین قوانین جامع به عنوان یک پدیده پراهمیت توجه قانون‌گذاران را به خود جلب نموده است، از خشت اول این بنا باید مراقبت نمود که قوانینی تهیه شوند که برخلاف محتوایشان که با مقتضیات زمان تغییرپذیرند، ساختارشان استوار و ماندگار باقی بماند و دستیابی به این مهم میسر نخواهد بود مگر اینکه طبقه‌بندی قوانین به صورت موضوعی و به طریق اصولی و علمی صورت پذیرد. مقاله حاضر در صدد تبیین این نوع طبقه‌بندی است.

کلیدواژه‌ها: قانون جامع، تنقیح قوانین، طبقه‌بندی قوانین، درخت‌واره قوانین، درخت‌واژه قوانین

بدون تردید، قانون جامع‌نویسی^۱ را باید مهم‌ترین تحول در بخش قانون‌گذاری در جهان امروزی قلمداد کرد، تحولی که گرچه بیش‌تر در کشورهای اروپای غربی و آمریکا با استقبال مواجه شد، ولی با شروع آن در برخی از کشورهای آسیای شرقی و آفریقایی، می‌رود تا به عنوان یک رویداد جهانی تبدیل شود، به نحوی که عقب ماندن از این جریان می‌تواند نظام

* رئیس و دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

حقوقی کشور را با مشکلات زیادی روبه‌رو کرده و از همگامی با تحولات جهانی در بخش قانون‌گذاری باز دارد. ضرورت تدوین قوانین جامع زمانی روشن می‌شود که بدانیم قوانین، ساختار اصلی نظام حقوقی و امنیت قضائی را در کشور تشکیل می‌دهند و بنابراین بی‌هیچگونه شکی اقدام عاجل برای هماهنگی با این تحول جهانی را باید اقدامی استراتژیک در بخش مطالعات حقوقی و قضائی قلمداد کنیم. ولی به رغم فوری بودن اقدام در این زمینه، مطالعه همه جانبه موضوع قبل از شروع اجتناب‌ناپذیر است. یکی از زمینه‌های مطالعاتی جنبش «قانون جامع‌نویسی» تنقیح و طبقه‌بندی و نیز تبویب^۱ قوانین است. این مقاله در نظر دارد که شیوه تبویب قوانین به منظور تدوین قوانین جامع را به بحث بگذارد (مبحث دوم)، ولی با توجه به تازگی موضوع «قانون جامع‌نویسی»، شایسته است به معرفی مقدماتی این موضوع پرداخته شود (مبحث اول).

مبحث اول - معرفی «قانون جامع‌نویسی»

تعریف قانون جامع (بند اول)، پیشینه قانون جامع‌نویسی (بند دوم)، فواید تدوین قوانین جامع (بند سوم) و در نهایت مراحل تدوین قانون جامع (بند چهارم) مطالبی هستند که به ترتیب در این مبحث مطالعه می‌شوند:

بند اول - تعریف قانون جامع (code)

قانونی که در برگیرنده تمام قوانین و مقررات حاکم بر یک حوزه خاص باشد، قانون جامع نامیده می‌شود. قوانین پس از تجمیع و کدگذاری ذیل عناوین قرار داده می‌شود و در مجلس قانون‌گذاری فقط از این نظر که تمام قوانین قابل اجرا در این قانون واحد جمع‌آوری شده‌اند یا این که قانون منسوخه‌ای به اشتباه در این قانون قرار داده شده یا خیر، قانون جامع به بحث گذاشته می‌شود و بدین ترتیب قوانین لازم‌الاجرا در آن حوزه در یک قانون تجمیع و با رأی نمایندگان مجلس قانون‌گذاری تمام قوانین متفرقه نسخ و پس از آن نیز هر قانونی در این حوزه در قانون جامع جایابی می‌شود. مصوبات هیئت وزیران نیز به همین ترتیب تجمیع و در بخش مصوبات قرار می‌گیرد، به نحوی که در حوزه بحث شده هیچ قانون یا مصوبه لازم‌الاجرائی در خارج از چارچوب این قانون وجود نخواهد داشت.

بند دوم - پیشینه «قانون جامع‌نویسی»

از تدوین قانون جامع در کشورهای پیشرفته بیش از چند دهه می‌گذرد، اما تعداد کشورهای در حال توسعه‌ای که در این عرصه پا نهاده باشند کم است. گرچه ضرورت این امر بیش از این نیز احساس شده بود، اما به عنوان یک نظام قانون‌گذاری، از سال ۱۳۷۴ توسط دکتر عباس کریمی عضو هیئت علمی دانشگاه تهران مطرح و پس از سخنرانی‌ها و رایزنی‌های مختلف با مسئولین نظام، این موضوع در حال حاضر یکی از مباحث عمده در جامعه حقوقی قلمداد می‌شود. رایزنی‌های مختلف با هیئت رئیسه مجلس ششم و هفتم برای اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با هدف تأمین شرایط تصویب قوانین جامع در مجلس را می‌توان از این تلاش‌ها دانست. تهیه قانون جامع گردشگری نیز گامی در این راه است. همزمان با اقدامات فوق، گذراندن دوره فوق دکتری^۱ دکتر کریمی و دفاع ایشان از تحقیقات خود در این رابطه را می‌توان در همین راستا تلقی کرد. هم‌اینک با تأسیس مؤسسه حقوقی دکتر عباس کریمی با همین هدف، افق روشن‌تری از این تحول در بخش قانون‌گذاری در کشور ترسیم شده است. به موازات فعالیت فوق، مؤسسه حقوقی دکتر کریمی با وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مختلف، باب مذاکراتی برای تدوین قوانین جامع مربوط به حوزه کاری آن واحدها گشوده شده است.

بند سوم - فواید تدوین قوانین جامع

با تجمیع قوانین پراکنده هر حوزه در قانون واحدی به نام قانون جامع، تحولی چشمگیر در نظام قانون‌گذاری به‌طور خاص و در نظام حقوقی کشور به‌طور عام ایجاد می‌شود. مهم‌ترین این فواید به این شرح است:

الف) فواید تدوین قوانین جامع برای دست‌اندرکاران امر اجرا:

۱. سهولت در دستیابی به تمام قوانین و مقررات حاکم بر موضوع خاص.

ب) فواید تدوین قوانین جامع برای قانون‌گذاران:

۱. احاطه بر قوانین موجود در موضوع مورد قانون‌گذاری.

۲. تصریح روابط بین قوانین از قیل نسخ، تبیین، حکومت و غیر آن.

ج) فواید تدوین قوانین جامع برای شهروندان:

۱. اطلاع از حقوق شهروندی.

۲. از بین بردن روابط ناسالم بین شهروندان با متصدیان امور که از اجمال و تعارض یا سکوت قانون سوءاستفاده می‌کنند.
- د) فواید تدوین قوانین جامع برای جامعه حقوقی:
۱. تأمین عدالت حقوقی و به‌ویژه عدالت قضائی از طریق رفع ابهام از قوانین که بی‌تردید برای توسعه همه جانبه کشور اجتناب‌ناپذیر است.
۲. سازماندهی مباحث حقوقی و هماهنگی میان متون حقوقی.
۳. احتراز از فوت وقت با هدف انجام مباحث طولانی درباره روابط بین قوانین و به‌ویژه نسخ ضمنی آن‌ها.

بند چهارم - مراحل تدوین قانون جامع

الف) دسته‌بندی قوانین و تعیین حوزه‌های قانون‌گذاری، در این رابطه با عنوان دسته‌بندی اولیه، می‌توان از این موارد نام برد:

۱. مجموعه قوانین اساسی
۲. مجموعه قوانین مدنی
۳. مجموعه قوانین آیین دادرسی مدنی
۴. مجموعه قوانین آیین دادرسی کیفری
۵. مجموعه قوانین کار و رفاه اجتماعی
۶. مجموعه قوانین تجاری
۷. مجموعه قوانین جزایی
۸. مجموعه قوانین نیروهای مسلح
۹. مجموعه قوانین شهری
۱۰. مجموعه قوانین صنفی
۱۱. مجموعه قوانین بانکی
۱۲. مجموعه قوانین آب
۱۳. مجموعه قوانین اراضی
۱۴. مجموعه قوانین ثبت اسناد و املاک
۱۵. مجموعه قوانین ثبت احوال
۱۶. مجموعه قوانین ایثارگران (شهدا، جانبازان و آزادگان)
۱۷. مجموعه قوانین گردشگری و میراث فرهنگی

۱۸. مجموعه قوانین گمرکی
۱۹. مجموعه قوانین مالیاتی
۲۰. مجموعه قوانین خانواده
۲۱. مجموعه قوانین تشکیلات قضائی
۲۲. مجموعه قوانین مالی
۲۳. مجموعه معاهده بین‌المللی
۲۴. مجموعه قوانین استخدامی
۲۵. مجموعه قوانین صنایع
۲۶. مجموعه قوانین معادن
۲۷. مجموعه قوانین ارتباطات
۲۸. مجموعه قوانین انتظامی-امنیتی
۲۹. مجموعه قوانین انرژی
۳۰. مجموعه قوانین پزشکی
۳۱. مجموعه قوانین معاملات دولتی
۳۲. مجموعه قوانین تربیت بدنی و جوانان
۳۳. مجموعه قوانین کشاورزی و روستایی
۳۴. مجموعه قوانین مطبوعات
۳۵. مجموعه قوانین بشردوستانه
۳۶. مجموعه قوانین منابع طبیعی و محیط‌زیست
۳۷. مجموعه قوانین آموزشی
۳۸. مجموعه قوانین تقسیمات کشوری
۳۹. مجموعه قوانین فرهنگی-هنری
۴۰. مجموعه قوانین مالکیت فکری
۴۱. مجموعه قوانین مسکن
۴۲. مجموعه قوانین راه و ترابری
۴۳. مجموعه قوانین تعاون
۴۴. مجموعه قوانین اوقاف

ب) تهیه درخت‌واره برای هر یک از این مجموعه‌ها شامل بخش، فصل و مبحث. درخت‌واره باید قابلیت جای دادن قوانینی که بعداً تصویب می‌شود را داشته باشد.

ج) کدگذاری مواد قانونی با توجه به جایگاهی که در این درخت‌واره‌ها پیدا می‌کنند.

د) تعیین مواد قانونی لازم‌الاجرا از طریق علمی.
ه) شماره‌گذاری مواد با توجه به جایگاه در درخت‌واره و تنظیم نهایی برای طی مراحل قانونی.

مبحث دوم - شیوه طبقه‌بندی قوانین با هدف تدوین قوانین جامع

در این شیوه از همکاری متقابل و تنگاتنگ دو گروه حقوقی (تهیه خوراک حقوقی) و گروه فنی (طراحی نرم‌افزار مناسب برای تسهیل امر طبقه‌بندی) استفاده می‌شود. برای فراهم کردن زمینه فعالیت گروه فنی، وجود «تزاروس قانونی» امری اجتناب‌ناپذیر است و این در حالی است که در نظام حقوقی ایران تاکنون تزاروس نوشته نشده است و همزمان با اقدامات لازم برای طبقه‌بندی قوانین، تهیه تزاروس نیز در دستور کار قرار خواهد گرفت. منظور از تزاروس که فرهنگستان زبان و ادبیات فارسی آن را «اصطلاح‌نامه» ترجمه کرده و گاهی معادل «گنج‌واژه» به کار رفته و در طرح تحقیقاتی حاضر به «درخت‌واژه» تعبیر خواهد شد، مجموعه اصطلاحات به‌کار رفته در رشته خاص علمی است که روابط منطقی آن‌ها (عموم و خصوص یا تساوی) تعیین شده باشد. در واقع، درخت‌واژه قانونی، اصطلاح‌نامه‌ای است حاوی روابط منطقی بین اصطلاحات به‌کار گرفته شده قانون‌گذار در یک قرن قانون‌گذاری در ایران. بنابراین طبقه‌بندی قوانین شامل سه مرحله خواهد بود: ۱. طبقه‌بندی هر یک از مجموعه قوانین از طریق تهیه درخت‌واره (بند اول)، ۲. جایابی مواد و تبصره‌های قانونی در درخت‌واره‌ها (بند دوم) و در نهایت تهیه تزاروس یا درخت‌واژه قوانین کشور (بند سوم).

بند اول - طبقه‌بندی هر یک از مجموعه قوانین از طریق تهیه درخت‌واره

اولین گام برای طبقه‌بندی قوانین، تهیه درخت‌واره‌های قانونی است. در این مرحله، به تبویب مجموعه قوانین و مقررات مصوب در مدت یک‌صد سال گذشته اقدام خواهد شد. تبویب، نوع خاصی از دسته‌بندی و تقسیم است. دسته‌بندی قوانین به‌صورت‌های مختلفی انجام می‌شود. دسته‌بندی سازمانی (مثلاً قوانین مربوط به دادگستری، قوانین مربوط به وزارت کشور و...)، دسته‌بندی تاریخی (مثلاً قوانین مصوب براساس دوره‌های قانون‌گذاری و...) و دسته‌بندی ریشه‌ای (مثلاً قوانین مصوب مجلسین سابق، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، قوانین مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوانین مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس و...) و... از روش‌های ممکن دسته‌بندی است. از میان این روش‌ها، روش دسته‌بندی موضوعی قوانین که با عنوان تبویب می‌توان از آن نام برد انتخاب شد تا علاوه بر

استفاده‌های مختلفی که از Classification مدنظر است، از این روش بتوان چارچوب اصلی تزاروس (درخت‌واژه) را تدارک دید. سه تقسیم‌بندی بخش، فصل و مبحث در بدنه درخت‌واره، در حقیقت نمایانگر رابطه عموم به خصوص بین موضوعات قانونی در سه تقسیم اولیه قلمداد می‌شود. این درخت‌واره‌ها در زمان تحلیل قوانین سنواتی اصلاح و تکمیل می‌شوند به نحوی که هیچ ماده قانونی وجود ندارد که از حیطه این درخت‌واره‌ها خارج باشد. گام‌های مختلف مرحله تهیه درخت‌واره به این شرح است:

۱. تقسیم و تبویب قوانین موضوعه در یک قرن قانون‌گذاری در ایران.
 ۲. پیشنهاد عناوین مجموعه قوانین در چهل و چهار عنوان.
 ۳. نهایی کردن عناوین برای دسته‌بندی قوانین کشور.
 ۴. تهیه مجموعه قوانین مختلف در بازار یا منتشر شده از طرف وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی.
 ۵. تقسیم عناوین بین گروه‌های پژوهشی بنیادی.
 ۶. دسته‌بندی قوانین هر یک از مجموعه‌ها توسط گروه پژوهشی بنیادی مربوطه.
 ۷. تهیه درخت‌واره در سه تقسیم‌بندی بخش، فصل و مبحث.
 ۸. بررسی اولیه پلان توسط مدیر طرح.
 ۹. انجام اصلاحات توسط گروه‌های پژوهشی بنیادی.
 ۱۰. بررسی اصلاحات انجام شده توسط مدیر طرح.
 ۱۱. انجام اصلاحات نهایی توسط گروه‌های پژوهشی بنیادی و امضا ذیل درخت‌واره‌ها.
 ۱۲. بررسی انجام اصلاحات نهایی و امضا درخت‌واره‌ها توسط مدیر طرح.
 ۱۳. ارائه درخت‌واره‌ها برای شروع مرحله دوم.
 ۱۴. ارائه درخت‌واره‌ها به گروه فنی با هدف این‌که گروه فنی، درخت‌واره‌ها را در سیستم طراحی شده به نحوی جایابی کند که امکانات زیر میسر باشد:
- تمام قوانین با کد ۵ رقمی کد گذاری شوند ۲ رقم اول به مجموعه قوانین و ۳ رقم بعد به بخش و فصل و مبحث ارجاع می‌دهد که گروه حقوقی آن را مشخص می‌کند هر کد جایابی و در ذیل مباحث قرار گیرد.
 - در زمان استفاده کاربر از شبکه، علاوه بر این‌که امکان دستیابی وی به تمام قانون، مصوبه، رأی یا نظریه شورای نگهبان فراهم می‌شود، برای کاربری که جستجوی موضوعی می‌کند، تمام قوانینی که در واژه مورد نظر کاربر یا واژه مرتبط وجود دارد یا در ذیل مبحثی که قانون اصلی جستجو شده قرار دارد جا گرفته‌اند، به عنوان قوانین مرتبط به کاربر معرفی شوند.

بند دوم - جایابی مواد و تبصره‌های قانونی در درخت‌واره‌ها

این مرحله را گروه‌های سنواتی انجام می‌دهند. این گروه‌ها که مجموعه قوانین سالیانه را از نظر توصیفی و تحلیلی به بحث می‌گذارند، در هنگام مطالعه هر یک از مواد و تبصره‌های قانونی (به معنای اعم شامل قانون و مصوبات)، جایگاه آنان را در ذیل عناوین درخت‌واره‌ها تعیین و اصطلاحات قانونی رامشخص می‌کنند تا گروه فنی این اصطلاحات را در هنگام ورود اطلاعات، به سیستم معرفی کنند. اصطلاحات قانونی به معنای عام کلمه شامل اصطلاحاتی نیز می‌شود که در اصل حقوقی نیستند، اما در شاخه خاص موضوع احکام حقوقی قرار گرفته‌اند. برای نمونه «آب شرب»، «آب صنعتی» یا «آب کشاورزی» در مجموعه قوانین «آب» اصطلاح قلمداد می‌شوند در حالی که در واقع اصطلاح حقوقی نیستند. گام‌های مختلف کارگروه‌های سنواتی به این شرح است:

۱. تکثیر درخت‌واره‌ها به تعداد گروه‌های سنواتی.
۲. تهیه اطلاعات توصیفی و ورود آن به فرم‌های مخصوص برای هر یک از قوانین مندرج در مجموعه قوانین یک‌صدساله حاوی شماره طبقه‌بندی، تاریخ پر کردن برگه‌ها، کد نمایه‌ساز، عنوان قانون، مرجع و تاریخ تصویب، تاریخ تأیید شورای نگهبان، شماره ثبت و تاریخ ثبت در روزنامه رسمی و تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون. در قسمت ذیل کار برگه، بخشی به عنوان «یادداشت اعتبار» پیش‌بینی می‌شود تا اگر قانون موقت است، ذکر شود و در صورتی که قانون یا مواد قانونی خاصی را قانون پژوهش شده نسخ کرده، یادداشت شود. کار برگه‌های مربوط به مصوبات هیئت وزیران و آیین‌نامه‌های اجرائی و آرا و نظریات قضائی و نظریات شورای نگهبان نیز حاوی اطلاعات مناسب خواهد بود.
۳. تهیه اطلاعات تحلیلی درباره به هر یک از مواد (یا تبصره‌ها برای قوانین برنامه و بودجه که اجزا آن‌ها در قالب تبصره است) حاوی:
 - تعیین جایگاه در درخت‌واره از طریق تحریر یک کد ۵ رقمی (******) در کنار ماده یا تبصره که دو رقم اول نمایانگر مجموعه قوانین و سه رقم بعدی نمایانگر بخش، فصل و مبحث آن مجموعه قوانین است.

- تعیین کلید واژه‌ها از طریق علامت‌گذاری در متن قانون.
- ذکر عنوان هر ماده که ممکن است یکی از کلید واژه‌ها یا عنوان مستقلی باشد.
- ۴. ارائه هر یک از مجموعه قوانین سالیانه حاوی اطلاعات تحلیلی و همراه با کاربرگ‌های مربوط به اطلاعات توصیفی به گروه فنی به منظور این که این گروه:

- هر قانون، مصوبه هیئت وزیران، آیین‌نامه اجرائی، آرا و نظریات قضائی و نظریات شورای نگهبان را همراه با اطلاعات توصیفی به عنوان یک واحد به سیستم معرفی کند تا جستجوی کل متن از طریق این اطلاعات میسر شود.
- هر ماده با تبصره در ذیل مبحث مربوطه با توجه به کد ۵ رقمی قرار گیرد.
- کلید واژه‌ها همراه با عناوین مربوط به هر یک از مواد به سیستم معرفی تا استخراج آن‌ها در هر مبحث در پایان کارگروه‌های سنواتی میسر شود.
- در جستجوی موضوعی، با توجه به کلید واژه‌ها و عناوین، مواد و تبصره‌های مدنظر در اختیار کاربر گذاشته می‌شود و در صورتی که کاربر تمایل داشت، تمام مواد و اطلاعات ذیل هر مبحث به عنوان مقررات مرتبط در اختیار وی قرار می‌گیرد.
- در مواردی که قانون موقت بوده و مدت اعتبار آن به پایان رسیده سیستم با علامت خاصی آن را نمایش می‌دهد و این قوانین، با فونت ریزتر در مجموعه ارائه شوند.
- قوانینی که نسخ صریح شده‌اند، با علامت خاصی در سیستم مشخص شوند و همانند قوانین موقت با فونت ریزتر در مجموعه قرار گیرند.

بند سوم - تهیه تزاروس یا درخت‌واژه قوانین کشور

در این مرحله ابتدا گروه فنی در هنگام ارائه پرینت اولیه از مجموعه قوانین استخراجی در هر یک از زمینه‌های چهل‌گانه، با توجه به کد ۵ رقمی تعریف شده گروه‌های سنواتی، تمام مواد و تبصره‌ها را در ذیل هر یک از مباحث (و نه بخش و نه فصل) مجموعه قوانین قرار می‌دهد. در ضمن تمام اصطلاحات مشخص شده در مواد و تبصره‌های ذیل هر مبحث را به‌صورت الفبایی لیست کرده و به گروه حقوقی تحویل می‌دهد. در این مرحله گروه‌های تخصصی تمام اصطلاحات هر مبحث را به‌صورت اعم به اخص تنظیم و اصطلاحات مترادف این لیست را مشخص و اصطلاحات مترادف عرفی و حقوقی را که قانون‌گذار احياناً به کار نگرفته است را در کنار این اصطلاحات ذکر می‌کند.

به این ترتیب ادامه تقسیم موضوعی مطالب که در درخت‌واره تا سه مرحله ذکر شده و به عنوان مبحث رسیده است را با تنظیم اصطلاحات زیر هر مبحث تکمیل و با توجه به رابطه عموم و خصوص یا تساوی تمام اصطلاحات زیر مبحث را با خط موازی یا خط انشعابی در ادامه تقسیم به عمل آمده در درخت‌واره به هم مرتبط خواهند ساخت و از این طریق تزاروس را تهیه و برای استفاده در قانون‌گذاری هوشمند و نیز استفاده در پژوهش‌های حقوقی ارائه خواهد کرد.

پیوست‌ها: سه نمونه از درخت‌واره‌های پیشنهادی

درخت‌واره مقدماتی - مجموعه قوانین کشاورزی و روستایی

بخش اول - سازمان اداری و مالی کشاورزی و روستایی

فصل اول - تشکیلات بخش کشاورزی و روستایی

مبحث اول - وزارتخانه‌های بخش کشاورزی و روستایی

مبحث دوم - سازمان‌ها و مؤسسات دولتی بخش کشاورزی و روستایی

مبحث سوم - شرکت‌های دولتی بخش کشاورزی و روستایی

فصل دوم - مقررات استخدامی و مالی خاص بخش کشاورزی و روستایی

مبحث اول - مقررات استخدامی خاص بخش کشاورزی و روستایی

مبحث دوم - مقررات مالی خاص بخش کشاورزی و روستایی

بخش دوم - نهاده‌های کشاورزی

فصل اول - اراضی کشاورزی^۱

فصل دوم - آب و قنات کشاورزی^۲

فصل سوم - نهاده‌های صنعتی کشاورزی

مبحث اول - ماشین‌آلات کشاورزی

مبحث دوم - تولیدات صنعتی کشاورزی

فصل چهارم - نهاده‌های طبیعی کشاورزی

مبحث اول - سموم کشاورزی

مبحث دوم - بذر و نهال

مبحث سوم - کودهای کشاورزی

فصل پنجم - نهاده‌های انسانی

مبحث اول - مقررات عمومی کار کشاورزی

مبحث دوم - مقررات اختصاصی فارغ‌التحصیلان کشاورزی

بخش سوم - بهره‌برداری کشاورزی

فصل اول - تشکیلات ناظر بر بهره‌برداری کشاورزی

۱. ر.ک. مجموعه قوانین اراضی

۲. ر.ک. مجموعه قوانین آب

- مبحث اول- شرکت‌های سهامی زراعی
- مبحث دوم- شرکت‌های تعاونی روستایی
- مبحث سوم- انجمن‌ها و خانه‌های کشاورزی
- فصل دوم- نظارت بر بهره‌برداری کشاورزی
- مبحث اول- مجوزهای کشاورزی
- مبحث دوم- شیوه‌های نظارت بر بهره‌برداری کشاورزی
- فصل سوم- خدمات جانبی بهره‌برداری کشاورزی
- مبحث اول- وام‌ها و اعتبارات کشاورزی
- مبحث دوم- مقررات ناظر بر صادرات و واردات کشاورزی^۱
- مبحث سوم- نمایشگاه‌های محصولات کشاورزی
- مبحث چهارم- مقررات ناظر بر حمل‌ونقل محصولات کشاورزی
- مبحث پنجم- آمار در بخش کشاورزی و روستایی
- مبحث ششم- سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی^۲
- بخش چهارم- نظام حمایتی کشاورزی**
- فصل اول- نظام حمایتی کیفی کشاورزی
- مبحث اول- مبارزه با آفات و بیماری‌های گیاهی
- مبحث دوم- اصلاح نباتات
- مبحث سوم- نشان، مدال‌ها و جوایز در بخش کشاورزی
- مبحث چهارم- حمایت از مالکیت فکری در بخش کشاورزی^۳
- فصل دوم- نظام حمایتی کشاورزی
- مبحث اول- بیمه محصولات کشاورزی
- مبحث دوم- تضمین خرید محصولات کشاورزی
- مبحث سوم- معافیت‌های مالیاتی و عوارض گمرکی^۴
- مبحث چهارم- یارانه‌های بخش کشاورزی

۱. ر.ک. مجموعه قوانین مالیاتی

۲. ر.ک. مجموعه قوانین تجاری - سرمایه‌گذاری خارجی

۳. ر.ک. مجموعه قوانین مالکیت فکری

۴. ر.ک. مجموعه قوانین مالیاتی

بخش پنجم - عمران و مدیریت روستایی

فصل اول - عمران روستایی

مبحث اول - عمران عمومی روستایی

مبحث دوم - ساخت و ساز روستایی

مبحث سوم - بسیج نیروی انسانی برای عمران روستایی

فصل دوم - مدیریت روستایی

مبحث اول - مدیریت قضائی روستایی^۱

مبحث دوم - مدیریت اجتماعی - بهداشتی روستایی

مبحث سوم - مدیریت سیاسی روستایی^۲

فصل سوم - تحقیقات روستایی

مبحث اول - تشکیلات اداری تحقیقات روستایی

مبحث دوم - ترویج تحقیقات روستایی

درخت‌واره مقدماتی - مجموعه قوانین جامع گردشگری

بخش اول - سازمان اداری میراث فرهنگی و گردشگری

فصل اول - سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

مبحث اول - تشکیلات

مبحث دوم - وظایف و اختیارات

مبحث سوم - مقررات اداری و مالی

فصل دوم - شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری

مبحث اول - ترکیب شورای عالی

مبحث دوم - صلاحیت شورای عالی

مبحث سوم - کمیسیون‌ها و شوراهای تخصصی وابسته به شورای عالی

فصل سوم - مؤسسات وابسته به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

مبحث اول - مرکز آموزش و پژوهش میراث فرهنگی و گردشگری

۱. ر.ک. مجموع تشکیلات قضائی

۲. ر.ک. مجموعه تقسیمات کشوری

- مبحث دوم- کانون گردشگری و اتومبیل‌رانی جمهوری اسلامی ایران
- مبحث سوم- سازمان پلیس و گردشگری
- مبحث چهارم- سازمان حج و زیارت
- فصل چهارم- شرکت خدمات گردشگری
- مبحث اول- تشکیلات، وظایف و اختیارات شرکت خدمات گردشگری
- مبحث دوم- وظایف و اختیارات شرکت خدمات گردشگری
- بخش دوم- مقررات ماهوی راجع به میراث فرهنگی
- فصل اول- مالکیت میراث فرهنگی
- مبحث اول- مصادیق میراث فرهنگی
- مبحث دوم- حراست از میراث فرهنگی
- فصل دوم- فعالیت بخش خصوصی درباره میراث فرهنگی
- مبحث اول- فعالیت بخش خصوصی در کشف میراث فرهنگی
- مبحث دوم- فعالیت بخش خصوصی در بهره‌برداری از میراث فرهنگی
- بخش سوم- فعالیت بخش خصوصی در زمینه گردشگری
- فصل اول- فعالیت بخش خصوصی در زمینه جلب گردشگر
- مبحث اول- مؤسسات گردشگری
- مبحث دوم- کانون گردشگران جوان
- مبحث سوم- شرکت توسعه مهمانخانه‌های ایران
- فصل دوم- فعالیت بخش خصوصی در زمینه ارائه خدمات به گردشگران
- مبحث اول- اماکن اقامتی گردشگری و سایر اماکن
- مبحث دوم- تأسیسات و تسهیلات گردشگری
- فصل سوم- نظارت بر بخش خصوصی فعال در زمینه گردشگری
- مبحث اول- اعطای پروانه
- مبحث دوم- بازرسی و رسیدگی به تخلفات
- بخش چهارم- مقررات اقتصادی
- فصل اول- مقررات اقتصادی ناظر بر صنعت گردشگری
- مبحث اول- سرمایه‌گذاری در صنعت گردشگری
- مبحث دوم- تسهیلات بانکی ویژه صنعت گردشگری

- مبحث سوم- تسهیلات مالیاتی ویژه صنعت گردشگری
مبحث چهارم- مقررات خاص کارویژه، صنعت گردشگری
مبحث پنجم- بیمه صنعت گردشگری
مبحث ششم- تسهیلات گمرکی ویژه صنعت گردشگری
فصل دوم- مقررات اقتصادی ناظر به گردشگران
مبحث اول- تسهیلات گمرکی ویژه گردشگران
مبحث دوم- تسهیلات مالیاتی ویژه گردشگران
مبحث سوم- بیمه گردشگران
مبحث چهارم- تسهیلات در زمینه حمل‌ونقل گردشگران
مبحث پنجم- تسهیلات بانکی ویژه گردشگران
بخش پنجم- مقررات
فصل اول- مقررات جزائی برای حمایت از صنعت گردشگری
مبحث اول- مجازات ایجاد تأسیسات و فعالیت‌های غیرمجاز
مبحث دوم- تصرف غیرقانونی در تأسیسات گردشگر
مبحث سوم- شکار و صید غیرمجاز و تخریب محیط‌زیست
مبحث چهارم- تجاوز به اراضی و مستحذات ساحلی متعلق به دولت
مبحث پنجم- مجازات بدهکاران به مهمانخانه‌ها یا رستوران‌ها و امثال این‌ها
مبحث ششم- جعل یا استفاده از سند مجعول یا اسناد متعلق به دیگری
مبحث هفتم- اقامت غیرمجاز
مبحث هشتم- کشف هر نوع کالای بدون مجوز، قبل یا بعد از ترخیص و خروج کالا از گمرک
فصل دوم- مقررات جزئی برای حمایت از گردشگران
مبحث اول- مجازات جرائم علیه گردشگران
مبحث دوم- مقررات خاص ناظر به نحوه رسیدگی به جرائم گردشگران
بخش ششم- معاهدات بین‌المللی ناظر بر میراث فرهنگی و جهانگردی^۱

درخت‌واره مقدماتی - مجموعه قوانین خانواده

بخش اول - نکاح

فصل اول - انعقاد نکاح

مبحث اول - نامزدی

مبحث دوم - شرایط صحت نکاح

مبحث سوم - موانع نکاح

مبحث چهارم - ثبت نکاح

مبحث پنجم - شرایط خاص صحت نکاح منقطع

مبحث ششم - شروط ضمن عقد نکاح

مبحث هفتم - مهریه

فصل دوم - آثار نکاح

مبحث اول - آثار مالی نکاح

مبحث دوم - آثار غیرمالی نکاح

فصل سوم - انحلال نکاح

مبحث اول - طلاق^۱

مبحث دوم - فسخ عقد نکاح

مبحث سوم - انفساخ عقد نکاح

مبحث چهارم - بذل یا انقضا مدت در نکاح منقطع

مبحث پنجم - عده

بخش دوم - طلاق

فصل اول - شرایط صحت طلاق

مبحث اول - شرایط مربوط به زوجین

مبحث دوم - شرایط مربوط به صیغه طلاق

فصل دوم - تشریفات ثبت طلاق

مبحث اول - تشریفات قضائی ثبت طلاق

مبحث دوم - تشریفات اداری ثبت طلاق

۱. ر.ک. بخش دوم

فصل سوم- اقسام طلاق

مبحث اول- طلاق بائن

مبحث دوم- طلاق رجعی

فصل چهارم- طلاق قضائی

مبحث اول- طلاق قضائی به‌موجب قانون مدنی

مبحث دوم- طلاق قضائی در قوانین حمایتی خانواده

بخش سوم- قرابت

فصل اول- انواع قرابت

مبحث اول- قرابت نسبی

مبحث دوم- قرابت رضاعی

مبحث سوم- قرابت سببی

مبحث چهارم- قرابت فرزند خواندگی

فصل دوم- اثبات قرابت

مبحث اول- اثبات قرابت از طریق ادله قطعی

مبحث دوم- اثبات قرابت از طریق امارات

فصل سوم- آثار قرابت

مبحث اول- ممنوعیت نکاح^۱

مبحث دوم- توارث^۲

مبحث سوم- ولایت

مبحث چهارم- حضانت

مبحث پنجم- لزوم انفاق

۱. ر.ک. بخش اول

۲. ر.ک. مجموعه قوانین مدنی

تاریخچه تصویب قوانین، لزوم تنقیح آنها،

مشکلات و راهکارها

علیرضا رخشنده‌رو*

مقدمه

بایستی قبول کرد که اعتقاد به آزادی، آنگاه مطابق عقل و منطق است که همراه با پذیرش «حق» و «تکلیف» باشد. انسان آزاد، از یکسو «حقوقی» دارد که بایستی در طلب آن باشد و از سوی دیگر «تکالیفی» نیز برعهده وی گذاشته شده، که لازم است به انجام رساند و در نتیجه باید مسئولیت‌پذیر باشد؛ زیرا که در غیر این صورت آزادی معنا و مفهوم خود را از دست می‌دهد. به همین دلیل در همه نظام‌های اعتقادی و حتی سیاسی، آزادی بی‌قیدوبند، معنا و مفهوم ندارد و آزادی مطلق در هیچ نظامی پذیرفته نمی‌شود.

امروزه لازمه تمدن و مدنیت رعایت قوانین و مقررات و پذیرش مسئولیت است. در حقیقت، محدوده آزادی بشر را قوانینی مشخص می‌کنند که برای طلب حق و شناسایی مسئولیت وضع می‌شوند. روابط عینی و واقعی میان پدیده‌ها — که در عالم خارج معنا دارد — محدوده آزادی انسان‌ها را مشخص می‌کنند. انواع و اقسام قوانین که عبارتند از: قوانین تشریعی، علمی و وضعی همین خصوصیت را دارا هستند. با وجود آنکه انسان در خوردن و آشامیدن آزاد است؛ اما استفاده از این حق نباید به وارد کردن ضربه به هستی انسان و ساقط کردن او منجر گردد. مسلم است آزادی در خوردن و آشامیدن به قوانین الهی، علمی و طبیعی حاکم بر پدیده‌ها محدود است. قوانین حاکم بر پدیده‌ها بیانگر آن است که جمع کثیری از

* مدرس و مشاور رئیس قوه قضائیه.

پدیده‌ها غیرقابل آشامیدن و خوردن می‌باشند و انسان ناگزیر است در خورد و شرب، تابع این قوانین بوده و آزادی خود در این دو امر را محدود به قوانین علمی در این‌باره محدود کند. از هیچ انسانی انتظار نمی‌رود که مستند به آزادی در انتخاب خوراک و آشامیدنی، برخلاف قوانین علمی نسبت به خوردن و آشامیدن پدیده‌های غیرقابل خورد و شرب اقدام کند. آیا محدود شدن انسان در خوردن و آشامیدن به قوانین علمی حاکم بر پدیده‌ها می‌تواند به محدود شدن آزادی تعبیر گردد و عده‌ای ندا در دهند: ایها الناس آزادی در خورد و شرب مخدوش و محدود شده است؟ از سوی دیگر انسان در زندگی آزاد است و حق دارد نفس بکشد و ادامه حیات دهد و اگر قوانین علمی ثابت کنند که خوردن و آشامیدن پدیده‌ای خاص برای سلامتی جسم و یا روح وی ضرر دارد؛ مسلم است محدودیت در استفاده از آن پدیده‌ها، از آزادی در انتخاب غذا و مشروب نمی‌کاهد و چون در حق حیات و سلامت جسم و روح مؤثر است، محدودیت در آزادی انتخاب خوراک و مشروب محسوب نمی‌شود. شاید بتوان نتیجه گرفت که حق انتخاب حیات و آزادی در حفظ جسم و روان، بالاترین و اصلی‌ترین حقی است که ایجاد محدودیت در هر مورد برای حفظ آن، محدودیت در آزادی دیگر شقوق انتخاب، محسوب نمی‌شود. به همین دلیل است که عدم اکل پدیده‌هایی از جمله چوب و آهن نه فقط محدودیت در حق انتخاب خوراک محسوب نمی‌شود؛ بلکه برای حفظ سلامتی و استفاده از حق حیات، عین تعقل و آزادگی به حساب می‌آید.

قوانین اجتماعی تشریعی و تکوینی نیز از چنین خصوصیتی برخوردارند. این قوانین از آن جهت که سعی در حفظ حیات، تعالی روح و سلامت روان انسان دارند بایستی رعایت شده و محدودیت‌هایی که در اثر توجه به آن‌ها ایجاد می‌شود به هیچ وجه نباید خدشه‌دار شدن آزادی در سطوح دیگر زندگانی محسوب شود. اگر برای حفظ حیات لازم باشد که تابع قوانین حاکم بر طبیعت باشیم و این قوانین نیز آمره بوده و باید‌ها و نبایدها داشته باشند؛ محدود کردن دامنه فعالیت به این امور، نباید محدودیت در آزادی تلقی شود.

اما آنچه قوانین آمره طبیعت را از دیگر قوانین منفک و شاخص می‌سازد، واضح و یکنواخت بودن آنهاست. قوانین طبیعی اگرچه خشن و آمره باشند؛ از آن جهت که صریح بوده و تبعیض‌آمیز نیستند قابل پذیرش‌اند. انسان‌ها، از هر نژاد و مرامی، پدیده‌های طبیعی را می‌شناسند و کنش و واکنش آن‌ها را نسبت به اعمال خود می‌دانند. آتش گرچه حرارت دارد و در برخی موارد نجات‌بخش زندگی است؛ اما در مواردی سوزاننده و مخرب است. لذا عموم مردم از خصوصیات آتش آگاهند و قوانین حاکم بر آثار آن را رعایت می‌کنند بدون

اینکه احساس کنند که در به‌کارگیری آتش محدودیت دارند.

قوانین بشری هم از قاعده قوانین تشریعی و طبیعی مستثنا نیستند. هرچه قوانینی که به دست انسان‌ها وضع می‌شوند به خصوصیات قوانین الهی و طبیعی نزدیک‌تر باشند اجرا و رعایت آن‌ها بیش‌تر مورد استقبال قرار گرفته و عامه پسندتر است. اگر وظیفه مردم در برابر حکومت‌ها و جامعه از شفافیت و ثبات برخوردار بوده و تبعیض‌آمیز نباشد مسلم است رعایت آن‌ها قابل انتظار است. چندگانگی در قوانین و تغییرات بیش از حد و تفاوت قائل شدن در اجرا، از بلاهای پذیرش عامه و اجرای قوانین است. نمی‌توان باور کرد قانونی که ابهام دارد و فهم آن برای مردم مشکل است به خوبی اجرا شود. انتظار اجرای قانونی که چندین ناسخ ضمنی و صریح دارد و مراجع مختلفی نسبت به آن اظهارنظرهای متفاوتی ارائه داده‌اند، بیهوده است. تجربه نشان داده است قوانینی پذیرش عامه دارند و به سرعت گسترش یافته و اجرا می‌شوند که با واقعیات روز سازگار بوده و نیاز مردم را تأمین کنند. بنابراین عدم سازگاری قوانین با محیط و در نظر نگرفتن نیاز جامعه، از کارآمدی قانون می‌کاهد.

قوانین الهی نیز از آن جهت که صریح و قابل اجرا هستند با پذیرش حامیان ادیان روبه‌رو می‌شوند. قوانین وضع شده به وسیله بشر دارای نواقص بسیاری هستند. از جمله تبعیض‌آمیز بودن، تناقض داشتن، نامفهوم و غیرقابل اجرا بودن و دین به عنوان منبع قانون‌گذاری توانسته دغدغه‌های ناشی از کمبودها را — که سبب عدم پذیرش عامه شده — رفع کند. بنابراین در نظر گرفتن احکام الهی در قوانین بشری می‌تواند نویدبخش رفع مشکلات عمده ناشی از ناسازگاری قوانین ساخته ذهن بشر باشد.

جامعه کنونی ما علاوه بر برخورداری از موهبت‌های قوانین دین اسلام، مکلف شده تا قوانین و مقررات وضع شده توسط مراجع مختلف قانون‌گذاری در ایران — که باید مطابق احکام شرع و قانون اساسی باشد — را رعایت کند. در تفسیر و تعبیر قوانین ناشی از اسلام، منابع و مأخذ بسیاری وجود دارد و حوزه‌های علمیه و مراجع بزرگوار — که خداوند طول عمر با برکت به آنان عطا کند — زحمات غیرقابل انکاری را متحمل شده‌اند تا مسلمانان را از قواعد الهی و بایدها و نبایدهای آن به درستی آگاه کنند. اما درباره قوانین وضع شده به وسیله مراجع مختلف بشری در دوران صدساله قانون‌گذاری در ایران، شرایط به گونه‌ای بوده که امکان تفسیر و تنقیح کم‌تری وجود داشته و قاعده و روش مشخصی برای شناخت مرجع تفسیر و به‌روزرسانی قوانین و مقررات و تعیین تکلیف مردم در تشخیص بایدها و نبایدها، وضع نشده است. امروزه کاربران الزامات قانونی در کشور از اینکه قابل اعتنا و اعتبار بودن

قانون مورد عمل آن‌ها اطمینان کافی ندارند و مرجعی نیز پاسخ‌گوی نیازهای آنان نیست. مراجع نظارتی و رسیدگی‌کننده به عملکرد مجریان و قضات، از قوانین و مقررات برداشت‌های متفاوتی دارند و مردم و اجراکنندگان فعالیت‌ها و برنامه‌ها باید در برابر مراجع مختلف با دیدگاه آنان، پاسخ‌گو باشند. چرا که، برداشت مردم و مجریان و طرف‌های آنان، در برخی از قوانین و مقررات، یکسان نیست و این امر می‌تواند به تضعیف جایگاه قانون، مدیریت، مجریان، مراجع نظارتی و دستگاه قضایی در کشور منجر شود. از این‌رو ضرورت دارد اولاً مراجع قانون‌گذاری محدود و مشخص شوند ثانیاً قوانین به طور صریح، واضح، قابل فهم و اجرا وضع شوند و ثالثاً روش تنقیح قوانین و مقررات و مرجع آن در کشور به تصویب برسد.

مبحث اول. قانون‌گذاری در ایران از منظر تاریخ

۱. تاریخچه تصویب قوانین در ایران و مراجع آن

فرمان مشروطه و اجازه تأسیس مجلس شورای ملی در ۱۴ مرداد ۱۲۸۵ به امضای مظفرالدین شاه رسید و اولین دوره مجلس در ۱۵ مهرماه همان سال تشکیل شد. در طول ۲۴ دوره قانون‌گذاری قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران، در کل ۵۵۹۰ عنوان قانون به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است. با توجه به قوانین یک‌ساله و یا قوانینی که به صراحت چندسال پس از تصویب لغو شده‌اند؛ در مجموع ۴۰۰۰ عنوان قانون قابل توجه بوده و می‌بایستی در تجزیه و تحلیل‌ها و یا تنقیح قوانین مورد نظر قرار گیرند. از ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ لغایت ۱۵ آذر ۱۳۸۴ حدود ۲۱۵۷ عنوان قانون به تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی رسیده که با توجه به قوانین یک‌ساله، ملغی‌الاث‌ر شده و قوانین تصویب شده قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران در کل باید ۵۶۰۰ عنوان قانون مدنظر مراجع ذی ربط — که به نوعی با بررسی قوانین مرتبط هستند — باشد. تعداد قوانین تصویب شده در هر دوره قانون‌گذاری به شرح جدول (۱) است.

جدول ۱. تعداد قوانین مصوب مجلس شورای ملی از ۱۲۸۵ لغایت ۱۳۵۷

دوره مجلس	سال	تعداد مصوبات
اول	۱۲۸۵-۱۲۸۷	۱۲
دوم	۱۲۸۸-۱۲۹۲	۱۹۴
سوم	۱۲۹۳-۱۲۹۴	۲۰

جدول ۱. تعداد قوانین مصوب مجلس شورای ملی از ۱۲۸۵ لغایت ۱۳۵۷

دوره مجلس	سال	تعداد مصوبات
چهارم	۱۳۰۰-۱۳۰۲	۱۸۱
پنجم	۱۳۰۲-۱۳۰۴	۱۴۷
ششم	۱۳۰۵-۱۳۰۷	۲۱۸
هفتم	۱۳۰۷-۱۳۰۹	۲۴۰
هشتم	۱۳۰۹-۱۳۱۱	۲۶۷
نهم	۱۳۱۱-۱۳۱۴	۲۰۲
دهم	۱۳۱۴-۱۳۱۶	۱۱۶
یازدهم	۱۳۱۶-۱۳۱۸	۹۶
دوازدهم	۱۳۱۸-۱۳۲۰	۵۸
سیزدهم	۱۳۲۰-۱۳۲۲	۱۴۱
چهاردهم	۱۳۲۲-۱۳۲۴	۸۴
پانزدهم	۱۳۲۴-۱۳۲۸	۸۷
شانزدهم	۱۳۲۸-۱۳۳۰	۱۱۸
هفدهم	۱۳۳۱-۱۳۳۲	۴۰
هجدهم	۱۳۳۲-۱۳۳۵	۴۰۵
نوزدهم	۱۳۳۵-۱۳۳۹	۶۱۰
بیستم	۱۳۳۹-۱۳۴۰	۱۰
بیست و یکم	۱۳۴۲-۱۳۴۶	۶۸۵
بیست و دوم	۱۳۴۶-۱۳۵۰	۵۵۷
بیست و سوم	۱۳۵۰-۱۳۵۴	۷۱۰
بیست و چهارم	۱۳۵۴-۱۳۵۷	۳۹۱
جمع		۵۵۹۰

پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران، هفت دوره قانون‌گذاری تشکیل شده که عملکرد این دوران تا تاریخ ۱۳۸۴/۹/۱۵ به شرح جدول ذیل است. (جدول ۲)

جدول ۲. تعداد قوانین تصویب شده توسط مجالس قانون‌گذاری

پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران تا تاریخ ۱۳۸۴/۹/۱۵

دوره مجلس	سال	تعداد مصوبات
اول	۱۳۵۹-۱۳۶۳	۳۸۱
دوم	۱۳۶۳-۱۳۶۷	۳۱۸
سوم	۱۳۶۷-۱۳۷۱	۲۵۱
چهارم	۱۳۷۱-۱۳۷۵	۳۴۱
پنجم	۱۳۷۵-۱۳۷۹	۳۶۲
ششم	۱۳۷۹-۱۳۸۳	۳۹۸
هفتم	۱۳۸۳ - ۱۳۸۴/۹/۱۵	۱۰۷
جمع		۲۱۵۸

علاوه بر مجلس شورای اسلامی، شورای انقلاب، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز بنا به وظایف محوله مصوباتی دارند که لازم‌الاجراست و باید در همه شئون مراعات شوند. تعداد این مصوبات به شرح جدول (۳) است.

جدول ۳. تعداد مصوبات سایر مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران

مرجع تصویب	سال	تعداد مصوبات
شورای انقلاب	۵۷/۱۱/۲۹-۵۹/۱۲/۲۳	۱۵۲۵
مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۳۶۶/۱۲/۴-۱۳۸۳/۳/۱۶	۷۳
شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱۳۶۳/۹/۲۷-۱۳۸۳/۶/۲۶	۱۴۲۲
جمع		۳۰۲۰

با توجه به آمار بالا جمع مصوبات مجلس و سایر مراجعی که مصوبات آنان لازم‌الاجراست به شرح جدول (۴) است.

جدول ۴. تعداد مصوبات مراجع قانونی در سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۵

مرجع	سال	تعداد مصوبه
مجلس شورای ملی	۱۳۵۷-۱۳۸۵	۵۵۹۰
مجلس شورای اسلامی	۸۴/۹/۱۵-۱۳۵۹	۲۱۵۸
سایر مراجع	۱۳۸۳-۱۳۵۸	۳۰۲۰
جمع		۱۰۷۶۸

ملاحظه می‌شود که محققان و کسانی که قصد دارند تا نسبت به تنقیح قوانین اقدام کنند با تعداد ۱۰۷۶۸ مصوبه مواجه هستند که حدود سی درصد آن‌ها ماهیت یک‌ساله داشته و یا به صورت صریح منسوخ شده‌اند. بنابراین، بیش از ۷۵۰۰ مصوبه، تاکنون مورد تنقیح واقع نشده است و در صورت عدم توجه می‌تواند مشکلات بسیاری را برای مجریان و مدیران اجرایی، فراهم آورد. در بررسی این موضوع نکات قابل تأملی وجود دارد که ذکر آن‌ها خالی از لطف نیست.

البته توجه به این نکته ضروری است که، مصوبات دولت از تاریخ ۱۳۴۰/۲/۱۹ تا تاریخ افتتاح مجلسین (۱۳۴۲/۷/۱۴) — که آثار قانونی دارد — را باید به این مجموعه اضافه کرد. طبق مصوبه مجلس در تاریخ ۱۳۴۲/۹/۱۷ دولت مکلف بوده است؛ ظرف یک‌ماه از تاریخ تصویب این قانون هر یک از تصویب‌نامه‌هایی را که احتیاج به تحصیل مجوز قانونی داشته و از تاریخ ۱۹ اردیبهشت ۱۳۴۰ تا تاریخ افتتاح مجلسین (۱۳۴۲/۷/۱۴) از هیئت‌وزیران صادر و اجرا شده و ادامه اجرای آن را ضروری می‌داند و یا اجرای آن تمام شده است، ضمن لوایح جداگانه برحسب مورد به مجلس سنا یا مجلس شورای ملی تقدیم نماید. طبق بررسی‌های انجام شده، دسترسی به این‌گونه مصوبات به تحقیقات وسیعی نیاز دارد که امر تنقیح را با مشکل مواجه می‌سازد.

۲. تعداد مصوبات مجلس شورای ملی در مقایسه با مجلس شورای اسلامی

مظفرالدین شاه در ۱۴ مرداد ۱۲۸۵ (آگوست ۱۹۰۶م-۱۳۲۴ ه.ق) فرمان مشروطیت و اجازه تأسیس مجلس شورای ملی را صادر کرد. اولین مجلس در ۱۵ مهر ۱۲۸۵ مطابق با ۱۷ اکتبر

۱۹۰۶ میلادی تأسیس شد. وی قانون اساسی را در ۱۱ دی ماه ۱۲۸۵ برابر با اول ژانویه ۱۹۰۷ میلادی توشیح کرد و یک هفته بعد از آن درگذشت.^۱

پس از شروع به کار مجلس شورای ملی در ۱۲۸۵ هجری شمسی، تعداد مصوبات مجلس سالانه به نحو مؤثری افزایش می‌یافت تا اینکه در سال‌های ۱۲۹۱ الی ۱۳۰۰ با رکود مواجه شد. (جدول ۵)

جدول ۵. مصوبات عمده سال‌های اولیه قانون‌گذاری در ایران
(قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران)

سال	تعداد مصوبه	شرح قوانین قابل بررسی در زمان خود
۱۲۸۵	۲	نظام‌نامه انتخابات، نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی ایران
۱۲۸۶	۴	قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی، قانون بلدیه و قانون مطبوعات
۱۲۸۷	۶	تصویب پروگرام کابینه محمدولی‌خان سپهدار اعظم
۱۲۸۸	۲۲	نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی
۱۲۸۹	۶۶	قانون تحدید تریاک، قانون محاسبات عمومی و قانون دیوان محاسبات
۱۲۹۰	۱۰۷	قانون ثبت اسناد، قانون طبابت، قانون ترتیبات مالیاتی، قانون اصول تشکیلات عدلیه
۱۲۹۱ و ۱۲۹۲	فقط یک قانون	دلایل به شرح ذیل
۱۲۹۳	۵	تصویب پروگرام مستوفی الممالک و مشیرالدوله
۱۲۹۴	۱۶	قانون پست، قانون محاکم تجارت، تشکیلات وزارت مالیه و قانون سربازگیری
۱۲۹۵-۱۳۰۰	مجلس تعطیل	دلایل به شرح ذیل
۱۳۲۵	بدون قانون	دلایل به شرح ذیل
۱۳۳۲	۳	مصوبات مهمی نبوده است
۱۳۴۰	۳	مصوبات مهمی نبوده است
۱۳۴۱	بدون قانون	
۱۳۴۲	۴۵	

۱. عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تاریخ روابط خارجی ایران؛ از ابتدای دوران صفویه تا پایان جنگ دوم جهانی، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۷.

بدیهی است که، قوانین عمده و اساسی برای اداره کشور پس از تشکیل مجلس به تصویب رسیده است. قانون اصول و تشکیلات عدلیه، محاکم تجارت — که بر اساس آن امور تجارت به مردم سپرده شده بود — و قانون پست، از جمله قوانین مصوب طی دوران اولیه شروع کار مجلس شورای ملی است. اما دخالت بیگانگان و جنگ‌های پی در پی به منظور نجات میهن و یا بی‌مبالاتی شاهان سبب شد تا ادامه این وضع با مشکل روبه‌رو شود.

ایجاد فترت در کار مجلس از سوی دول روس و انگلیس از ۳ دی ۱۲۹۰ (۲۴ دسامبر ۱۹۱۱) به دلیل اولتیماتوم روس‌ها نسبت به اقدام مورگان شوستر از جمله دلایلی است که باعث شد مجلس دیگر به همان سرعتی که در اوایل به کار می‌پرداخت — که شاهد آن بودیم — به کار خود ادامه ندهد. روس‌ها که بر گمرکات ایران تسلط داشتند؛ به دنبال کسب درآمد بودند و سهم کمی را از آنچه به دست می‌آوردند به خزانه ایران واریز می‌کردند. مورگان شوستر که از حمایت انگلیسی‌ها برخوردار بود؛ با تصویب طرحی در مجلس باعث شد که تمامی درآمدها به خزانه واریز شود. این امر موجب نگرانی روس‌ها شد به طوری که به اخراج مورگان شوستر از ایران و ایجاد فترت در کار مجلس منجر شد. قوام‌السلطنه سال ۱۳۰۰ و در ابتدای برنامه ارائه شده خود به مجلس نوشته است: «نهایت خوشوقتی حاصل است که بعد از چندسال تعطیل، موفقیت حضور در چهارمین مجلس شورای ملی برای هیئت دولت میسر گردیده و با نهایت مسرت دستور عملیات خود را در اصلاحات مملکتی به مجلس محترم پیشنهاد می‌نماید».

آنچه موجب فترت تصویب قانون در سال ۱۳۲۵ شد؛ قیام مردم تبریز علیه روس‌ها بود. وقتی قوام از نیرومندی ارتش — که به کمک آمریکایی‌ها ایجاد شده بود — اطمینان یافت؛ در مهر ۱۳۲۵ فرمان انتخابات را اعلام کرد. این امر مورد مخالفت حزب توده و فرقه دموکرات قرار گرفت. در آذر ۱۳۲۵ واحدهای ارتش به سوی تبریز روانه شدند؛ اما قبل از ورود به شهر میانه، مردم تبریز قیام کرده و خود شهر را از دست دموکرات‌ها آزاد ساختند و واحدهای ارتش در ۲۱ آذر به تبریز رسیدند. با آزادی تبریز، رژیم فرقه دموکرات سقوط کرد و عمر جمهوری کردستان به پایان رسید و سران حزب کومله به دار مجازات آویخته شدند با پیروزی مردم تبریز، اوضاع ایران به حالت عادی برگشت و پس از پنج‌سال اشغال ایران به وسیله دول خارجی، دولت توانست حاکمیت خود را بر سراسر کشور تثبیت کند و در زمستان ۱۳۲۵ انتخابات پانزدهمین دوره مجلس شورای ملی را انجام دهد. وقایع مربوط به فرار شاه به عراق و ایتالیا در سال ۱۳۳۲ و کودتای مرداد آمریکائیان از

حوادثی است که در این سال سبب ایجاد فترت در قانون‌گذاری شد. شاه در فروردین ۱۳۴۱ به آمریکا رفت و موافقت خود را با اصلاحات آمریکایی‌ها اعلام نمود و در تیر ۱۳۴۱، امینی را از کار برکنار کرد و علم را به مقام نخست‌وزیری رساند. این امر نیز دلیل دیگری بر فترت قانون‌گذاری شد. در مقایسه با آنچه در گذشته سبب فترت قانون‌گذاری می‌شد؛ قوت نظام جمهوری اسلامی ایران و اراده دولت و قوای دیگر بر ادامه کار مجلس شورای اسلامی و این فرمایش امام راحل - رضوان اله تعالی علیه - مبنی بر اینکه مجلس در رأس همه امور قرار دارد قابل تحسین است و بایستی خداوند را شاکر بود که از ابتدای تشکیل مجلس شورای اسلامی ایران تاکنون لحظه‌ای درنگ در کار آن به وجود نیامده است.

دوره‌های تقنینی بیست‌وسوم (شهریور ۱۳۵۰ - مرداد ۱۳۵۴)، بیست‌ویکم (مهر ۱۳۴۲ - مهر ۱۳۴۶)، نوزدهم (خرداد ۱۳۳۵ - خرداد ۱۳۳۹) و هجدهم (اسفند ۱۳۳۲ - فروردین ۱۳۳۵) از جمله پرکارترین دوره‌های مجلس شورای ملی بوده است. در این دوره‌ها به ترتیب تعداد ۷۱۰، ۶۸۵، ۶۱۰ و ۴۰۵ عنوان قانون به تصویب مجلس شورای ملی رسید. سال‌های پس از سفر شاه به آمریکا و انجام به اصطلاح «اصلاحات شاهانه» سبب شد تا مجلس به تصویب قوانین بیش‌تری اقدام کند.

مجلس شورای اسلامی در دوره ششم با تعداد ۳۹۸ مصوبه نسبت به سایر دوره‌های پیش از آن بالاترین تعداد قانون را به تصویب رسانده است. درحالی‌که در دوره سوم مجلس شورای اسلامی فقط تعداد ۲۵۱ عنوان قانون به تصویب رسیده است. مجلس شورای ملی در هر دوره قانون‌گذاری به طور متوسط، تعداد ۲۳۳ مصوبه داشته و این درحالی است که تعداد مصوبات مجلس شورای اسلامی در شش دوره قانون‌گذاری به طور متوسط، برای هر دوره تعداد ۳۴۲ مصوبه بوده است. البته نبایستی تصویب تعداد ۳۰۲۰ مصوبه به وسیله سایر مراجع ذی‌ربط در نظام جمهوری اسلامی را نادیده گرفت.

مبحث دوم. دلایل لزوم تنقیح قوانین

از زمانی که بشر زندگی اجتماعی را آغاز کرد و ناگزیر برای تأمین نیازهایش به دیگران وابسته شد به فکر افتاد تا برای داشتن رابطه‌ای سالم و به دور از بی‌عدالتی‌ها و همچنین به منظور برقراری نظم در جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کند، به وضع قاعده و ضابطه بپردازد. زمانی که بشر پذیرفت که با وجود دولت می‌تواند امور جامعه را اداره کرده و به توزیع ثروت بپردازد تا جامعه‌ای آباد و آزاد، به ارمغان آورد، ایجاد ضابطه بین دولت و مردم را آغاز کرد.

گرچه از نقطه نظر آزادی خواهان، حاکمیت از آن ملت‌هاست؛ اما در اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان شده است «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق را از طرقي که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند».

قواعد حقوقی باید الزام‌آور باشند و این امر مستلزم آن است که قوانین صریح و رسا بوده و قابلیت اجرایی داشته باشند. «ضمانت اجرای قانون» از اوصاف قانون است؛ اما در عمل باید متقاعد شد که ضمانت اجرای قانون، به طور واضح و شفاف در قانون درج شده و پیام آن به سادگی به مجریان می‌رسد. وجود ابهام در قوانین خصوصاً آنگاه که تعدد وجود دارد از آفت‌های دوری قانون از اوصافش است. عمده نکاتی که می‌توان در لزوم تنقیح قوانین برشمرد عبارتند از:

۱. لزوم تقویت مدیریت اجرایی در جامعه

قوانین براساس نیازهای جامعه تدوین و به موجب الزامات اجرایی، اصلاح و یا نسخ می‌شوند. قوانین عام به دلایل مختلفی به قوانین خاص و یا قانون خاصی براساس ضرورت‌هایی به قانون عام تبدیل می‌شود. پی بردن به حکم صحیح قابل اجرای قانون لزوماً نمی‌تواند از وظایف مجریان باشد؛ بلکه قانون‌گذار و یا مرجع قابل اعتمادی بایستی حسب وظیفه قانونی نسبت به استخراج احکام صحیح قانونی — که لازم‌الاجرا هستند — از بین مواد مختلف قانون اقدام و به مجریان ارائه دهد. یک‌صدسال قانون‌گذاری سبب شده تا بیش از تعداد ۱۰۷۰۰ عنوان قانون به تصویب مجالس قانون‌گذاری برسد و این امر تنقیح قوانین را مشکل‌تر می‌کند. قوانین و مقررات مهم‌ترین ابزار نظام دولت و مجریان است که عملکرد مجریان را با آن‌ها تطبیق داده، ضعف‌ها و قوت‌ها را مشخص و نتیجه‌گیری می‌کنند. دادستان دیوان محاسبات کشور، به عنوان یکی از مراجع نظارتی، می‌تواند رأساً و یا با اعلام حساب‌رسان به عملکرد دستگاه‌های اجرایی رسیدگی کرده و در اجرای بند «ه» تبصره «۱» ماده (۲۳) قانون دیوان محاسبات کشور در دادخواستی تقاضای اعمال مجازات تا حد، انفصال دائم از خدمات دولتی برای مجری متخلف نماید. لکن مهم آن است که استنباط دادستان و یا حساب‌رسان گزارش‌دهنده تخلف، از قانون مورد استناد چیست؟ آیا برداشت مجری از قانونی که وی به عنوان متخلف از آن شناخته شده، با آنچه دادستان و حساب‌رسان دیوان محاسبات کشور از

این قانون درک می‌کنند؛ یکسان است؟ اگر عمل مجری طبق فهم و دانش خود از قانون باشد و بعد ناظرین فهم دیگری داشته باشند و عمل مجری را — که با مشقت بسیار و استعلام از مراجع مختلف حاصل گردیده — بر خلاف قانون اعلام کنند؛ نتیجه‌ای جز تضعیف مدیریت در پی نخواهد داشت.

بنابراین باید هر چه سریع‌تر از راه تنقیح قوانین، تضاد به وجود آمده در تمام موارد بین مجریان و نظار رفع شده و اجازه داده نشود تا این امر به تضعیف یکی از آن دو و یا هر دو منجر شود.

۲. اهمیت شفافیت وظایف و اختیارات واحدهای سازمانی

وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی در قوانین و مقررات مشخص می‌شود و مدیران اجرایی مبتنی بر تکالیف قانونی، برنامه‌ریزی کرده، اهداف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دستگاه‌ها را ترسیم می‌کنند. عدم شناخت شفاف و دقیق وظایف و اختیارات باعث می‌شود تا برنامه‌ریزی‌ها با نیازها منطبق نبوده و نتایج خوبی حاصل نشود. در این صورت اعتبارات در جای خود مصرف نشده و بهره‌وری به حداقل می‌رسد.

ساختارهای مناسب در انطباق با قوانین و مقررات و وظایف و اختیارات، طراحی می‌شوند و در صورتی که وظایف و اختیارات سازمانی، به درستی و صراحت در قوانین و مقررات درج نشده باشند؛ ساختارهای ترسیم شده نمی‌تواند با نیازها منطبق باشد و این امر جز اتلاف منابع نتیجه‌ای در پی نخواهد داشت. ساختار نامناسب، استفاده بهینه از نیروی انسانی را ناممکن می‌سازد و با وجود داده‌های بیش‌تر ستاده کم‌تری حاصل می‌شود. در سازمان‌هایی که مأموریت‌های سازمانی و وظایف و اختیارات به درستی و به وضوح مشخص نیست؛ با وجود مصرف اعتبارات مصوب، نتیجه اثربخشی حاصل نمی‌شود. اتلاف منابع در این سازمان‌ها به طور کامل مشهود و هزینه تمام شده واحد کار، از حد معمول بیش‌تر است.

۳. جلوگیری از تضییع حقوق مردم

مردم دارای حقوقی هستند و انتظار دارند از طریق قانون به حق خود برسند. عدم وجود تصریح در قوانین، سبب تضییع حقوق مردم می‌شود. قراردادهای میان مردم و آحاد جامعه با استناد به قوانین منعقد و روابط میان مردم و دولت با قانون مشخص می‌شود. قضات مستند به قوانین حکم می‌کنند و حق را به حق‌دار می‌رسانند. بدیهی است قوانین مبهم و

ناقص نه فقط نیازهای جامعه را برآورده نمی‌کنند؛ بلکه تبعیض و بی‌عدالتی را نیز رواج می‌دهند. قوانین مبهم و به روز نشده سبب عدم ثبات لازم در جامعه برای انجام عادی امور می‌شوند. سرمایه‌گذاری در چنین جوامعی با مشکل روبه‌رو است و کار و تلاش بنیانی و سرمایه‌آور، زیربنایی نشده و به دلالتی و کارهای روزمره تبدیل می‌شود بنابراین باید نسبت به شفاف‌سازی قوانین و تعیین آنچه لازم‌الاجراست اقدام شود. در این صورت مردم تکلیف خود را دانسته و با اطمینان خاطر نسبت به آینده تصمیم‌گیری خواهند کرد.

۴. خنثی کردن آثار نامطلوب عدم کسب به‌موقع و صحیح درآمدها

طبق قوانین و مقررات کسب درآمد در نظام جمهوری اسلامی ایران به قانون موکول شده است و دستگاه‌های اجرایی به وصول درآمد، مگر به حکم قانون مجاز نیستند. همچنین درآمدها در بودجه کل کشور نقش اساسی دارند و منابع مصرف را تشکیل می‌دهند. هریک از دستگاه‌های وصول‌کننده درآمد باید چگونگی وصول و میزان دریافت را به دقت و به صورت شفاف احصا کند تا مردم به وضوح تکلیف خود را در مورد میزان و شرایط پرداخت هزینه خدمات، حقوق و یا کالای دریافتی بدانند و دستگاه مسئول وصول درآمد نیز باید در برابر واحدهای نظارتی پاسخ‌گو باشد. عدم وصول درآمدهای پیش‌بینی شده — که سبب عدم تعادل در بودجه می‌گردد — عمدتاً به دلیل مبهم بودن قوانین مورد استناد است که همواره تهدیدی علیه رفتار عادلانه دولت در وصول درآمدها بوده است. شفافیت عنوان خدمات و کالاهایی که مشمول عوارض، حقوق گمرکی و تعرفه‌ها می‌شوند، می‌تواند در روان‌سازی و سلامت واردات و صادرات کمک مؤثری باشد. همچنان که تناقض در قوانین ممکن است به ناهنجاری‌های اقتصادی در بعد کلان منجر شود. اگر منظور قانون‌گذار از افزایش تعرفه خدمات خاصی، توزیع عادلانه خدمت مورد نظر باشد، عدم شفافیت قانون در عنوان خدمات مورد بحث و یا صدور احکام متعدد قانونی درباره همان عنوان خدمات، می‌تواند اثر مخرب و معکوس داشته باشد و نه فقط نظام را به مقصود نمی‌رساند بلکه نتیجه‌ای مغایر با آنچه برنامه‌ریزی شده بود، حاصل می‌شود. یکی از دلایل عدم شفافیت در میزان درآمدی که باید کسب گردد، عدم وضوح، صراحت و روزآمدی قوانین است که این مسئله ناشی از تعدد آن است. این امر سبب عدم آگاهی مسئول وصول درآمد از میزان واقعی درآمدی که باید وصول گردد، شده و مردم نیز نمی‌توانند قیمت تمام شده خدمات ارائه شده و یا کالای تولیدی خود را به طور صحیح محاسبه کنند. فقدان اطلاعات کافی در

این باره سبب بروز مشکلات فراوان در اقتصاد کشور خواهد شد بدیهی است؛ وضوح و شفافیت قوانین و مقررات به بهبود این وضع کمک شایانی می‌کند.

۵. لزوم استفاده بهینه از منابع

به علت محدودیت منابع، یکی از راهکارهای رفع مشکل استفاده بهینه از منابع است. اگر اهداف و خط‌مشی‌ها مشخص باشند؛ مصرف بهینه منابع میسر می‌شود. در جهان امروز، برنامه‌ریزی اساس حرکت است و بدون آن نمی‌توان راه آینده را مشخص کرد. با برنامه‌ریزی میزان منابع مورد نیاز و درآمدهای حاصل از فعالیت‌ها، به طور کامل شفاف و واضح نمایان می‌شوند و در این صورت می‌توان از اتلاف منابع جلوگیری کرد. همان‌طور که بیان شد، برنامه‌ریزی به شناخت صریح و صحیح وظایف و اختیارات موكول است و این امر تحقق نمی‌یابد مگر با قوانین روشن و به روز شده که از هرگونه تداخل و تزامم عاری باشند.

۶. ایجاد انگیزه برای نیروی انسانی

یکی از سرمایه‌های هر نظامی نیروی انسانی است. استفاده صحیح از خدمات نیروی انسانی می‌تواند در بهره‌وری، کارایی و اثربخشی سازمان‌ها مؤثر باشد. استقرار سیستم ارزش‌ها و برقراری نظام ارزیابی عادلانه می‌تواند در افزایش کارایی نیروی انسانی نقش فزاینده‌ای ایفا کند. نیروی انسانی باید از ارزش‌ها، پاداش‌ها و تنبیهات به طور کامل مطلع بوده و از تداوم سیستم‌های ارزشی اطمینان داشته باشد. در این صورت چگونگی کارکرد خود را با نظام‌های تعیین شده هماهنگ کرده و به امید پاداش و زندگی بهتر به ارائه خدمت می‌پردازد و این امر با درج و انتشار صریح و روشن احکام مربوط به ارزش‌ها، پاداش‌ها و تنبیهات در قوانین تحقق می‌یابد کارفرما نیز مکلف است بر اساس قوانین و مقررات، زیرمجموعه خود را مجازات کند یا پاداش دهد. پس در صورت روشن بودن مصادیق در این زمینه بالندگی و توسعه ایجاد می‌شود.

۷. جلب اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی

سرمایه‌گذاری در اقتصاد هر کشوری نقشی اساسی دارد. هدف عمده سرمایه‌گذاران کسب سود از محل سرمایه به‌کار گرفته شده است. آنان همواره به دنبال محل امنی برای سرمایه‌گذاری هستند و هر جا که برای سودآوری تضمین‌های بیش‌تری وجود داشته باشد همان‌جا به عنوان

محل سرمایه‌گذاری تعیین می‌شود. تضمین‌های مربوط به سودآوری سرمایه در قوانین هر کشور منعکس است. برای مثال قوانین مالیاتی، بیمه، کار و کارگر، مالکیت، زمین، ثبت اسناد و بسیاری از قوانین کشور شاخص عمده‌ای برای سرمایه‌گذاران هستند. هرچه قوانین سرمایه‌گذاری واضح‌تر، روشن‌تر و روزآمدتر باشد؛ امکان شناسایی تضمین‌ها و روش‌ها و آینده سرمایه‌گذاری آسان‌تر خواهد بود و سرمایه‌گذاران برای سوق دادن سرمایه‌های خود به سوی کشورهای دارای قوانین تجاری شفاف تمایل بیش‌تری خواهند داشت.

مبحث سوم. مشکلات فراروی تنقیح قوانین

نمایندگان مجلس شورای اسلامی و سایر مراجع قانون‌گذاری برای دستیابی به اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران که به طور عمده در بیانات و وصیت‌نامه امام خمینی (ره) تبلور یافته و آنچه در قانون اساسی منعکس شده است به وضع قانون اقدام می‌کنند و بنا به موقعیت زمان و مکانی در آنچه به تصویب رسیده تغییراتی می‌دهند. از این‌رو لازم است مراتب تشکر و قدردانی از تمامی واضعین قوانین و مقررات اعلام داشته و از خداوند متعال توفیق همه آنان را خواستار باشیم. اما برای استفاده هرچه بیش‌تر از بایدها و نبایدها و ارتقای سطح تأثیرپذیری آن‌ها، مشکلات مرتبط با قانون‌گذاری و تأثیرگذاری بهینه مصوبات مجلس شورای اسلامی، از منظر ناظر و مجری و به روزرسانی، قوانین باید مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. امید است به عنوان توشه راهی برای آخرت منظور شود.

۱. تعدد قوانین و مقررات

قانون‌گذاری در ایران سابقه‌ای یک‌صدساله دارد. در این یک قرن قوانین بسیاری به تصویب مجلسین و سایر مراجع رسیده، که تاکنون تنقیح نشده‌اند. در پایان اکثر قوانین هم تصریح می‌شود که «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی‌الاثراست». البته این حکم کاملاً ضروری، بسیار واضح است. به طوری که تصویب هر حکمی به منزله نقض حکم مغایر خود است؛ حتی اگر به آن تصریح نشود. اما هیچ‌گاه مشخص نشده است که قوانین مغایر کدام‌ها هستند. همچنین، بدیهی است الفاظ، اصطلاحات و معانی با گذشت زمان تغییر می‌کنند؛ بنابراین عرف و اصطلاحات به کار گرفته شده در اصلاحیه قانونی امروز نمی‌تواند با اصطلاحات نیم قرن پیش یکسان باشد.

به منظور بررسی اثر تعدد قوانین بر وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی و ارتباط

آن‌ها با مردم، کلمات مورد استفاده عامه از جمله شهرداری، مالیات، استخدام، زمین، آب، دادگستری، املاک، کارگر، معلم و... که در قوانین جایگاه خاصی دارند؛ مورد تحقیق قرار گرفتند. تعداد این کلمات به کار گرفته شده در قوانین به شرح جدول ذیل است (جدول ۶).

جدول ۶. تعداد برخی اصطلاحات رایج به کار برده شده در قوانین مربوط

عنوان	تعداد	عنوان	تعداد
زمین	۱۲۷۱	دانشجو	۲۸۱
آب	۵۹۷	قضات	۲۲۲
استخدام	۱۵۷۰	قاضی	۳۷۰
حقوق	۲۶۲۹	کارگر	۴۲۰
مالیات	۱۰۹۴	پزشک	۶۸۲
اموال	۸۴۹	بیمه	۶۲۶
املاک	۴۶۹	تجارت	۷۳۵
معلم	۳۲۲	پست	۵۱۱
مخابرات	۲۳۰	داخله	۶۲۲
گمرک	۳۰۷	دادگستری	۹۰۴
بازرگانی	۸۹۰	خارج	۸۹۲
مسکن	۳۸۶	شهرداری	۴۱۰

تحقیقی که درباره تنقیح قسمتی از قانون شهرداری به عمل آمده؛ بیانگر آن است که ابتدا باید قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ مدنظر قرار گیرد و سپس مصوبات دولت از تاریخ ۱۳۴۰/۲/۱۹ تا تاریخ افتتاح مجلسین (۱۳۴۲/۷/۱۴) بررسی شوند. طبق مصوبه ۱۳۴۲/۹/۱۷ مجلس، دولت مکلف بوده است ظرف مدت یک ماه از تاریخ تصویب این قانون هریک از تصویب‌نامه‌هایی را که به تحصیل مجوز قانونی احتیاج داشته و از تاریخ ۱۳۴۰/۲/۱۹ تا تاریخ افتتاح مجلسین (۱۳۴۲/۷/۱۴) از هیئت‌وزیران صادر و اجرا شده و ادامه اجرای آن ضروری و یا مدت اجرای آن به اتمام رسیده است؛ با لوائح جداگانه برحسب مورد به مجلس سنا یا مجلس شورای ملی تقدیم کند. در ادامه این مصوبه چنین بیان شده است: «مقررات فعلی تصویب‌نامه‌های ارجاع شده به کمیسیون مشترک تا اظهارنظر نهایی آن کمیسیون، موقتاً قابل اجرا می‌باشد. تصویب‌نامه‌های مزبور به نحوی که مورد تصویب کمیسیون مشترک قرار

می‌گیرد تا تصویب نهایی مجلسین اجرا خواهد شد و گزارش آن به مجلسی که آن را به کمیسیون ارجاع کرده است تقدیم می‌شود». این مصوبه کار تحقیق درباره تنقیح را با مشکل روبه‌رو ساخت؛ چرا که دسترسی به آن دسته از مصوبات دولت در سال‌های مورد نظر مجلس که درباره شهرداری است و به کمیسیون‌ها ارجاع شده و تاکنون به مجلس گزارش نشده، بسیار مشکل و در مواقعی غیرممکن می‌شود. بعد از تحقیق درباره این‌گونه مصوبات مربوط به شهرداری، با مصوبات قانونی دیگری، از جمله قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۴۴ که در اسفند ۱۳۴۵ به تصویب مجلس رسیده است، قانون نوسازی و عمران شهری، مصوب ۱۳۴۷، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قوانین مربوط به شهرداری و نوسازی و عمران شهری، مصوب ۱۳۵۱، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مصوب ۱۳۵۱، قانون اصلاح تبصره «۲» ماده (۷۸) قانون شهرداری، مصوب ۱۳۵۲، قانون الحاق دو تبصره به ماده (۵۵) و اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، تبصره‌های دائمی بودجه مربوط به قانون شهرداری (حداقل ۱۶ قانون بودجه)، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری، مصوب ۱۳۵۴، قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون شهرداری، و الحاق ۶ ماده به آن، مصوب ۱۳۵۵، قانون الحاق ۶ تبصره به ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، مصوب ۱۳۵۶، لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره «۲» ماده (۹۶) قانون شهرداری، مصوب ۱۳۵۸، لایحه قانونی اصلاح تبصره‌های ماده (۱۰۰) قانون مصوب ۱۳۵۸ مواجه بوده‌اند، که بررسی موارد نقض هریک به وسیله دیگری آن هم به طور صریح یا ضمنی، کاری بس مشکل و در مواقعی بی‌نتیجه بوده است. البته باید توجه داشت که این ۲۷ عنوان قانون بخش کوچکی از قوانینی است که برای تنقیح چند ماده از قانون شهرداری سال ۱۳۳۴ باید مدنظر کسانی قرار گیرد که کار تنقیح قوانین شهرداری را به عهده داشته‌اند.

۲. تعدد مراجع قانون‌گذاری

پیش از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران، مصوبات مجلسین ملی و سنا و کمیسیون‌های وابسته، مصوبات دولت در برخی مقاطع و دستورات بعضی از مقامات به عنوان قانون تلقی می‌شد که باید در تنقیح مدنظر قرار گیرد. پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران نیز مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور و شورای دفاع از جمله مراجعی هستند که مصوبات آن‌ها لازم‌الاجراست. قانون‌گذاری در مراجع مختلف، با افراد و سلاقی مختلف و بعضاً سیاسی،

می‌تواند، مشکل‌آفرین باشد. اکنون که قوانین مربوط به سال‌های ۱۳۳۷ و پیش از آن لازم‌الاجراست و بعضاً قوانین سال‌های اخیر قسمتی از احکام آن‌ها را نقض صریح یا ضمنی کرده است، دست‌اندرکاران تنقیح به مراتب با مشکل مواجه شده و تا به وضع نابسامان آن توجهی نشود امکان بهبود امور در کوتاه‌مدت میسر نیست.

۳. عدم به‌کارگیری الفاظ و اصطلاحات یکنواخت

به دلیل عدم تعیین اصول حقوقی برای تصویب قوانین، هریک از قوانین با فرهنگ خاص، عبارات و الفاظ متفاوتی به تصویب می‌رسند. در برخی موارد از الفاظی استفاده می‌شود که تعریف قانونی ندارند و در مقایسه با قوانین دیگر، در یک مورد خاص و با وجود حکم یکسان، الفاظ متفاوتی به‌کار برده می‌شود که کار تنقیح را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. در عمل کلمات و عباراتی مانند اقصی نقاط، دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌ها، دولت، اجازه داده می‌شود، ضروری، همچنین و... برای محققین و منقحین مشکلات بسیاری را به وجود آورده است که همگی با این گونه کلمات و عبارات کلی و بدون تعریف قانونی آشنایی کامل دارند. به‌کارگیری صفات و قیود در قوانین نیز مشکلات عدیده‌ای به‌وجود آورده است. در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تعریف شده است و در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ هم همین دو عنوان به شکل دیگری تعریف شده‌اند. آیا تعاریف مندرج در قانون اخیر، آن دو تعریف قانون استخدام کشوری را نقض کرده و یا آنکه تعاریف هر دو واحد سازمانی، در هریک از این قوانین، مخصوص قانون مربوط است؟ در قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶، وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تعریف شده‌اند و در ماده (۱۳۰) همین قانون تصریح شده که پس از تصویب قانون تشکیل هر سازمان دولتی باید با یکی از عناوین وزارتخانه، مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی منطبق باشد. اما در ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت، مصوب ۱۳۷۰، به عناوینی از جمله نهادهای انقلاب اسلامی و یا دستگاه‌ها اشاره شده که در تعاریف قانون محاسبات عمومی کشور، جایگاهی ندارد و به نظر می‌رسد حکم ماده (۱۳۰) نقض شده است.

در برخی قوانین اصطلاحاتی به‌کار رفته که در اصلاحی آن قوانین تغییر یافته و معلوم نیست مقصود قانون‌گذار تغییر در مفهوم و یا تغییر منطوق بدون تبدیل ماهیت بوده است. در قانونی کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مکلف به اجرای امری می‌گردند و در اصلاحیه

همان قانون «دستگاه‌های اجرایی» – علاوه بر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی – مکلف به انجام همان امور نام برده شده در قانون قبلی می‌شوند. دستگاه‌های اجرایی در بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه تعریف شده‌اند، طبق تعریف، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بخشی از دستگاه‌های اجرایی هستند. حال آیا مراجع انجام‌دهنده تکلیف واقعاً عوض شده‌اند و به سایر واحدهای سازمانی مندرج در تعریف «دستگاه اجرایی» تسری یافته است. یا آنکه مراد قانون‌گذار همان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌باشند و نیروهای نظامی و مؤسسات انتفاعی، مورد نظر نبوده است؟

۴. عدم وضوح و صراحت در انشای حکم قانون

طبق ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت «کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی که دارای مقررات خاص استخدامی می‌باشند، بانک‌ها و شهرداری‌ها و نیز شرکت‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است تابع ضوابط و مقررات این قانون خواهند بود». اول آنکه آیا عبارت «دارای مقررات خاص استخدامی» به تمامی دستگاه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تسری دارد و یا آنکه فقط نهادهای انقلاب اسلامی را دربرمی‌گیرد. این امر همان مشکل تعلق صفات به عبارات است که به آن اشاره شد. دوم آنکه دستگاه‌ها در هیچ‌یک از قوانین تعریف نشده، تا مشخص شود که منظور قانون‌گذار کدام گروه از واحدهای سازمانی است و این درحالی است که در قانون محاسبات عمومی کشور که چهار سال قبل از این قانون تصویب شده واحدهای سازمانی به پنج نوع منحصر شده‌اند و هیچ‌یک عنوان «دستگاه» ندارند. سوم آنکه در مواد (۹۰) و (۹۶) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، امور استخدامی بانک‌ها و بیمه به مصوبه دولت محول شده که مشخص نیست رعایت قانون نظام هماهنگ پرداخت الزامی است. یا آنکه قانون‌گذار با تصویب این حکم، اجرای قانون نظام هماهنگ در مورد بانک‌ها و بیمه را نسخ ضمنی کرده است؟ چهارم آنکه در ماده (۹۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به دولت اجازه داده شده طی مدت شش‌ماه پس از تصویب این قانون (قانون برنامه) آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط اداری و استخدامی و انضباطی خاص نظام بانکی را ... تصویب کند. حال مشخص نیست که با گذشت شش‌ماه آیا مجوز دولت به قوت خود باقی است یا خیر؟

که در صورت مثبت بودن پاسخ، دلیل مقید نمودن دولت به تصمیم‌گیری ظرف مهلت معین در قوانین مشخص نیست. پنجم آنکه قانون برنامه، برای مدت پنج‌سال لازم‌الاجراست، بنابراین این ابهام باقی می‌ماند که پس از انقضای مهلت این قانون، آیا کماکان، بانک‌ها و شرکت‌های بیمه، تابع ضوابط مندرج در مصوبه دولت هستند و یا آنکه به احکام مندرج در نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت عمل خواهند کرد؟

به کار بردن الفاظ «مکلف» و یا «اجازه داده می‌شود» در قوانین، برای دستگاه‌های نظارتی و اجرایی مشکلاتی را ایجاد کرده است و انجام تنقیح را در بسیاری از موارد، مشکل می‌سازد.

مبحث چهارم. نتیجه‌گیری

۱. سابقه تاریخی درباره تنقیح قوانین

همان طور که بیان شد به منظور تنقیح قوانین و مقررات کشور، در ۱۳۵۰/۱۲/۲۹، قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور به تصویب مجلس شورای ملی رسید. به موجب این قانون دولت مکلف بود ظرف یک‌سال به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آن‌ها، سازمانی به نام «سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس کند. سازمان مکلف بود که، موارد تناقض و مغایرت قوانین را تعیین و به کمیسیون دادگستری مجلسین که به طور مشترک تشکیل می‌شد تقدیم نماید. در این‌باره نظر کمیسیون لازم‌الاجرا و مادام که تعیین تکلیف نهایی آن از طرف مجلسین به عمل نمی‌آمد به اعتبار خود باقی بوده است. با گذشت هشت‌سال از تصویب این قانون، و در تاریخ ۱۳۵۸/۴/۹ لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری به تصویب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران رسید. به موجب ماده واحده این لایحه «از تاریخ تصویب این لایحه قانونی سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور با کلیه وظایف و تشکیلات و پرسنل و اعتبارات و تعهدات به صورت اداره کل ضمیمه نخست‌وزیری و در آن ادغام می‌شود» پس از یک‌سال و در تاریخ ۱۳۵۹/۴/۲۳ لایحه قانونی الحاقی به لایحه قانونی ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست‌وزیری به تصویب رسید. در این لایحه قانونی، واحد امور ماشین‌های الکترونیکی اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور با تمامی پرسنل، وظایف، وسایل، تجهیزات و همچنین اعتبارات و تعهدات مربوط به مکانیزه کردن قوانین و مقررات، به سازمان برنامه و

بودجه منتقل می‌شود و به موجب تبصره «۱» این لایحه قانونی، اداره کل ایجاد شده، به نخست‌وزیری وابسته است و تمامی قوانین و مقررات را پس از جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل، برای ثبت در ماشین‌های کامپیوتری و سایر اقدامات لازم به سازمان برنامه و بودجه ارسال خواهد داشت. در تبصره «۲»، سازمان برنامه و بودجه موظف شده ضمن تسویه حساب و فسخ تعهدات موجود، تسهیلات لازم برای دسترسی به اطلاعات و اسناد و استفاده از خدمات کامپیوتری در اختیار اداره کل تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور وابسته به نخست‌وزیری قرار دهد.

پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران نیز برای تنقیح قوانین تمهیداتی به عمل آمد. به‌طوری‌که، طبق ماده (۶۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۲/۲/۱۸، مقرر شده تا از اولین دوره مجلس شورای اسلامی، کمیسیون ویژه‌ای به منظور رسیدگی به قوانین گذشته، اعم از قوانین شورای انقلاب و قوانین قبل از انقلاب، تشکیل شود. این کمیسیون متناسب با انقلاب اسلامی تغییرات لازم را در قوانین گذشته، پیشنهاد می‌کند تا به صورت طرح یا لایحه، مطابق با آیین‌نامه در مجلس طرح شود.

بند «۹» اهداف کلی برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به چگونگی تلاش برای ایجاد امنیت قضایی و تحکیم مبانی نظری و عملی، تساوی عموم در برابر قانون و اجرای عدالت و حمایت از آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی اختصاص دارد و یکی از طرق آن (موضوع جزء «۶-۹») تنقیح قوانین موجود و تدوین قوانین جدید است. اما در قوانین برنامه دوم تا چهارم درباره چگونگی تنقیح و تدوین قوانین هیچ حکمی نیامده است.

۲. راهکارهای پیشنهادی

همان‌گونه که توضیح داده شد، تنقیح قوانین، به منظور شفاف ساختن آن‌ها و تعیین تکلیف دستگاه‌های اجرایی ضرورت دارد. معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری می‌باید — در کوتاه‌مدت — اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات که زیر نظر آن معاونت فعالیت می‌کند را فعال کند. اما برای رفع مشکلات عدیده ناشی از این امر در درازمدت، موارد ذیل، پیشنهاد می‌شود:

الف) جمعی از صاحب‌نظران و کارشناسان از هر سه قوه، با عنوان «کمیسیون تنقیح

قوانین» در معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری سیاست‌های کلی و اصول راجع به چگونگی تنقیح قوانین را مشخص و اعلام نمایند.

ب) معاونت‌های حقوقی هریک از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مسئولیت تنقیح قوانین مرتبط به خود را به ترتیب اولویتی که به تأیید معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری می‌رسد، به عهده گیرند.

ج) کمیته‌های موضوعی، در اموری که قوانین مورد نظر، جنبه مشترک بین دستگاه‌های اجرایی دارند، متشکل از کارشناسان دستگاه‌های مربوط در معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری تشکیل شوند.

د) معاونت‌های حقوقی دستگاه‌ها و کمیته تنقیح قوانین موضوعی با در نظر گرفتن اصول و ضوابط تبیین شده به وسیله کمیسیون تنقیح قوانین، نسبت به تنقیح قوانین اقدام کرده و نتیجه نهایی را برای اقدامات بعدی به معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری ارسال دارند، تا در کمیسیون تنقیح قوانین مورد بازنگری قرار گیرد.

ه) کمیسیون تنقیح قوانین با دعوت از صاحب‌نظران و کمیته‌های وابسته، نسبت به تشکیل کمیته تلفیق قوانین تنقیح شده اقدام می‌کند تا با اولویتی که معین می‌شود، قوانین تنقیح شده ابتدایی در دستور کار قرار گیرند. در این جلسات حول محور چارچوب‌ها و اصول مشخص شده بحث و بررسی خواهد شد و نتیجه نهایی اتخاذ می‌شود.

و) به منظور قانونی و لازم‌الاجرا شدن تصمیم‌ها، قوانین تنقیح شده به صورت لایحه به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود تا به تصویب مجلس برسد.

منابع و مأخذ

- الماسی، نجاد علی. *تعارض قوانین*، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۸.
- قاضی، ابوالفضل. *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۵.
- کاتوزیان، ناصر. *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲.
- مصباح‌یزدی، محمدتقی. *نظریه سیاسی اسلام*، سلسله سخنرانی‌های قبل از خطبه‌های نماز جمعه تهران، قم، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی قدس سره، ۱۳۷۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *لوح فشرده حافظه قوانین (لوح حق)*.
- واحدی، قدرت‌الله. *مقدمه علم حقوق*، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۶.
- هوشنگ مهدوی، عبدالرضا. *تاریخ روابط خارجی ایران: از ابتدای دوران صفویه تا پایان جنگ دوم جهانی*، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۷.

گفتاری در نگارش و ویرایش قانون

غلامحسین واحدی*

قانون در کتاب‌های لغت به عنوان رسم و آیین معنا شده است و در متون فقهی به جای آن، شرع و شریعت استفاده می‌شود. حقوق‌دانان گفته‌اند: «قانون قاعده حقوقی لازم‌الاجرائی است که به وسیله قوه مقننه وضع می‌شود.» اما عامه مردم هر نوع دستوری را که از طرف حکومت برای اداره جامعه صادر و منتشر می‌شود «قانون» می‌دانند.

قانون اساسی، فارسی بودن سندها و نوشته‌های رسمی را لازم شمرده است از این‌رو قانون که رسمی‌ترین نوشته است باید فارسی باشد و آن هم فارسی درست و استوار که سرمشق نوشته‌های دیگر شود. زبان فارسی عنوانی کلی است اما از نظر اهل ادب در همین زبان فارسی نیز شاخه‌های دیگری وجود دارد که انواع ادبی خوانده می‌شود. زبان گفتاری، زبان نوشتاری، زبان رمان و داستان، و زبان حقوقی، از آن جمله‌اند. زبان حقوقی خود شاخه‌های فرعی دارد مثلاً زبان مقاله حقوقی با زبان دادنامه و قرار قضایی، و زبان قانون با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند. زبان قانون هم شاخه‌ای از زبان حقوقی است که ویژگی‌هایی دارد مهم‌ترین ویژگی‌های زبان قانون عبارتند از:

۱. فراگیری و پیشگیری یعنی جامع و مانع بودن.

۲. روشنی گفتار.

۳. دریافته‌نی بودن.

۴. کوتاه بودن.

در مجموع برای اینکه قانون درست و بی‌عیب نوشته شود باید از مناسب‌ترین کلمه‌ها و مناسب‌ترین ترکیب‌ها، در آن استفاده شود و چون فرایند قانون‌گذاری در تصویب لوایح، که از دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، و طرح‌ها، که توسط نمایندگان داده می‌شود، متفاوت است و در مسیر تصویب همواره متن طرح و لایحه تغییر می‌کند، پیشنهاد می‌شود که کمیسیون‌های

* معاون حقوقی و امور مجلس وزارت دادگستری.

دولت و کمیسیون در آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شود که فقط در پایان، آخرین مراحل کار ویرایش قانون را از نظر ادبی بر عهده گیرد.

مقدمه

بشر، به عنوان موجودی خردمند و با دارا بودن زندگی گروهی، ناگزیر از داشتن قانون و نظام‌نامه است. خواه، این قانون زاییده اندیشه و آهنگ فرمانروایی، چونان «حمورابی»^۱ باشد و خواه، برخاسته از هم‌اندیشی دانشوران یک قوم، مانند قانون‌گذاران آتن باستان. از سوی دیگر، قانون‌ها و آیین‌هایی که دست‌آورد ذهن و اندیشه بشرند؛ همواره در حال تغییر و دگرگونی‌اند و این واقعیت وجود دستگاه‌های قانون‌گذاری را در همه جوامع مردمی ضروری ساخته است؛ تا با پیروی از نیازهای نوین، رسم‌ها و آیین‌های گذشته را بازنگری کنند و رسم و آیین نو بگذارند.

کشور ایران از یک قرن پیش، دارای نهاد قانون‌گذاری بوده است و حاصل کار، میراثی ارزشمند و مجموعه‌ای سنگین و پرشمار از مقرراتی است که برخی از آن‌ها برافشاده‌اند و برخی دیگر هنوز در جایگاه نفوذ و اقتدارند.

همایش «یک‌صدمین سال قانون‌گذاری در ایران، نیازها و چالش‌ها» فرصت ارزشمندی است تا مسئولان تهیه قانون، به راه پیموده شده در یک قرن، نگاهی اندازند. امید است که از تجربه آن گذرگاه پیش‌رو توشه‌ای اندوزند.

در این همایش، قانون‌گذاری از دیدگاه‌های گوناگون مورد بررسی قرار می‌گیرد و از زمره این دیدگاه‌ها که سخت درخور اندیشیدن است، چگونگی نگارش قانون است، زیرا، قانون هم ابزار کار حاکمان، داوران و سیاستگران است و هم سامان‌بخش رفتار مردمان. حتی آنگاه که قانونی نسخ و برافشاده می‌شود؛ باز به عنوان پاره‌ای از تاریخ اجتماعی باقی و پایدار می‌ماند.

از این‌رو شایسته است که همه قانون‌گذاران و نمایندگان گرامی مجلس، به طور ویژه نگارش و ویرایش قانون را چنان در میدان دید و کوشش خود قرار دهند که قانون‌های برآمده از مجلس، نگاشته‌هایی رسا و ساخته‌هایی زیبا و پیراسته باشد. چنان‌که بتواند به عنوان زبان معیار به کار آید و بر تارک نثر معاصر نشیند؛ نه آنکه هر از چندگاه، ماده‌ها و تبصره‌های قانون، به عنوان تمثیلی از سستی نگارش، دستمایه اهل ادب شود.

مقاله حاضر در پی آن نیست که کاستی‌های نگارشی در قوانین را برشمارد، بلکه درصدد آن است که نخست مهم‌ترین بایسته‌های قانون‌نگاری شایسته را از نگاه ادب نگارش یادآوری کند، و سپس با توجه به فرایند تصویب قانون، یعنی دو مسیر متفاوت تصویب لایحه و طرح قانونی، و دگرگونی‌های چندباره آن‌ها پاسخ این پرسش را بیابد و پیشنهاد کند: طرح‌ها و لوایح، کی و کجا به دست ویرایش سپرده شوند تا پیش از آنکه قانون شده باشند، از منظر نگارش آراسته و پیراسته گردند؟ چرا که دست بردن در آن‌ها بعد از آنکه به صورت قانون شد، خلاف است.

برای یافتن راهکاری مناسب علاوه بر بهره‌گیری از تجربه‌های عینی و عملی، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و پیش‌نویس قوانین که تحت عنوان گزارش‌های شور اول و دوم کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی چاپ و بین نمایندگان توزیع می‌شود، از عمده‌ترین منابع این نوشته هستند.

بند اول. مفهوم قانون

«قانون» در کتاب‌های فرهنگ، رسم و آیین، معنا شده^۱ و در لغت عرب، اندازه و مقیاس چیزهاست.^۲ اهل ادب قانون را واژه‌ای غیرتازی شمرده‌اند. برخی آن را پارسی و برخی دیگر لاتین دانسته‌اند. اما امروزه در زبان عربی در قالب‌های گوناگون صرف می‌شود و به کار می‌رود. مثلاً به صورت «قوانین» جمع بسته می‌شود، و به صورت «تقنین» حالت مصدری می‌گیرد و اسم فاعل آن به صورت «مقنن» و «مقننه» در عربی و فارسی معاصر، متداول است. حقوق‌دانان قانون را این‌گونه تعریف می‌کنند: «مفهومی است کلی که مراجع صلاحیت‌دار آن را برای اجرا تصویب می‌کنند و در اختیار عموم می‌گذارند».^۳

در فقه اسلامی به جای کلمه قانون از واژه شرع و شریعت استفاده می‌شود. اصطلاح «قانون» در زبان عامه مردم، همه تصمیم‌های لازم‌الاجرای دولتی را در برمی‌گیرد. بیش‌تر مردم بین قانون مصوب مجلس، تصویب‌نامه، آیین‌نامه و بخش‌نامه تفاوتی قائل نمی‌شوند و

۱. لغت‌نامه دهخدا، برهان قاطع، فرهنگ معین.

۲. اقرب‌الموارد، لسان‌العرب.

۳. محمدجعفر جعفری لنگرودی، مقدمه علم حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۰، ص ۲۵.

هر کاری را که با تصمیم‌ها و آیین‌نامه‌های دولت مطابق باشد قانونی، و مخالف آن را غیرقانونی می‌خوانند.

اما حقوق‌دانان و نخبگان، فقط به قاعده حقوقی لازم‌الاجرا که به‌وسیله قوه مقننه وضع و تصویب شده باشد، «قانون» می‌گویند. با این تعریف تصویب‌نامه، بخش‌نامه و تصمیم حکومتی از مدار تعریف قانون خارج می‌شود.

هدف قانون، تأمین کمال خوشبختی برای تمام افراد اجتماع است و قانون‌گذار برای رسیدن به این هدف، قانون وضع می‌کند. هر چند ممکن است جمعی از مردم از قانونی که درباره آن‌ها تصویب شده خشنود نباشند؛ اما در عمل قانون‌هایی که به سود بیش‌تر مردم وضع می‌شوند؛ پایدارتر و گرامی‌ترند.

مخاطب قانون همه مردم هستند؛ هر چند ممکن است برخی از قانون‌ها در گستره کوچکی به کار آیند؛ اما همان‌ها نیز باید برای آگاهی عموم منتشر شوند.^۱ بنابراین قانون باید با حفظ ویژگی‌های زبان حقوقی، به زبان مردم نگاشته شود.

بند دوم. پاسداری از زبان خودی

با آنکه اصل پانزدهم قانون اساسی، فارسی بودن سندها و نوشته‌های رسمی را لازم شمرده است؛ اما گویا آهنگ جدی پاس داشتن زبان فارسی، حتی در نگارش قانون هم دیده نمی‌شود. اگرچه بنا به سفارش بعضی از نمایندگان علاقه‌مند به زبان و ادبیات فارسی، گاهی واژه‌های بیگانه از متن پیش‌نویس قانونی سترده می‌شود و به جای آن واژه‌های فارسی یا متداول عربی به کار می‌رود؛ اما درباره ساخت‌ها، نشانه‌ها و بایسته‌های دستوری که اهمیت کم‌تری از واژه‌ها ندارد و هم در آن با دشواری نبود برابر فارسی مواجه نیستیم، عزم شایسته‌ای به چشم نمی‌خورد.

پیداست که مقصود نگارنده دست کشیدن از واژه‌های عربی جا افتاده و متداول و معادل‌سازی‌های نامأنوس نیست، بلکه تأکید بر پاسداری از زبان خودی با حفظ ویژگی‌های زبان قانون است که شاخه‌ای از زبان حقوقی است.

۱. ماده (۱) قانون مدنی.

به راستی در نگارش قانون، به کار بردن نشانه‌های ویژه جمع عربی، برای واژه‌های فارسی، یا به کار بردن نشانه «الف» و «لام» و تنوین عربی چیزهایی هستند که نمی‌توان به سادگی از کنار آن‌ها گذشت.

وقتی قانون‌گذار در متن قانون ترکیب‌هایی مانند: «پیشنهادهای واصله»، «گزارشات بازرسین»، «وزارتین فلان و فلان» را به کار می‌برد؛ برای آموزگار درس فارسی، سفارش به دانشجو، در پرهیز از به کارگیری نشانه‌های عربی بسیار دشوار است، زیرا قانون خود، آیین رفتار است و سندهای دیگر همه بر آن استوارند.

البته، دستیابی به واژه‌های فارسی برای مفاهیم حقوقی بسیار دشوار است. این کار اگر با تیزبینی، هوشیاری و هنرمندی انجام نشود نه تنها مشکلی را برطرف نمی‌سازد؛ بلکه بر تعداد مشکل‌ها می‌افزاید؛ اما پرهیز از به کارگیری نشانه‌های عربی کاری سودمند، آسان و شدنی است. مثلاً واژه وزارت کلمه‌ای عربی است و برابر آن در فرهنگستان واژه‌ای وجود ندارد؛ اما در جایی که می‌توان گفت «دو وزارت»، کلمه «وزارتین» پسندیده نیست و یا استفاده از ترکیب «شکایات واصله» نیز به جای «شکایت‌های رسیده» کم‌مهری به زبان پارسی است.

بند سوم. زبان قانون

زبان مردم ایران فارسی است. فارسی دری، آمیخته‌ای از زبان‌های ایرانی پیش از اسلام، عربی و بخشی از واژه‌ها، اصطلاحات و ترکیب‌های بیگانه است؛ اما همین زبان در عین کلیت دارای شاخه‌ها و گونه‌های جداگانه است؛ گونه‌هایی درخور شناختن و آموختن برای هر نگارنده.

رشته‌ای از ادبیات، با عنوان شناخت انواع ادبی به آموزش این هنر می‌پردازد و سبک و شیوه سخن را در کالبدها و پیکره‌های گوناگون تعریف می‌کند.

بی‌گمان، همه می‌دانند که زبان گفتار از زبان نوشتار جداست. ما آنگونه که با هم سخن می‌گوییم، به یکدیگر نامه نمی‌نویسیم. زبان نوشتار نیز، خود دارای رشته‌ها و شاخه‌های گوناگون و تا حدی تخصصی است.

به طور کلی نوشتن با نگاشتن متفاوت است هر کس الفبای فارسی را یاد بگیرد می‌تواند بنویسد؛ اما شاید نتواند بنگارد. آنکه نشانی یا شماره تلفن کسی را در دفترش یادداشت می‌کند؛ می‌نویسد و آنکه نامه‌ای اداری، یا رمانی هنری، یا قانونی لازم‌الاجرا، با همان کلمات و عبارات فراهم می‌کند؛ می‌نگارد پس نگارش، با نوشتن متفاوت است. نوشتن،

یعنی نقش کردن حروف و کلمات؛ اما نگارش یعنی آفریدن و خلق کردن در ادبیات فارسی. نگاشتن، آفریدن است و نگارنده، آفریدگار. در اینجا، برای آنکه نگاشتن در مفهوم آفریدن، گواهی باشد، علاوه بر بیتی از شاهنامه فردوسی، که در آغاز سخن آمد، به بیتی از نظامی گنجوی و عبارتی از نثر استوار تفسیر ابوالفتوح رازی، بسنده می‌کنم.

برآرنده، آسمان کی بود نگارنده کوه و صحرا و رود

«نظامی»

خدای گفت پیش از آنکه ترا آفریدم، ترا برگزیدم و پیش از آنکه ترا نگاشتم، ترا پاکیزه کردم. «ابوالفتوح»

زبان نوشتار در انواع کالبد‌های ادبی متفاوت است. زبان آن کس که در ادبیات داستانی خامه می‌زند، با آنکه مقاله علمی می‌نگارد یکسان نیست. نامه اداری، دادنامه قضائی و گزارش علمی هر یک زبان جداگانه‌ای دارند؛ اگرچه همه فارسی‌اند. زبان قانون از شاخه‌های زبان حقوقی است؛ اما به تمامی با آن منطبق نیست. به سخن دیگر، قانون به زبان حقوقی سخن می‌گوید اما زبان حقوقی، فقط قانون نیست و نثر به‌کار رفته در حکم و قرار قضائی، با نثر قانون متفاوت است.

بند چهارم. ویژگی‌های زبان قانون

با توجه به نقش و جایگاه قانون، زبان قانون باید بتواند به درستی پیام آن را منتقل کند. از این‌رو دارای ویژگی‌هایی است که مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر است:

۱. فراگیری و پیشگیری

قانون تا حد امکان باید از جامعیت و مانعیت برخوردار باشد که این دو ویژگی قانون را، به «فراگیری» و «پیشگیری» تعبیر کرده‌ام. مقصود از فراگیری، آن است که قانون بتواند به اندازه‌ای که آهنگ قانون‌گذار بوده، افراد و موضوع‌ها را دربرگیرد و هدف از پیشگیری، آن است که در قانون، راه برای آن دسته از افراد و موضوع‌ها که خواسته قانون‌گذار نبوده، بسته باشد.

بسیار شاهدیم که قانون‌گذار بنابر مصلحت در یک دوره زمانی (مثلاً یک سال بودجه‌ای) انجام کاری را برای تمام دستگاه‌های حکومتی منع کرده است؛ اما چون در نام بردن دستگاه‌های مشمول، واژه‌ها و عبارت‌های فراگیر به کار نبرده است، برخی از سازمان‌های اجرا کننده، از حکم قانون‌گذار گریخته‌اند. گاه در قانون، کلمه‌ای به کار رفته که از آن برداشت‌های گوناگونی می‌شود و قانون‌گذار به ناچار پس از مدتی به تفسیر قانون می‌پردازد.

ماده (۶۵۱) قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۷۵ از جمله قوانینی است که در مرحله اجرا، دشواری‌هایی فراهم آورد و کار به تفسیر این قانون انجامید. در این ماده، قانون‌گذار داشتن «سلاح» را از جمله شروط اجرای مجازات برای سارقانی برشمرده است که عمل آنان شایسته اجرای حد سرقت نیست. اما چون «سلاح» به تعبیری هرگونه ابزار تهاجمی و دفاعی و به تعبیر دیگر، فقط جنگ‌افزار آتشین را شامل می‌شود؛ ناچار مجلس هفتم در سال ۱۳۸۳، به تفسیر این ماده همت گماشت.^۱

با نگاهی به لوایح استفساریه، اهمیت فراگیری و پیشگیری در نگارش قانون روشن می‌شود زیرا بیش‌تر استفسارها، پرسش از دامنه شمول قانون نسبت به اشخاص یا سازمان‌هاست.

۲. روشنی گفتار

قانون باید صریح و روشن باشد. پوشیده‌گویی در قانون پسندیده نیست زیرا در مرحله اجرا، از آن استفاده نادرست می‌شود و سرگردانی و بی‌تکلیفی مجریان را فراهم می‌کند. اما گاهی قانون‌گذار بنابر مصلحت به ناچار از بیان موضوعی خودداری می‌کند و از کنار آن می‌گذرد و یا آن موضوع را با عبارت‌هایی کلی و مبهم بیان می‌کند.

گفته‌اند عبارت «جمله‌ای از موانع ارث» که در عنوان فصل سوم از باب دوم ارث، در قانون مدنی آمده است؛ به این علت بوده که راه را بر قضاوت کنسولی ببندد و سفارتخانه‌های خارجی را که در آن زمان، به بهانه نابرابری مردم در برابر قانون، آهنگ دخالت داشتند از دخالت باز دارد.^۲

۱. ترتیب چاپ شماره ۲۱۴، ۱۳۸۳/۴/۲۸.

۲. صفر بیگزاده، *شیوه‌نامه نگارش قانون*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۱۱۲.

ابهام این فصل از قانون مدنی در اصلاحات سال ۱۳۶۱، با افزودن ماده (۸۸۱) مکرر برطرف شد. اینگونه مصلحت‌ها را نمی‌توان نادیده گرفت. ماده (۲۵۹) قانون مجازات اسلامی نیز از جمله موادی است که بعد از انقلاب قانون‌گذار در آن، دانسته به پوشیده‌گویی اقدام کرده است. از این‌رو ماده هم در دوره ششم مجلس ابهام‌زدایی شد.

۳. دریافتنی بودن

از آنجا که قانون برای مردم و نظم بخشیدن به روابط آنان در زندگی است؛ پس باید قانون‌گذار با حفظ جایگاه قانون تا حد امکان واژه‌ها و ساخت‌های آسان را جانشین ساخت‌ها و واژگان دشوار کند.

این سخن به معنای نزدیک شدن زبان قانون به زبان عامه مردم یا زبان گفتار نیست؛ بلکه به معنای آن است که زبان قانون، نباید به نثر مصنوع و فنی بگراید. در زبان قانون، آرایه‌های ادبی کم‌تر به کار رفته است؛ اما این به معنای آن نیست که قانون یکسره از آرایه‌های ادبی بی‌بهره باشد. فنون ادبی سخن را می‌آراید و آن را از خشکی و یکنواختی دور می‌کند و در زبان قانون نیز از برخی از این آرایه‌ها به اندازه نیاز، استفاده شده است مثلاً در بسیاری از مواد قانون، بهره‌گیری از تشبیه و تمثیل، کار را آسان می‌کند و گاهی برای انطباق حکم‌ها و موضوع‌های چندگانه از صنعت «لفونشر»^۱ استفاده می‌شود.

صنعت «طباق»^۲ و «مراعات نظیر»^۳، هر یک در جای خود به فهم قانون کمک می‌کنند و بر زیبایی آن می‌افزایند. اما پیداست که بهره‌گیری از این آرایه‌ها فقط برای توضیح و تبیین قانون روا و پذیرفتنی است، و هر گونه عبارت‌پردازی که قانون را از دسترس عموم خارج کند، ناپسند است.

۱. در ماده (۲۷۰) قانون تجارت درباره شرکت‌های سهامی و ماده (۲۲۴) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی «صنعت لفونشر» به کار رفته است.

۲. در مواد (۲۰۵) و تبصره «۲» ماده (۵۶۳) و ماده (۵۹۲) قانون مجازات اسلامی و بسیاری از مواد دیگر همین قانون و سایر قوانین «صنعت طباق» به کار رفته است.

۳. در مواد (۴۳)، (۵۴) و (۶۶۸) قانون مجازات اسلامی و بسیاری از قوانین دیگر «صنعت مراعات نظیر» به کار رفته است.

۴. کوتاه بودن

ایجاز و کم‌گویی از دیرباز در زمره زیبایی‌های نگارش شمرده شده است. و جمله «کم‌گوی و گزیده‌گوی چون در»، تمثیلی ادبی و اخلاقی است. و این البته در نگارش قانون بسی شایسته‌تر است؛ زیرا قانون جای دراز‌گویی نیست و تا آنجا که فهم و دریافت درست آن آسیب نبیند، باید موجز و کوتاه باشد و به ویژه از تکرار و چندباره‌گویی در قانون باید پرهیز شود. بد نیست در اینجا به برخی از موارد که در آن‌ها چندباره‌گویی وجود دارد؛ اشاره شود. برای مثال: «اقرار» از ادله اثبات دعواست و عقل، بلوغ، قصد و اختیار اقرارکننده، از شروط صحت آن است. اکنون با نگاهی به قانون مجازات اسلامی درمی‌یابیم که به جای اینکه یک ماده شروط صحت اقرار را بیان کند، در مواد (۶۹)، (۱۱۶)، (۱۳۶)، (۱۵۴)، (۱۶۹)، (۱۸۹)، (۱۹۲)، (۲۳۲) — که راجع به جرم‌های مختلف است — این جمله تکرار شده است: «اقرار، در صورتی نافذ است، که اقرارکننده، عاقل، بالغ، مختار و دارای قصد باشد». یعنی هشت بار یک عبارت را تکرار کرده‌اند. اشکال اینجاست که هم یک جمله هشت بار تکرار شده است و هم این پرسش و ابهام به وجود می‌آید که آیا در جرم‌های دیگر — که شماره آن‌ها به صدها عنوان می‌رسد — اقرار، از ادله اثبات نیست؟ یا اینکه، شروط گفته شده در اقرار برای جرم‌های دیگر معتبر نیست؟ به نظر می‌رسد این جمله و برخی جمله‌های مشابه دیگر در قانون مجازات زاید باشند. زیرا در قانون مدنی، بابت بیست و چهار ماده به «اقرار» اختصاص دارد و در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، مبحثی در چهار ماده موضوع اقرار را بررسی کرده است و بهتر بود که قانون آیین دادرسی بخش کیفری هم پیش از پرداختن به شهادت به مبحث اقرار می‌پرداخت.

بند پنجم. بایسته‌ها در نگارش قانون

آنچه گفته شد تمام ویژگی‌های زبان قانون نیست؛ اما مهم‌ترین آن‌هاست و برای دستیابی قانون به هدفی که برای آن وضع شده است، علاوه بر بایسته‌های دیگر رعایت آیین نگارش قانون، بسیار درخور توجه است.

بدیهی است که قانون بستر هنرنمایی ادبی نیست؛ اما زیبایی کلام و توجه به روانی و سادگی و پرهیز از تعقید لفظی و معنوی و دوری جستن از تنافر کلمات نه فقط به حفظ ساخت و ترکیب زبان فاخر فارسی کمک می‌کند؛ بلکه درک و فهم مخاطبان به ویژه

مجریان و داوران را آسان‌تر می‌سازد. از این‌رو، بهتر است که به این‌گونه کارکردهای مفید و مهم آیین نگارش، در تهیه متن‌های قانونی به طور جدی توجه شود. در این میان دو مقوله بسیار حائز اهمیت، گزینش «مناسب‌ترین کلمه» و «مناسب‌ترین ترکیب» است.

۱. مناسب‌ترین کلمه

بسیاری از واژه‌ها، به ظاهر دارای معنا و مفهوم یکسانی هستند که به آن‌ها کلمات مترادف می‌گویند. اما این که «هیچ کلمه‌ای به طور کامل، معنا و مفهوم کلمه دیگر را ندارد» سخنی پذیرفته شده است برخی لغت‌شناسان، به طور کلی منکر ترادف کلمات هستند و می‌گویند: «هر لفظی، معنای ویژه‌ای دارد و کلماتی را که به ظاهر دارای معنای یکسان هستند، نمی‌توان همواره به جای هم به کار برد»^۱.

کلمه‌هایی مانند: بزرگ، سترگ، درشت، گنده و کلان، همه فارسی و به ظاهر مترادف هستند اما آیا می‌توان آن‌ها را به جای هم به کار برد؟ بنابراین همان‌طور که پیشتر گفته شد در زبان حقوقی، یافتن برابره‌های فارسی برای واژگان بیگانه، هوشیاری و هنرمندی فراوانی می‌طلبد. درست است که کلمه‌های زن، همسر و زوجه، با یکدیگر مترادف هستند و در مواردی به جای هم به کار می‌روند، اما اگر در ماده (۱۱۹۵) قانون مدنی که می‌گوید: «احکام نفقه زوجه همان است که در فصل هشتم مقرر شده»، کلمه «زوجه» عربی را به هر یک از دو واژه فارسی «زن» یا «همسر» برگردانیم؛ ناروا رفته‌ایم؛ زیرا «زن» فقط دارای معنای جنسیت است و «همسر» فقط دارای معنای زوجیت؛ اما «زوجه» هر دو معنا را داراست.

انتخاب بهترین کلمه از بین مترادف‌ها، نه فقط امری هنری، فنی و حقوقی است؛ بلکه، بایسته و ضروری است. در زبان قانون، باید به تفاوت میان مفهوم اینگونه کلمه‌ها به درستی توجه شود. واژه‌هایی مانند، اذن و اجازه، ارزش و بها، ثمن و قیمت، دین و قرض، شک و ظن، ضرر، خسارت و غبن، الزام، اجبار و اکراه و بسیاری دیگر، که هر گروه از این واژگان هم‌معنا به نظر می‌آید، از نظر زبان حقوقی کاربردهای متفاوتی دارند.

۱. ر. ک. به: ابوهلال عسکری و حسن بن عبدالله بن سهل، *الفروق فی اللغة*، تصحیح و ترجمه ابراهیم الدسوقی شتا و دکتر محمد علوی مقدم، انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۶۲، ص ۴۷.

۲. مناسب‌ترین ترکیب

جمله‌سازی ساده، با فاعل، مفعول، قید، ضمیر، صفت و فعل، کار هر فارسی‌دانی است. اگرچه سواد نوشتن نداشته باشد. اما بیان درست و بی‌ابهام یک موضوع علمی یا حقوقی به تیزبینی و ژرفاندیشی نیاز دارد. و بی‌توجهی به آن، موجب تفاوت میان مقصود گوینده با دریافت شنونده می‌شود. یا ابهام و چندمعنایی در سخن پدید می‌آید و اگر این سخن، قانون باشد بی‌دقتی در چنین کار ساده‌ای هزینه‌های زیادی دربر خواهد داشت.

سال‌هاست که ماده (۳) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی، موضوع گفت‌وگو و اختلاف‌نظر حقوق‌دانان است که آیا رسیدگی به ادعای اعسار، پیش از زندانی شدن محکوم‌علیه، مجاز است یا خیر؟ زیرا ترکیب عبارت‌های این ماده چنان است که گویا ادعای اعسار فقط از کسی پذیرفته می‌شود که به علت نپرداختن دین خود، در زندان به سر می‌برد. در حالی که این برداشت خلاف عقل و شرع به نظر می‌رسد زیرا ممکن است بدهکار، توانایی پرداخت دین خود را نداشته باشد. و البته سرانجام، رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور گره کار را گشوده است و لزوم زندانی بودن مدعی اعسار را برای آغاز رسیدگی رد کرده است.^۱ گاهی حذف بیجا و بی‌قرینه فعل، علاوه بر اینکه از نظر دستور زبان فارسی به جمله آسیب می‌رساند؛ معنا و مفهوم عبارت را، درست وارونه مقصود قانون‌گذار بیان می‌کند. در ماده (۱۹۴) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری، فعل «باشد» بی‌قرینه حذف شده و ترکیب نادرست زیر را پدید آورده است:

«هرگاه متهم اقرار به ارتکاب جرمی نماید و اقرار او صریح و موجب هیچ‌گونه شک و شبهه‌ای نباشد دادگاه مبادرت به صدور رأی می‌نماید».

مفهوم این عبارت این است که اقرار، باید صریح باشد و موجب شک و شبهه نیز نباشد که این دو مفهوم معارض هم هستند. در این ماده فعل مرکب «اقرار نمودن» نیز، دو قسمت شده است که اهل ادب آن را غلط می‌شمارند.

ترکیب درست عبارت چنین است:

«هرگاه متهم ارتکاب جرمی را اقرار نماید و اقرار او بی‌شک و شبهه و صریح باشد ... الی آخر»

۱. رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور به شماره ۶۶۳-۱۰/۲-۱۳۸۲.

حتی قانون مدنی هم که از برترین متن‌های قانونی ماست و دقت، پرمایگی و ایجاز آن زبانزد اهل هنر است از این‌گونه کاستی‌ها برکنار نیست. و البته بیش‌تر نارسایی‌ها و ناروایی‌های این قانون بر اثر تغییرات و اصلاحات سال‌های بعد، پدید آمده است.

ماده دوم قانون مدنی — که از اصلاحات سال ۱۳۴۸ است — چنین تنظیم شده است: «قوانین ظرف پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراست». اگر نشانه «ویرگول» بعد از واژه «انتشار» چاپ نشود، این ابهام به وجود می‌آید که آیا قانون، باید در سراسر کشور منتشر شود، تا لازم‌الاجرا باشد؟

حال اگر در این جمله، قیدهای زمان و مکان جابه‌جا می‌شدند، بدون نیاز و تکیه بر نشانه «ویرگول» پیچیدگی آن برطرف می‌شد.

به این ترتیب که «قوانین در سراسر کشور پانزده روز پس از انتشار، لازم‌الاجراست». افزوده‌های سال‌های اخیر به قانون مدنی و دیگر قانون‌های پایه‌ای به خصوص آنجا که چندین بار اصلاح و تغییر صورت گرفته سرانجام متنی بسیار پریشان به وجود آورده است که فهم و دریافت قانون را برای اهل فن نیز دشوار می‌سازد. به طوری که حتی گاهی فهم عنوان قانون نیز به حل معما شباهت دارد مانند:

«قانون اصلاح قسمت اخیر ماده واحده قانون حذف تبصره «۱» فصل ۳۰ جدول تعرفه گمرکی و ارجاع اختلافات موضوع این تبصره به مرجع مذکور در ماده (۵۱) قانون امور گمرکی و اصلاح ماده مزبور».^۱

از جمله علل این آشفتگی فرایند تصویب طرح‌های قانونی است. وقتی که حتی یک نماینده می‌تواند در نشست علنی موضوعی را که به فکرش می‌رسد، بنویسد و شتاب‌آلود از چهارده نماینده دیگر هم امضا بگیرد و گاهی فوریتی نیز بر آن بیفزاید و به رأی مجلس بگذارد؛ چنین فرجامی دور از انتظار نیست.

طرح‌ها، گاهی چنان شتابزده تهیه می‌شوند، که متن تهیه شده نه تنها کافی برای مقصود تهیه‌کنندگان نیست، بلکه دارای مفهومی وارونه خواست آن‌هاست مانند: «طرح لزوم بازرسی و انگشت‌نگاری از اتباع آمریکایی» که گزارش شور اول آن اینگونه بود:

۱. مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۰.

«ماده واحده: دولت موظف است نسبت به ایجاد امکانات لازم در مبادی ورودی کشور برای بازرسی دقیق و انگشتنگاری از اتباع آمریکایی که وارد کشور می‌شوند، اقدام نموده و از طریق گماردن مأموران خبره با داشتن بایگانی کامل از سوابق، نسبت به عدم ورود افراد و عناصر نامطلوب آمریکایی و مخل به امنیت کشور جلوگیری کند»^۱.

خواست و ارادهٔ تهیه‌کنندگان محترم این طرح جلوگیری از ورود عناصر نامطلوب آمریکایی بوده است. اما شتاب‌زدگی در تهیه طرح موجب شده است که به جای عبارت «از ورود ... جلوگیری می‌کند» نوشته‌اند: «نسبت به عدم ورود جلوگیری کند».

بند ششم. پیشنهادها

نمونه‌هایی از ضعف نگارش — که دیگران بهتر و بیش‌تر به آن توجه کرده‌اند و در مقالات خود به آن‌ها پرداخته‌اند — از آن‌رو بود که ضرورت چاره‌اندیشی برای نگارش شیوا و رسا، گوشزد شده باشد تا قانون‌گذار — که به صفت حکمت و فضیلت نامدار است، به ضعف و نارسایی در وضع قانون متهم نشود.

در کشور ما قانون فقط از مجرای مجلس شورای اسلامی نمی‌گذرد؛ اما از آنجا که مجلس مهم‌ترین قانون‌گذار است و بیش‌ترین قانون‌ها از مجلس سر برمی‌آورند؛ اعمال دقت و توجه به امر نگارش و ویرایش قانون‌های مصوب مجلس، بخش بزرگی از این کاستی‌ها را برطرف می‌کند.

از این‌رو با در نظر گرفتن مراحل وضع یک قانون از تهیه تا تصویب، پیشنهادهایی درخور بضاعت و تجربه تقدیم می‌کنم:

۱. مرحله تنظیم لایحه و تصویب‌نامه در دولت

اصل این است که سیر تهیه قانون، با تنظیم لایحه در دولت، آغاز می‌شود. زیرا دولت بر نیازمندی‌ها و داشته‌های گوناگون آگاهی و اشراف بیش‌تری دارد. از سوی دیگر، دولت به عنوان مجری قانون، قانونی را که خود پیشنهاد کرده است، با انگیزه بیش‌تری اجرا می‌کند.

دولت دارای کمیسیون‌هایی است. این کمیسیون‌ها لوایح و تصویب‌نامه‌های پیشنهاد شده را از سوی دستگاه‌ها بررسی می‌کنند و غالباً جنبه‌های اجرایی — تخصصی را در نظر

دارند و اعضای آن‌ها را، نمایندگان دستگاه‌های مربوط به لایحه یا تصویب‌نامه مطرح شده تشکیل می‌دهند. اگرچه بیش‌تر این نمایندگان، مسئولان و مشاوران حقوقی هستند اما بدیهی است که برای تهیه متن‌های قانونی فقط نگاه حقوقی کافی نیست. از این‌رو پیشنهاد می‌شود درباره لوایح — که به درستی بیش‌ترین قوانین موجود، از مسیر آن گذشته است — در دولت کمیسیونی نهایی مرکب از چند تن آشنا به نگارش حقوقی، تشکیل شود که با حفظ اهداف و خواسته‌های دستگاه پیشنهادکننده لایحه و تصویب‌نامه، آن‌ها را از نگاه آیین نگارش بررسی و اصلاح کنند.

این کار تا حد زیادی نادرستی‌های نگارش قانون را در مرحله تنظیم لایحه برطرف می‌کند، در نشست هیئت وزیران نیز با پیشنهادها و کاهش و افزایش‌های مورد درخواست وزیران لایحه و تصویب‌نامه، دستخوش دگرگونی‌هایی می‌شود. اگر این تغییرات به حدی باشد، که متن لایحه و تصویب‌نامه را از پیوستگی گذشته بیرون برد، بار دیگر ویرایش آن بایسته است. کمیسیون ویرایش این بار باید با حضور معاون حقوقی رئیس‌جمهور، متن را از دیدگاه آیین نگارش بررسی کند و در صورتی که متن ویرایش شده، لایحه است به مجلس و اگر تصویب‌نامه است به دستگاه‌ها فرستاده شود.

اجرای این پیشنهاد مستلزم آن است که آیین‌نامه داخلی دولت که خود در زمره تصویب‌نامه‌هاست، بازنگری و بهینه شود.

۲. مرحله تصویب قانون در مجلس

برابر ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لوایحی که از سوی دولت به مجلس فرستاده می‌شود یا طرح‌هایی که نمایندگان تهیه می‌کنند اگر فوریت نداشته باشند، «دو شوری» بررسی می‌شوند. یعنی کمیسیون‌ها و نشست علنی مجلس کلیات لوایح و طرح‌ها را بررسی می‌کنند و در صورت تصویب، بار دیگر کمیسیون‌ها و مجلس به بررسی متن و مواد آن‌ها می‌پردازند.

پس از آنکه مجلس کلیات طرح یا لایحه را تصویب کرد؛ کمیسیون‌های وابسته درباره جزئیات آن به گفت‌وگو می‌پردازند و اینجاست که تمامی متن طرح و لایحه، دستخوش دگرگونی می‌شود. زیرا گاهی برای هر ماده و تبصره، چند پیشنهاد از سوی نمایندگان داده می‌شود. و سرانجام گزارش شور دوم کمیسیون — که آمیزه‌ای از طرح یا لایحه نخستین و پیشنهادهای نمایندگان است — چاپ و پخش می‌شود. در طرح‌ها و لوایح مهم، در کنار

گزارش کمیسیون‌ها گاهی چند صفحه از پیشنهادهایی که کمیسیون با آن‌ها موافق نبوده است نیز چاپ و پخش می‌شود. به علاوه در نشست علنی، در صورت وجود برخی شرایط حذف همه، یا بخشی از ماده، و یا افزایش جمله‌ها و عبارت‌های تازه به ماده پیشنهادی قابل طرح است. طرح‌ها و لوایح فوریتی با آهنگ تندتری این گذرگاه را سپری می‌کنند و پیشنهادها در فرصت کم‌تری تهیه و بر متن اصلی اضافه می‌شوند. ایرادهای شورای نگهبان و چگونگی برطرف کردن آن‌ها نیز جای خود دارد.

گزارش فرایند تهیه و تصویب قانون از این جهت یادآوری شد که بهترین و مناسب‌ترین جایگاه ویرایش قانون تعیین شود. کتاب‌ها، مقاله‌ها و دیگر گونه‌های ادبی در پایان راه و پیش از چاپ، به ویراستار سپرده می‌شوند. اما قانون اگر بعد از تصویب نمایندگان ویرایش شود؛ گمان ضعف حجیت آن می‌رود. پس چاره‌ای نیست جز آنکه، ویرایش طرح‌ها و لوایح و زدودن کاستی‌های نگارشی از آن‌ها پیش از تصویب نمایندگان صورت گیرد. آن هم، به دستگیری گروهی از خود نمایندگان. از این‌رو، پیشنهاد دیگر آن است که علاوه بر کمیسیون‌های خاص مجلس — که در مواد (۳۰) تا (۳۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است — کمیسیونی آمیخته از پنج، تا نه نفر از نمایندگان که در دو رشته حقوق و ادب مهارت داشته باشند نیز پیش‌بینی شود و همه طرح‌ها و لوایح و پیشنهادهای چاپ شده، پیش از چاپ گزارش پایانی، فقط از نگاه ویرایشی از تصویب این کمیسیون نیز بگذرد. «کمیسیون ویرایش طرح‌ها و لوایح»، باید بتواند مانند کمیسیون‌های دیگر از مشورت خبرگان شایسته بهره گیرد.

در این کوتاه سخن کوشیدم تا نه فقط به نقد ادبی قانون نوشته‌ها بپردازم، بلکه با فروتنی راهکاری که گمان می‌برم چاره بی‌سامانی آن‌هاست تقدیم کنم. باشد که، در آینده کتاب‌های پر برگ مجموعه قوانین لختی کم برگ‌تر و اندکی پر بارتر شود.

منابع و مأخذ

- ابن منظور ابوالفضل جمال‌الدین، محمدبن مکرم. *لسان العرب*، دارالفکر، بیروت.
- بیگزاده، صفر. *شیوه‌نامه نگارش قانون*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر. *ترمینولوژی حقوق*، گنج دانش، تهران.
- جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر. *مقدمه علم حقوق*، گنج دانش، تهران.
- خلف تبریزی، محمدحسین. *برهان قاطع*، تصحیح دکتر معین، امیرکبیر، تهران.
- خوری الشرتونی اللبنانی، سعید. *اقراب الموارد فی نص العربیه والشواهد*، دارالفکر، بیروت.
- دهخدا، علی‌اکبر. *لغت‌نامه*، مؤسسه لغت‌نامه وابسته به دانشگاه تهران.
- رازی، ابوالفتوح. *تفسیر روح‌الجنان و روح‌الجنان*، تصحیح دکتر محمدجعفر یاحقی، آستان قدس رضوی، مشهد.
- سعدی، مصلح‌الدین. *کلیات*، امیرکبیر، تهران.
- عسکری، ابوهلال و حسن‌بن عبدالله بن سهل. *الفروق فی اللغة*، ترجمه ابراهیم السوفی شتا و دکتر محمد علوی‌مقدم، انتشارات آستان قدس رضوی، مشهد.
- فردوسی ابوالقاسم، منصور بن حسن. *شاهنامه*، امیرکبیر، تهران.
- گزارش‌های طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی.
- مجموعه آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور، روزنامه رسمی.
- مجموعه قوانین سالانه، روزنامه رسمی.
- معین، دکتر محمد. *فرهنگ فارسی*، امیرکبیر، تهران.
- نظامی گنجوی. *کلیات*، امیرکبیر، تهران.

قانون‌گذاری و ادب نگارش

محمدرضا خسروی*

ادب نگارش و آیین درست‌نویسی را در بیشتر بخشهای دیوانی، آموزشی و عمومی بی‌سامان می‌بینیم اما راه یافتن این آشفتگی و نابسامانی به بخش قانون‌گذاری همان چیزی است که خرد آن را بر نمی‌تابد لیکن متأسفانه مجلس شورای ملی و اکنون اسلامی در هیچ دوره‌یی از ادوار تقنینی خود نتوانسته است یا نخواسته است دامن قانون را از آشفتگیهای از این دست پاک نگهدارد در این مقاله با نمونه‌های بسیاری از لغزشهای ادبی و نگارشی مقنن آشنا می‌شوید.

کلیدواژه‌ها: ادب نگارش، درست‌نویسی، واژه‌های دخیل، قانون‌نگاری

اگر بپذیریم که کار دشوار و دانایی محور قانون‌گذاری در میان همه ملت‌ها، ویژه برگزیدگان و نخبگان بوده است، و اگر بپذیریم که قانون، رقم‌زننده آیین زندگی و طراز رفتار اجتماعی فرض می‌شده است، در همان حال باید نیز بپذیریم که قانون نه همین قاعده‌های عصری است، که ای بسا زمانها را در نوردد و بر نسلهای آینده نیز حکومت کند. حتی قانون می‌تواند از مرزها بگذرد و شأنی جهانی بیابد و علاوه بر این، ای بسا که قانون با رخنه در فرهنگ عمومی مردم به قاعده‌ای مقدس و اخلاقی بدل شود.

در یک کلام قانون رنگی آمیخته با اعتقاد و رایتی آهیخته از اعتماد دارد و برای تکیه زدن بر این دو می‌باید که جنبه تقدس‌خو را پاسداری کند یعنی که بایسته است تا هم در محتوا و مضمون و اشتغال بر دقایق و ظرایف کار و هم در شکل و فرم انسجام عبارت، سره و سرآمد باشد و همین شأن آخری است که مورد نقد صاحب این قلم قرار گرفته است. سرآغاز قانون‌گذاری به شیوه نو آیین را اگر از همان نخستین نشست دارالشورا در چهاردهم

* قاضی بازنشسته دیوان عالی کشور.

مهر ماه ۱۲۸۵ فرض کنیم و از دیگر سوی اگر پایان دوره بررسی خود را تا همین پایان سال ۱۳۸۴ بینگاریم در طول این یکصد سال، هیچ آدابی و آیینی از نظر نگارش بر مصوبات مجلس حاکم نبوده است و این البته از مقوله کاستیهایی نیست که بتوان از آن چشم پوشید چرا که:

الف) به همان دلیلی که گفتم کلام مقنن از نگاه فصاحت و بلاغت و آرایش عبارت و انسجام ادبی متن، باید به درجه‌ای باشد که بتواند خود را به کلام وحی یعنی قانون الهی نزدیک کرده باشد که صد البته کلام وحی همانندی را برنمی‌تابد^۱. اما تلاش برای نزدیک شدن به ادبیات شاعر، تلاشی پذیرفتنی است زیرا سخن تا در دلها نفوذ کند باید زیبا و بی‌عیب و نقص باشد و توفیق اصلی قانون البته که در گرو قبول خاطر است.

ب) چنین پنداشته می‌شود که نمایندگان مجلس در هر دوره‌ای از میان برگزیدگان و سرآمدان آن عصر انتخاب می‌شوند، آنان خلاصه شعور و زمره عقل و کیاست مردم خویش به‌شمارند، پس سزاوار نیست که در کلام آنان و در نوشته آنان نقصی به هم رسد.

ج) تلاشهای جانکاه مقنن در پدیدآوردن یک ماده قانونی بر کسی پوشیده نیست چرا که حاکمیت بخشیدن به قاعده‌ای رفتاری یا آفرینش رابطه‌ای جدید در میان مردم، هم احاطه و اشراف بر منابع و مصالح سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی لازم دارد و هم فراست و آینده‌نگری و نبوغ، پس مقنن تا خون سیاه جاری در رگهای روابط اجتماعی را بتواند به شیری سفید و نوشیدنی بدل کند می‌بایست که از تنگناهای اندیشه‌ای دشواری گذشته باشد، پس سزاوار نیست که میوه این تلاش را بر شاخه عبارتهایی سست و لرزان و بی‌استقامت بنشانند، چرا که بی‌تردید ابتذال ادبی مواد قانون می‌تواند نمایشگر سهل‌انگاری مقنن باشد در امر خطیر قانون‌گذاری، درحالی که نسبت دادن سهل‌انگاری به قانون‌گذار منصفانه نخواهد بود.

با این وصف آیا مجموعه‌های پر حجم^۲ قوانین یکصدساله ایران توانسته است از صافی ادبی و دستوری نگارش، گذری همراه با کامیابی داشته باشد؟

پاسخ آن است و جز آن نیست که هیئات و هرگز! و من بر این ادعا دلیل دارم، دلیلهایی برگرفته از متن قوانین، اما پیش از ارائه آن دلیلهای اجازه می‌خواهد به چند نکته نگارشی و دستوری اشاره کند تا در هنگام طرح نمونه‌های بسیار آشفته و مغلوط از کلام مقنن بی‌زمینه ذهنی نباشید:

۱. جمع بستن واژه‌های فارسی با نشانه‌ها و قاعده‌های جمع عربی اگر هم در زبان عامه مردم و اواسط الناس راه و رواج یافته باشد، در کلام مقنن نباید مجال ظهور و بروز یابد، مانند

۱. قل لئن اجتمعت الأنس والجن علی ان یأتو بمثل هذاالقران لایأتون بمثله ... / اسراء ۸۸.

۲. در مقوله حجم مشکل آفرین قوانین ر.ک محمد رضا خسروی شماره ۲۴ مجله حقوقی دادگستری، پاییز ۷۷، سرمقاله.

جمعیهایی از این گونه، میادین، فرمایشات، بازرسین، داوطلبین، پاکات، پیشنهادات، و گزارشات. ۲. التزام در برابری صفت و موصوف آن گونه که بر زبان عربی حاکم است در نگارش متن فارسی قابل دفاع نیست و نازیباتر از آن اصرار بر کشاندن واژه های فارسی به عرصه این التزام است نگاه کنید به این نمونه ها دادگاه صالحه، پرونده مربوطه، رأی صادره و

۳. اگر پذیرفته باشیم که در زبان فارسی نشانه هایی همچون همزه، تنوین و الف مقصور نداریم سزاوار نیست که این نشانه ها را بر واژگان فارسی تحمیل کنیم وانگهی پسندیده خواهد بود اگر از واژه های عربی هم به سود زبان خودی نشانه هایی از این دست را بزداییم، نگاه کنید به کلمه هایی مانند دارائی، راهنمائی، گاهاً، شوری^۱ و مثلاً جائزه و قبائل و مجری^۲.

۴. آوردن عدد در متن فارسی و رابطه نگارشی آن با معدود برای خودش آیینی دارد که مثلاً عدد از معدود جدا نوشته شود و این که در داخل متن آیا باید عدد را به شکل ریاضی آن آورد یا با حروف نوشت و سرانجام چگونه باید نوشت. شش ماه درست است یا ششماه یا ۶ ماه؟

۵. نشانه ها و پیش واژه هایی مانند می، همی، هیچ، هم، ای، بی و ضمیرهایی مانند این، آن و ربطهایی مانند که و چه و نشانه مفعولی مانند را در نگارش فارسی برای خود آیین ویژه ای دارد که عموماً با جدانویسی همراه است و از سویی نشانه های تر و ترین و حرف اضافه ب در نگارش از نظر اتصال و انفصال قاعده هایی دارد که باید رعایت شود. نمونه می آورم باید نوشت می رود و نه می رود، باید نوشت هیچ گاه و نه هیچگاه، باید نوشت ای کاش و نه ایکاش، باید نوشت بی وجه و نه بیوجه همچنین باید نوشت به طوری که و نه بطوریکه، باید نوشت کتاب را و نه کتابرا و باید نوشت سبکتر و نه سبک تر، نیز باید نوشت من هم و نه منهم، باید نوشت به او و نه باو و نوشت برفت و نه به رفت و

۶. استفاده درست از افعال و وجه وصفی فعل و سپس توجه به ارتباط منطقی اجزای جمله و ترتیب دستوری آن، به گونه ای که زبان شناسان و استادان آیین نگارش توصیه می کنند کمترین هنری است که نویسنده یک متن عادی باید بدان آراسته باشد تا چه رسد به قانون گذار، وانگهی روی آوردن به برخی ترکیبهای نادرست یا سنگین و دل آشوب و دشوار و گاه البته زشت و ناهنجار به یقین در شأن قانون گذار نتواند بود، نمونه را در جای خود خواهیم آورد لیکن در همین جا اشاره می کنم که مجموعه این توصیه ها را مؤلفان آیین نگارش البته امضا کرده اند^۳ اگر هم

۱. ر.ک کاخی، دکتر مرتضی، شیوه نگارش امیرکبیر ۱۳۸۱. یاحقی، دکتر محمدجعفر و دکتر محمدمهدی ناصح، آیین نگارش و ویرایش به نشر، مشهد ۱۳۷۷، نجفی. استاد ابوالحسن غلط ننویسیم مرکز نشر دانشگاهی، تهران ۱۳۷۲، کاظمی، فروغ و آذرمه، سنجری، راهنمای ویرایش، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، تهران ۱۳۷۹ ←

نمی‌کردند آیا ما حق داشتیم و داریم که در برابر چند گونه نویسی بی‌تفاوت باشیم؟ اکنون نوبت آن رسیده است که نمونه‌هایی بیاوریم تا روشن شود که مقنن به هیچ آیینی در قلمرو نگارش ایمان نیاورده است و به هیچ دستوری ولو از نظر صرف یکپارچگی و همسانی در رسم‌الخط، گردن نهاده است. توضیح می‌دهم که نمونه‌ها را به عمد از مجموعه‌های نخستین دوره‌های قانون‌گذاری و مجموعه‌های آخرین سالهای قانون‌گذاری آورده‌ام تا بی‌سامانی نگارش را از آغاز تا انجام نمایانده باشم و طبعاً به مجموعه‌های چاپ روزنامه رسمی استناد کرده‌ام که گفته می‌شود در این روزنامه اصل بر آن است که در متن ارسالی مجلس دست نمی‌برند اگر چه به افزودن واوی باشد و به کاستن الفی. در ضمن نمونه‌ها را با نگاه بر آن شش توصیه نگارشی مرتب کرده‌ام.

۱. باغات^۱، نوشتجات^۲، داینن^۳، شمیرانات^۴، گزارشات^۵، معلولان و معلولین^۶، میادین و میدان‌ها^۷، پیشنهادات^۸، میعانات^۹، خیرین^{۱۰}، نظرات^{۱۱} و داوطلبین^{۱۲}.

۲. وضعیّت حاضر^{۱۳}، قیمت عادلّه^{۱۴}، سنّه آتیه^{۱۵}، ورقه صادره^{۱۶}، مدت معینّه^{۱۷}.

→ و خسروی محمدرضا، آیین نگارش حقوقی، انتشارات نگاه بینه تهران ۱۳۸۳.

۱. قانون تعیین مرجع دعاوی افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷ و نیز ماده (۱۸) قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۳.
۲. قانون محاکمه وزرا ۱۳۰۷.
۳. قانون محاسبات عمومی ۱۳۱۲.
۴. قانون الحاق ۱ تبصره به ماده (۹) قانون انتخابات ۱۳۸۳.
۵. قانون حمایت از معلولان ۱۳۸۳.
۶. همان، عنوان قانون و ماده (۷).
۷. قانون برنامه چهارم توسعه، مصوب ۱۳۸۳ ماده (۱۴).
۸. پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی آسیا و اقیانوسیه ۱۳۸۳ به کرات. و قانون موافقت‌نامه ایران و بوسنی، ماده (۱۲).
۹. قانون بودجه ۱۳۸۴، بند «ت» تبصره «۱۱».
۱۰. آیین‌نامه تشکیل هیئت امانا در مدارس خیرساز، صدر آیین‌نامه مصوب شورای عالی آموزش و پرورش ۱۳۸۳.
۱۱. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۱۱).
۱۲. قانون انتخابات ریاست جمهوری، عنوان فصل دوم، مصوب ۱۳۶۰.
۱۳. قانون راجع به احداث و توسعه معابر ۱۳۱۲.
۱۴. قانون راجع به احداث و توسعه معابر ۱۳۱۲.
۱۵. قانون محاسبات عمومی ۱۳۱۲.
۱۶. قانون سجل احوال ۱۲۰۷.
۱۷. قانون سجل احوال ۱۲۰۷.

مؤسسات مزبوره^۱، راپرت‌های واصله^۲، نوشتجات موجوده^۳، اعلانات واصله^۴، دستگاه مربوطه^۵، کارمزد متعلقه^۶، دادگاه صالحه^۷، آراء صادره^۸، اشیاء و اموال منقوله^۹، مسئولین مربوطه^{۱۰}.
 ۳. دارائی^{۱۱}، فوق‌العاده‌هائی^{۱۲}، صرفه‌جوئی^{۱۳}، هواپیمائی^{۱۴}، کارائی^{۱۵}، جابجایی^{۱۶}، پاسخگوئی^{۱۷}، عشایر^{۱۸}، ذخائر^{۱۹}، آئین‌نامه^{۲۰}، مسئولین^{۲۱}، رئیس و رئیس^{۲۲}، عرفاً، معاً، منضمماً، طوعاً و مجری، عمری، رقبی، سکنی و دعوی (همه در چند ماده نخستین، قانون مدنی).

۱. قانون سجل احوال ۱۲۰۷.
۲. قانون محاکمه وزرا ۱۳۰۷.
۳. قانون محاکمه وزرا ۱۳۰۷.
۴. قانون محاکمه وزرا ۱۳۰۷.
۵. قانون اصلاح قانون بازنشستگی جانبازان ۱۳۸۳.
۶. قانون بودجه ۱۳۸۴ بند «ت» تبصره «۶».
۷. قانون ضوابط ناظر بر فعالیت نشریات دانشگاهی مصوب شورای انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۸۳ و نیز محاکم صالحه و محاکم مزبوره، قانون سجل احوال مواد (۸) و (۹).
۸. قانون وصول مالیات اتومبیل ۱۳۶۰ ماده (۱۰).
۹. قانون مدنی مصوب ۱۴ - ۱۳۰۷ مواد (۱۸) و (۲۶).
۱۰. آیین‌نامه داخلی مجلس ۱۳۶۱ ماده (۴۴).
۱۱. قانون تأسیس صنایع دستی ایران ماده واحده ۱۳۸۳ و بند «ی» ماده (۱۴) قانون نظام جامع رفاه ۱۳۸۳ و انبوهی از امثال و نظایر.
۱۲. قانون مقررات اداری و استخدامی صنایع و معادن ماده (۲) مصوب ۱۳۸۳.
۱۳. قانون الحاق تبصره به ماده (۵۸) قانون برنامه سوم مصوب ۱۳۸۳.
۱۴. قانون استفساریه ماده (۱۲۹) برنامه سوم.
۱۵. قانون حمایت از معلولان.
۱۶. قانون ساختار نظام جامع رفاه ۱۳۸۶.
۱۷. همان ماده (۷).
۱۸. همان مواد (۴) و (۷).
۱۹. همان مواد (۴) و (۷).
۲۰. همان ماده (۶).
۲۱. همان.
۲۲. تصویب‌نامه شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد انتخاب نایب رئیس ۱۳۸۳.

۴. یکبار^۱، هر ۶ ماه^۲، یک ماه^۳، دهسال^۴، یکماه الی ششماه^۵، شش ماه^۶، یکسال^۷، پانزده روز^۸، ۶ ماه^۹، ۲۵ نفر^{۱۰}، هر شش ماه یکبار^{۱۱}، که ملاحظه می‌شود هم بر جدانویسی عدد از معدود و هم بر نگارش ریاضی و حروفی ارقام، نظام یگانه‌ای حاکم نیست.

۵. میشود^{۱۲}، می‌نماید^{۱۳}، هیچگونه^{۱۴}، هیچیک^{۱۵}، در صورتیکه^{۱۶}، کسانیکه^{۱۷}،

۱. قانون سجل احوال برای بی‌ترتیبی و عدم رعایت نگارش عدد همچنین نگاه کنید به سراسر قوانینی که به نحوی متضمن عدد است.
۲. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۳. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۴. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۵. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۶. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۷. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۸. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۹. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۱۰. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۱۱. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۱۲. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۱۸۷)، قانون سجل احوال ماده (۱۳) قانون مجازات عمومی بیشتر مواد، و پروتکل الحاقی به اساسنامه اتحادیه پستی.
۱۳. قانون تعیین مرجع دعاوی افراد و دولت.
۱۴. قانون محاکمه وزرا ماده (۱۰).
۱۵. قانون محاسبات عمومی ۱۳۱۲.
۱۶. قانون انتخابات رئیس جمهور ماده (۳).
۱۷. قانون محاکمه وزرا مواد (۶) و (۹).

بانبارهاییکه^۱، باینطریق^۲، بحیسیکه^۳، آنانرا^۴ بتنهایی^۵، بطریق^۶، باموال^۷، بمحاکم^۸، بتبرئه^۹، بلزوم^{۱۰}، بکدخدا^{۱۱}، بدو سال^{۱۲}، بوسیله^{۱۳}، بدست^{۱۴}، بطور^{۱۵}، بویژه^{۱۶} و جالب است که ترکیب بویژه که قیدی است فراهم آمده از اسم و حرف ب و باید پیوسته نوشته شود در برخی جاها به همین گونه و در بسیاری از ماده‌ها به صورت به ویژه و گسسته از هم نگارش یافته است. همچنین در انفصال و اتصال نشانه‌های تر و ترین نیز از قاعده رایج، تبعیت نشده است چندانکه کمتر و کمتر، سبکتر و سبک‌تر به هر دو گونه دیده می‌شود.

۶. برای ملاحظه پیرشان‌نگاری جمله‌ها و ترکیبها به این چند سطر نگاهی داشته باشید.
الف) «پروژه‌هایی که به اتمام می‌رسند»^{۱۷}

ب) «در جلسه علنی بعدِ مجلس»^{۱۸}.

ج) «تهیه و ابلاغ خانه نمونه شهری و روستائی، متناسب با شاخصهای اقتصادی»^{۱۹}

۱. قانون محاکمه وزرا مواد (۶) و (۹).
۲. قانون انحصار دولتی تریاک و قانون مجازات مرتکبین قاچاق تریاک.
۳. قانون انحصار دولتی تریاک و قانون مجازات مرتکبین قاچاق تریاک.
۴. قانون تأمین نیازمندیهای استخدامی سپاه، ماده واحده ۱۳۸۳ و نیز «آنها» در ماده (۴) قانون راجع به احداث و توسعه معابر ۱۳۱۲.
۵. قانون تعیین مرجع دعاوی افراد و دولت.
۶. قانون تعیین مرجع دعاوی افراد و دولت.
۷. قانون تعیین مرجع دعاوی افراد و دولت.
۸. قانون تعیین مرجع دعاوی افراد و دولت.
۹. قانون محاکمه وزرا.
۱۰. قانون محاکمه وزرا.
۱۱. قانون سجل احوال مصوب ۱۳۰۷.
۱۲. قانون مجازات عمومی، ماده (۲۱۱).
۱۳. قانون اداره صدا و سیما مصوب ۱۳۵۹، ماده (۲).
۱۴. قانون اداره صدا و سیما مصوب ۱۳۵۹، ماده (۲).
۱۵. قانون خط‌مشی صدا و سیما مصوب ۶۱ مواد (۱۷) و (۱۹).
۱۶. قانون خط‌مشی صدا و سیما مصوب ۶۱ مواد (۱۷) و (۱۹).
۱۷. قانون بودجه ۱۳۸۴ بند «ج» تبصره «۲».
۱۸. آیین‌نامه داخلی تبصره ماده (۳).
۱۹. قانون بودجه ۸۴ بند «۱» شق الف تبصره «۶».

(د) تدابیر جبرانی در مواردی که کالای ملی با شرایط غیرمتعارف وارد می‌شود را...^۱.
 (ه) حق برخورداری اتباع زن ایرانی از حمایت‌های دولت.^۲
 (و) امکان تحصیل دانشجویان دختر مسلمان محجبه.^۳
 (ز) سازمان مدیریت موظف است در راستای ایجاد هماهنگی اجرائی، آن دسته از اهداف برنامه چهارم که تحقق آنها مستلزم مشارکت می‌باشد را...^۴.
 (ح) اعتباراتی که صرفه‌جویی می‌نمایند را...^۵.
 ۷. قانون‌گذار همچنین در به‌کار گرفتن افعال یا استخدام وجه وصفی به جای فعل کمتر خود را مراعی و مبادی قاعده نشان داده است، ببینید:
 قرائت می‌گردد،^۶ تصویب نمود و تعیین گردد،^۷ مخفی نمودن!!^۸ و بسیاری نمونه‌های دیگر که برشمردنش را لازم نمی‌بینم و نیز نگاه کنید به این کلمه‌ها و ترکیب‌های نادرست و دور از فصاحت و گاه غریب.
 بر له و بر علیه،^۹ الی یکمن،^{۱۰} در هذالسنه،^{۱۱} وزارتین،^{۱۲} مخارج یک سنه مالی،^{۱۳} رئیس‌جمهور،^{۱۴} {به جای رئیس‌جمهوری}، مطالبات معوق لا وصول بانکها،^{۱۵} هرگونه

۱. قانون برنامه چهارم بند «۹» ماده (۳۳).

۲. منشور حقوق زن مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی بند «۱۲۲».

۳. مصوبه‌ای به همین نام از شورای انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۸۳.

۴. قانون برنامه چهارم ماده (۷۶).

۵. همان، ماده (۱۵۰).

۶. آیین‌نامه داخلی مجلس ماده (۴۷).

۷. ماده واحد قانون تعیین نام مجلس، مصوب تیرماه ۱۳۵۹.

۸. قانون مبارزه با قاچاق انسان ۱۳۸۳.

۹. قانون مجازات مقدمین بر علیه امنیت کشور ۱۳۱۰.

۱۰. قانون انحصار تریاک.

۱۱. همان جا.

۱۲. همان جا.

۱۳. قانون محاسبات عمومی ۱۳۱۲.

۱۴. اصل ۱۱۳ قانون اساسی و تقریباً تمام قوانین عادی.

۱۵. قانون بودجه ۱۳۸۴ بند «ژ» تبصره «۲».

سلايق^۱، بيمه حَرَف^۲، اقشار^۳، پروانه چرای مربوطه^۴، خوار و بار^۵، حق‌الامتيازهاي^۶، تأمين مطمئن امنيت ملي^۷، بسمه‌تعالی^۸ {به جای بسمه‌تعالی} عضویت در فرهنگستان مادام‌العمری است^۹، اساتید^{۱۰} و قانون مقررات^{۱۱}، که خبط و خطا بودن اینهمه را خواننده خود در می‌یابد.

۸. جز نکته‌هایی که در شش بند نخستین برشمردم و آن‌گاه در بند اخیر مثالهایی را در عدم رعایت آنها آوردم، هنوز هم می‌توان بر آشفته‌کاریهای مقنن در سطر سطر قوانین انگشت نهاد و نادرستی یا دور از فصاحت بودن آنها را نشان داد یعنی که تا صبح می‌توان سخن از زلف یار گفت، چندان که اگر بخواهم مجموعه یادداشت‌های خود را تنها از دو مجموعه قانون، به این مقاله منتقل کنم هفتاد من شدن مثنوی را هم باید بر سر غمهای دگر می‌گذاشتم که نمی‌گذارم اما می‌توانم خلاصه کرد که قانون‌گذاران قدیم و جدید هر دو و در کنار آنان دیگر واضعان مقررات و نویسندگان آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها از مجمع تشخیص مصلحت و شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیأت دولت گرفته تا مثلاً شورای عالی آموزش و پرورش و شورای نگهبان و هیأت عمومی دیوان کشور و دست آخر شورای شهر تهران همه و همه در بی‌سروسامان‌نویسی مصوبات خود از مجلس قانون‌گذاری پیروی کرده‌اند یعنی تمام نهادهایی که از آنها یاد کردم پروایی نداشته‌اند که مثلاً هیئت را در کنار هیأت، آیین‌نامه را در آئین‌نامه، اشیای منقول را در کنار اشیاء منقول، شورای ملی را در کنار شورایملی، جزو مالکان را در کنار جزء مالکین، دائن را در کنار داین و جرائم مشهود را در کنار جرایم مشهود بیاورند و کل این قانون‌نویسان و تدوین‌کنندگان آیین‌نامه و

۱. قانون احترام به آزادیهای مشروع ماده (۱).

۲. قانون ساختار جامع رفاه بند «د» ماده (۳) و مواد (۲۸) و (۲۹) قانون نظام پزشکی ۱۳۸۳.

۳. قانون برنامه چهارم، بند «۱» شق الف ماده (۳) و هزارها مورد دیگر.

۴. همان، ماده (۶۹).

۵. موافقت‌نامه ایران و هلند ۱۳۸۳، بند «ز» ماده (۱).

۶. موافقت‌نامه ایران و تونس ۱۳۸۳ ماده (۱۲).

۷. قانون برنامه چهارم، عنوان بخش پنجم.

۸. در بسیاری از صفحات مجموعه‌ها.

۹. اصلاح اساسنامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی مصوب ۱۳۸۳.

۱۰. آیین‌نامه بسیج اساتید، مصوب ۱۳۸۳.

۱۱. قانون مقررات اداری و استخدامی مصوب ۱۳۸۳.

تصویب‌نامه و نظام‌نامه‌ها در به‌کارگیری واژه‌های فرهنگی {بی که ناگزیر باشند} دست خود را باز دیده‌اند و از آوردن واژه‌هایی همچون دوسیه، راپرت، ترانزیت، کنترات، کمپانی، کنترل، سوبسید، کمیسیون، ارگان، شوک، دامپینگ، آژانس و دیپلماتیک، پروا نکرده‌اند. و بگذارید بگویم که اگر در مراجعه به قوانین جدید و قدیم و ردیف کردن نمایه‌ای بلند بالا از خطاهای نگارشی و ویرایشی قانون‌گذار، کمی درنگ می‌کردم، می‌توانستم تمام شاهد مثالها را از یکی دو عنوان قانونی که در همین نیمه بهمن ماه و در حال نوشتن این مقاله به تصویب رسیده است یکجا به نمایش بگذارم و تا بر شما هم روشن گردد که هنوز درهای ولنگاری در ادبیات قانون‌نویسی بر همان پاشنه‌های گذشته می‌چرخد نگاه کنید به این نمونه‌ها که از دو شماره اخیر روزنامه رسمی نقل شده است:

پیشنهادهات، حرمین مطهر، آستان مقدسه، تأمین نماید، بکار می‌روند، مشمول می‌گردند، هیأت وزیران و هیئت دولت، ارائه و ارایه، روشنایی میداین، جایگاه‌ها و دستگاهها، یکبار و شش ماه، ذی‌نفع و ذینفع و ذی‌ربط، باغات زیربنائی، بلیط، ارتقاء منزلت و اعطای پایه، مرتکبین، روستائی و روستائی، دندانپزشکی، نسبت به معرفی آنان اقدام نمایند، اعضاء هیئت علمی، رئیس، رییس، ماهیانه^۱ و شلختگی کار بی آن که به اشاره‌ای نیاز باشد آشکار است. در پایان، نظر به این که از مخاطبان فراخوان همایش خواسته شده است که خرده‌گیریهای خود را با پیشنهادی سازنده همراه کنند، عقیده دارم که در کنار تشکیلات گسترده قوه مقننه، زاویه‌ای را در نظر بگیرند، به نام «اداره ویرایش قوانین» و اگر هم چنین اداره‌ای را دارند، آن را به ویراستاری بیدار و زنده بسپارند تا بسیار ساده و سریع، انبوه واژگان و ترکیبها و عبارتها و جمله‌های بی‌سروسامان و غلط را در نگاهی کارشناسانه سامان بخشد و در همان حال البته پاسدار شأن حقوقی متن هم باشد.

در این صورت است که ویراستار مجلس با واریسی و اظهار عیب کار، فرصت به عیب‌جویی دیگران نخواهد داد که گفت:

بی‌پرده عیبهای خود اظهار می‌کنیم فرصت به عیب‌جویی یاران نمی‌دهیم^۲

۱. ر.ک روزنامه رسمی کشور، شماره‌های ۱۷۷۵۳ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۲ و ۱۷۷۵۴ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۳.

۲. صائب تبریزی.

چگونگی ارزیابی آثار اجرایی قوانین و به کارگیری سیستم بازخورد علیرضا رخشنده‌رو*

مقدمه

بررسی سیستم‌ها، بیانگر آن است که داده، فرایند، ستاده و بازخورد از اجزاء آن‌ها هستند. سیستمی می‌تواند کارآمد، اثربخش و دارای صرفه اقتصادی باشد که با کم‌ترین داده، بیش‌ترین ستاده را فراهم نماید. این امر نیز حادث نمی‌شود، مگر آنکه داده‌ها با معیارهای صحیح و علمی انتخاب شده و ثانیاً، در برقراری فرایند دقت کافی به عمل آید. همچنین باید در طول زمان با استفاده از نظام بازخورد تعبیه شده در هر سیستم، اطلاعات لازم از داده‌ها، شیوه فرایند و ستاده‌ها به دست آید و بر مبنای آن اصلاحات لازم اجرا شود. این عمل آن قدر تکرار می‌شود تا نتیجه مطلوب به دست آید.

قرآن کریم نیز در آیات متعددی به لزوم نگاه به گذشته و عبرت از آن اشاره کرده و مؤمنان را به پندگیری از رفتار و کردار گذشتگان فرا می‌خواند. در آیه ۶۸ سوره نمل آمده است «در زمین بگردید و بنگرید فرجام گنه پیشگان چگونه بوده است؟» و یا در آیه ۹ از سوره روم می‌فرماید: «آیا در زمین نگردیده‌اند تا ببینند فرجام کسانی که پیش از آنان بودند چگونه بوده است؟ آن‌ها بس نیرومندتر از ایشان بودند و زمین را زیر و رو کردند و بیش از آنچه آن‌ها آبادش کردند آن را آباد ساختند و پیامبرانشان دلایل آشکار برایشان آوردند. بنابراین خداوند بر آن نبود که بر ایشان ستم کند لیکن خودشان بر خود ستم می‌کردند.»

* مدرس و مشاور رئیس قوه قضائیه.

استفاده از آنچه در گذشته رخ داده به عنوان چراغ راه آینده در علم مدیریت نیز تعریف شده و به عنوان سیستم بازخورد شناخته شده است. این روش سبب می‌شود تا کاستی‌ها و نقاط قوت شناسایی و بر اساس نتایج حاصل، اصلاحات لازم انجام شود. سیستم بازخورد باید از آن‌چنان توانایی برخوردار باشد، تا داده‌ها، فرایندها و ستاده‌ها را از لحاظ کمی و کیفی ارزیابی کند و با توجه به شاخص‌ها و معیارها نقاط ضعف و قوت هر یک را همراه با تجزیه و تحلیل، مشخص و به مجریان گزارش کند. مجریان نیز به نوبه خود با تقویت نقاط قوت و برطرف کردن مشکلاتی که منجر به نقاط ضعف شده نسبت به اصلاح هر یک از اجزا سیستم اقدام می‌کنند.

قانون‌گذاری هم از قاعده فوق مستثنا نیست؛ سیستمی است که داده آن اطلاعات حاصل از نیازهای جامعه است که به صورت طرح یا لایحه به مجلس ارائه می‌شود. بررسی موضوع در کمیسیون‌های تخصصی و در نهایت در صحن علنی مجلس می‌تواند به فرایند قانون‌گذاری منجر شود. و سپس انتشار و اجرای قانون می‌تواند ستاده سیستم یا، کل مجموعه قانون‌گذاری، باشد. استفاده‌کنندگان از قوانین مصوب، که نتایج و آثار حاصل از تصویب قانون را درک می‌کنند، همانند جزئی از نظام بازخورد این سیستم عمل می‌کنند. آنان می‌دانند که قوانین مصوب چه تأثیری در زندگی روزمره آنان داشته و آیا قوانین به اهدافی که به دلیل آن تصویب شده‌اند دست یافته‌اند یا خیر؟ استفاده‌کنندگان از قوانین می‌توانند، ناظرین بر اجرای قانون مانند دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، قضات، هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین یا مردم، اعم از سرمایه‌گذاران، مالیات‌دهندگان، کارگران، معلمان، دانشجویان و سایر اقشار یا مجریان باشند. تمامی مراجع فوق به نحوی از انحا از قوانین استفاده می‌کنند یا آن‌ها را با آنچه اجرا می‌شود، تطبیق می‌دهند. هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین، آیین‌نامه‌های اجرایی یا مصوبات دولت را که در اجرای اصل ۱۳۸ قانون اساسی و یا اصول دیگر به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد - با قوانین تطبیق می‌دهد. این مراجع در عمل به ضعف‌ها و قوت‌های قانون پی می‌برند و می‌توانند مرجع بازخورد قوانین شوند.

مبحث اول. ارزیابی آثار اجرای قوانین

به موجب اصل ۷۴ قانون اساسی لوایح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است. وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات و

نهادهای عمومی غیردولتی، برای کسب مجوزهای لازم و اعمال حاکمیت و خدمت هرچه بیش تر به مردم، به تهیه لوایح پیشنهادی اقدام می کنند. این پیشنهادات در کمیسیون های مختلف دولت مطرح و پس از تأیید به تصویب هیئت وزیران می رسد تا برای تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. همچنین نمایندگان مجلس به ترتیبی که در اصل ۷۴ معین شده، می توانند برای تأمین نیازهای مردم با رعایت اصل ۷۵ به ارائه طرح های قانونی به مجلس اقدام کنند. پس از تصویب لوایح و طرح ها در مجلس و اظهار نظر شورای نگهبان قانون اساسی، مصوبات مجلس برای اجرا، ابلاغ می شود. اما در اجرا مشخص می شود که آیا قانون توانسته نیت پایه گذاران آن را تحقق بخشد و یا آنکه بنا به دلایل مختلف، قانون مورد نظر، نیاز به اصلاحات و الحاقات دارد.

در صورتی که ارزیابی کنندگان قوانین، اصول و سیاست های علمی و صحیحی را در ارزیابی به کار گرفته و نتایج حاصل از ارزیابی را طبق قواعد و پایه های محکمی به مراجع و مبادی ذی ربط اعلام کنند آنگاه می توان امیدوار بود که سیستم بازخورد کارآمدی برقرار شده که نه تنها بر مبنای آن اصلاحات منطقی و قابل قبولی در قوانین صورت می گیرد، بلکه اصول و ضوابط مشخصی برای قانون گذاری به دست خواهد آمد که در تصویب قوانین آتی می تواند مؤثر باشد. ارزیابی کنندگان آثار قوانین می توانند به این شرح باشند:

۱. مجریان

مجریان اولین مراجعی هستند که آثار و پیامدهای قوانین را درمی یابند. آثار اجرایی ناشی از تصویب یک قانون از کنش ها و واکنش های مخاطبان آن — که اشخاص حقیقی و یا حقوقی هستند — نزد مجریان کاملاً مشخص می شود. علاوه بر این مجریان باید با برقراری شیوه های علمی به پژوهش پیرامون آثار مثبت و منفی اجرای قانون پرداخته و اطلاعات جامع و مانعی جمع آوری کنند. تجزیه و تحلیل اطلاعات به دست آمده می تواند مجریان را به نتیجه قطعی یعنی شناخت نقاط ضعف و قوت قانون، رهنمون سازد. دستاوردهای حاصل از به کارگیری روش های علمی تحقیق پیرامون آثار اجرایی قانون می تواند بازخورد سیستم قانون گذاری در کشور شود. این امر منوط به آن است که دستگاه های مجری مکلف شوند که بر مبنای اصولی مدون و از پیش طراحی شده به تحقیق پیرامون آثار تبعی ناشی از اجرای قانون بپردازند و نتایج حاصل را سیستماتیک به مراجع استفاده کننده از بازخوردها تحویل دهند. شیوه ای که تاکنون کم تر به آن پرداخته شده و تحقیقات پیرامون ارزیابی آثار اجرایی قانون، جایگاهی رسمی در دستگاه های مجری ندارد.

برای مثال اطلاعات ذیل درباره قوانین مربوط به صادرات — که یکی از اصلی‌ترین شریان‌های اقتصاد کشور است — وجود دارد.

— کلمه «صادرات» ۳۳۲ بار در قانون درج شده که ۱۲۰ مورد آن مربوط به قوانین بعد از انقلاب اسلامی ایران، تا تاریخ مهر ماه ۱۳۸۳ است.

— ابتدا قانون مقررات صادرات و واردات در سال‌های ۱۳۶۴ و ۱۳۶۵ به صورت سالیانه در تاریخ‌های ۶۴/۲/۱۷ و ۶۵/۱۲/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این امر به مفهوم بی‌ثباتی در قوانین صادراتی است که باید از باثبات‌ترین قوانین اقتصادی باشد. همانگونه که ملاحظه می‌شود در یک سال دو قانون صادرات و واردات به تصویب رسیده است.

— اولین قانون مقررات صادرات و واردات در ۱۳۶۶/۴/۱۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و در تاریخ‌های ۶۷/۲/۱۱ و ۶۸/۶/۱۵ یک ماده و یک تبصره به آن الحاق شده است.

— دومین قانون مقررات صادرات و واردات که اولی را لغو کرده در تاریخ ۷۲/۷/۴ به تصویب مجلس رسیده است.

— پس از آن سیاست‌های صادرات و واردات در قوانین سالیانه بودجه، قوانین برنامه پنج‌ساله، قانون بخش تعاون، قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبرزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۷۴/۶/۱۴، قانون رفع محدودیت صادرات تولیدات کشاورزی و دامی مصوب ۷۷/۷/۸ و... تعیین شده است. تعدادی از این سیاست‌ها که در قوانین یک‌ساله درج شده بسیار اساسی و مهم است. در تبصره ۵۷ قانون بودجه سال ۱۳۷۳ آمده است: وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است به منظور بهبود کیفیت حمایت و تشویق صادرات محصولات کارخانجات صنایع تبدیلی کشاورزی، یک درصد از فروش سال ۷۳ محصولات این قبیل کارخانجات در داخل کشور را اخذ و به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه واریز و صددرصد آن زیر نظر کمیته‌ای صرف تکمیل تجهیزات صادراتی کشور از قبیل ماشین‌آلات بسته‌بندی، صنایع تبدیلی و ... تکمیل مخارج بازاریابی و افزایش کیفیت می‌شود. وجوهی که از محل این تبصره در اختیار واحدهای تولیدی صادراتی قرار می‌گیرد مشمول هیچ‌گونه عوارض و مالیاتی نخواهد بود.

آیا سیاست‌های صادرات و واردات مندرج در قوانین، ارزیابی شده؟ آیا هیچ شیوه‌ای برای ارزیابی آثار اجرایی قوانین مذکور و انعکاس نتایج آن به مرجع خاصی که به عنوان بازخورد از آن استفاده شود برقرار شده است؟ آیا سیاست‌های متخذه سبب افزایش کیفیت و کمیت کالاهای صادراتی شده است؟

اگر هر یک از دستگاه‌های قوه مجریه که مجری و متولی قانون می‌شوند، مکلف می‌شدند که مطابق استانداردهای از پیش تعریف شده، نسبت به ارزیابی آثار اجرایی قوانین اقدام و نتایج حاصل را به صورت رسمی در اختیار مرجع بهره‌برداری قرار دهند، مسلماً قوانینی که ریشه در اقتصاد، ارز، پول و سرنوشت مردم دارد به صورت یک‌ساله به تصویب نمی‌رسیدند و اصلاحات بیش از حد بر آن‌ها تحمیل نمی‌شد.

۲. ناظرین قوه قضائیه

ناظرین قوه قضائیه، با توجه به شرح وظایف خود می‌توانند در ارزیابی و تعیین نقاط ضعف و قوت قوانین نقش مؤثری داشته باشند. اگر نتایج فعالیت ناظرین به شکل مدون جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تجزیه و تحلیل شود و در اختیار مراجع ذی‌ربط قرار گیرد، می‌توانند منبع خوبی برای اصلاح نواقص و برطرف کردن کاستی‌های قوانین باشد. دیوان عالی کشور از طریق صدور رأی وحدت رویه و محاکم از طریق صدور آرای بدوی و تجدیدنظر می‌توانند ارزیابی‌کنندگان منصف و مؤثری در اجرای قوانین باشند، مشروط بر آنکه یافته‌های خود را طبق ضوابط خاصی جمع‌آوری کرده، در اختیار مراجع استفاده‌کننده از بازخوردها بگذارند.

طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد.» همچنین بر اساس قسمتی از ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ «... دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات قوانین و یا خارج از حدود اختیارت قوه مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید و ... حکم ابطال آن صادر می‌شود.» برای انجام وظایف محوله به شرح فوق، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ناگزیر است، ابتدا قوانین را تفسیر و حکم قانون را مشخص کند و سپس مصوبه دولت را با آنچه که از قانون — توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری — برداشت شده تطبیق دهد و دلیل مخالفت یا تطبیق تصویب‌نامه‌ها و یا آیین‌نامه‌های دولتی با قانون اعلام شود. بنابراین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌تواند مرجع شایسته‌ای برای اعلام ضعف و یا قوت قوانین و کارایی آن‌ها در جامعه باشد. از آرای صادر شده هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که ماهیتی استخدامی دارند،

می‌توان به این مورد اشاره کرد؛ سازمان بازرسی کل کشور (شاکی) از نظریه مسئولین سازمان امور اداری و استخدامی وقت، درباره پرداخت فوق‌العاده جذب و نگهداری به مستخدمین شرکت‌های دولتی، شکایت کرده بود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر خلاف نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان امور اداری و استخدامی سابق) طبق ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، رأی بر بطلان نظریه ارائه شده سازمان مذکور صادر کرد. آیا قانون‌گذار همین نظر مندرج در رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را مدنظر داشته یا هدف از تصویب قانون همان نظریه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بوده است؟ یکی از روش‌های اخذ نظر قانون‌گذار کسب استفساریه است؛ اما در صورتی که هیچ‌یک از مدعیان حاضر به کسب استفساریه نشوند چه راهکاری برای انعکاس این نظریات بالارزش به عنوان بازخورد اجرای قوانین وجود دارد؟ اگر دیوان عدالت اداری مکلف باشد نظرات منعکس شده در آرای هیئت عمومی موضوع ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری را اعم از اینکه ناشی از قسمت اول ماده مذکور (خلاف شرع بودن مصوبه دولت) یا قسمت اخیر آن (خلاف قانون بودن مصوبه) باشد را در مقاطع، مثلاً، سه‌ماهه جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تجزیه و تحلیل کرده و نظر نهایی را برای استفاده قانون‌گذار از آثار اجرایی و کاستی‌ها و قوت‌های قانون به مرجع مشخصی اعلام دارد؛ آنگاه می‌توان انتظار داشت که عملکرد دیوان عدالت اداری علاوه بر آثار اجرایی، به عنوان بازخورد اجرای قوانین نیز مورد استفاده قرار گیرد.

برای روشن شدن موضوع، ورود به جزئیات می‌تواند مؤثر باشد. در ماده (۱) قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷ آمده است: «به‌منظور جذب و نگهداری نیروی انسانی به مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی که در نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی انجام وظیفه می‌کنند، فوق‌العاده به عنوان جذب و نگهداری قابل پرداخت است.» طبق ماده مذکور که قبل از تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰ به تصویب رسیده مشمولان دریافت فوق‌العاده جذب و نگهداری، مستخدمین قانون استخدام کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی قید شده‌اند. از طرف دیگر آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور پنج سال پس از قانون جذب نیروی انسانی به نقاط محروم و دورافتاده و مناطق جنگی مصوب ۱۳۶۷ و بعد از آن، که قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت به تصویب رسیده (۱۳۷۰)، در مورخه ۷۳/۵/۳۰ به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. در ماده (۱) آیین‌نامه آمده است: «فوق‌العاده جذب و نگهداری به مستخدمان رسمی یا ثابت و عناوین مشابه مؤسسات مشمول قانون استخدامی کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی...»

پرداخت می‌شود.» اولاً، در قانون، مستخدمان طرف خطاب قرار گرفته‌اند اما در آیین‌نامه، از دستگاه‌ها نام برده شده است. و ثانیاً بدون توجه به اینکه در فاصله تصویب قانون و آیین‌نامه اجرایی، قانونی به تصویب رسیده (قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت) که به موجب آن همه شرکت‌های دولتی دارای مقررات خاص استخدامی نیز مشمول قانون مذکور شده‌اند، باز هم تصریح شده که مشمولان قانون دستگاه‌هایی هستند که شامل قانون استخدامی کشوری و مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی (که قانونی خاص است و قبل از تصویب ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت برای شرکت‌های دولتی لازم‌الاجرا بوده است) می‌باشند. همین امر مسئولین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را بر آن داشته تا این فوق‌العاده را شامل کارکنان شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران ندانند، اما پس از طرح شکایت در دیوان عدالت اداری و رأی هیئت عمومی مشخص شد که قانون‌گذار موافق پرداخت فوق‌العاده به این کارکنان بوده است به صورتی که در قسمتی از رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری موضوع دادنامه شماره ۱۲۸ مورخ ۸۱/۴/۱۶ آمده است: «نظر به صراحت ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰ ... و عنایت به حکم مقرر در ماده (۱) قانون جذب نیروی انسانی... مصوب ۱۳۶۷ مبنی بر جواز پرداخت فوق‌العاده جذب به مستخدمین مشمول قانون استخدام کشوری و مستخدمین شرکت‌های دولتی شاغل در نقاط محروم دورافتاده و مناطق جنگی و اینکه راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در زمره شرکت‌های دولتی قرار دارد و مستخدمین آن شرکت مشمول عموم و اطلاق مادتين فوق‌الذکر هستند، مفاد بخش‌نامه مورد اعتراض مشعر بر عدم قابلیت اجرای قانون جذب ... درباره مستخدمین شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به لحاظ تبعیت از مقررات استخدامی خاص مغایر هدف و حکم مقنن در باب لزوم ایجاد تناسب و هماهنگی در نحوه پرداخت حقوق مستخدمین دولت و خارج از حدود اختیارات قانونی سازمان ... تشخیص داده می‌شود.» این مسئله اکنون مورد ایراد قضات نیز واقع شده و آن‌ها هم به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری اقدام کرده‌اند. این شکایت مبنی بر این است که آیا قانون جذب ... شامل آنان که دارای مقررات خاصی برای فوق‌العاده نقاط محروم هستند می‌شود یا خیر؟ موضوع در دو شعبه دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفته و دو نظر متفاوت صادر گردیده است. بنابراین اگر نظرات مراجع رسمی در این رابطه به صورت جمع‌بندی و تجزیه و تحلیل شده به مرجع مشخصی اعلام و بازخورد شناخته شود، از طرح بسیاری از موضوعات در مراجع متعدد نظیر دیوان عدالت اداری، بازرسی کل کشور، محاکم دادگستری، دیوان محاسبات کشور، کمیسیون‌های مجلس شورای

اسلامی و... جلوگیری و این مسئله سبب صرفه‌جویی فراوان در وقت و هزینه می‌شود. علت صدور رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح فوق، به دلیل شکایت سازمان بازرسی کل کشور – که یکی دیگر از سازمان‌های نظارتی زیر نظر قوه قضائیه می‌باشد – از معاون امور اقتصادی و زیربنایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بوده است، که بیانگر لزوم ارتباط تنگاتنگ بین ارگان‌های نظارتی دو قوه با یکدیگر است. تعامل بیشتر میان آن‌ها به صرفه‌جویی در وقت، کاهش هزینه و همچنین جلوگیری از تبعات ناشی از برخورد بین دستگاه‌های مختلف نظام منجر می‌شود.

۳. ناظرین و مراجع وابسته به قوه مقننه

نمایندگان، کمیسیون اصل نود و کمیسیون‌های تخصصی مجلس و دیوان محاسبات کشور هریک بنا به وظایف قانونی خود بر عملکرد واحدهای سازمانی نظارت کرده و فعالیت آن‌ها را با قوانین تطبیق می‌دهند. نتیجه اظهار نظر نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس به صورت گزارش در مجلس قرائت می‌شود. در تطبیق عملکرد دستگاه‌ها با قوانین آن‌ها ناگزیرند برداشت خود را از قوانین بیان کرده و سپس با فعالیت واحد سازمانی مدنظر تطبیق دهند. ممکن است آنچه برداشت مراجع نظارتی از قانون است با آنچه فهم از قانون توسط مسئولین دستگاه اجرایی است و ملاک اجرا قرار گرفته، متفاوت باشد؛ که در این صورت نتایج اعلام شده کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس اثربخش نخواهد بود چرا که مجریان بر مبنای فهم خود از قانون عمل کرده‌اند. همچنین دیوان محاسبات کشور بر اساس درک حساب‌رسان، دادستان، دادیاران و مستشاران از قوانین و مقررات به صدور دادخواست اقدام می‌نماید و در هیئت‌های مستشاری رأی صادر می‌شود. درحالی‌که، مجریان نظر دیگری نسبت به مستندات ارائه شده در آرای صادره از سوی هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور، دارند و عمل خود را منطبق با قانون می‌دانند و وفق قانون به محکمه تجدیدنظر و یا محاکم دادگستری شکایت می‌کنند. این امر سبب بسیاری از سوء برداشت‌ها، برخوردهای بین مسئولین، تضعیف مدیریت‌ها و ناظرین و صرف وقت و هزینه می‌شود که با برقراری سیستم بازخورد قابل حل است. اگر هریک از مراجع موصوف برداشت خود از قانون را به مرجع صالحی که در قوانین مشخص است ارائه داده و در سیستم بازخورد قوانین با دقت نظر بررسی شده و نظرات ابرازی در قوانین اعمال شود، می‌توان امیدوار بود که به حول و قوه الهی بسیاری از زیان‌های شمرده شده برطرف شود. هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین را می‌توان به عنوان یکی از ناظرین قوه

مقننه به حساب آورد. تبصره ۵ قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی، چنین می‌گوید: «رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی و اعلام نظر مقدماتی نسبت به تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران و کمیسیون‌های مربوط می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره (بدون ردیف سازمانی) به عنوان عضو هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین استفاده کند. نظرات و آرای هیئت مزبور جنبه مشورتی دارد و اتخاذ تصمیم نهایی با رئیس مجلس است.» این هیئت کار خود را از زمانی آغاز کرد که به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی (مصوب شورای بازنگری قانون مذکور) وظیفه تطبیق مصوبات دولت با قوانین برعهده رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. این هیئت تمامی مصوبات دولت را با قانون تطبیق می‌دهد و نظر مشورتی خود را تقدیم رئیس مجلس شورای اسلامی می‌کند. هیئت برای انجام وظایف خود ناگزیر است ابتدا حکم و موضوع قانون را دریابد و سپس به بررسی مصوبات دولت پرداخته و در آخرین مرحله تطبیق را انجام دهد. بنابراین در ۱۷ سال فعالیت هیئت، بانکی از اطلاعات مربوط به، اصول حاکم بر قانون‌نویسی در کشور، نقاط ضعف و قوت قوانین و مشکلات ناشی از اجرای قوانین، به دست آمده که در صورت طبقه‌بندی، تجزیه، تحلیل و انتشار، می‌تواند بازخورد بسیار خوبی برای مراجع قانون‌گذاری و استفاده‌کنندگان از قوانین محسوب شود. برای نمونه می‌توان به یکی از موارد تطبیق داده شده اشاره کرد که مشکلات ناشی از قانون و مصوبات دولت را مشخص می‌سازد.

طبق ماده (۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۸۱/۱۰/۲۲ «حقوق گمرکی، مالیات، حق ثبت سفارش کالا، انواع عوارض و سایر وجوه دریافتی از کالاهای وارداتی تجمیع گردیده و معادل چهاردرصد ارزش گمرکی کالاها تعیین می‌شود. به مجموع این دریافتی و سود بازرگانی که طبق قوانین مربوط توسط هیئت وزیران تعیین می‌شود حقوق ورودی اطلاق می‌گردد». بنابراین حقوق ورودی که عبارت است از چهاردرصد ارزش گمرکی کالاها به علاوه سود بازرگانی را که دولت تعیین می‌کند. از طرف دیگر به موجب ماده (۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت از پرداخت مالیات (اعم از مستقیم یا غیرمستقیم) و

حقوق ورودی علاوه بر آنچه که در قوانین مربوط تصویب شده است، برای اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون طی سال‌های برنامه ممنوع می‌باشد.» در بررسی برخی مصوبات دولت ملاحظه شده که دولت به استناد اختیار خود ناشی از ماده (۲) قانون موسوم به تجمیع عوارض (قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۸۱/۱۰/۲۲) نسبت به تعیین حقوق ورودی کالایی اقدام کرده است، اما از طرف دیگر تعیین حقوق ورودی برای کالای ورودی ممکن است به منزله تخفیف یا ترجیح و یا معافیت (دولت می‌تواند با تعیین سود بازرگانی به میزان صفر حقوق ورودی را به حداقل یعنی چهاردرصد ارزش گمرکی کالا تعیین نماید) برای عده‌ای — اعم از دولتی یا خصوصی — تلقی شود که در این صورت مخالف قانون است. در حقیقت با این برداشت از قانون، دولت نمی‌تواند از اختیار خود ناشی از ماده (۲) قانون مذکور استفاده کند. و دولت نیز مدعی است که با استفاده از اختیارات ناشی از قانون به تعیین حقوق ورودی اقدام می‌کند که تعارضی با ماده (۴) قانون برنامه چهارم ندارد. چگونه می‌توان این اختلاف برداشت‌های ناشی از احکام و موضوعات متعدد وابسته به یکدیگر را به حداقل رساند؟ مسلماً، هرگاه نتیجه این دستاوردها جمع‌آوری، طبقه‌بندی و تجزیه و تحلیل شود و به عنوان بازخورد به مرجع خاصی که به موجب قانون تعیین می‌شود، تحویل داده شود، می‌توان اطمینان حاصل کرد که در زمان و هزینه صرفه‌جویی شده و نیت قانون‌گذار در اسرع وقت و با رعایت عدالت اجرا می‌شود.

مبحث دوم. مشکلات پیش‌روی مجریان

در برخی موارد، قوانین و مقررات به صورتی طرح و تصویب می‌شوند، که مجریان را در اجرا با مشکل مواجه می‌کنند. گرچه قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران با توجه به نظارت شورای نگهبان، منطبق با قانون اساسی و شرع مقدس اسلام است، اما به دلیل برخی ضعف‌ها که در ذیل به تعدادی از آن‌ها اشاره می‌شود، اجرای آن‌ها، مشکلاتی را برای مجریان و ناظرین به‌وجود می‌آورد که در صورت برقراری سیستم بازخورد می‌توان نسبت به برطرف کردن مشکلات اقدام کرد.

۱. لزوم انجام تحقیقات علمی برای شناخت کمبودها و تشخیص قانون مناسب

کلیت حقوق، از اوصاف آن است. فرض بر این است که قانون برای شخص معین و یا اجتماعی

خاص وضع نمی‌شود. قانون، برای تنظیم روابط اجتماعی به تصویب می‌رسد، لذا بایستی در تصویب آن به تمامی جنبه‌های اجرایی توجه کامل شود. پژوهش علمی راهی برای دانستن یا زبان مشترکی برای تحقیق است و از مؤثرترین راه‌های ایجاد زبان مشترک انتخاب روش فهمیدن است. لذا کسانی که به دنبال وضع قانون هستند ابتدا باید از راه تحقیق و پژوهش نیازها را به درستی دریابند و آثار راهکارهای پیشنهادی برای غلبه بر مشکل و نیازها را شناسایی کنند. در این صورت اطمینان نسبی حاصل می‌شود که راه صحیحی انتخاب شده و با تصویب قانونی که راه تحقیق و پژوهش را پیموده، مشکلات اجرایی حل می‌شود. انتظار کارآمدی از قانونی که پیش‌نویس آن بدون تحقیق جامع و مانع تهیه شده، بیهوده است. راهکارها نیز باید با تحقیق علمی مشخص شوند و در جوامع آماری نقد علمی شوند، نه آنکه به راه‌حل‌ها و احکام لازم با طرق سنتی و ساده نگریسته شود و بر اساس آن پیش‌نویس قانون تهیه شود. بنابراین، یکی از راهکارهای اساسی آن است که، برای تهیه پیش‌نویس قانون، ضابطه و استانداردهای مصوب و مشخصی مبتنی بر اصول علمی و حقوقی به تصویب برسد و حتی شرایط پیشنهاددهندگان نیز تعیین شود. آن‌ها باید ملزم شوند که با رعایت استانداردها — که انجام پژوهش‌های علمی درباره مشکلات و راهکارهاست — پیشنهاد ارائه دهند.

۲. لزوم اجرای آزمایشی بسیاری از قوانین

یکی از راهکارهای شناخت مشکلات اجرایی قوانین، اجرای موقت آن‌هاست. در این صورت مجریان و ناظرین می‌توانند در مدت لازم‌الاجرا بودن قانون به نقاط ضعف و قوت آن پی برده نتایج را در اصلاحیه اعمال کنند. در مدت اجرای قانون نتایج حاصل از عملکرد سیستم‌های بازخورد نیز جمع‌آوری می‌شود و می‌تواند مانند منبع اظهار نظر کارایی قانون و آثار اجرایی آن، به کار گرفته شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حداقل دو راهکار برای اجرای موقت قوانین پیش‌بینی شده است. اولین راهکار مصوبه مجلس شورای اسلامی است که مدت اجرا را در قانون مشخص می‌کند و دومین راهکار تصویب قوانین توسط کمیسیون‌ها است که در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی، قوانین در مدتی که مجلس معین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شوند. اگر مقرر شود قوانینی که پایه‌های اقتصادی، امور اداری و مالی و آیین‌های دادرسی را می‌سازند به صورت آزمایشی به اجرا در آیند؛ این فرصت ایجاد خواهد شد که تمامی دست‌اندرکاران بررسی قوانین از آثار اجرایی، ضعف‌ها و قوت‌های قوانین در مدت اجرای آزمایشی آگاه شده و نتایج حاصل از یافته‌های خود را برای اصلاح اساسی و بهینه قانون به کار گیرند.

۳. لزوم پایبندی به اصول حقوقی در بررسی و تصویب قوانین

اکنون لوایح و یا طرح‌های قانونی در کمیسیون‌های تخصصی و فرعی بررسی می‌شوند و پس از کسب نظر کارشناسان و متخصصان، کلیات مصوبه کمیسیون اصلی به عنوان شور اول در مجلس مطرح می‌شود. در صورت تصویب کلیات طرح یا لایحه، مصوبه برای انجام مراحل تخصصی‌تر و شور دوم به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌شود. در این مرحله نیز موضوع با حضور کارشناسان ارزیابی و بررسی می‌شود و با در نظر گرفتن جنبه‌های اجرایی مواد مصوبه به تصویب می‌رسد و برای تصویب نهایی به مجلس تقدیم می‌شود. آنچه در این مراحل مغفول واقع می‌شود اصول حقوقی و لزوم حفظ کلیات طرح یا لایحه است. هر نوع پیشنهادی که — حتی به ظاهر — بتواند در اجرای سهل‌تر و فنی‌تر کمک کند قابل طرح است، بدون اینکه آثار حقوقی این پیشنهادها بر طرح یا لایحه اولیه مدنظر قرار گیرد. بنابراین، در مرحله تصویب طرح یا لایحه هم باید ضوابط مشخصی از جنبه‌های مختلف حقوقی، فنی و مالی تبیین شود و هم مجلس مکلف باشد تا لوایح و طرح‌ها را با ضوابط مشخص و معینی بررسی کند.

مبحث سوم. نتیجه‌گیری

بررسی قوانین مصوب قبل و پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران، بیانگر آن است که به‌طور کلی ۷۹۶ قانون اصلاحی به تصویب رسیده که سهم هریک از مجالس (قبل و بعد از انقلاب) به صورت مساوی تقسیم شده و هریک از این مجالس ۳۹۸ بار قانون اصلاحی به تصویب رسانده‌اند. تعداد قوانین اصلاح شده اعم از اصلاح کلی و یا اصلاح ماده‌ای در مدت یک‌صد سال قانون‌گذاری ۱۱۸۷ مورد بوده که ۵۱۸ مورد مربوط به بعد از انقلاب و ۶۶۹ مورد مربوط به قبل از انقلاب بوده است. در مدت قانون‌گذاری، در کشور، ۴۹۳ مورد الحاقی به تصویب رسیده که ۲۴۹ مورد مربوط به بعد از انقلاب اسلامی ایران است. با در نظر گرفتن موارد اصلاح و الحاق، در مدت یک‌صد سال قانون‌گذاری در ایران، قوانین مصوب در ۱۶۸۰ مورد اصلاح شده و یا الحاقی داشته‌اند که سهم مجلس بعد از انقلاب اسلامی ۷۶۷ مورد و پیش از انقلاب ۹۱۳ مورد بوده است. محاسبات نشان می‌دهد که بعد از انقلاب اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی، سالیانه به طور متوسط ۳۸ مورد مصوبه اصلاحی و یا الحاقی به قوانین داشته است و این امر درباره پیش از انقلاب سالیانه به طور متوسط ۱۳ مورد بوده است. این امر بیانگر آن است که قوانین بعد از انقلاب طول عمر کم‌تری داشته‌اند و سالیانه به طور متوسط ۳۸ بار دستخوش تغییر می‌شوند. تصویب مواد اصلاحی و الحاقی سبب

می‌شود که مجریان و ناظرین نتوانند به اهداف از پیش تعیین شده خود دست یابند، به خصوص اگر این اصلاحات و الحاقات مربوط به قوانین بنیادین کشور باشد. جدول ذیل برخی از موارد اصلاح و الحاق را نشان می‌دهد.

جدول ۱. تعداد اصلاحات و الحاقات مصوب مجلس نسبت به چند موضوع قانون

عنوان کلی قانون	تعداد اصلاحی	تعداد الحاقی	تعداد تفسیر
قانون انتخابات مجلس مصوب ۶۲	۱۰	۱	۲
قانون انتخابات مجلس مصوب ۷۸	۲	۱	۱
قانون نظام هماهنگ پرداخت مصوب ۷۰	۳	۳	۲
قانون استخدام مصوب ۴۵	۷	۳	-
قانون مطبوعات مصوب ۶۴	۲	۲	۲
قانون مالیات مصوب ۴۵ (اصلاحی بعد از انقلاب)	۶	—	—
قانون مالیات مصوب ۴۵ (اصلاحی قبل از انقلاب)	۷	۱۱	—
قانون مالیات مصوب ۶۶	۸	۲	۳

یکی از دلایلی که مجلس شورای اسلامی ناگزیر از اصلاح و یا الحاق موادی به قانون شده است مشکلات اجرایی و عدم دستیابی کامل به اهداف بوده است. اصلاحات قانونی تبعاتی دارد که کم‌ترین آن‌ها طولانی‌تر کردن زمان رسیدن به اهداف و افزایش هزینه اجراست. تبعیض در جامعه می‌تواند یکی از آثار اصلاحات در قوانین باشد. تبعیض در جامعه امروزی بین دریافتی بازنشستگان و کمی فاصله بین دریافتی شاغلین با مدارک تحصیلی مختلف و شغل‌های متفاوت همگی ناشی از اصلاحات بیش از حد قوانین استخدامی و بازنشستگی است.

برای استفاده بهینه از سیستم‌های بازخورد قوانین، و برای ارزیابی صحیح و به موقع از آثار اجرایی و اصلاح هدفمند آن‌ها، تمامی مجریان، نظارت بر عملکرد و مراجعی که به نحوی از انحا با قوانین سروکار دارند، باید مکلف شوند که طبق ضابطه و استاندارد معین و در زمان مشخص، مشغول جمع‌آوری، طبقه‌بندی، تجزیه و تحلیل یافته‌های خود درباره آثار اجرایی قوانین شوند. مرجع مشخصی نیز در ریاست جمهوری موظف به جمع‌آوری نتایج حاصل از کار شود و با استفاده از روش‌های علمی، تحقیقی و پژوهشی به تجزیه و تحلیل بررسی‌ها پرداخته بر مبنای اصول و ضوابط مشخص و با استفاده از نتایج حاصل از سیستم بازخورد، پیشنهادات اصلاحی ارائه دهد.

مسلماً، خداوند کسانی را که در راه او گام برمی‌دارند هدایت و راهنمایی خواهد کرد.

منابع و مأخذ

- الماسی، نجادعلی. *تعارض قوانین*، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۸.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد. *تصمیم‌گیری در مدیریت/اجرایی*، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۱.
- کاتوزیان، ناصر. *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۲.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *لوح فشرده حافظه قوانین (لوح حق)*.
- مصباح‌یزدی، محمدتقی. *نظریه سیاسی/اسلام*، سلسله سخنرانی‌های قبل از خطبه‌های نماز جمعه تهران، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸.
- واحدی، قدرت‌الله. *مقدمه علم حقوق*، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۶.
- یارول مان هایم و ریچارد ریچ. *روش‌های تحقیق در علوم سیاسی، تحلیل تجربی*، مترجم لیلا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۷.

نارسایی‌های قوانین جزایی و تأثیر آن بر آرای کیفری

شهرام محمدزاده*

همان‌طور که می‌دانیم قانون منبع اصلی حقوق در کشور ما است و طبق اصل یکصد و شصت و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آرای دادگاه‌ها باید مستند به مواد قانون باشد و قوانین موضوعه نقش مهمی در ایجاد عدالت و برقراری نظم ایفاء می‌کنند. در امور کیفری با وجود اصول بالارزش و تأثیرگذاری چون «قانونی بودن جرم و مجازات» و «تفسیر مضیق» همواره قانون‌گذاران در تلاش هستند تا متونی را به تصویب برسانند که از ابهام، اجمال، تعارض و ... عاری باشد. متأسفانه در چند دهه اخیر قانون‌گذار به این مهم کم‌تر توجه کرده است و قوانینی از تصویب مجلس گذشته که نه تنها به تحقق عدالت کیفری کمک نمی‌کند بلکه به دلیل نارسایی موجب اطاله دادرسی و طولانی شدن فرایند دادرسی کیفری، صدور آرای متفاوت در موضوع واحد، ناپایداری احکام و ... شده است. در این مقاله به برخی از عوامل بروز این نارسایی‌ها و تأثیرشان بر آرای قضایی اشاره شده است و تلاش کردم به بعضی از راه‌های پیشگیری از بروز آن‌ها بر مبنای تجربیات علمی خود و سایر همکاران محترم قضایی بپردازم.

مقدمه

دستگاه قضایی — یکی از قوای سه‌گانه — عهده‌دار اجرای عدالت و احقاق حقوق آحاد جامعه است. از این رو می‌بینیم در اصل ۱۵۶ قانون اساسی از آن به‌عنوان نهادی مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق عدالت نام برده شده است. واقعیت آن است در امور کیفری — قاضی که محور عدالت محسوب می‌شود هنگامی

* مستشار قضایی معاونت آموزش قوه قضائیه و مدرس دانشگاه.

قادر به انجام رسالت اصلی خود خواهد بود که با در اختیار داشتن قوانین مناسب، در گام نخست، شرایط را برای مصونیت افراد بی‌گناه از تعقیب و دادرسی فراهم سازد و در مرحله بعد، تحقق محاکمه‌ای عادلانه و منصفانه^۱ را به اصحاب دعوی و افکار عمومی نوید دهد. پراکندگی در آرای صادره از سوی محاکم دادگستری، به ویژه در امور کیفری، از واقعیات نظام دادرسی است که حتی با وجود نهاد مفیدی چون هیئت عمومی دیوان عالی کشور یا چند مرحله‌ای کردن دادرسی، تاکنون موفق به برطرف کردن آن نشده‌ایم. وجود این واقعیت غیرقابل انکار در پرونده‌های کیفری که در آن قاضی با جان، مال، حیثیت، عرض و ناموس مردم سروکار دارد، موجب شده تا شاهد اعمال مجازات‌های متفاوت در موضوعات و شرایط یکسان و وجود اختلاف عمیق بین آرای صادره از محاکم بدوی و آرای صادره از مراجع عالی باشیم که یقیناً آثار نامطلوبی بر فرایند دادرسی کیفری و نیز افکار عمومی نسبت به دستگاه قضایی به‌جای می‌گذارد.

گرچه نمی‌توان پراکندگی در آرای دادگاه‌ها را فقط به نارسایی‌های موجود در قوانین کیفری منتسب کرد و از عوامل دیگر مانند اشتباهات قضایی، نحوه جذب، گزینش و آموزش قضات یا تشکیلات و ساختار دستگاه قضایی چشم‌پوشی کرد، اما حقیقت آن است که نارسایی‌های قوانین کیفری سهم عمده‌ای در این کاستی‌ها دارد و نقش آن از سایر عوامل پررنگ‌تر است. زیرا، قانون در کشورهای تابع حقوق نوشته اصلی‌ترین و مهم‌ترین منبع حقوق است که به‌وسیله قاضی تفسیر و به اجرا در می‌آید. هر اندازه که تدوین قوانین جزایی کارآمد در اجرای عدالت و انسجام آرا مؤثر است، تصویب قوانین جزایی نارسا و ناقص (اعم از شکلی و ماهوی) نیز سبب پیدایش اختلاف در صدور آرای محاکم است و ناگزیر، آثار نامطلوبی بر جای می‌گذارد که از آن‌ها یاد کردیم. اگر بخواهیم تأثیر نارسایی‌های قوانین جزایی را بر دادرسی منصفانه و آرای کیفری بررسی کنیم باید به فقدان قانون، ابهام و سکوت قانون، تراحم قوانین و از همه مهم‌تر — در جامعه امروز ما — به تعارض میان فقه و قانون اشاره داشته باشیم.

۱. فقدان قانون

امروزه با رشد سریع علوم پایه و صنعت، تأسیس قوانین جدید امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر

1. Fair trail

است. از طرفی در امور کیفری برخلاف امور مدنی قاضی چاره‌ای جز نصب‌العین قرار دادن اصل براءت و اصل تفسیر مضیق قوانین جزایی ندارد. در کنار این بایسته‌ها، قاضی کیفری با اصل ۱۶۷ قانون اساسی روبه‌رو است که وی را مکلف کرده تا حکم هر دعوی را در قوانین موضوعه بیابد و در صورت عدم توفیق با مراجعه به منابع معتبر فقهی و فتاوی حکم قضیه را پیدا کند و همچنین بهانه سکوت یا نقض یا اجمال یا تعارض قوانین نیز از او پذیرفته نیست. امروزه جامعه ما با مسائل مستحدثه‌ای روبه‌رو است که درباره آن‌ها قانونی وجود ندارد و به دلیل فقدان نص، قضات کیفری آرای مختلفی درباره این‌گونه پرونده‌ها صادر می‌کنند. برای مثال بیماری ایدز امروزه از مرز بحث‌های پزشکی فراتر رفته و به عرصه علم حقوق نیز وارد شده است و قضات با مسائل و پرونده‌هایی روبه‌رو شده‌اند که قانون برای آن‌ها پاسخی ندارد و در رسیدگی به این دعاوی به دلیل فقدان قانون سلیقه‌ای رفتار می‌کنند. برای نمونه؛ در حوزه حقوق کیفری این پرسش وجود دارد که اگر فردی به عمد دیگری را به بیماری ایدز مبتلا کند، چون این بیماری فوراً کشنده نیست و ممکن است در آینده مهار و بیمار معالجه شود یا ممکن است فرد مبتلا فوت کند متهم با کدام عنوان کیفری و کدام ماده قانونی قابل تعقیب و مجازات است؟ متأسفانه برای پاسخ به این پرسش و پرسش‌هایی از این قبیل فاقد نص قانونی هستیم. اگر به پاسخ‌های قضات که در آرای آن‌ها نمود می‌یابد نگاه کنیم متوجه خواهیم شد که عناوینی چون: شروع به قتل عمدی، قتل عمدی، قتل شبه عمد، تعزیر مرتکب و... را برای حل این موضوع مستحدثه ارائه کرده‌اند.^۱

باید پذیرفت که قضات دادگاه‌ها در برخورد با مسائل مستحدثه الگو و معیار مشخصی ندارند و از طرفی با توجه به الزامات قانونی هنگام طرح این پرسش‌ها در قالب دعوی کیفری ملزم به صدور رأی هستند که نتیجه‌اش چیزی جز اختلاف آرای صادره نخواهد بود. جالب آن است که این اختلاف رأی فقط به دلیل فقدان نص در مسائل مستحدثه نیست، بلکه درباره جرائم موجود نیز با مشکل فقدان نص روبه‌رو هستیم. اجازه دهید در مثالی قضایی به بررسی این مشکل بپردازیم. طبق ماده (۶۸) قانون مجازات اسلامی، هرگاه مرد یا زنی، چهار بار نزد حاکم اقرار به زنا کند محکوم به حد خواهد شد و اگر کم‌تر از چهار

۱. اگر به کتاب مجموعه نشست‌های قضایی که توسط معاونت آموزش قوه قضائیه تدوین شده و حاوی اندیشه‌های قضایی قضات سراسر کشور است مراجعه کنیم با این‌گونه اظهارنظرها درباره مسائل مستحدثه بیش‌تر آشنا خواهیم شد.

بار اقرار کند تعزیر می‌شود. حال این سؤال مطرح است که اولاً با توجه به اینکه بیش‌تر قضات کشور قاضی مأذون بوده و مجتهد نیستند نوع و میزان این تعزیر چیست؟ ثانیاً اگر آن قاضی که نزد وی یک مرتبه اقرار شده به شعبه یا شهر دیگری منتقل شود قاضی جدید که ادامه رسیدگی را بر عهده می‌گیرد باید تا چه اندازه به آن اقرار اعتبار دهد؟ همچنین درباره قطع عضو آیا محکوم‌علیه حق دارد پس از اجرای مجازات — با استفاده از پیشرفت علم پزشکی در پیوند اعضا — عضو قطع شده را پیوند بزند؟

۲. اجمال قانون

گاه قانون‌گذار به دلیل بی‌توجهی به معانی متعدد الفاظ، امکان تفاسیر و برداشت‌های مختلف از متن را به قاضی می‌دهد. برای مثال مقنن در ماده (۴) قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب سال ۱۳۷۸، درباره مجازات معامله صوری به قصد فرار از دین از واژه «هرکس» استفاده کرده است که این امر موجب شده تا برخی از قضات این فعل را فقط هنگامی که از اشخاص حقیقی سر می‌زند قابل تعقیب بدانند و از تسری ماده به معاملات مجرمانه‌ای که شرکت‌های حقوقی انجام می‌دهند خودداری کنند و یا در خصوص ماده (۹) قانون مجازات اسلامی با توجه به اینکه در بعضی جرائم قانون‌گذار به رد مال حکم نکرده است (مانند خیانت در امانت)، این سؤال پیش می‌آید که آیا به استناد ماده (۹) قانون مجازات اسلامی که به صورت کلی انشا شده می‌توان به رد عین یا مثل یا قیمت مال حکم صادر کرد؟ یا اینکه متضرر از جرم باید با تقدیم دادخواست مدنی و رعایت تشریفات مربوط و پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه آن را مطالبه کند؟

۳. ابهام قانون

ابهام قوانین نیز از عللی است که به عدالت کیفری لطمه می‌زند، زیرا هرگاه مقصود قانون‌گذار به صورت شفاف بیان نشده باشد و تعریف دقیقی از واژه‌های به کار گرفته شده در متن قانون به دست نیاید و تعیین مصداق معین از موضوع موردنظر امکان‌پذیر نباشد، قاضی در تفسیر و تطبیق آن دچار اشکال خواهد شد. برای نمونه طبق ماده (۷۱۲) قانون مجازات اسلامی، هر کس کلاشی و تکدی را پیشه کند و از این راه امرار معاش یا ولگردی کند به حبس از یک تا سه ماه محکوم می‌شود، ولی قانون‌گذار تعریفی از ولگرد یا ولگردی و همچنین کلاشی ارائه نداده است و چه بسا عملی را یک قاضی ولگردی و قاضی دیگر مباح تلقی کند.

همچنین هنگامی که متوفی دارای اولیای دم صغیر و کبیر باشد و اولیای دم کبیر نسبت به قاتل اعلام گذشت کنند، با توجه به تصویب قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۷۰، این سؤال پیش می‌آید که آیا ماده (۵۲) قانون مجازات اسلامی سابق نسخ شده است و باید طبق نظر حضرت امام (ره) صدور حکم تا کبیر شدن اولیای دم صغیر به تعویق افتد و قاتل سال‌ها بلامتکلیف در بازداشت به سر برد. یا اینکه می‌توان براساس ماده (۵۲) قانون مجازات اسلامی به موضوع رسیدگی کرد؟

۴. سکوت قانون

سکوت قانون از مواردی است که موجب اختلاف در صدور آرای قضایی می‌شود؛ یعنی قانون‌گذار در مقام بیان حکمی باشد، ولی حکمی را اعلام نکند. برای مثال در ماده (۳۵) قانون آیین دادرسی کیفری اعلام شده که در موارد ذیل با رعایت قیود ماده (۳۲) این قانون، بازداشت موقت الزامی است و تا صدور حکم بدوی ادامه خواهد یافت، مشروط بر اینکه مدت آن از حداقل مجازات مقرر قانونی جرم ارتكابی تجاوز ننماید؛ حال آنکه درباره جرائمی که مجازات آن‌ها اعدام است حکمی اعلام نشده و معلوم نیست تا چه زمانی این بازداشت ادامه خواهد یافت!

۵. تراحم قوانین

حالتی است که دو حکم برای یکدیگر زحمت فراهم کنند به صورتی که نتوان به هر دو عمل کرد. برای مثال طبق ماده (۴۹) قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۷۵ اطفال در صورت ارتکاب جرم مبری از مسئولیت شناخته می‌شوند، حال آنکه طبق مواد (۱۱۲) و (۱۱۳) همان قانون در صورت ارتکاب عمل مجرمانه برای آنان مجازات شلاق در نظر گرفته شده است. همچنین طبق ماده (۷) قانون مجازات اسلامی هر ایرانی که در خارج از ایران مرتکب جرمی شود و در ایران یافت شود طبق قوانین جزایی ایران محاکمه و مجازات خواهد شد حتی اگر جرم ارتکاب شده در خارج مستلزم حد شرعی یا قصاص باشد. این امر با بند «۷» ماده (۱۴) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی در تعارض است این ماده بیان می‌کند هیچ کس را نمی‌توان برای جرمی که به‌علت آن اتهام و به موجب حکم قطعی صادر شده طبق قانون آیین دادرسی کیفری هر کشوری محکوم یا تبرئه شده است دوباره مورد تعقیب و مجازات قرار داد و همان‌طور که می‌دانیم کشور ما در سال ۱۳۴۷ این میثاق را امضا و در

سال ۱۳۵۴ آن را تصویب کرده است. همچنین طبق ماده (۱۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۷۸ ضابطان در صورت سرپیچی از دستور مقام قضایی به سه ماه یا یک سال انفصال از خدمت یا حبس از یک تا شش ماه محکوم می‌شوند و حال آن‌که طبق ماده (۴۲) همان قانون این عمل مطابق ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی قابل تعقیب دانسته شده و مرتکب به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم می‌شود.

راهکارهای کاهش نارسایی‌های قوانین کیفری

آیا می‌توان برای همیشه این نقایص را از قوانین ساخته دست بشر برطرف کرد؟ پاسخ به این پرسش منفی است، زیرا حذف کامل این مشکل به دلایل مختلف امکان‌پذیر نیست، ولی می‌توان با ایجاد بسترهای مناسب آن را کاهش داد. به نظر راهکارهای زیر در کاهش نارسایی‌های قوانین کیفری مؤثر هستند:

۱. افرادی که در روند تهیه لوایح قضایی و تدوین آن تا مرحله تصویب در قوای سه‌گانه فعالیت می‌کنند، مهم‌ترین نقش را در کاهش یا افزایش میزان این معایب دارند، پس استفاده از افراد متخصص و مجرب برای حل مشکلات در کوتاه‌مدت مفید است و پیشنهاد می‌شود که از قضات بازنشسته و نمایندگان سابق مجلس که در کمیسیون حقوقی قضایی انجام وظیفه می‌کردند برای پالایش قوانین بهره‌جست و در بلندمدت با تأسیس رشته‌ای با نام رشته «قانون‌نویسی» با سرفصل‌های مرتبط در دوره‌های کارشناسی ارشد حقوق برای تربیت متخصصین آینده که برای پذیرش این مسئولیت تلاش می‌کنند، گام‌های اساسی برداشت.

۲. اصلاح قوانین بر مبنای نیازهای جامعه ایران اسلامی و متناسب با امکانات و توانایی‌های تشکیلات قضایی انجام گیرد. متأسفانه امروزه شاهد گرت‌برداری از قوانین سایر کشورها برای اصلاح دستگاه قضایی و کاهش زمان اطاله دادرسی هستیم. مگر قانون‌نویسی صنعت مونتاژ خودرو است که با بهره‌گیری از دانش بیگانه به تولید آن دست زنیم. پس اگر قرار است از قوانین بیگانه در تدوین لوایح قضایی بهره‌برداری شود بهتر است از روشی که در تنظیم قانون مدنی به کار گرفته شده الگوبرداری کنیم.

۳. سازش بین فقه و قانون و جنبه قانونی‌دادن به اقوال مشهور فقهی در چارچوب اصل ۱۶۷ قانون اساسی.

۴. عدم تغییر مداوم قوانین و تمدید نکردن مدت آزمایشی قوانین و مقرراتی که سال‌ها از زمان تصویب آن می‌گذرد، ولی پاسخ‌گوی نیازهای قضایی دادگستری نیست.

۵. عینیت بخشیدن به قاعده «جهل به قانون رافع مسئولیت نمی‌کند» از راه انتشار صحیح و واقعی قوانین و با بهره‌گیری از دانش و تکنیک‌های رسانه‌ای.
۶. تجمیع و کدبندی قوانین و اصلاح و پالایش قوانین متروک با استفاده از تجربه‌های مفید کشورهای صاحب سبک در این امر و بومی کردن آن روش‌ها برای اصلاح و پالایش قوانین در داخل کشور.
۷. فراهم کردن شرایط قانونی برای حضور اعضای کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی در هیئت عمومی دیوان عالی کشور و کسب نظر مشورتی آنان بدون آنکه حق رأی در هیئت عمومی داشته باشند.
۸. بررسی نظریه‌های حقوقی قضات در جلسات نشست‌های قضایی آنان که هر هفته در سراسر کشور برگزار می‌شود و آشنایی با موارد ابهام، سکوت و... قوانین جزایی که در پرونده‌های مطروحه با آن مواجه می‌شوند.

منابع و مأخذ

- آخوندی، محمد. آیین دادرسی کیفری، نشر میزان، جلد پنجم، ۱۳۸۲.
- آشوری، محمد. آیین دادرسی کیفری، انتشارات سمت، جلد اول و دوم، ۱۳۸۰.
- پاسخ به سؤالات قضایی مربوط به دادرسی، اداره کل آموزش ضمن خدمت قضات، معاونت آموزش قوه قضاییه، ۱۳۸۱.
- مجموعه نشست‌های قضایی، مسائل آیین دادرسی کیفری، معاونت آموزش قوه قضاییه، ۱۳۸۱.
- محمدی، محی‌الدین. رساله دوره کارشناسی ارشد حقوق کیفری و جرم‌شناسی، با موضوع «علل ایجاد تشتت آرای محاکم کیفری و راهکارهای کاهش آن»، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نراق، ۱۳۸۳.
- محمدزاده، شهرام. نگاهی کاربردی به صلاحیت در امور کیفری، انتشارات فکرسازان، ۱۳۸۴.
- محمدزاده، شهرام. کدبندی علمی قوانین ماهوی کیفری، معاونت آموزش قوه قضاییه، ۱۳۸۳.

کاستی‌ها و بایستگی‌ها در سازماندهی

روابط قانون با رویه قضایی

محمد درویش‌زاده*

در این مقاله با تحلیلی بین‌رشته‌ای مناسب قانون و رویه قضایی بررسی شده است. استفاده از یافته‌های علوم مدیریتی، علوم تربیتی، حقوق و حرفه قضاوت برای شناخت مناسبات قانون و رویه قضایی اساس تحقیق را شکل داده است. تنظیم مقاله نیز با استفاده از جدول و نمودار و ادبیات بین‌رشته‌ای مدنظر بوده است. در این مقاله بررسی شده است که چه الزام‌ها و ضرورت‌هایی برای سازماندهی روابط میان قانون و رویه قضایی وجود دارد؟ و چه موانع و مشکلاتی در این مسیر مطرح می‌شود؟ و چگونه می‌توانیم روابط میان قانون و رویه قضایی را سازماندهی کنیم؟ و برای وضعیت بسامان روابط میان این دو عنصر اساسی از نظام حقوقی کشور پیشنهادهایی ارائه می‌شود.

کلیدواژه‌ها: قانون، قانون‌گذار، رویه قضایی، برنامه‌ریزی روابط میان قانون و رویه قضایی، ضرورت‌های تعامل میان آن‌ها، آثار تعامل میان رویه و قانون، موانع تعامل رویه و قانون، سازماندهی روابط رویه و قانون

مقدمه

خویشاوندی و رابطه جدایی‌ناپذیر بین دو نهاد ریشه‌دار قانون و رویه قضایی به گونه‌ای نیست که بتوان هر کدام را بدون دیگری مورد بحث قرار داد، زیرا الماس خوش‌تراش قانون با ظهور خود در نظام اجتماعی، بی‌درنگ و از طریق طیف‌های هزار رنگ رویه‌ها تن به نگاه و نظاره می‌سپارد. به این ترتیب قانون در زایش رویه نقش اصلی را دارد و در همان حال

* قاضی دادگستری.

بی‌تردید قانون نیز تا پدید آید گوشه چشمی به رویه‌ها دارد، پس بررسی پیوند این دو و کاستی‌ها و بایستگی‌ها در سازماندهی این رابطه‌ها می‌تواند مفید باشد. در این مقاله به مباحث ذیل می‌پردازیم:

۱. مفاهیم کلی در تعامل قانون با رویه قضایی.
۲. مبانی و الزام‌های تعامل قانون با رویه قضایی.
۳. آثار تعامل قانون با رویه قضایی.
۴. موانع تعامل قانون با رویه قضایی.
۵. چگونگی سازماندهی تعامل قانون با رویه قضایی.
۶. نتیجه‌گیری.

۱. مفاهیم کلی در تعامل قانون با رویه قضایی

۱-۱. عناصر سازنده نظام حقوقی^(۱)

نظام حقوقی همه کشورها از اجزا و عناصری تشکیل شده است. این اجزا و عناصر با یکدیگر در ارتباط و تأثیرگذاری و تأثیرپذیری متقابل هستند،^(۲) قانون و رویه قضایی دو عنصر اصلی از عناصر تشکیل‌دهنده نظام حقوقی هر کشور هستند.^(۳)

۱-۲. اجرای قانون به عنوان یکی از عناصر سازنده نظام حقوقی

مفهوم و مصادیق قانون که عنصر اساسی در نظام حقوقی کشورهاست طیف وسیعی را دربرمی‌گیرد. انواع و مصادیق این قانون عبارتند از:^(۴)

- الف) قانون اساسی،
- ب) قانون عادی،
- ج) آیین‌نامه قانونی،
- د) آیین‌نامه و دستورالعمل و شیوه‌نامه بخش‌نامه اجرایی مدون.

۱-۳. اجرای رویه قضایی عناصر سازنده نظام حقوقی

رویه قضایی نیز همانند قانون دارای اجزا و مصادیق متعددی است این موارد در نظام حقوقی کشور ما عبارتند از:^(۵)

- الف) رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور (وحدت رویه یا اصراری) و دیوان عدالت اداری،

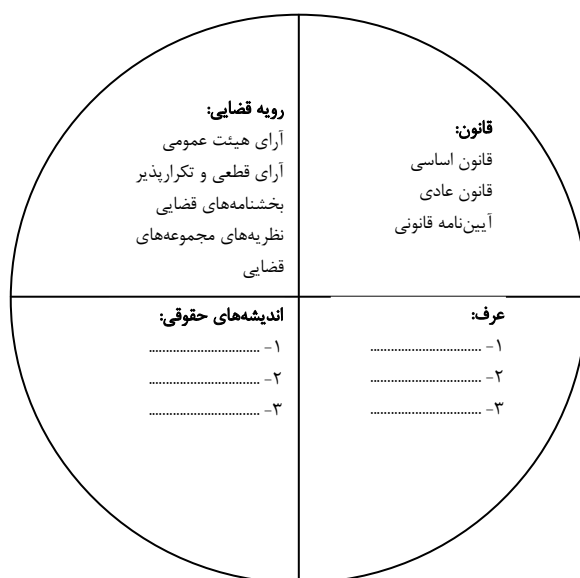
ب) آرای قطعی و تکرارپذیر مراجع قضایی،

ج) بخشنامه‌های قضایی،

د) نظریه‌های مجموعه‌های قضایی نظیر نشست‌های قضایی و نظرهای اداره کل حقوقی و... که نمایانگر روش‌ها و عادات دادگاه‌ها در تفسیر قوانین است و ارزش علمی و استدلالی دارد.

۴-۱. نمودار عناصر سازنده نظام حقوقی

ترسیم نظام حقوقی با اجزای سازنده آن در نمودار ذیل آمده است. در این نمودار تأکید بر دو عنصر سازنده نظام حقوقی است که درباره آن بحث می‌کنیم.



نمودار ۱. نظام حقوقی کشور

۵-۱. تعامل عناصر سازنده نظام حقوقی کشور^(۶)

منظور از تعامل میان قانون و رویه قضایی به‌عنوان دو عنصر سازنده نظام حقوقی کشور آن است که میان این دو، طیف وسیعی از روابط اثرگذاری و اثرپذیری (هم‌کنشی) وجود دارد. به عبارت دیگر روابط میان این دو عنصر گاه به‌صورت «مکملی»، گاه به‌صورت «جانشینی»، گاه

به‌صورت «خنثی‌گری»، گاه به‌صورت «تعارض» و... ممکن است ظاهر شود. به دیگر سخن کارکردهای هر یک از این دو عنصر نسبت به دیگری گاهی وضعیت انفعال و گاه فعال را می‌تواند به‌وجود آورد.

۱-۶. تعاملات برنامه‌ریزی شده و برنامه‌ریزی نشده^(۷)

روابط متفاوتی که میان قانون با رویه قضایی وجود دارد، ارتباط‌هایی قهری است، یعنی نمی‌توان در نظام حقوقی مانع تأثیرگذاری و تأثیرپذیری قانون و رویه قضایی شد. روابط جانشینی، مکملی، خنثی‌گری و تعارض و امثال آن میان این دو به هر حال پدید می‌آید، اما می‌توان این روابط را به مدد تدابیر و برنامه‌هایی مدیریت کرد تا روابط مثبت میان این دو تقویت و روابط منفی اندک شوند. بر این اساس تعامل میان قانون و رویه قضایی به دو صورت پدید می‌آید، یکی برنامه‌ریزی شده و دیگری برنامه‌ریزی نشده. تلاش ما بر این است که مبانی و ضرورت‌های این تعامل و آثار و موانع و راه‌حل‌های آن را تبیین کنیم تا تعاملات این دو از نوع برنامه‌ریزی شده باشد نه از نوع اتفاقی و تصادفی (برنامه‌ریزی نشده).

۲. مبانی و الزام‌های تعامل قانون با رویه قضایی

در این قسمت به بیان ضرورت‌هایی که تعامل میان قانون و رویه قضایی را الزامی کرده است می‌پردازیم:

۲-۱. ضرورت ناشی از تعهد به اهداف اجتماعی^(۸)

هر قانونی برای پاسخ به نیازی مشخص پدید می‌آید و هدف اجتماعی خاصی را تعقیب می‌کند تنها، اصل «تقسیم کار» موجب شده است که تحقق بخشی از هدف اجتماعی به‌وسیله قانون و بخش دیگری به‌وسیله اجرای صحیح قانون از طریق رویه قضایی دنبال شود. وحدت قانون و رویه قضایی در «هدف اجتماعی»، ضرورت تعامل برنامه‌ریزی شده میان این دو را مطرح می‌کند تا هر چه سریع‌تر هدف مشترک محقق شود.

۲-۲. ضرورت ناشی از پیشینه تاریخی

نبود تعامل مثبت و همگرا میان قانون و رویه قضایی و رواج قالب پرستی و جمود بر نص که در برخی زمان‌ها رویه قضایی به آن مبتلا بوده و روح قانون را به فراموشی سپرده است از

نظر تاریخی، ریشخند حکما و طنز صاحب‌نظران را پدید آورده است^(۹) و در نهایت غنا و استقرار قانون و رویه قضایی را با مشکل فرهنگ‌پذیری مواجه کرده است. غلبه بر این وضعیت تاریخی ضرورت تعامل میان این‌دو را نشان می‌دهد.

۲-۳. ضرورت ناشی از جامعه محوری در قانون و رویه قضایی

بالاترین سطح تماس قانون با نیازها و مسائل عینی جامعه از طریق رویه قضایی انجام می‌شود، بنابراین رویه قضایی بهترین سازوکار برای جامعه‌نگر شدن قانون می‌باشد.^(۱۰) لذا ضرورت دارد که میان رویه قضایی و قانون تعاملی مثبت و مستمر برقرار شود تا قوانینی جامعه محور داشته باشیم.

۲-۴. ضرورت ناشی از رابطه فرایندی میان قانون و رویه قضایی

در تبیین روابط فرایندی بین پدیده‌ها گفته‌اند اگر خروجی واحدی به منزله ورودی واحد دیگر باشد چرخه و سلسله‌ای از عوامل پدید می‌آید که میان آن‌ها روابط فرایندی برقرار است.^(۱۱) این ویژگی دقیقاً میان قانون و رویه قضایی برقرار است، زیرا نتیجه قانون به معنای خروجی آن به‌منزله ورودی برای رویه قضایی است و پس از پردازش در درون رویه قضایی خروجی رویه‌های قضایی هم در بعضی موارد به‌صورت ورودی نظام قانون‌گذاری قرار می‌گیرد نظیر برخی رویه‌های قضایی متهاافت که توسط قانون‌گذار تعیین تکلیف می‌شود. وجود این روابط فرایندی میان قانون و رویه قضایی موجب شده است که، برنامه‌ریزی تعاملات این دو ضرورت پیدا کند و با سازگارسازی خروجی هر یک از این‌دو و قابلیت پردازش آن در محیط دیگر می‌توان، روابط میان آن‌ها را برنامه‌ریزی و مدیریت کرد.

۲-۵. ضرورت ناشی از رابطه سیستمی میان قانون و رویه قضایی

همان‌گونه که گفته شد قانون و رویه قضایی هر دو زیرمجموعه نظام و سیستم بزرگ‌تری هستند که به آن نظام حقوقی کشور می‌گویند. طبق نظریه سیستم‌ها، تعامل میان اجزای یک سیستم قهری است^(۱۲) و مدیریت و برنامه‌ریزی این روابط، ضرورتی انکارناپذیر است.

۲-۶. ضرورت ناشی از روابط تقسیم منطقی

از نظر منطقی و قواعد تقسیم^(۱۳) قانون و رویه قضایی اصطلاحاً قسیم هم هستند و هر دو

اقسامی از یک مقسم‌اند، بنابراین تنظیم روابط این‌دو، تعیین وجوه مشترک و متمایز آن‌ها و مراقبت از به‌هم ریختن این ویژگی‌ها ضرورت تعامل قانون و رویه قضایی را روشن می‌کند.

۷-۲. ضرورت ناشی از نقش هر یک نسبت به دیگری

طبق اصل (۱۶۷) قانون اساسی در چهار فرض سکوت، اجمال، تعارض و نقص قانون، رویه قضایی به معنای عام آن ایفای نقش می‌کند.^(۱۴) این ایفای نقش می‌تواند به‌صورت مکملی، جانشینی، خنثی‌گری یا تعارض با «خط کلی» قانون انجام شود و تعیین نوع ایفای نقش در این زمینه‌ها مستلزم برنامه‌ریزی تعاملات میان قانون و رویه قضایی است.

۸-۲. ضرورت ناشی از لزوم تعبیه مکانیسم انعطاف قانون^(۱۵) در رویه قضایی

دوران ما را عصر تحولات پی‌درپی و شتاب‌دار و پایان‌ناپذیر گفته‌اند. مقابله قانونی با این تغییرات، مشکل انبوهی قوانین و روابط پیچیده میان آن‌ها را پدید می‌آورد. یگانه راه‌حل این چالش، تعبیه قابلیت سازگاری قوانین با تغییرات پی‌درپی و پیش‌بینی نشده است. برای انجام این امر ضرورت دارد روابط میان قانون و رویه قضایی برنامه‌ریزی شود، یعنی قانون‌گذار در ابتدای هر قانون، نیازهای منتهی به وضع قانون و اهداف مورد نظر را بیان کند تا رویه قضایی در شرایط تغییر یافته دچار تردید و تشتت نشود و بتواند با محوریت هدف موردنظر قانون‌گذار به «رد فرع بر اصل» بپردازد.

۹-۲. ضرورت ناشی از لزوم سپردن پاسداری از اهداف و روح قانون به رویه^(۱۶)

قضایی

قانون، نقش ثابت مرکب بر کاغذ است، عواملی همچون دگرگونی‌های معنایی الفاظ که تحت تأثیر عوامل زبان‌شناختی پدید می‌آید و حیل‌های قانونی و نیرنگ به قانون می‌توانند از تأثیرگذاری قانون جلوگیری کنند و حتی آن را به ضد خودش تبدیل کنند. در این شرایط پاسداری از روح و اهداف قانون به رویه قضایی سپرده می‌شود و بر این اساس باید روابط میان این دو برنامه‌ریزی شود تا امکان پاسداری از روح قانون به‌وسیله رویه قضایی و پرهیز از تغییر شتاب‌آلود قانون فراهم شود.

۲-۱۰. ضرورت ناشی از کارکردهای سازمانی رویه قضایی نسبت به قانون

نظریه کارکردهای سازمان‌های غیررسمی بر سازمان‌های رسمی که در علم مدیریت^(۱۷) مطرح است حاکی از آن است که رویه قضایی می‌تواند به منزله سازمان غیررسمی نسبت به قانون عمل کند؛ به این طریق که رویه قضایی ممکن است در مقابل اهداف قانون رویکردهای مختلفی نظیر چراغ قرمز، چراغ زرد، چراغ سبز و...^(۱۸) اتخاذ کند در این شرایط پیشبرد اهداف قانون، نیازمند برنامه‌ریزی روابط میان سازمان رسمی و غیررسمی و مدیریت آن است.

۲-۱۱. ضرورت ناشی از ایجاد و توسعه نظام حقوقی کشور

نظام سیاسی و اجتماعی کشور زمانی به توسعه‌یافتگی می‌رسد که همه زیرمجموعه‌های آن و نظام حقوقی کشور توسعه‌یافته باشد، برای توسعه‌یافتگی نظام حقوقی کشور باید خرده سیستم‌های^(۱۹) زیرمجموعه آن و از جمله نظام قانونی و رویه قضایی توسعه لازم را پیدا کرده باشند برای توسعه این نظام‌ها باید تعاملات میان آن‌ها به گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که خنثی‌گری و تعارض میان این خرده سیستم‌ها پدید نیاید و لذا برنامه‌ریزی تعاملات میان قانون و رویه قضایی پیش‌نیاز توسعه نظام حقوقی کشور است.

۲-۱۲. ضرورت ناشی از تعبیه سیستم بازخورد در نظام قانونی

زمانی ارتقای نظام قانونی میسر است که بهبود مستمر و بازخورد و اصلاح مدام آن به گونه‌ای برنامه‌ریزی شده استقرار^(۲۰) پیدا کند. برای این منظور رویه قضایی می‌تواند منبع غنی بازخورد و اصلاح برای نظام قانونی تلقی شود، از این‌رو تنظیم روابط میان این دو به گونه‌ای که نقش بازخورد و اصلاح قانون به رویه قضایی سپرده شود ضرورت دارد.

۳. آثار تعامل قانون با رویه قضایی

چون تعامل میان قانون و رویه قضایی رابطه‌ای قهری و متنوع است، آثار تعامل میان این دو به دو گروه مثبت و منفی تقسیم می‌شود. آثار مثبت، ناشی از تعامل برنامه‌ریزی شده و آثار منفی بیش‌تر ناشی از تعامل غیربرنامه‌ریزی شده است در جدول ذیل به این آثار اشاره می‌شود.

جدول ۱. آثار متناظر تعامل برنامه‌ریزی شده و برنامه‌ریزی نشده میان قانون و رویه قضایی

آثار مثبت تعامل قانون با رویه قضایی (تعامل برنامه‌ریزی شده)	آثار منفی تعامل قانون با رویه قضایی (تعامل برنامه‌ریزی نشده)
۱. تأمین ضرورت‌های اجتماعی و اهداف قانون‌گذار و پاسداری از آن‌ها به‌وسیله رویه قضایی	۱. تعدد رویه قضایی ناشی از ابهام در قانون‌گذاری و ضرورت‌های اجتماعی
۲. سازگارسازی قانون با شرایط متحول و تغییرات آینده از طریق تعبیه مکانیسم انعطاف توسط رویه قضایی	۲. ناسازگاری قوانین با تغییرات پدیده‌های اجتماعی و پدیداری مشکلات انبوهی قوانین و پیچیدگی روابط عام و خاص و ناسخ و منسوخ و مجمل و مبین میان قوانین و تغییر پی‌درپی قوانین
۳. فراگیرسازی و قدرت تحرک و انعطاف‌بخشی به قانون برای سازگارسازی اجرای آن با شرایط متفاوت فردی، اقلیمی، فرهنگی متفاوت از طریق تعبیه مکانیسم انعطاف توسط رویه قضایی	۳. عدم قدرت تحرک و فراگیرسازی اجرای قانون به لحاظ عدم انطباق با شرایط متفاوت بستر اجرایی و مقاومت‌های بخشی و...
۴. کارآمدی رویه قضایی در تعهد به عدالت به لحاظ هدف‌گرا بودن قوانین و امکان شناسایی اهداف توسط رویه قضایی و پاسداری از آن	۴. ناکارآمدی رویه قضایی در تعهد به عدالت به لحاظ تفسیرپذیری قوانین و ابهام در اهداف کلی هر قانون و نسبت آن با عدالت و انصاف
۵. تعبیه منبع بازخورد و اصلاح قانون و توسعه جامعه‌نگری در قانون‌گذاری از طریق توجه به رویه قضایی به‌عنوان مرجعی که بالاترین سطح تماس را با عینیت اجتماعی دارد	۵. ضعف سیستم بازخورد قانون به لحاظ عدم توجه به نتایج اجرایی قانون در سطح جامعه و رویه قضایی
۶. استقرار سازوکار ثبت و ارزیابی و کاربست تجارب ملی به‌عنوان سرمایه‌های معنوی کشور از طریق توجه به مسائل عملی مربوط به اجرای قانون در سطح کشور	۶. هدر رفتن تجارب ملی و سازمانی به لحاظ عدم ثبت و ارزیابی و کاربست نتایج و تجارب مربوط به اجرای قانون

۴. موانع تعامل قانون با رویه قضایی

عواملی که موجب ضعف تعامل برنامه‌ریزی شده میان قانون و رویه قضایی است شامل موانع تاریخی، نگرشی، سیستمی و اجرایی است. در ذیل به این عوامل اشاره می‌شود:

۴-۱. موانع تاریخی

قانون و قانون‌گذاری و همچنین رویه قضایی در شکل و مفهوم کنونی آن پدیده‌ای وارداتی است تا بومی. شاید به همین دلیل باشد که پیشینه تاریخی تعامل میان قانون و رویه قضایی در کشور ما الگوی برنامه‌ریزی شده و بومی ندارد. البته نهاد دادرسی و مبانی قانون‌گذاری در فرهنگ بومی ما از قدمتی کهن برخوردار است، اما شکل کنونی قانون و رویه قضایی این قدمت را ندارد.^(۲۱) به هر حال نبود الگوی برنامه‌ریزی شده تعامل میان قانون و رویه قضایی می‌تواند ناشی از اقتباس ناقص یا عوامل دیگری باشد، اما به هر حال این مسئله مانعی تاریخی بر سر راه برنامه‌ریزی تعامل قانون با رویه قضایی است.

۴-۲. موانع نگرشی

منظور از موانع نگرشی، عقاید و باورهایی است که به نبود امکان برنامه‌ریزی برای تعامل قانون با رویه قضایی منجر شده است. این باورها به شرح ذیل، طبقه‌بندی می‌شوند:

۴-۲-۱. تصور بی‌نیازی قانون از رویه قضایی^(۲۲)

طبق این تصور، چون نظام حقوقی ما در طبقه‌بندی نظام‌های مبتنی بر «حقوق نوشته» قرار می‌گیرد، جایی برای رویه قضایی و تأثیرگذاری آن بر قانون وجود ندارد، پس نیازی به تعامل میان این دو و برنامه‌ریزی این تعامل احساس نشده است.

۴-۲-۲. تصور تنافی تعامل با استقلال قوا

طبق این گمان، تعامل میان قانون و رویه قضایی ممکن است موجب مخدوش شدن استقلال قوا شود، از این‌رو سازماندهی تعامل میان قانون و رویه قضایی می‌تواند کارکردهای منفی هم داشته باشد.

۴-۳. موانع سیستمی و برنامه‌ای

این دسته از موانع شامل وضعیت‌هایی هستند که به‌طور خودکار موجب کاهش تعامل میان قانون و رویه قضایی می‌شوند. برخی از این موانع نزدیک به عوامل قبلی هستند. جزئیات این موانع به شرح ذیل می‌باشند:

۴-۳-۱. نبود سازوکار بازخورد فرایند قانون‌گذاری

در سازوکار مربوط به فرایند قانون‌گذاری، مکانیسم‌های بازخورد از قانون و نیز تعامل با رویه قضایی به صورت عینی پیش‌بینی نشده است. قانون‌گذار می‌تواند بدون توجه به تأثیر و تأثر متقابل میان رویه قضایی و قانون، به قانون‌نویسی مبادرت کند و این مسئله مانعی سیستمی در تعامل میان این دو است.

۴-۳-۲. تابعیت از نظام حقوق نوشته

این مسئله به نوبه خود موجب می‌شود که برنامه‌ریزی تعامل میان قانون و رویه قضایی به صورت سیستمی و برنامه‌ای طرح نشود.

۴-۳-۳. عدم استقرار الگوی طبیعی و منطقی در قانون‌گذاری

منطق طبیعی قانون‌گذاری اقتضا می‌کند که انجام نیازسنجی به صورت روشمند اولین گام در قانون‌گذاری تلقی شود و در گام‌های بعدی، تحلیل علمی نیازها و تدوین اهداف کلی و جزئی به صورت پلکانی انجام شود که در نهایت به تدوین قانون بیانجامد، اما در عمل این وضعیت به وجود نمی‌آید و در نتیجه جایی برای برنامه‌ریزی روابط میان رویه قضایی و قانون پیش‌بینی نشده است.

۴-۴. موانع اجرایی

منظور از این موانع، شرایط و وضعیت‌های عملی است که تحت تأثیر این شرایط امکان برنامه‌ریزی برای تعامل این دو کاهش می‌یابد، این شرایط و وضعیت‌ها به شرح ذیل هستند:

۴-۴-۱. سیال بودن درونی اعضای قوه مقننه

نظام پارلمانی مبتنی بر آرای عمومی به صورت طبیعی وضعیتی سیال و شناور دارد، این مسئله موجب می‌شود امکان برنامه‌ریزی تعاملات میان قانون و رویه قضایی در فواصل این تغییرات با وقفه روبه‌رو شود.

۴-۴-۲. عدم موضوعیت تخصص حقوق در قوه مقننه

تخصص حقوق برای عضویت در مجلس شورای اسلامی در عمل موضوعیت ندارد و به صورت

طبیعی ادبیات حقوقی و کارکردهای رویه قضایی نزد کسانی که با این مقوله ارتباطی کاملاً تخصصی نداشته باشند ممکن است ناشناخته باشد و در نتیجه تعامل میان این دو به دلیل عدم شناخت عمقی در عمل قابل برنامه‌ریزی نیست.

۳-۴-۴. روابط میان قوای مقننه و قضاییه

به صورت طبیعی روابط میان قوه قضاییه و مقننه همیشه از سطحی یکنواخت و قابل برنامه‌ریزی برخوردار نیست. این روابط از وضعیت سرد تا وضعیت گرم و حالت‌های بینابینی می‌تواند متغیر باشد. طیف وسیعی از تعارض‌های سیستمی درباره استقلال قوا و امثال آن تا تعارض‌های فردی می‌تواند در پدیدار شدن این وضعیت مؤثر باشد، در نتیجه تعامل میان قانون و رویه قضایی تحت‌تأثیر روابط میان قوا می‌تواند از امکان برنامه‌ریزی خارج شود.

۴-۴-۴. مدون نبودن رویه قضایی

شاید مهم‌ترین عاملی که در عمل موجب ضعف تعامل میان قانون و رویه قضایی شده است وضعت شناور رویه قضایی باشد. رویه قضایی با حجم مصادیقی که ذکر آن رفت تاکنون مدون نشده است و در نتیجه از هویت و استقلال و انسجام شناخته شده‌ای برخوردار نیست.^(۳۳) قانون‌گذاران برای شناخت موضع رویه قضایی درباره مسائل خاص با مجموعه‌ای مسنجم و مدون روبه‌رو نیستند، به گونه‌ای که رویه قضایی بیش‌تر بر فرهنگ شفاهی مبتنی است. این وضعیت موجب شده است که واکنش رویه قضایی به قانون فقط پس از وضع قانون قابل ارزیابی باشد و این مسئله امکان هرگونه تعاملی را نفی می‌کند.

۵. چگونگی سازماندهی تعامل قانون با رویه قضایی

با هدف برنامه‌ریزی تعاملات قانون با رویه قضایی، لازم است طیف وسیعی از اقدام‌ها در دستور کار قرار گیرد که در این جا به اهم این موارد اشاره می‌شود:

۱-۵. نگرش مثبت به تعامل قانون و رویه قضایی

باورها و عقایدی که تاکنون سازماندهی و برنامه‌ریزی تعامل قانون و رویه قضایی را با مشکل مواجه کرده‌اند باید کنار گذاشته شود.

۲-۵. هدفمندی تدوین قوانین

برای این منظور باید نیازهای اجتماعی و اهداف قانون‌گذار در ابتدای هر قانون ذکر شود تا رویه قضایی بتواند در راه پاسداری از روح و اهداف قانون به‌درستی عمل کند و نیاز به تغییر پی‌درپی و انبوهی قانون به‌وجود نیاید و روابط میان مواد قانون از پیچیدگی گسیج‌کننده‌ای برخوردار نباشد. در نهایت در تدوین اهداف هر قانون باید کاملاً تکنیک‌های مربوط به هدف‌گذاری رعایت شود. اهداف باید عینی، و ملموس و سنجش‌پذیر باشد تا رویه قضایی در استنباط از آن دچار تردید و تشکیک نشود.^(۲۴) سازگارسازی موارد نقص، سکوت، اجمال و تعارض قانون نیز با روح قانون از طریق هدفمندسازی تدوین قوانین توسط رویه قضایی قابل انجام خواهد بود. به‌طور کلی هدفمندسازی تدوین قوانین در حکم چراغ راهنما برای رویه قضایی عمل خواهد کرد، زیرا به قاضی نشان می‌دهد که درباره هر موردی باید چه اهدافی تأمین شود.

۳-۵. لحاظ کردن قواعد تفسیر قانون

از نظر علمی برای تفسیر قوانین قواعدی پدید آمده است که رویه قضایی در مقام تفسیر قوانین به این قواعد توجه می‌کند.^(۲۵) قانون باید با توجه به این قواعد نوشته شود تا در مرحله اجرا و توسط رویه قضایی تفسیر «بمالایرضی صاحبه» محقق نشود. برای مثال در هدفمندسازی قوانین باید به قواعد تفسیری قانون نظیر قیاس منصوص‌العله، قیاس اولویت، تنقیح مناط و سایر فنون استنباط در این‌باره توجه شود.

۴-۵. تعیین موضع در مباحث جنجالی تفسیر قانون

برخی از قواعد علمی درباره تفسیر قانون در نهایت وضعیت مورد اتفاقی ندارند و نظریه‌های علمی متفاوتی درباره آن‌ها ارائه شده است. برای مثال درباره این که قانون عام مؤخر نسبت به خاص مقدم ناسخ است یا از آن تخصیص می‌خورد نظریه‌های متفاوتی ارائه شده است.^(۲۶) در این موارد لازم است قانون مشخصی درباره قواعد تفسیر قانون تدوین شود تا اختلاف در تفسیر قانون و تعدد رویه و... پدید نیاید.

۵-۵. تعیین تکلیف قوانین منسوخ و مرتبط

از دیگر عواملی که رابطه رویه قضایی با قانون را دستخوش چندگانگی و تشتت می‌کند ابهام و اجمال قانون درباره قوانین مرتبط است. برای مثال در ماده پایانی بسیاری از قوانین ذکر می‌شود که «قوانین مغایر با این قانون ملغی است» در این موارد رویه قضایی برای تعیین قوانین مغایر و همچنین موارد مغایرت و... دچار تردید می‌شود و رویه‌های مختلفی براساس مبانی تفسیری مختلف پدید می‌آید. برای سازماندهی روابط رویه با قانون در این موارد توصیه می‌شود که قانون‌گذار در بیان منظور خود از صراحت بیش‌تری استفاده کرده و قوانین منسوخ و مواد مغایر را به قید حصر مشخص کند تا هم با انبوهی قوانین مواجه نشویم و هم اینکه برداشت‌های متفاوت، انسجام رویه را با مشکل روبه‌رو نکند.

۵-۶. پرهیز از احاله در قوانین جزائی به‌طور خاص

در موارد بسیاری قانون‌گذار ضمن اعلام جرمی، جزئیات آن را به جرم دیگری احاله می‌دهد و مثلاً می‌گوید مجازات فروش مال غیر در حکم کلاهبرداری است این مسئله نیز تنظیم روابط رویه و قانون را دچار خدشه می‌کند. زیرا محملی برای تفسیرهای مختلف و سؤال‌هایی از این قبیل پدید می‌آید که تفاوت این عمل با عملی در آن حکم چیست؟ یا اینکه تحت تأثیر دگرگونی‌های زمانی، عنوان یا مجازات عمل اصلی تغییر می‌کند و رویه قضایی در تعیین تکلیف عمل فرعی دچار تردید و تشتت می‌شود.

۵-۷. پرهیز از کشش‌پذیری مفاهیم و اصطلاحات

در مواردی قانون‌گذار اصطلاحات و مفاهیم تفسیرپذیر و مجملی را به‌کار می‌برد نظیر «فسادبینی» که در باب دیات ماده (۳۸۲) قانون مجازات اسلامی آمده است. لازم است قانون‌گذار به تفسیرپذیری مفاهیم قانونی حساس بوده و از پدیدار شدن آن پرهیز کند در غیر این صورت رویه قضایی نمی‌تواند تعامل حمایت‌گر و منسجمی نسبت به اهداف مدنظر قانون‌گذار داشته باشد.

۵-۸. توجه به مکانیسم انعطاف در اجرای قانون

برای این منظور لازم است قانون‌گذار علاوه بر تعیین فنی و تکنیکی اهداف کلی و جزئی

مدنظر، اقدام دیگری هم انجام دهد تا رویه قضایی بتواند عامل اقتضا و جزئیات مورد را در تطبیق با قانون لحاظ کند. برای مثال حکم قانون به الزام بازداشت موقت موضوع قانون تشدید مجازات مرتکبین اختلاس و ارتشا در سال ۱۳۷۶ موجب شد که بحرانی ملی پدید آید و سران سه قوه قادر به حل آن نباشند و در نهایت نیاز به مداخله رهبری درباره قرار بازداشت موقت یکی از مدیران نظام پدید آید. برای رفع این مسائل باید اختیارات بیش‌تری برای رویه قضایی قائل شد تا بتواند جزئیات مربوط به مورد را لحاظ کند.

۵-۹. انسجام‌بخشی و هویت‌سازی رویه قضایی

یکی از اساسی‌ترین نیازهای سازماندهی تعامل میان قانون و رویه قضایی، هویت‌سازی و انسجام‌بخشی به رویه قضایی است. نباید تصور کرد که تعامل میان این دو فقط با جلسات مشترک و همدلی میان نمایندگان قوه قضاییه و قوه مقننه تأمین می‌شود، زیرا قانون و رویه قضایی خود نهادهایی مستقل از افراد هستند^(۲۷) همان‌گونه که نظریه سازمان‌ها در مدیریت تأکید دارد هویت این موجودات اعتباری، مستقل از هویت موجودات عینی و واقعی است. آن‌ها با یکدیگر تعامل دارند و لازم است وضعیت پرابهام و تفرق و تشتت رویه قضایی از وضع کنونی خارج شود و مجموعه‌های منسجمی درباره نحوه واکنش رویه قضایی به معنای عام با قوانین پدیدار شود تا امکان رصد و ردیابی روح جمعی و باور غالب در میان قضات نسبت به هر یک از قوانین در این مجموعه‌ها مجسم شود. با این روش امکان ثبت و ارزیابی و کار بست تجارب ملی و سرمایه‌های معنوی به‌وجود می‌آید و سیستم بازخورد قانون در رویه قضایی مستقر می‌شود و رفتار سازمان غیررسمی رویه قضایی در ارتباط با سازمان رسمی قانون ثبت و ضبط می‌شود و

۶. خلاصه و نتیجه‌گیری

۱. قانون و رویه قضایی هر دو از عناصر اصلی تشکیل‌دهنده نظام حقوقی کشور هستند.
۲. این عناصر طبق نظریه سیستم‌ها به‌صورت قهری و خودکار با هم در تعامل و تأثیر و تأثر متقابل هستند که به آن تعامل برنامه‌ریزی نشده گفته می‌شود. برای تقویت تعاملات مثبت و حذف تعاملات منفی این دو عنصر، لازم است به سازماندهی و برنامه‌ریزی این تعاملات بپردازیم.
۳. وجوه و دلایلی که سازماندهی و برنامه‌ریزی تعاملات این دو را ضروری می‌کند بسیار گسترده است. در این مقاله به دوازده دسته از این دلایل اشاره شد.

۴. تعامل برنامه‌ریزی نشده میان قانون و رویه قضایی موجب پدیدار شدن آثار منفی و تعامل برنامه‌ریزی شده موجب پدیدار شدن آثار مثبتی می‌شود که در این مقاله به اهم آن‌ها اشاره شده است.

۵. موانع متعددی برای سازماندهی تعامل قانون و رویه قضایی وجود دارد. این موانع در انواع موانع تاریخی، نگرشی، سیستمی، برنامه‌ای و اجرایی طبقه‌بندی شده‌اند.

۶. برای سازماندهی تعامل میان قانون و رویه قضایی باید موارد ذیل انجام شود:

۱-۶. نگرش مثبت به تعامل میان قانون و رویه قضایی.

۲-۶. هدفمندی تدوین قوانین، از طریق ذکر دقیق اهداف کلی و جزئی در ابتدای هر قانون.

۳-۶. لحاظ کردن قواعد تفسیر قانون در قانون‌نویسی.

۴-۶. تعیین موضع قانون‌گذار در مباحث اختلاف تفسیر قانون، در قالب ارائه طرح یا

لایحه قانونی.

۵-۶. تعیین تکلیف صریح قوانین منسوخ و مرتبط توسط قانون‌گذار.

۶-۶. پرهیز از احاله جزئیات مفاهیم و اصطلاحات در قوانین جزائی.

۷-۶. پرهیز از کشش‌پذیری مفاهیم و اصطلاحات قانونی.

۸-۶. توجه به مکانیسم انعطاف برای رویه قضایی در اجرای قانون، برای سازگاری قانون

با شرایط متغیر و جزئیات مورد.

۹-۶. انسجام‌بخشی رویه قضایی از طریق جمع‌آوری و تدوین مجموعه‌های حاوی رویه قضایی.

پی‌نوشت‌ها

۱. داوید، رنه، *نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر*، ترجمه حسین صفایی و دیگران، مرکز نشر دانشگاهی، چاپ چهارم، ۱۳۷۸، ص ۹.
۲. همان، همچنین ناصر، کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، شرکت انتشار، چاپ ۲۱، سال ۱۳۷۵، ۱۲۱.
۳. همان.
۴. همان، ص ۱۲۳.
۵. همان، همچنین جلال‌الدین، مدنی، *رویه قضایی*، زمستان ۱۳۷۲، ص ۳۵.
۶. همان، صص ۲۰۵ و ۲۰۶.
۷. علی رضائیان، *تجزیه و تحلیل و طراحی سیستم*، انتشارات سمت، چاپ سوم، سال ۱۳۷۸، ص ۱۶.
۸. ناصر کاتوزیان، همان، همچنین جلال‌الدین، مدنی، همان، ص ۲۹.
۹. ناصر کاتوزیان، *توجیه و نقد رویه قضایی*، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۱۰.
۱۰. همان.
۱۱. محمد رحمان‌زاده، *فرایندگرایی*، کتاب مرو، چاپ اول، ۱۳۸۰، صص ۱۹ و ۲۰.
۱۲. علی محمد اقتداری، *سازمان و مدیریت*، مولوی، چاپ ۳۴، سال ۱۳۸۱، ص ۶۴.
۱۳. نگاه کنید به مباحث تقسیم در کتب منطق.
۱۴. ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، شرکت انتشار، سال ۱۳۷۵، ص ۲۰۷.
۱۵. محمدتقی مدرسی، *قانون‌گذاری در اسلام*، ترجمه سیدمحمد علوی مقدم، کتابخانه طهران، چاپ اول، ۱۳۷۶، ص ۵۸۵.
۱۶. ناصر کاتوزیان، *توجیه و نقد رویه قضایی*، ص ۹.
۱۷. مهدی الوانی و دیگران، مباحث ویژه در مدیریت دولتی، پیام نور، ص ۱۶۱ به بعد.
۱۸. همان.
۱۹. علی رضائیان، *تجزیه و تحلیل سیستم*، انتشارات سمت، ص ۱۲۷.
۲۰. علی رضائیان، *مبانی سازمان مدیریت*، سمت، چاپ چهارم، سال ۱۳۸۱، ص ۴۹۷.

_____ کاستی‌ها و بایستگی‌ها در سازماندهی روابط قانون با رویه قضایی ۱۷۹

۲۱. عباس مبارکیان، *تاریخچه نظام آموزش عالی حقوق و عدلیه‌نویس*، پیدایش، چاپ اول، ۱۳۷۷.

۲۲. جلال‌الدین مدنی، *رویه قضایی*، ص ۸۵.

۲۳. ناصر کاتوزیان، *توجیه و نقد رویه قضایی*، نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۸.

۲۴. تکنیک‌های مربوط به هدف‌گذاری کلی و جزئی و چگونگی تبیین اهداف کاملاً جزئی در منابع علمی مرتبط با برنامه‌ریزی درسی احصا شده است.

۲۵. ناصر کاتوزیان، *اثبات و دلیل اثبات*، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۱۷۳.

۲۶. السید روح‌الله خمینی، *الرسائل، الجزء الثاني*، مؤسسه اسماعیلیان، صفحه ۲۸.

۲۷. محمدجعفر جعفری‌لنگرودی، *فلسفه/علی در علم حقوق*، گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۵.

جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران

حجت‌الاسلام مجید انصاری*

با اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و افزودن ۲ بند به اول اصل ۱۱۰ آن واژه «سیاست‌های کلی» رسماً وارد ادبیات سیاسی و حقوقی جمهوری اسلامی ایران گردید. و از آن پس تا کنون مجموعه‌ای ارزشمند و کارگشا در عرصه‌های مختلف با عنوان سیاست‌های کلی و نیز سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران از سوی رهبری معظم انقلاب اسلامی حضرت آیت‌الله خامنه‌ای ابلاغ گردیده است. اما نامشخص بودن چگونگی تبدیل سیاست‌های کلی به روشهای اجرایی و قوانین لازم‌الاجراء، آنگونه که باید منشأ اثر و تحول در نظام قانون‌گذاری و مدیریت اجرایی و قضایی کشور نبوده‌اند. نگارنده ضمن تشریح جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری، پیشنهاداتی برای اثربخشی بیشتر آن‌ها ارائه نموده است.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های کلی، قانون‌گذاری، چشم‌انداز، برنامه‌ریزی، مجمع تشخیص مصلحت نظام

مقدمه

اکنون که به مناسبت یک‌صدمین سال قانون‌گذاری در ایران، با همت والای هیئت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌های مجلس، امکان نقد و آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری کشور در قالب این همایش علمی، پژوهشی فراهم شده است، لازم می‌دانم از

* عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام.

این اقدام شایسته — البته ضروری — صمیمانه سپاسگزاری کنم. اهمیت قانون‌گذاری و جایگاه قوه مقننه و مجلس در نگاه مصلحان اجتماعی، رهبران دینی و سیاسی و نیز عامه مردم ایران به حدی بوده است که بخش عمده‌ای از مبارزات اصلاح‌طلبانه یک‌صد سال گذشته آنان بر تشکیل مجلس و دفاع از قداست، اقتدار و استقلال این نهاد بسیار مهم و رکن اساسی آزادی و مردم‌سالاری متمرکز بوده است و در این راه مردان بزرگی همچون شهید مدرس جان خویش را فدا کرده‌اند. استبداد داخلی و استعمار خارجی نیز، هر زمان که قصد تاراج ملت و سلب آزادی آنان را کرده‌اند، از مجلس آغاز کرده و تا پای ویرانی مجلس و به توپ بستن آن پیش رفته‌اند. تشکیل مجلس شورای ملی ره‌آورد مبارزات نفس‌گیر مشروطه‌خواهان مسلمان به رهبری عالمان دینی بود. به همین سبب، اولین قانون اساسی کشور مصوب ۱۴ ذی‌القعدة ۱۳۲۴ بیش‌تر به مسئله مجلس و حدود اختیارات و وظایف آن پرداخته و تقریباً تمامی ۵۱ اصل آن معطوف به این امر مهم است.

پس از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی ایران نیز، مجلس همچنان در کانون توجه رهبر کبیر و بنیان‌گذار جمهوری اسلامی حضرت امام خمینی(ره) قرار داشت، تا آن جا که ایشان مجلس را در رأس همه امور و مرکز همه قدرت‌ها و قانون‌ها معرفی فرمودند و قانون اساسی نیز با اعطای اختیارات گسترده، مجلس را در جایگاه رفیع و شایسته خود قرار داده است و در مدت ۲۸ سال گذشته مجلس به عنوان ملت و صدای رسای مردم — مهم‌ترین نقش را در پیشرفت کشور و حفظ انقلاب ایفا کرده است. در عین حال، علی‌رغم تمام آنچه که گفته شد، متأسفانه تاکنون کم‌تر به نقد و آسیب‌شناسی نظام تقنینی کشور پرداخته شده است و به همین سبب اشکالات ساختاری فراوانی در چرخه قانون‌گذاری وجود دارد که موجب افت قوانین از لحاظ محتوا و استحکام شده است و کم‌تر شاهد نوآوری در روش وضع قوانین بوده‌ایم. امید است نقدهای کارشناسانه و پیشنهادات سازنده‌ای که در این همایش ارزشمند از سوی خبرگان فن و اندیشمندان و اساتید بزرگوار ارائه می‌شود موجب پویایی هرچه بیش‌تر و بهتر قوه مقننه گردد. اینجانب با بضاعت اندک، به یکی از موضوعات مهم و در عین حال جدید در عرصه قانون‌گذاری می‌پردازم. موضوع مقاله جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری کشور است.

سؤال اصلی در این پژوهش این است که سیاست‌های کلی موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، در چه جایگاهی قرار دارند؟ آیا در مرتبه اصول قانون اساسی هستند؟ یا در مرتبه قوانین مصوب مجلس؟ و یا مقررات

موضوعه توسط قوه مجریه یا قضاییه؟ و یا مرتبه‌ای میان اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی کشور؟

سؤالات فرعی عبارتند از: تعریف سیاست کلی چیست؟ آیا تعیین سیاست کلی در دیگر کشورها و نظامات برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری متداول است؟ فرایند تعیین سیاست‌های کلی چگونه است؟ آیا تعیین سیاست‌های کلی مداخله در کار قوه مقننه است؟ راهکارهای اثربخش سیاست‌های کلی در نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کشور کدامند؟

ابتدا به تعریف سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز از دیدگاه حقوقی و فنی پرداخته و با نگاهی به سیاست‌گذاری کلی در سایر کشورها به پیشینه آن در ایران می‌پردازم و پس از آن به روند تدوین، تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی و نحوه نظارت بر حسن اجرای آن‌ها پرداخته و آن‌گاه با تشریح ادله ضرورت وضع سیاست‌های کلی و چگونگی ارتباط آن‌ها با قوانین و مقررات جاری و نظام قانون‌گذاری کشور و ارائه پیشنهاداتی برای اجرای مناسب‌تر سیاست‌ها، مقاله را به پایان خواهم برد.

تعریف سیاست‌های کلی

سیاست به عنوان مصدر یا اسم مصدر دارای معانی زیاد و مختلفی در لغت است، از جمله حکومت کردن، ریاست کردن، حکمداری، عدالت، جزا، محافظت حدود ملک، مصلحت، تدبیر، دوراندیشی و...^۱

نزدیکترین معنای لغوی سیاست با مفهوم سیاست‌های کلی منظور در قانون اساسی، تدبیر، مصلحت و دوراندیشی است.

هرچند سیاست‌های کلی در مفهوم وسیع خود شامل اصول قانون اساسی نیز می‌شود، اما منظور سیاست‌های کلی موضوع بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی. در تعریف سیاست کلی نظرات مختلف و دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد که پرداختن به همه آن‌ها از حوصله این مقاله کوتاه خارج است. از این رو فقط به تعریف سیاست‌ها از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام اکتفا می‌کنم که حاصل جمع‌بندی نظرات کارشناسان و حقوق‌دانان است و به

۱. لغت‌نامه دهخدا، ج ۸، ص ۱۲۲۲۵، انتشارات دانشگاه تهران، بهار ۱۳۷۳، فرهنگ معین، جلد ۲، ص ۱۹۶۶، انتشارات امیرکبیر.

تأیید مقام معظم رهبری^۱ نیز رسیده است.

«این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن از سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌کند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما؛ همچنین نیروهایی هستند که در درون کل جامعه فعالیت دارند که شامل سیاست‌های بخشی و فرابخشی می‌شود و این سیاست‌ها دارای ویژگی‌های زیر هستند:

۱. پایداری،

۲. آینده‌نگری،

۳. واقع‌بینی،

۴. فراگیری،

۵. توجه به تحقق یکی از اهداف بخشی یا فرابخشی،

۶. بیانگر خصوصیات اصلی نظام.^۲

در بسط تعریف سیاست‌های کلی می‌توان گفت که سیاست‌های کلی، طراحی نظام بر اساس آرمان‌ها و اهداف است و بدین ترتیب از یک سو نظر به آرمان‌ها و از سوی دیگر به جنبه‌ها و مفهوم‌های اجرایی توجه دارد بنابراین باید:

الف) در مقایسه با بیان‌های آرمانی، جنبه تفصیلی بیش‌تری داشته باشد.

ب) بازتاب صحیح و عملی ارزش‌ها باشد.

ج) نه تنها دولت، بلکه عامه مردم و تمامی نیروهای فعال جامعه را در نظر داشته باشد.

د) بایدها و نبایدهای تعیین اولویت‌ها را مشخص سازد.

ه) مجموعه سیاست‌های کلی سیمای معمولی و کلی نظام و موقعیت ایران و ایرانی را در زمینه‌های امنیت، توسعه، معنویت، عدالت و رفاه در مقاطع تاریخی مشخص کند برای مثال این موقعیت در افق ۲۰ سال یا ۳۰ سال ترسیم کند.

بنابراین می‌توان گفت سیاست‌های کلی، مجموعه مقرراتی هستند که به لحاظ ترتیب، از اصول قانون اساسی پایین‌تر و از قوانین و مقررات عادی بالاتر و راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و سایر نیروهای مؤثر در جامعه به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی هستند

۱. مصوبه ۱۳۷۷/۱/۱۵، مجمع تشخیص مصلحت نظام (کلیات، سوابق و عملکرد)، ص ۱۱۷.

۲. مجموعه مصوبات سیاست‌های کلی نظام، جلد ۳، ص ۴، انتشارات دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

و به طبع در طول سلسله مراتب قانون‌گذاری و وضع مقررات قرار می‌گیرند، نه در عرض آن‌ها. بنابراین هیچ‌گونه تزامنی میان سیاست‌های کلی و اختیارات مجلس شورای اسلامی وجود ندارد.

تعریف فوق از سیاست‌های کلی پیش از آنکه تعریف باشد، بیان ویژگی‌ها و خصوصیات آن‌هاست لذا به نظر می‌رسد مجمع تشخیص مصلحت نظام باید ابتدائاً تعریف روشنی از سیاست‌های کلی ارائه نماید و سپس به توصیف و تبیین خصوصیات آن‌ها بپردازد.

شاید بتوان سیاست‌های کلی را چنین تعریف کرد:

«سیاست‌های کلی مجموعه‌ای هماهنگ از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای

تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص می‌باشند».

البته این سیاست‌ها الزام‌آور برای کلیه ارکان نظام بوده و ناظر بر همه قوانین از جمله برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه بوده و باید قابلیت نظارت و حتی الامکان شاخص‌پذیر باشند.

سیاست‌های کلی، اهداف کلی و چشم‌انداز بلند مدت در سایر کشورها

تعیین سیاست‌های کلی به جمهوری اسلامی ایران اختصاص نداشته، بلکه اصلی، عقلایی در تدبیر امور کشورها است. چشم‌انداز آینده جهان در پرتوی نقش‌آفرینی قدرت‌های جهانی، منطقه‌ای و ملی شکل می‌گیرد و هر کشور یا اتحادیه جهانی باید تلاش کند تا بیش‌ترین تأثیر را در آینده جهان داشته باشد و از هضم شدن در روند تغییر، تحول، پیچیدگی‌های علمی، فنی، سیاسی، اقتصادی، دفاعی، فرهنگی و مدیریتی در پروسه جهانی شدن جلوگیری کند. این امر سبب شده که بسیاری از کشورهای جهان با استفاده از مراکز تحقیقات استراتژیک و دانشگاه‌ها و نظریه‌پردازان برجسته و به‌کارگیری ساز و کارهای لازم و متناسب با نظام سیاسی و حقوقی خود، به تدوین و تعیین سیاست‌های استراتژیک یا اهداف کلی و یا چشم‌انداز بلند مدت اقدام کنند، که برای نمونه به چند مورد اشاره می‌شود:

۱. **امریکا:** سیاست‌های استراتژیک و چشم‌انداز بلندمدت و میان‌مدت دولت امریکا مانند سیاست‌های مربوط به دوران جنگ سرد و نحوه مقابله با نفوذ بلوک شرق یا سیاست‌های پس از پایان جنگ سرد برای نظم نوین جهانی و تبدیل پروسه جهانی شدن به پروژه جهانی‌سازی به رهبری امریکا در شورای عالی امنیت ملی و کمیته‌های تخصصی آن تدوین

و به تأیید رئیس‌جمهور^۱ می‌رسد.

۲. **اتحادیه اروپا:** چشم‌انداز ۲۰۲۰ خود را با هدف، اروپای دموکراتیک، کارآمد و توسعه‌یافته به همراه ۱۴ طرح راهبردی تصویب کرده است.

۳. **مالزی:** چشم‌انداز ۲۰۲۰ خود را با نام «مالزی راه آینده» و با هدف توسعه‌یافتگی کامل با مشخصات و الزامات معین در سند چشم‌انداز تعیین کرده است.

۴. **هند:** چشم‌انداز ۲۰۲۰ خود را با هدف «مردم کشور هند، افزون‌تر با تحصیلات بهتر، سالم‌تر و مرفه‌تر از هر زمان دیگر در تاریخ کهن خود» تنظیم کرده است.

۵. **عربستان سعودی:** چشم‌انداز ۲۰۲۵ خود را با هدف اقتصاد متنوع‌تر، شکوفا، محوریت بخش خصوصی و... برای تضمین رفاه برای تمام شهروندان ضمن پاسداشت ارزش‌های اسلامی و میراث فرهنگی پادشاهی.

۶. **تعداد زیادی از کشورها:** مانند چین، ژاپن، آلمان، اتریش، فرانسه، لهستان، اردن، فیلیپین و ... به تدوین سیاست‌های کلان با عنوان «اهداف کلی» پرداخته و مجموعه سیاست‌های اجرایی کشورشان را برای دستیابی به آن بسیج کرده‌اند.^۲

پیشینه سیاست‌های کلی و برنامه‌ریزی بلندمدت در ایران

گرچه ایران با ۵۸ سال سابقه در برنامه‌ریزی توسعه، در زمره اولین کشورهای دارای نظام برنامه‌ریزی توسعه قرار دارد و اولین برنامه میان‌مدت ۷ ساله خود را در سال ۱۳۲۷ به تصویب رسانده^۳ و تا سال ۱۳۵۷ در مجموع شش برنامه را تنظیم و تصویب کرده، اما حقیقت آن است که هیچ یک از این برنامه‌ها بر سیاست‌های کلی و بلندمدت استوار نبوده است. تغییرات سیاسی، نفوذ عمیق قدرت‌های بیگانه در نظام تصمیم‌گیری ایران، خودخواهی و بلندپروازی شاه، تأثیر مخرب نفت در اقتصاد ملی به عنوان مهم‌ترین منبع تأمین هزینه‌های فزاینده دولت و متغیرهای فراوان منطقه‌ای و بین‌المللی مانع از آن شده است که ایران با نگاهی درست به آینده، مسیر حرکت خود را تعیین کند. هرچند سازمان

۱. برگرفته از سایت کاخ سفید و شورای عالی امنیت ملی امریکا.

۲. تجارب کشورهای جهان درباره تدوین چشم‌انداز، از سری گزارشات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سال ۱۳۸۴.

۳. ابراهیم رزاقی، اقتصاد/ایران، نشر نی، ص ۱۶۷.

برنامه و بودجه وقت به ضرورت این امر پی برده و با انجام مطالعات وسیع در سال ۱۳۵۵ سندی با عنوان «دورنمای اقتصادی و اجتماعی ایران» برای مقطع زمانی ۲۰ ساله و با هدف عبور از مرحله عقب‌ماندگی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در ۵ فصل و ۱۰۰ عنوان تهیه کرده، اما به دلایل گفته شده، هرگز به مرحله بررسی جدی و تصویب نرسید و به صورت سند محرمانه غیرقابل انتشار در ۳۳۹ صفحه بایگانی شد. همچنین مطالعات مربوط به آمایش سرزمین که با مشارکت کشور فرانسه و شرکت ستیران در چهار بخش و ۱۲ جلد آماده شده بود بی‌استفاده در سازمان برنامه و بودجه باقی ماند.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به دلایل روشنی مانند دگرگونی‌های اساسی در ساختار سیاسی و مدیریتی کشور، جایگزینی ارزش‌های اجتماعی جدید، وقوع جنگ تحمیلی و بسیاری عوامل بازدارنده دیگر، امکان تعیین سیاست‌های کلی و برنامه‌ریزی بلندمدت میسر نبود. در عین حال حضرت امام(ره) با استفاده از اختیارات شرعی و قانونی خود (ولی فقیه) سیاست‌های کلی خاصی همچون (حفظ انقلاب و نظام، اولویت جنگ و دفع تجاوز دشمن و آزادسازی اراضی اشغال شده، عدم اتکا به غرب و شرق و تقویت روح خودباوری و اعتماد به نفس، رسیدگی به محرومین و مناطق محروم و ...) را تأکید کرده و حرکت قوای مختلف و آحاد ملت را برای تحقق این سیاست‌ها هدایت فرمودند و توانستند کشور و انقلاب را از گردنه‌های بسیار خطرناک و پریچ و خم به سلامت عبور دهند.

پس از پایان جنگ تحمیلی و آماده شدن شرایط برای برنامه‌ریزی بلندمدت، حضرت امام در بیانیه‌ای در تاریخ ۱۱ مهرماه ۱۳۶۷ سیاست‌های کلی نظام در دوران بازسازی کشور را در ۹ بند تعیین و ابلاغ فرمودند، مسائل بسیار کلیدی و مهمی که هنوز هم می‌توانند بی‌کم و کاست مبنای عمل مسئولان کشور باشند. به همین سبب با حذف مقدمهٔ ابلاغیه مذکور که خود از اسناد مهم تاریخی انقلاب اسلامی است، عیناً بندهای نه‌گانه را تقدیم می‌دارد.^۱

۱. با اینکه اطمینان داریم که خانواده‌های معظم شهدا و جانبازان و اسرا و مفقودین هیچ‌گاه راضی نشده و نمی‌شوند که در برابر ایثار عزیزانشان که فقط به خاطر خدا و رسیدن به کمال بوده است سخن از رفاه و مادیات به میان آید و همت آنان بلندتر از این مقوله‌هاست، ولی بر دست‌اندرکاران نظام است که ذوق و استعداد و توان خود را در هر چه بهتر رسیدن به امور معنوی و مادی و ارزشی و فرهنگی این یادگاران هدایت و نور به

۱. صحیفه/امام، انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(س)، جلد ۲۱، ص ۱۵۵.

کارگیرند و از خدمت بی‌شائبه و بی‌منت به آنان دریغ نکنند؛ هرچه انقلاب اسلامی ایران دارد از برکت مجاهدت شهدا و ایثارگران است. من می‌دانم که بسیاری از خانواده‌های عزیز شهدا و جانبازان و اسرا و مفقودین به خاطر مناعت طبع و بزرگواری و اخلاق کریمه خود در مصایب و مشکلات زندگی به مسئولین مراجعه نکرده‌اند و یا مراجعه‌شان به حداقل بوده است. و همه نیز می‌دانیم که اکثریت این قشر و رزمندگان عزیز اسلام از طبقات محروم و کم‌درآمد بودند و مرفهین کمتر دل برای انقلاب سوختند، ولی وظیفه ماست که در حد توان و مقدرات قدرشناس زحمات آنان باشیم و من میل ندارم که این قدرشناسی فقط در حد تعریف و تمجید ظاهری خلاصه شود بلکه باید در همه نوع امتیازات اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی به آنان بها داده شود و ضرورتی نمی‌بینم که به این عزیزان سفارش و نصیحت کنم و رسالت بزرگ حفظ امانت خونهای مقدس شهیدان را بازگو نمایم که بحمدالله تا به حال خانواده‌های شهدا و اسرا و مفقودین و جانبازان خود حافظ و نگهبان ارزش شهادت و ایثار بوده‌اند و بعد از این نیز به یاری خدا پاسدار آن خواهند بود.

۲. با قبول و اجرای صلح کسی تصور نکند که ما از تقویت بنیه دفاعی و نظامی کشور و توسعه و گسترش صنایع تسلیحاتی بی‌نیاز شده‌ایم، بلکه توسعه و تکامل صنایع و ابزار مربوط به قدرت دفاعی کشور از اهداف اصولی و اولیه بازسازی است و ما با توجه به ماهیت انقلابمان در هر زمان و هر ساعت احتمال تجاوز را مجدداً از سوی ابرقدرت‌ها و نوکرانشان باید جدی بگیریم.

۳. توجه به بازسازی مراکز صنعتی نباید کوچکترین خللی بر ضرورت رسیدن به امر خودکفایی کشاورزی وارد آورد، بلکه اولویت و تقدم این امر باید محفوظ بماند و مسئولین بیشتر از گذشته خود را مکلف به اجرای آن سازند و در امر احیای اراضی و مهار آب‌ها و ایجاد سدها و تشویق کشاورزان و دامداران و استفاده هرچه بیشتر از نعمت‌های بیکران الهی تلاش نمایند که مطمئناً خودکفایی در کشاورزی مقدمه‌ای است برای استقلال و خودکفایی در زمینه‌های دیگر.

۴. مهمترین عامل در کسب خودکفایی و بازسازی توسعه مراکز علمی و تحقیقات و تمرکز و هدایت امکانات و تشویق کامل و همه جانبه مخترعین و مکتشفین و نیروهای متعهد و متخصصی است که شهامت مبارزه با جهل را دارند و از لاک نگرش انحصاری علم به غرب و شرق به درآمده و نشان داده‌اند که می‌توانند کشور را روی پای خود نگه دارند. ان‌شاءالله این استعدادها در پیچ و خم کوچه‌های ادارات خسته و ناتوان نشوند.

۵. برنامه‌ریزی در جهت رفاه متناسب با وضع عامه مردم توأم با حفظ شعائر و ارزش‌های کامل اسلامی و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و افراط‌گرایی‌ها و نیز مبارزه با فرهنگ مصرفی که بزرگترین آفت یک جامعه انقلابی است و تشویق به تولیدات داخلی و برنامه‌ریزی در جهت توسعه صادرات و گسترش مبادی صدور کالا و خروج از تکیه به صادرات نفت و نیز آزادی صادرات و واردات و به طور کلی تجارت بر اساس قانون و با نظارت دولت در نوع و قیمت.

۶. رعایت اصول ایمنی و حفاظتی مراکز و صنایع و ایجاد پناهگاه‌های جمعی برای مردم و کارگران که این اختصاص به زمان جنگ ندارد بلکه طریقه احتیاط در هر شرایط است.

۷. استفاده از نیروهای عظیم مردمی در بازسازی و سازندگی و بها دادن به مؤمنین انقلاب خصوصاً جبهه‌رفته‌ها و توسعه حضور مردم در کشاورزی و صنعت و تجارت و بازسازی شهرهای تخریب‌شده و شکستن طلسم انحصار در تجارت داخل و خارج به افراد خاص متمکن و مرفه و بسط آن به توده‌های مردم و جامعه.

۸. حفظ و نگهداری ترکیب یک یا چند شهر خراب شده در جنگ به منظور ترسیم علنی تجاوز دشمنان علیه انقلاب و کشورمان و نشان دادن قدرت دفاع و مقاومت قهرمانانه ملت که آیندگان فقط به اسناد و نوشته‌ها بسنده نکنند. البته این کار با رضایت کامل صاحبان املاک و با ایجاد شهرهای مجاور باید انجام شود.

۹. تأکید بر حفظ ارزش‌ها و شئون اخلاقی و اجتماعی و نیز سالم‌سازی اجتماعات که گروهی از خدا بیخبر و فرصت‌طلب تصور نکنند که مردم در برابر نیات پلید آنان بی‌تفاوتند. ان‌شاءالله خداوند همه را از شر نفس اماره و شر دشمنان محافظت فرماید و به همه شرح صدر و تدبیر در امور و اخلاص در عمل و ایثار در خدمت به خلق مرحمت کند. «احمد»^۱ به صورت آزاد بهتر می‌تواند به اسلام و مردم کشور خدمت نماید و تنها در جلسات شرکت می‌کند تا گزارش مسائل سریعتر به اینجانب برسد.

هرچند سیاست‌های راهگشای مذکور از سوی حضرت امام ابلاغ گردید اما نگاهی به مجموعه مکاتبات سران سه قوه و سایر مسئولان با امام و استمداد آنان از آن حضرت برای شکستن بن‌بست‌های قانونی در سال ۱۳۶۷^۲ نشان از وجود حلقه مفقوده‌ای در نظام قانون‌گذاری کشور در آن زمان دارد. برداشت‌های مختلف از قانون اساسی، ناپایداری قوانین

۱. آقای سید احمد خمینی.

۲. صحیفه/امام، جلد ۲۱، بخش‌نامه‌ها و احکام، انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی(ره).

و تأثیرپذیری آن‌ها از سلايق متفاوت سياسي و بروز اختلافات جدی میان مجلس و شورای نگهبان، همگی عواملی بودند تا شورای بازنگری قانون اساسی که با حکم حضرت امام در تاريخ ۱۳۸۶/۲/۴ تشکیل شده بود، با تیزی و درک صحیح از الزامات اداره کشور ضمن انجام اصلاحات لازم در اصول قانون اساسی^۱ اصل ۱۱۰ را نیز مورد بازنگری قرار داده و دو بند (بند اول و دوم) بدین شرح به آن افزودند:

بند اول: تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

بند دوم: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

اصلاحات قانون اساسی در تاريخ ۱۳۶۸/۵/۶ به آرای عمومی گذاشته شد و با اکثریت قاطع ۹۸/۳۸ درصد مجموع آرا به تصویب رسید و از آن پس عنوان «سیاست‌های کلی نظام» به صورت رسمی و قانونی وارد ادبیات حقوق اساسی و نظام قانون‌گذاری کشور شد. اگرچه قبل از آن مقام رهبری به مقتضای اختیارات کلی ولایت فقیه مجاز به تعیین سیاست‌ها بودند، اما پس از تصویب اصلاحیه قانون اساسی بنا به مدلول بند اول و دوم اصل ۱۱۰، موظف به تعیین سیاست‌های کلی و اعمال نظارت بر حسن اجرای آن‌ها شدند.

مراحل تهیه، بررسی، تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام

گرچه مجمع تشخیص مصلحت نظام قبل از بازنگری در قانون اساسی در تاريخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ بنا به ضرورت و بر اساس حکم حکومتی حضرت امام(ره) برای داوری میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در موارد اختلاف تشکیل شده بود،^۲ اما در بازنگری قانون اساسی، نهادی مهم برای انجام وظایفی سنگین در متن این سند گران‌بهای ملی قرار گرفت و اولین دوره جدید آن در تاريخ ۱۳۶۸/۷/۱۲ با حکم مقام معظم رهبری^۳ شروع به کار کرد. این مجمع با سازماندهی مناسب دبیرخانه و تشکیل کمیسیون‌های تخصصی دائمی و موقت در کنار سایر اقدامات مؤثر و بن‌بست‌شکن خود به تهیه و تصویب سیاست‌های کلی پرداخت. ابتدا در سال ۱۳۷۶ مجموعه‌ای از مصوبات شامل تعریف سیاست‌های کلی،

۱. تشخیص مصلحت (کلیات، سوابق و عملکردها)، ص ۳۵.

۲. همان، ص ۶۸.

۳. همان.

ویژگی‌ها و دسته‌بندی آن‌ها در پنج عنوان و ۱۲۳ موضوع خدمت مقام معظم رهبری ارسال و معظم‌له در حکم مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۵ ضمن تأیید موارد ارجاعی و ارائه راهنمایی‌های لازم مجمع را مأمور تعیین راهکار نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی کردند. از آن پس تا کنون مجمع بر اساس اولویت‌هایی که تعیین کرده است به تهیه و تصویب سیاست‌های کلی می‌پردازد. برای این امر ابتدا کمیته‌های کارشناسی دبیرخانه با استفاده از نظرات کارشناسان و مسئولان دستگاه‌های ذی‌ربط پیش‌نویس لازم را تهیه و در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی قرار می‌دهند، کمیسیون‌ها نیز با دعوت از وزرا و مسئولان امر و رئیس کمیسیون مدنظر در مجلس شورای اسلامی و اساتید و صاحب‌نظران دیگر به بررسی همه جانبه موضوع پرداخته و مصوبات خود را برای طرح در جلسات شورای مجمع تقدیم می‌کنند. شورای مجمع با ترکیبی جامع از رؤسای سه قوه، شخصیت‌های سیاسی، علمی و فرهنگی، وزرای ذی‌ربط، اعضای شورای نگهبان (حسب موضوع) و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی مرتبط مجلس شورای اسلامی و عنداللزوم با حضور صاحب‌نظران برجسته کشور و تحت اشراف و ریاست شخصیت ممتاز و کم‌نظیر انقلاب حضرت آیت‌الله هاشمی رفسنجانی که از دانش، بینش و تجربه بالا در امر قانون‌گذاری، مدیریت اجرایی، و نظریه‌پردازی کلان برخوردارند، به عنوان بازوی مشورتی رهبری به بررسی نهایی و تصویب سیاست‌های کلی می‌پردازند. اینجانب با تجربه شانزده ساله نمایندگی مجلس و نیز آگاهی از روند تهیه لوایح قضایی و غیرقضایی در «دولت و قوه قضاییه» با اطمینان ادعا می‌کنم که متقن‌ترین و کامل‌ترین روند تهیه، بررسی و تصویب مقررات کشور، روند تهیه سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز و الزامات آن است و باید هم این‌گونه باشد، زیرا این سیاست‌ها از سوی عالی‌ترین مقام رسمی کشور و برای مدتی طولانی تصویب و ابلاغ و راهنمای عمل تمامی ارکان و اجزای نظام خواهد بود.^۱

به همین سبب علی‌رغم همه دقت‌هایی که در مجمع انجام می‌شود، مقام معظم رهبری نیز با کمال دقت به بررسی آن‌ها پرداخته و گاهی با اصلاح یا تکمیل پیشنهادات مجمع، آن‌ها را تنفیذ و ابلاغ می‌فرمایند که خوشبختانه تا کنون علاوه بر مواد یاد شده، سیاست‌های کلی مربوط به بخش‌های قضایی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، زیربنایی، علمی و پژوهشی زیادی تصویب و ابلاغ شده است مانند سیاست‌های کلی برنامه سوم و چهارم

۱. لوح فشرده سیاست‌های کلی نظام تهیه شده در مجمع تشخیص مصلحت نظام.

توسعه و سند افتخارآمیز چشم‌انداز بیست‌ساله کشور. ضمن آن که مجمع برای اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نیز کمیسیون ویژه نظارت را به ریاست رئیس محترم مجمع و عضویت نمایندگانی از همه کمیسیون‌های تخصصی تشکیل داده و آیین‌نامه نحوه نظارت را پس از تصویب به تأیید مقام معظم رهبری رسانده و هم‌اکنون مشغول تهیه شاخص‌های ارزیابی و نظارت است.

جایگاه سیاست‌های کلی نظام (پس از ابلاغ رهبری) در نظام قانون‌گذاری

سیاست‌های کلی پس از طی مراحل گفته شده وارد مراحل تقنینی و اجرایی می‌شود و کلیه ضوابط و مقررات حاکم بر روند قانون‌گذاری، تدوین آیین‌نامه‌ها، صدور بخشنامه‌ها و سایر مراحل اجرایی حاکم بر آن اعمال خواهد شد و دستگاه‌ها و نهادهای مربوط به وظایف خود عمل خواهند کرد. پس قوای سه‌گانه به‌ویژه مجلس شورای اسلامی و نیز سایر دستگاه‌های نظام باید برای تبدیل آن‌ها به سیاست‌های اجرایی همت گمارده و قوانین، مقررات، برنامه‌ها و دستورالعمل‌های عملیاتی ناظر بر آن‌ها را تهیه، تصویب و به مرحله اجرا گذارند و با ساز و کارهای قانونی کارآمد و روش‌ها و شاخص‌های عملی و دقیق بر میزان تحقق اهداف و آرمان‌های نهفته در سیاست‌ها مراقبت و از این رهگذر مجمع تشخیص مصلحت نظام را در اعمال نظارت یاری رسانند.

ادله شرعی، قانونی و عقلی وجوب رعایت سیاست‌های کلی

الف. دلیل شرعی

مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام درباره سیاست‌های کلی فقط اقدامی کارشناسی است و جنبه مشورتی و پیشنهادی دارد. از این رو در بررسی جایگاه حقوقی باید این مصوبات از دیدگاه رهبری و اختیارات شرعی و قانونی ولی فقیه ارزیابی شوند. زیرا تا زمانی که این مصوبات به تأیید و امضای مقام معظم رهبری نرسند هیچ‌گونه ارزش حقوقی ندارند و رهبری مختارند که هرگونه اصلاح یا تغییر را در مصوبات پیشنهادی مجمع انجام دهند و پس از امضا و ابلاغ سیاست‌ها از سوی رهبری این مصوبات در زمره احکام حکومتی ولی فقیه قرار می‌گیرند و شرعاً رعایت آن‌ها به مقتضای ادله ولایت فقیه و وجوب پذیرش حکم فقیه مبسوط‌الید، بر همگان لازم است. ضمن آن که رعایت قوانین و مقررات جمهوری اسلامی حتی در مسائل جزئی مانند مقررات راهنمایی و رانندگی و امثال آن برابر فتوای

حضرت امام واجب است چه رسد به رعایت قانون اساسی و لوازم حقوقی آن.^۱

ب. دلیل قانونی

از آن‌جا که سیاست‌های کلی به حکم قانون اساسی و با هدف تحقق اهداف و آرمان‌های آن به ویژه اهداف مذکور در اصل دوم و سوم آن تعیین می‌شوند نباید مخالف شرع و قانون اساسی باشند و مرجع تشخیص این امر با توجه به ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام در مرحله مشاوره، مجمع و در نهایت مقام معظم رهبری هستند. این سیاست‌ها از قانون اساسی برآمده است و همچون دیگر اصول قانون اساسی و احکام ناشی از آن‌ها لازم‌الاتباع بوده و تخلف از آن‌ها تخلف از قانون محسوب می‌شود.

ج. دلیل عقلی مبتنی بر مصلحت عامه

صرف‌نظر از ادله شرعی و قانونی ذکر شده در رابطه با لزوم رعایت سیاست‌های کلی، تجربه ۲۸ ساله گذشته و ضرورت‌های پیش‌رو به حکم عقل و از زاویه رعایت مصالح عامه امری قطعی و اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌آید.

ناپایداری سیاست‌ها، برنامه‌ها و قوانین کشور و تغییر مکرر آن‌ها در پی تغییر مستمر دولت‌ها، مجلس‌ها، شوراها و مدیران بالایی و میانی کشور در سالیان گذشته اعتماد سرمایه‌گذاران و کارآفرینان را در عرصه داخلی و بین‌المللی سلب و سرمایه‌های انسانی و مالی فراوانی را از کشور فراری داده است. ادامه این وضعیت می‌تواند نظام و کشور را با بحران‌های بزرگ سیاسی، اجتماعی و عقب‌ماندگی‌های غیر قابل جبران مواجه سازد. از این‌رو پس از تصویب سند چشم‌انداز بیست‌ساله و گشودن افق روشن و امیدبخش فراروی نظام مدیریتی کشور و تصویب سیاست‌های کلی برنامه چهارم و سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و ابهام‌زدایی از عرصه فعالیت‌های اقتصادی و قلمرو حضور و فعالیت بخش‌های خصوصی و تعاونی و تأیید قانون سرمایه‌گذاری خارجی و دیگر اقدامات راهگشا و اطمینان‌بخش مجمع تشخیص مصلحت نظام و تأیید و ابلاغ آن‌ها از سوی مقام معظم رهبری زمینه‌ای فراهم شده است تا مجموعه قوای کشور و در رأس آن‌ها قوه مقننه به

۱. /ستفائات/ امام خمینی، انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، جلد ۳، صص ۴۸۴-۵۴۳.

سرعت، اطمینان و شجاعت بیشتر کشور را با تدوین و تصویب برنامه و قوانین کارساز و بسیج همه منابع و سرمایه‌های مادی و معنوی، به سوی نقطه روشن و مطلوب به پیش برد. در پایان ضمن تشکر مجدد پیشنهادهایی برای تسهیل و تسریع در عملیاتی شدن سیاست‌های کلی تقدیم می‌شود:

الف) دولت و قوه قضاییه کمیسیون خاصی را زیر نظر معاونین اول خود مأمور کنند تا در زمان‌بندی معین به تهیه لوایح قانونی لازم برای عملیاتی شدن سیاست‌های کلی و الزامات سند چشم‌انداز اقدام و برای تصویب، تقدیم مجلس شورای اسلامی کنند و مواردی که نیاز به مصوبه قانونی ندارد را نیز مشخص و راهکار انجام آن‌ها را برای اجرای هر چه سریع‌تر به دولت و قوه قضاییه پیشنهاد کنند.

ب) با توجه به اینکه آیین‌نامه داخلی در دست بررسی و اصلاح است مجلس شورای اسلامی فرصت را مغتنم شمرده، چگونگی پرداختن به سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز را در آیین‌نامه پیش‌بینی کند. به همین دلیل موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

۱. هیئت رئیسه محترم مجلس سیاست‌های کلی مصوب را حسب موضوع به کمیسیون‌های تخصصی ابلاغ کند تا هنگام بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی آن‌ها نیز مدنظر قرار گرفته و موارد مغایرت اصلاح شود.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس در بررسی طرح‌ها و لوایح و ارائه نظر و مشورت کارشناسی به مجلس، سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز را مدنظر قرار داده و موارد انحراف و مغایرت را مشخص کند.

۳. پیش‌بینی تذکر درباره مغایرت لوایح و طرح‌ها با سیاست‌های کلی در جلسات علنی همانند تذکر آیین‌نامه‌ای یا اخطار قانون اساسی و پیش‌بینی راهکار مناسب برای تشخیص مغایرت یا عدم آن و انجام اصلاحات برای رفع مغایرت.

۴. تقویت ماده (۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس با هدف حمایت از ثبات و استحکام قوانین برنامه توسعه و جلوگیری از تغییرات مکرر آن با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه در راستای سند چشم‌انداز و منطبق با سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های ویژه برنامه‌های توسعه تنظیم می‌شوند.

۵. با توجه به این‌که رؤسای کمیسیون‌های تخصصی مجلس حسب مورد و با حق رأی در جلسات کمیسیون‌های و شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام شرکت می‌کنند، موضوعاتی که با عنوان سیاست کلی در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی یا شورای مجمع تشخیص مصلحت

نظام قرار می‌گیرند از سوی دبیرخانه مجمع در اختیار کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس قرار گیرد تا ضمن بحث و بررسی نظر اعضای کمیسیون به مجمع منعکس شود.

۶. الزام دولت به ارائه گزارش مکتوب از روند پیشرفت برنامه‌های توسعه، میزان تحقق اهداف و سند چشم‌انداز و سایر سیاست‌های کلی در مقاطع زمانی معین.

۷. گرچه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی (که از وظایف و اختیارات رهبری است) بر اساس ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است اما این امر به معنای نفی اختیارات قانونی سایر نهادها و دستگاه‌ها در اعمال نظارت نیست، خصوصاً با توجه به تأکید مجمع تشخیص مصلحت نظام بر استفاده از همکاری همه دستگاه‌های نظارتی و جلوگیری از تشکیلات گسترده نظارتی است، از این رو پیشنهاد می‌شود کمیسیون‌های تخصصی در انجام وظایف نظارتی خود و تنظیم و ارائه گزارش سالیانه از عملکرد دستگاه‌های تحت پوشش به مجلس شورای اسلامی به موضوع رعایت سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز نیز توجه کنند و همچنین پی‌گیری مستمر تحقق اهداف و احکام برنامه پنج ساله و سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز در دستگاه‌های اجرایی را در حوزه وظایف و مسئولیت‌های کمیسیون برنامه و بودجه قرار دهند و این کمیسیون در تعامل با کمیسیون نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام و با استفاده از شاخص‌های کمی مصوب مجمع، به ارزیابی دستگاه‌های ذی‌ربط بپردازد.

۸. هئیت رئیسه محترم و کمیسیون‌های تخصصی مجلس به ویژه کمیسیون برنامه و بودجه و تلفیق طبق آیین‌نامه نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام همکاری لازم را با کمیسیون نظارتی مجمع داشته باشند.

ضرورت مهندسی قوانین و مقررات

محمودزین کریمیان*

ضرورت طراحی تناسب و تعادل قانون با قاعده اخلاقی و تناسب و تعادل در مجموعه قاعده‌های حقوقی و در سطوح قوانین و مقررات (قانون اساسی، «قانون»ها، آیین‌نامه‌ها، و دستورالعمل‌ها) و هرم‌وارگی مجموعه قوانین و مقررات و طراحی مناسب دامنه و برد قانون، مقتضی دیدگاهی مهندسی در وضع قوانین و مقررات است.

کلیدواژه‌ها: رویکرد مهندسی، مهندسی قوانین، قانون، ضمانت اجرا، بردار پشتیبان، ساختمان قواعد، سطوح قوانین، هرم‌وارگی قوانین، حجم قانون، دامنه قانون، برد قانون

مقدمه

قاعده حقوقی، نوعی قاعده و الگوی رفتاری انسان در زندگی اجتماعی است. قانون نوعی قاعده حقوقی است.

هدف قاعده حقوقی برقراری و توسعه عدالت در روابط حقوقی اشخاص است؛ و این در حالی است که بشر در زندگی اجتماعی به احسان نیز نیازمند است. برقراری و توسعه احسان، هدف قاعده اخلاقی است.

پشتوانه قاعده حقوقی «ضمانت اجرا» و پشتوانه قاعده اخلاقی و وجدان فردی و فشار افکار عمومی است. بنابراین، اگر قاعده‌ای حقوقی، قاعده اخلاقی نیز باشد، از سه پشتوانه برخوردار است: ضمانت اجرا، وجدان فردی و افکار عمومی؛ و به عکس، قانونی که با قواعد اخلاقی جامعه سازگار نباشد، تنها پشتوانه آن یعنی ضمانت اجرا نیز، در عمل، ضعیف یا نابود می‌شود. این

* عضو هیئت علمی دانشگاه شاهد.

مسئله را می‌توان با رویکرد هندسی، مسئله هم‌راستایی یا تقابل [بردارهای تضمین] دانست. از سوی دیگر، قانون، تنها نوعی از انواع قاعده حقوقی است. درست است که با دیدگاه تحکمی حقوق، «عرف» و «رأی وحدت رویه قضایی» هم باید مخالف قانون نباشند؛ ولی با دیدگاه جامعه‌شناسی حقوق، واقعیات حقوقی جامعه را — آن گونه که هست و نه آن گونه که باید باشد — می‌توان دید.

علاوه بر آن، قوانین و مقررات یک کشور باید با اصول نظام حقوقی آن کشور مخالف نباشند و آن‌ها را باید در پرتو نظریه‌های حقوقی اتخاذی در آن کشور طراحی و تفسیر کرد. مسئله تناسب و تعادل در ساختمان قواعد، مثلاً در ساختمان مجموعه قاعده‌های حقوقی را می‌توان، با رویکرد هندسی، از نوع همان مسئله‌ای دانست که معماران و مهندسان ساختمان در طراحی و ترسیم نقشه ساختمان با آن روبه‌رو هستند. مسئله تناسب و تعادل در سطوح قوانین (به معنای عام) — قانون اساسی، «قانون»ها، آیین‌نامه‌ها، و دستورالعمل‌ها — نیز مطرح است. علاوه بر آن، قانون سطح پایین‌تر اعتبار خود را از قانون سطح بالاتر کسب می‌کنند و نباید با آن مغایر باشد. چون قانون سطح پایین‌تر مفصل قانون سطح بالاتر است، مجموعه قوانین و مقررات باید به صورت هرم درآیند.

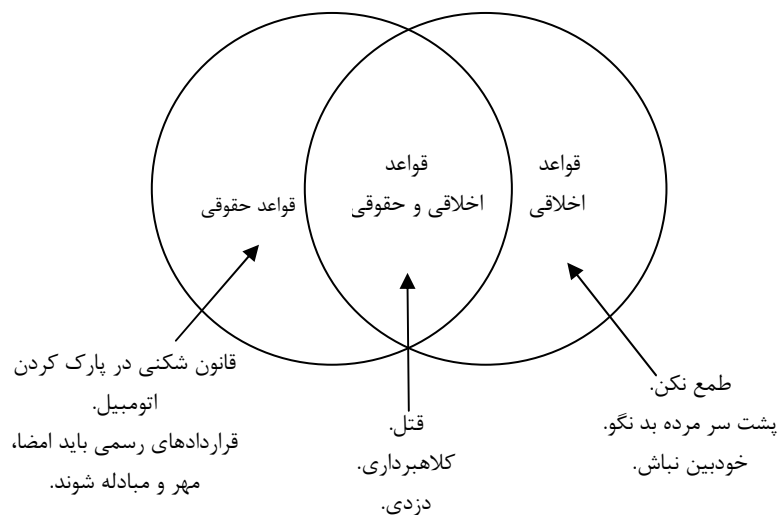
مسئله دیگر دامنه و برد حکم قانون است. منظور ما از دامنه حکم، شمول مکانی — حوزه جغرافیایی حاکمیت حکم مورد نظر — و شمول موضوعی — اشخاص و «حق»های مشمول حکم — است؛ و منظور ما از برد، برد زمانی، یعنی دوره زمانی شمول حکم است که دست کم از یک طرف محدود است و گاه، شامل مدتی قبل از زمان تصویب قانون نیز می‌شود. ■ با توجه به آن چه در بالا مطرح شد، مسئله مهندسی قوانین و مقررات را می‌توان شامل مسائل زیر دانست:

۱. طراحی هم‌راستایی بردار پشتیبان قانون با بردارهای پشتیبان اخلاق.
۲. طراحی تناسب و تعادل در ساختار مجموعه قاعده‌های حقوقی.
۳. طراحی هم‌راستایی و تفصیل در قوانین هر سطح، نسبت به قوانین سطح بالاتر.
۴. هرم‌وارگی قوانین (مجموعه قوانین و مقررات کشور).
۵. طراحی مناسب دامنه و برد هر قانون.

۱. طراحی هم‌راستایی بردار پشتیبان قانون و بردارهای پشتیبان اخلاق

قانون نوعی قاعده حقوقی است. قاعده حقوقی، قاعده‌ای رفتاری برای تنظیم عادلانه رفتار و

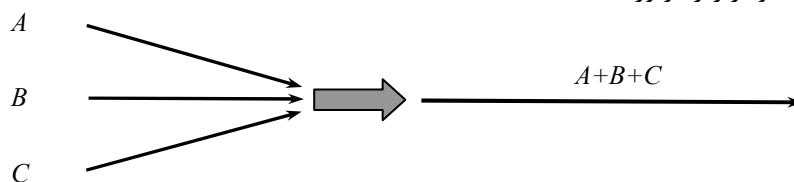
روابط اشخاص، همراه با ضمانت اجراء است. بعضی از قواعد حقوقی، قواعد اخلاقی هم هستند. این وضعیت را می‌توان در نمودار زیر تصور کرد.



Source: C.F. Padfield, LLB, DPA of Grays Inn, Barrister, Revised by D.L.A Braker, LLB, Mphil, LLM, Dip LG, FCIS, ACIARB, FBIM, FAIM, Law Made Simple, MADE SIMPLE BOOKS, Seventh edition, 1989, P. 2.

نمودار ۱. قواعد حقوقی و قواعد اخلاقی

همکاری بردارهای تضمین در قانونی که قاعده‌ای اخلاقی نیز هست را می‌توان به صورت نمودار زیر درآورد.



نمودار ۲. تعاون بردارهای تضمین

$\vec{A}$: نیروی وجدان فردی؛
 $\vec{B}$: ضمانت اجرای قانون؛

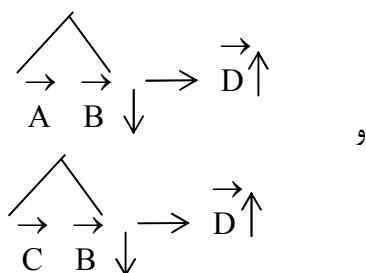
$\vec{C}$: نیروی افکار عمومی.

در این نمودار فرض شده است که $\vec{A} = \vec{B} = \vec{C}$ و مفروض است که در موقعیت و فضای حقوقی تصمیم، ضمانت اجرا پشتیبان اصلی و وجدان فردی و فشار افکار عمومی پشتیبان‌های جانبی هستند.

بنابراین، مسئله واضعان قانون این است که در وضع قوانینی که جنبه‌های اخلاقی نیز دارند از تقابل بردارهای تضمین اجتناب کنند و قانون به صورتی طراحی شود که بردارهای پشتیبان هم‌راستا باشند.

در نمودار مشخص است که بردار حاصل جمع سه بردار A و B و C در راستای بردار B، ولی از آن بزرگ‌تر است. این به آن معناست که در چنین حالتی، حکم قانون از تضمین قوی‌تری برخوردار است.

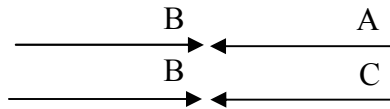
هر چه زاویه میان $\vec{A}$ و $\vec{C}$ با $\vec{B}$ کم‌تر باشد، بردار حاصل جمع بزرگ‌تر است. به بیان دیگر، اگر حاصل جمع $\vec{A}$ و $\vec{B}$ و $\vec{C}$ نامیده شود



تا جایی که این دو زاویه صفر شوند. با آن گاه، اگر تأثیر هر سه تضمین — وجدان فردی، ضمانت اجراء، فشار افکار عمومی — را یکسان فرض کنیم، رابطه زیر برقرار است:

$$\vec{D} = 3\vec{B}$$

تکثر وقوع صفر بودن دو زاویه وقتی امکان‌پذیر است که جامعه — از این جهت — در حال توسعه فرهنگی باشد. در حالت مقابل، وجدان فردی و/یا افکار عمومی در مقابل ضمانت اجرای قانون قرار می‌گیرند و در صورت تساوی $\vec{A}$ و $\vec{B}$ و $\vec{C}$ ، یکی از بردارهای A یا C به تنهایی برای خنثی‌سازی بردار B کافی است. این حالت را با نمودارهای ذیل می‌توان نشان داد:



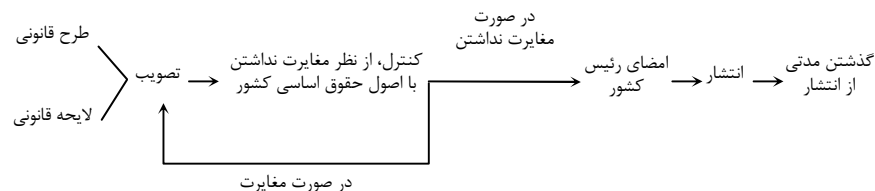
نمودار ۳. تقابل بردارهای تضمین

به نظر می‌رسد که این مسئله یکی از دقیق‌ترین و حساس‌ترین مسائلی است که واضع قانون با آن روبه‌رو می‌شود.

۲. طراحی تناسب و تعادل در ساختار مجموعه قاعده‌های حقوقی

قانون، فقط یک قسم از اقسام قاعده حقوقی است. عرف و رأی وحدت رویه نیز از اقسام دیگر قاعده حقوقی هستند. در صورت نبود هیچ یک از این قاعده‌ها، اصول و نظریه‌های حقوقی، به صورت مستقیم نقش قاعده حقوقی را ایفا می‌کنند. از این مجموعه — قانون، عرف، رأی وحدت رویه قضایی، دکترین — معمولاً زیر عنوان منابع حقوق یاد می‌شود.^(۱) به نظر نگارنده رأی وحدت رویه اداری نیز باید جزء این مجموعه محسوب شود.

قانون، قاعده‌ای حقوقی است که وضع می‌شود. وضع قانون شامل سه مرحله کلی پیشنهاد، تصویب و ابلاغ است. در رابطه با قانون به معنای خاص — قانون مصوب قوه مقننه — تفصیل این سه مرحله را به صورت کلی که در نظام‌های قانون‌گذاری دنیا رایج باشد، می‌توان با نمودار زیر نمایش داد:



نمودار ۴. مراحل وضع قانون به صورت کلی

بحث‌های تفصیلی مراحل وضع، مانند بحث تطبیق مراحل کلی با نظام وضع قانون در جمهوری اسلامی ایران از حوصله گنجایش موضوعی این مقاله خارج است. این مقاله به

اقتضای موضوع، به ذکر این نکته بسنده می‌کند که وضع قانون امری تحکمی است و قانون چارچوب‌هایی ثابت و ناموقت و گاه موقت، برای واقعیاتی سیال است و تغییر آن نیز نیازمند قانونی در همان سطح یا سطحی بالاتر است.

عرف، قاعده‌ای است حقوقی که به صورت طبیعی در روابط میان اشخاص شکل می‌گیرد و به مرور زمان قوام می‌یابد و تغییر آن نیز به همین صورت طبیعی و به‌مرور زمان است. نقش و جایگاه عرف، در مقایسه با قانون، در نظام‌های حقوقی عرفی^(۲) با نظام‌های حقوقی موضوعه^(۳) [یا وضعی] متفاوت است؛ اما هر نظام حقوقی باید تناسب و تعادل مورد اقتضای خود را کشف و مستقر سازد.

عرف در نظام‌های قضایی و اداری جامعه نیز وجود دارد که آن را معمولاً رویه می‌نامند. رویه را می‌توان شامل سطح آرای وحدت رویه نیز دانست. چنان که پیش از این اشاره شده است، رویه شامل رأی وحدت رویه قضایی و رأی وحدت رویه اداری است.^(۴) رأی وحدت رویه اداری اقسامی دارد، رأی وحدت رویه ثبتی و رأی وحدت رویه مالیاتی دو قسم از آن است. مسئله‌ای که واضع قانون با آن روبه‌رو است، مهندسی قواعد تعاملات حقوقی جامعه است که یکی از حساس‌ترین شاخه‌های مهندسی الگوی تعاملات اجتماعی است. به زبان ساده، مسئله این است: قاعدپردازی کدام بخش از روابط حقوقی اشخاص را، واضع قانون بر عهده می‌گیرد و کدام بخش را به عرف و رویه وامی‌گذارد؟ به بیان دیگر حجم مناسب قوانین و مقررات در کشور چقدر است؟

با رویکرد سیستمی^(۵) می‌توان نظام^(۶) قاعده‌های حقوقی کشور را شامل خرده نظام‌های^(۷) زیر دانست:

– نظام قوانین و مقررات،

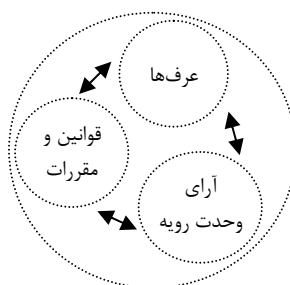
– نظام عرف‌ها،

– نظام آرای وحدت رویه.

میان این نظام‌های فرعی تعامل^(۸) – تأثیر متقابل هم‌زمان – برقرار است.

این وضعیت را می‌توان در نمودار ۵ مشاهده کرد.

طراحی این تعادل سیستمی، مستلزم بهره‌گیری از تعلیمات مهندسی سیستم است.



نمودار ۵. نظام قواعد حقوقی

۳. طراحی همراستایی و تفصیل در قوانین هر سطح، نسبت به قوانین

سطح بالاتر

معیاری قاطع و مورد اجماع برای طبقه‌بندی قانون‌ها - به معنای عام - وجود ندارد. به عبارت دیگر، ممکن است پاسخ این پرسش که یک قانون در ماهیت اساسی است^(۹) یا عادی، قاطع و مورد اجماع نباشد.

با وجود این واضع قانون اساسی باید مناسب‌ترین مجموعه اصول را به عنوان قانون اساسی کشور انتخاب، تعیین و تصویب کند. حجم قانون (طول، عرض، ارتفاع و ماده - محتوا) باید در مناسب‌ترین وضعیت ممکن باشد.

اینکه قاعده‌ای حقوقی به عنوان قانون اساسی تصویب شود یا خیر؛ واجد حساسیت شکلی و محتوایی است.

از نظر شکلی، وقتی قاعده‌ای به عنوان قانون اساسی تصویب شده باشد، هیچ مقام حاکمیتی، حتی قاضی، حق ندارد آن را نامعتبر بداند و یا نادیده بگیرد. این در حالی است که، با توجه به گوناگونی نظام‌های حاکمیتی، برای عموم یا دسته‌ای از قاضیان - با صدور حکم قضایی - ممکن است این حق ایجاد شود که اگر در رسیدگی به پرونده‌ای، قانون را خلاف قانون اساسی تشخیص دهند در همان پرونده به آن ترتیب اثر ندهند.^(۱۰) به علاوه، وقتی قاعده‌ای به عنوان قانون اساسی تصویب شده باشد، تغییر آن نیز مستلزم طی ترتیبات و تشریفات تغییر قانون اساسی است.

از نظر محتوایی، قانون اساسی، مبنا و معیار طراحی، تصویب، و تفسیر قانون عادی است. به علاوه، حجم قانون اساسی، با اختیار و آزادی عمل مجلس یا مجلسین قانون‌گذاری در وضع قانون رابطه معکوس دارد. در حجم قانون اساسی کشورهای گوناگون، انحراف قابل

توجهی از میانگین حجم به چشم می‌خورد.^(۱۱)

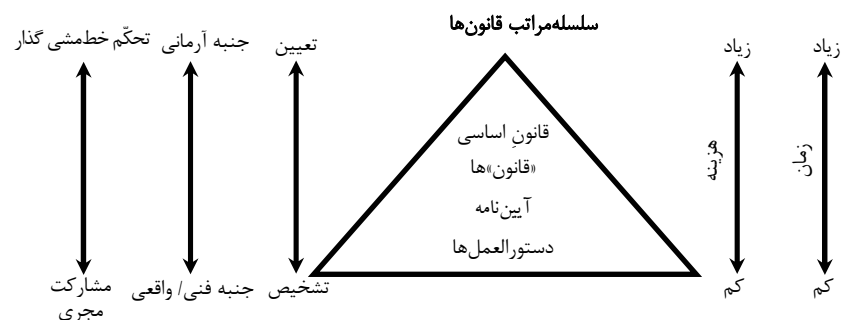
مسئله جالب دیگر، ارتفاع هرم قوانین و مقررات است. قاعده کلی این است که این هرم دارای چهار سطح باشد که عبارتند از: قانون اساسی، «قانون»ها، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها.^(۱۲)

تطبیق این قاعده کلی بر نظام قوانین و مقررات کشورها، امری جالب و آموزنده است. در قانون اساسی فرانسه، سطحی از قوانین، «بنیادی» توصیف شده است. روش‌های خاصی برای تصویب و تجدیدنظر این قوانین وجود دارد.^(۱۳) یکی از آثار این رده از قوانین این است که پارلمان لوایح مالی را با روشی تصویب خواهد کرد که قانون «بنیادی» مقرر خواهد داشت.^(۱۴) در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین رده‌ای از قوانین پیش‌بینی نشده است. اموری را که «قانون» قواعد مربوط به آن‌ها را مقرر خواهد کرد، در قانون اساسی فرانسه معین شده‌اند.^(۱۵) در حالی که در جمهوری اسلامی ایران «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».^(۱۶)

مطالعه تطبیقی در مورد سطوح پایین‌تر قوانین - به معنای عام - و همچنین در مورد سایر کشورها نیز مفید است.

۴. هرم‌وارگی مجموعه قوانین و مقررات کشور

اهمیت حساسیت تناسب در هرم قوانین و مقررات بالاست. هر کشوری باید تعادل و تناسب مورد اقتضای خود را تشخیص دهد و تعیین کند. با وجود این، راه‌حلیایی قابل ارائه است که در نمودار زیر انعکاس یافته‌اند:



نمودار ۶. سلسله‌مراتب قانون‌ها

۵. طراحی مناسب دامنه و برد قانون

منظور از دامنه قانون، اشخاص و حقوق (و تکالیف) موضوع قانون هستند، مقرراتی مانند ماده‌های (۵) و (۶) و (۷) و (۸) قانون مدنی [ایران]^(۱۷)، را می‌توان مقررات عام تعیین دامنه قوانین به‌شمار آورد.

قانون‌های حاکم بر سازمان‌های عمومی نیز، معمولاً، سازمان‌های مشمول خود را با ذکر عنوان نوع سازمان — نه به مصداق — معین می‌کنند^(۱۸)

در هر صورت، تشخیص و تعیین دامنه مناسب قانون امری حساس است. ممکن است چنین تصور شود که شمول بیش‌تر نشانه قانون بهتر است. توجه به سیر تاریخی پیدایش عباراتی مانند «کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است»^(۱۹) بسیار جالب و پندآموز است.

منظور از برد قانون، مدت زمان حاکمیت قانون است. عطف به ماسبق نشدن قوانین در این مقوله می‌گنجد. حتی اگر قانون، به‌طور استثنا عطف به ماسبق شود، مدت زمان آن، دست‌کم از یک نظر، محدود است — محدود به تاریخ شروع لازم‌الاجرا شدن آن است.

نتیجه

[رویکرد مهندسی قوانین] یکی از رویکردهای مفید در «توصیف»^(۲۰) چگونگی مجموعه قوانین و مقررات کشور و «تجویز»^(۲۱) راه‌ها و روش‌های مناسب برای طراحی و تنظیم بایسته و شایسته قوانین و مقررات خواهد بود.

پیشنهاد

- به‌کار بردن رویکرد مهندسی قوانین برای ارزیابی وضع موجود قوانین و مقررات در کشور.
- به‌کار بردن رویکرد مهندسی قوانین، برای طراحی مناسب قوانین.

پی‌نوشت‌ها

۱. محمدجعفر جعفری لنگرودی، *ترمیم‌وژنی حقوق*، چاپ دوم، سال؟؛ ناشر؟؛ ص ۶۸۹.

2. Common Law

3. Civil Law

۴. در کشور ما، صدور رأی وحدت رویه قضایی با هیئت عمومی دیوان عالی کشور، و در امور در صلاحیت دیوان عدالت داری، با هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است.

به موجب اصل ۱۶۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از وظایف دیوان عالی کشور «ایجاد وحدت رویه قضایی» است.

5. System Approach

6. System

7. Subsystem

8. Interaction

۹. دانشمندان حقوق اساسی برای قانون اساسی دو معنای ماهوی (مادی) و شکلی در نظر می‌گیرند. قانون اساسی ماهوی، آن است که ماهیتاً اساسی باشد و قانون اساسی شکلی آن است که، فارغ از اساسی بودن یا نبودن آن، به عنوان قانون اساسی به تصویب رسیده است.

برای بحث بیش‌تر، از جمله، می‌توان به منبع زیر رجوع کرد:

ابوالفضل قاضی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، جلد اول، کلیات و مبانی، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چاپ دوم، تیرماه ۱۳۷۰، صص ۹۱-۹۰.

۱۰. در حقوق ایالات متحده آمریکا و سایر کشورها که از نظام آمریکایی متأثر شده‌اند، قاعده‌تاً دیوان عالی فدرال (بالاترین مرجع قضایی) می‌تواند در باب مطابقت یا مغایرت قانون عادی با قانون اساسی قضاوت کند. البته قضات دادگاه‌ها نیز حق دارند که در ماهیت قانون عادی در پرتو قانون اساسی وارد شده و از اجرای قوانینی که خلاف قانون اساسی است خودداری کنند. منبع: ابوالفضل قاضی، همان، ص ۶۲۰.

در جمهوری اسلامی ایران، چنانچه قاضی مجتهد باشد و قانون را خلاف شرع بداند پرونده به شعبه دیگری جهت رسیدگی ارجاع خواهد شد (تبصره ماده ۳ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، ۱۳۷۹).

۱۱. تعداد «ماده‌ها یا اصل‌ها در چند قانون اساسی، براساس شماره آخرین ماده یا اصل از این قرار است:

- قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، مصوب ۱۹۵۸، ۹۲ ماده.

- قانون اساسی ایالات متحده آمریکای شمالی، مصوب ۱۷۸۷، ۷ ماده؛ تعداد ماده‌های

- الحاق به آن و یا اصلاح آن، مصوب ۱۷۹۱ و سال‌های پس از آن، ۲۶ ماده.
- منبع: جعفر بوشهری، *مسائل حقوق اساسی به انضمام ترجمه قوانین اساسی فرانسه، آلمان، انگلستان، آمریکا و شوروی*، چاپ اول، بهار ۱۳۷۶، نشر دادگستر، صص ۱۸۹ - ۱۷۱ و صص ۳۰۵ - ۲۸۳.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۵، با اصلاحات ۱۳۶۸، ۱۷۷ اصل.
۱۲. محتوای بخش‌نامه ممکن است کل یا بعضی از دستورالعمل‌ها، یا حتی آیین‌نامه‌ها یا تصویب‌نامه‌ها باشد.
۱۳. ماده (۴۶) قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، مصوب ۱۹۵۸، منبع: جعفر بوشهری، همان، ص ۱۸۰.
۱۴. ماده (۴۷) همان قانون؛ همان منبع، همان ص.
۱۵. ماده (۳۴) همان قانون، همان منبع، صص ۱۷۸ - ۱۷۷.
۱۶. اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۷. ماده (۵) قانون مدنی [ایران]، ۱۳۰۷: «کلیه سکنه ایران اعم از اتباع داخله و خارجه مطیع قوانین ایران خواهند بود مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد».
- ماده (۶) قانون مدنی ایران، ۱۳۰۷: «قوانین مربوط به احوال شخصیه از قبیل نکاح و طلاق و اهلیت اشخاص و ارث در مورد کلیه اتباع ایران ولو این که مقیم در خارجه باشند مجری خواهد بود».
- ماده (۷) قانون مدنی ایران، ۱۳۰۷: «اتباع خارجه مقیم در خاک ایران از حیث مسائل مربوطه به احوال شخصیه و اهلیت خود و همچنین از حیث حقوق ارثیه در حدود معاهدات مطیع قوانین و مقررات دولت متبوع خود خواهند بود».
- ماده (۸) قانون مدنی ایران، ۱۳۰۷: «اموال غیرمنقول که اتباع خارجه در ایران بر طبق عهود تملک کرده یا می‌کنند از هر جهت تابع قوانین ایران خواهد بود».
۱۸. محمدوزین کریمیان، «بررسی تعاریف قانونی وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی» (در راستای تشخیص سازمان‌های مشمول صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور)، در *ناب*، فصلنامه علمی-تخصصی نظارت، ارزیابی، بازرسی، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، پیش شماره ۱، تابستان ۱۳۸۴، صص ۱۶۹ - ۱۵۸.
۱۹. از ماده (۲-الف) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۶۰.

20. Description

21. Prescription

منابع و مأخذ

بوشهری، جعفر. *مسائل حقوق اساسی به انضمام ترجمه قوانین اساسی فرانسه، آلمان، انگلستان، آمریکا و شوروی*، چاپ اول، بهار ۱۳۷۶؛ نشر دادگستر.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر. *ترمینولوژی حقوق*، چاپ دوم، سال، ناشر

قاضی، ابوالفضل. *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، جلد اول، کلیات و مبانی، چاپ دوم، تیرماه ۱۳۷۰.

کریمیان، محمودزین. «بررسی تعاریف قانونی وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی»، (در راستای تشخیص سازمان‌های مشمول صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور)، در *تاب*، فصلنامه علمی-تخصصی نظارت، ارزیابی، بازرسی، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، پیش شماره ۱، تابستان ۱۳۸۴، صص ۱۶۹-۱۵۸.

C.F. Padfield, LLB, DPA of Grays Inn, Barrister, Revised by D.L.A Braker, LLB, Mphil, LLM, Dip LG, FCIS, ACIARB, FBIM, FAIM, Law Made Simple, MADE SIMPLE BOOKS, Seventh edition, 1989.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، با اصلاحات ۱۳۶۸.

قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، ۱۳۷۹.

قانون مدنی ایران، ماده‌های (۵)، (۶)، (۷)، (۸)، مصوب ۱۳۰۷.

تاریخچه تدوین قانون مدنی

دکتر حمید بهرامی احمدی*

قانون مدنی هر کشور محور اصلی نظام حقوقی آن کشور به شمار می آید. اگرچه وظیفه اصلی این قانون تنظیم روابط قراردادی و خارج از قرارداد اشخاص جامعه است اما در عمل ضوابط قانون مدنی، حقوق کیفری، عمومی، تجاری و ... را نیز تحت تأثیر قرار می دهد. به همین علت است که شناخت همه جانبه قانون مدنی ارزشمند است. در نوشتار حاضر ضمن بررسی نحوه شکل گیری قانون مدنی ایران تصویری اجمالی از شخصیت نویسندگان آن ارائه شده است.

کلیدواژه ها: قانون، قانون گذار، قانون مدنی، تاریخ حقوق

مقدمه

قانون مدنی هر کشور محور اصلی نظام حقوقی آن کشور است که همه قوانین مربوط به روابط قراردادی و خارج از قرارداد آن جامعه براساس آن پایه گذاری شده است. معیارها و احکام قانون مدنی حتی در امور کیفری نیز مؤثر است مخصوصاً در مواردی که مسئولیت کیفری موجب مسئولیت مدنی می گردد معیارهای پذیرفته شده در قانون مدنی اعمال می گردد.

بسیاری از ضوابط حقوق مدنی در حقوق عمومی نیز مورد استناد است و به طور کلی می توان گفت: مبانی حقوقی که در قانون مدنی هر کشور منعکس است در همه رشته های حقوقی آن کشور بازتاب دارد و در حقیقت معیارها، ضوابط و احکام حقوق مدنی همانند خون در جزء جزء اندامها و گوشه گوشه نظام حقوقی هر کشوری در جریان است و این وظیفه خطیر بر عهده قانون مدنی است که قلب این بدن به شمار می آید. به همین علت

* عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه امام صادق (ع) و رئیس گروه حقوق خصوصی.

است که در همه کشورها در تدوین قانون مدنی دقت بسیار می‌کنند و برای این منظور از بزرگ‌ترین حقوق‌دانان که بر مفاهیم و معیارهای حقوقی و ارزش‌های آن جامعه و حتی دیگر نظام‌های حقوقی مسلط باشند کمک می‌گیرند و در بسیاری موارد بالاترین مقام‌های کشور، بر پیشرفت کار تدوین قانون مدنی نظارت می‌کنند و گاهی این نظارت مستقیم است. به‌عنوان مثال «ناپلئون بناپارت» برای نشان دادن علاقه خود و اهمیت موضوع، در جلسات بحث و مذاکرات حقوق‌دانانی که مأمور در کار تدوین قانون مدنی فرانسه بودند حاضر می‌شد و نتیجه کار هیئت مزبور را از کشورگشایی‌های حکومت خود مهم‌تر و مؤثرتر می‌دانست و چنین هم بود. نویسندگان قانون مزبور نیز که از هر حیث واجد صلاحیت برای این امر خطیر بودند نه تنها قانون مزبور را براساس مبانی حقوقی «رمی-ژرمنی» و ارزش‌های جامعه فرانسه بنیان نهادند بلکه از حقوق دیگر کشورها نیز بهره جستند و از جمله به منابع حقوق اسلامی و حتی فقه امامیه هم مراجعه کردند. به‌عنوان مثال از کتاب «جامع عباسی» تألیف «شیخ بهایی» در فهرست منابع قانون مدنی فرانسه نام برده شده است. کار تدوین قانون مدنی فرانسه در سال ۱۸۰۴ میلادی پایان یافت و در سال ۱۸۰۷ قانون مدنی فرانسه رسماً به‌عنوان «کد ناپلئون» نامگذاری شد و این اقدام کار مناسب و به‌جایی بود.

وقتی قانونی با این دقت تدوین شد بعد از آن با تمام قوا در حفظ تمامیت و قداست آن می‌کوشند و از آن به‌عنوان یک سند افتخار و میراث ملی حراست می‌کنند و از تغییر و تبدیل در آن حتی‌الامکان اجتناب می‌نمایند و اگر تحولات اجتماعی نیازهای جدیدی را مطرح کند دیوان عالی آن کشور با تفسیرهای مناسب از همان مواد راه‌حل‌های متناسب با نیازهای روز را اجتهاد می‌کنند. به‌عنوان مثال ماده ۱۳۸۲ قانون مدنی فرانسه که مبنای مسئولیت مدنی را بر «تقصیر» نهاده از زمان ناپلئون یعنی از حدود دو قرن قبل تاکنون هیچ تغییری نکرده، درحالی‌که نیازهای جامعه در زمینه مسئولیت مدنی دگرگونی بسیار پیدا کرده است و در نتیجه نظریات جدیدی از اواخر قرن نوزدهم و مخصوصاً از اوایل قرن بیستم مطرح شده و دادگاه‌های فرانسه نیز با تفسیرهای عالمانه و متناسب، همه نیازهای پیچیده جامعه پیشرفته‌ای مانند جامعه فرانسه را به خوبی حل کرده‌اند. درباره قانون مدنی فرانسه و شرح و تفسیر آن صدها کتاب و رساله و هزاران مقاله توسط اساتید طراز اول حقوق این کشور و دیگر کشورها نوشته شده و رویه قضایی این کشور در ده‌ها مجلد، پشتوانه نظری و عملی ذی‌قیمتی را به وجود آورده‌اند که در سرتاسر جهان مورد استفاده است و همین

استحکام و متانت و دوام و ثبات حقوقی که در نظام حقوقی فرانسه به وجود آمده باعث شده که این کشور یکی از اقطاب و بلکه بزرگ‌ترین قطب حقوقی جهان باشد و بیش‌تر قوانین مدنی دنیا تحت تأثیر «کد ناپلئون» تنظیم شوند و مراکز علمی، حقوقی این کشور قبله آمال دانش‌پژوهان حقوقی در سراسر جهان باشد.

الف) نحوه شکل‌گیری قانون مدنی

اندیشه تدوین ضوابط و احکام حقوقی جامعه ایران جزء اهداف مشروطه‌خواهان بود و در واقع حتی قبل از انقلاب مشروطه نیز اقداماتی در این زمینه صورت گرفته و برای «عدلیه» سر و سامانی پیش‌بینی شده بود ولی این تلاش‌ها کافی نبوده و بعد از آشوب و به‌هم ریختگی‌های سیاسی و امنیتی برانگیخته شده از ماورای بحار که منتهی به تغییر حکومت از قاجار به پهلوی شد، یکی از اقداماتی که در دستور کار حکومت جدید قرار گرفت تدوین قوانین ضروری و مهم‌تر از همه قانون مدنی بود. ضرورت تدوین قانون مدنی از آنجا بود که دولت وقت قصد الغای «قضاوت کنسولی» (کاپیتولاسیون) را داشت و مقدمه ضروری آن وجود قانون مدنی مدون و مشخص و پیشرفته و موافق با نیازها و قابل ارائه به جوامع پیشرفته بود و تدوین قانون مدنی یک اقدام اجتناب‌ناپذیر و حساس برای این امر خطیر به حساب می‌آمد.

در اواخر سال ۱۳۰۵ شمسی «علی‌اکبر داور» در ترمیم کابینه «میرزا حسن مستوفی» وزیر عدلیه شد و در همان روز عدلیه تهران را منحل کرد. علی‌اکبر داور فرزند «کربلایی علی‌خان خازن خلوت» خزانه‌دار اندرون دربار قاجار بود. علی‌اکبر داور فارغ‌التحصیل دارالفنون بود و استعداد سرشاری داشت، به‌طوری که در سن بیست و پنج سالگی از سوی «میرزا حسین‌خان مشیرالدوله» وزیر عدلیه وقت، مدعی‌العموم یا دادستان تهران شد ولی پس از یک سال خود را نیازمند به ادامه تحصیل دید و به سوئیس رفت و مدت یازده سال دوره‌های حقوق و علوم سیاسی و اقتصادی را همراه با مطالعات در فلسفه و منطق و تاریخ و روابط سیاسی گذراند و رساله دکتری خود را تحت عنوان «سقط جنین از نظر پزشکی قانونی» تهیه و برای دفاع تقدیم هیئت رسیدگی کرد. در همین ایام کودتای ۱۲۹۹ سید ضیاءالدین طباطبایی و رضاخان اتفاق افتاد و علی‌اکبر داور منتظر جلسه دفاع رساله خود نشد و به ایران بازگشت و با رضاخان پیمان همکاری بست و ابتدا رئیس کل معارف و سپس نماینده مجلس شد. روزنامه «آزاد» را منتشر کرد و حزب رادیکال را تأسیس و در انقراض

قاجار و عزل «احمدشاه» در سال ۱۳۰۴ در مجلس شورای ملی نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا نمود. طرح تأسیس مجلس مؤسسان و حتی تعیین اعضای آن نیز به ابتکار «داور» بود و سرانجام همان‌طور که گفته شد به وزارت عدلیه منصوب شد و اصلاحات مورد نظر خود را شروع کرد. (عاقلی، ۱۳۶۹، ص ۲۳)

در تاریخ ۲۷ بهمن ماه ۱۳۰۵ یعنی چند روز پس از انتصاب به وزارت عدلیه، «داور» از مجلس به موجب ماده واحده‌ای اختیارات ویژه برای دگرگون کردن وضع عدلیه ایران گرفت و بر مبنای اختیاراتی که گرفته بود با دقت و پشتکار زیاد و صرف وقت مداوم و مذاکره و مصاحبه شخصی، افراد با شخصیت و واجد صلاحیت قضاوت را از سراسر ایران جمع‌آوری و با هر پیشنهاد معقول و امتیازی که می‌خواستند در مراتب مختلف قضایی منصوب کرد. وی از «دکتر مصدق» نیز دعوت کرد تا ریاست دیوان کشور را با حقوق ماهیانه «هزار تومان» که از بالاترین حد نصاب حقوق ریاست دیوان کشور دویست و پنجاه تومان بالاتر بود، بپذیرد ولی دکتر مصدق که در آن زمان نماینده مجلس ششم بود این پیشنهاد را نپذیرفت و نمایندگی را ترجیح داد ولی با «داور» در ارتباط بود و به او مشورت می‌داد.

در اردیبهشت سال ۱۳۰۶ شمسی «عدلیه» جدید طی مراسمی در تهران به‌طور «ناقص» شروع به کار کرد و در همان روز رضاشاه برای الغای کاپیتولاسیون فرمانی خطاب به «مستوفی‌الممالک» صادر کرد تا مقدمات آن را ظرف یک سال فراهم کند و چند روز بعد «داور» وزیر عدلیه، تصمیم ایران را برای لغو کاپیتولاسیون به دولت‌های آلمان، ایتالیا، بلژیک، هلند، سوئیس و اسپانیا اعلام کرد و خاطرنشان ساخت که این امر یک سال بعد یعنی در تاریخ نوزدهم اردیبهشت سال ۱۳۰۷ محقق خواهد شد. لذا تا آن تاریخ می‌بایست قانون مدنی ایران نوشته می‌شد.

سرانجام بعد از بنیان‌گذاری عدلیه جدید در تاریخ سه‌شنبه دهم دیماه ۱۳۰۶ هیئت تدوین قانون مدنی منصوب شد و شروع به کار کرد.

اما چگونه قانون مدنی ایران براساس فقه امامیه تدوین شد؟

من در اینجا تاریخ مختصر این واقعیت را می‌نویسم و موضوعی را که نه تنها مردم از آن اطلاعی ندارند بلکه از بین حقوق‌دانان نیز کم‌تر کسی از آن باخبر است بیان می‌سازم: رضاشاه سوادى نداشت و احساسات مذهبی او نیز پابرجا نبود. در سال‌های بعدی پادشاهی خود نیز در جهت محدود کردن جلوه‌های اسلامی در فرهنگ ایران نیز تلاش‌های

زیادی کرد. «داور» وزیر عدلیه آن زمان نیز تحصیلات خود را در اروپا به انجام رسانده و از حقوق اسلامی بهره‌ای نداشت ولی با این وجود قانون مدنی ایران بر مبنای فقه اسلامی و به‌طور مشخص براساس فقه امامیه نوشته شد و این امر پدیده بدیعی در تاریخ حقوق کشورهای اسلامی بود و هنوز نیز چنین است.

واقعیت امر این است که «داور» در ابتدا قصد داشت با به خدمت گرفتن مشاوران اروپایی کار تدوین قانون مدنی ایران را در مسیر اقتباس از قوانین اروپایی قرار دهد. وی در این راه اقداماتی کرده و گروهی را برای این مهم در نظر گرفته بود و در برابر تصمیم او عکس‌العملی هم مشاهده نمی‌شد. علت تغییر تصمیم او تا حد زیادی مرهون مرحوم «دکتر محمد مصدق» است که در آن زمان نماینده مجلس ایران و از شخصیت‌های معروف حقوقی و سیاسی بود. وی در سخنرانی مفصلی که در روزهای هجدهم، بیست و پنجم، و بیست و هشتم خرداد سال ۱۳۰۶ در مجلس ایراد کرد، روش کار «داور» را مورد انتقاد شدید قرار داد. وی در حالی سخنرانی خود را ایراد می‌کرد که در مجلس آن روز گروه قابل توجهی از علمای مذهبی حضور داشتند.

سخنرانی دکتر مصدق — که گاه توسط بعضی از نمایندگان وابسته قطع می‌شد — طولانی بود. در ادامه به بعضی از جملات این نطق که کلاً به بحث ما مرتبط بوده، اکتفا می‌نمایم: وی در سخنرانی خود گفت:

«بنده افتخار می‌کنم و آرزومند بودم که... یکی دیگر هم پیدا شود وزارت عدلیه را درست کند... اگر ما درست کنیم می‌گویند ایرانی درست کرد و اگر اروپایی درست کرد می‌گویند اروپایی درست کرد... بنده با اصلاحات آقای وزیر موافقم ولی... ملاحظه بفرمایید هر ملتی «عقیده» نداشته باشد آن مملکت کارش زار می‌شود... پس باید مملکت را همیشه اصل اسلامیت حفظ کند فقط. خصوصاً حال که تجدد مآبی اصل است و ما نباید با این اصولی که در جامعه است و به‌عنوان تجدد‌های دروغی مملکت را خراب کنیم... من معتقد نیستم که در اصلاحات عدلیه مملکت، چهار نفر مفتش خارجی بیاید... وقتی که چهار نفر مفتش اروپایی آمدند در عدلیه، از دو حال خارج نیست: یا یک ترتیبی می‌شود مثل «موسیر پرینی» بی اختیار. یک پولی می‌گیرد و «کد ناپلئون» را ترجمه می‌کند و می‌دهد به دست ما و می‌رود که بنده خیلی بهتر از او می‌توانم ترجمه کنم برای آنکه او فقط فرانسه می‌داند ولی بنده فارسی را هم می‌دانم... و یا این که می‌آید این‌جا و یک اختیاراتی پیدا می‌کند. اگر اختیار پیدا کند نقض

غرض می‌شود. امروز اعلیحضرت همایونی دستخط می‌فرمایند که کاپیتولاسیون ملغاست. البته اسباب افتخار ایرانی را در تمام دنیا و نزد تمام ملل فراهم می‌فرمایند. «کاپیتولاسیون» چیست؟ کاپیتولاسیون در واقع نظارت یک نفر خارجی است در محاکمه‌ای که بین ایرانی و اتباع خارجی می‌شود... بنده عرض می‌کنم ایرانیتم و اسلامیت به بنده اجازه نمی‌دهد و بنده را مجبور می‌کند که در یک همچو مجلسی که حجج اسلام نشسته‌اند، نمایندگان محترم مجلس نشسته‌اند و اولاد فاطمه و پیغمبر خدا حضور دارند عقیده خود را به‌طور آزادانه بگویم و هر کس می‌خواهد، عقیده من را قبول نکند...»

«داور» تمام طول سخنرانی مزبور را به دقت گوش داد و پس از آن به دکتر مصدق گفت که من با شنیدن سخنان شما قانع شدم و تصمیم خود را عوض کردم ما باید قانون مدنی ایران را با اقتباس از فقه اسلام تهیه کنیم.

غیر از دکتر مصدق شخص دیگری که در جهت دادن تدوین قانون مدنی به سوی فقه اسلامی مؤثر بود «محسن صدر» (صدرالاشراف) بود. او نیز در منصرف کردن «داور» از روی آوردن به مشاوران خارجی برای تدوین قانون مدنی ایران مؤثر بود و سرانجام برای تدوین قانون مدنی هیئت انتخاب شدند که بیش‌تر ایشان از فقیهان متبحر و دانشمندان واجد صلاحیت بودند. و اسامی ایشان به شرح زیر است:

سیدمحمد فاطمی قمی، سیدنصرا... تقوی، شیخ محمدعلی کاشانی، میرزا محمد ایروانی، شیخ علی‌بابا فیروزکوهی (عالم)، محسن صدر (صدرالاشراف)، سیدکاظم عصار و مصطفی عدل (منصورالسلطنه).

این افراد در تخصص خود بهترین‌ها بودند. ذیلاً به‌طور مختصر خاستگاه، شخصیت علمی و سوابق آنان معرفی می‌گردد.

ب) نگاهی به شخصیت برخی از اعضای هیئت تدوین قانون مدنی

۱. سیدمحمد فاطمی قمی، وی در سال ۱۲۵۲ شمسی در قم به دنیا آمد. پدر او به نام «حاج میرزا حسن» نیز از علما بود. او تحصیلات خود را در قم شروع و در زمینه‌های مختلف از قبیل فقه، اصول، فلسفه، ادبیات فارسی، ادبیات عربی، منطق و ریاضیات به اجتهاد رسید و از مدرسین سرشناس شد. در سال ۱۲۸۸ شمسی توسط مرحوم «حسن پیرنیا» وزیر عدلیه وقت برای خدمت دعوت شد و در طول قریب چهل سال خدمت قضائی خود ریاست شعب

یک، دو و چهار دیوان کشور را به عهده داشت و در عین حال عضو شورای ثبت و کمیسیون ترفیع قضائی بود. وی در کنار مشاغل قضائی در مدرسه علوم سیاسی و مدرسه عالی حقوق نیز تدریس می‌کرد و از سال ۱۳۱۰ تا ۱۳۲۰ در «دانشکده معقول و منقول»^(۱) نیز تدریس کرد. مرحوم فاطمی عضو مؤثر و شاید مؤثرترین عضو تدوین قانون مدنی بود و مواد جلد اول قانون مدنی به انشای او تدوین شد. وی مجتهدی جلیل‌القدر و منضبط و دانا و عالم و نافذ‌الکلمه بود و در طول بیست سال اول خدمت خود حتی یک روز مرخصی نگرفت. کم حرف و اهل عمل بود. شیوه نگارش او معروف بود و این امر در تحریر مواد جلد اول قانون مدنی به خوبی مشهود است. وی در تدوین «فرهنگ عربی به فارسی کاتوزیان» با «شیخ محمدعلی تهرانی کاتوزیان» همکاری داشت. از جمله آثار او ترجمه کتاب «اسلام و اندیشه‌ها» نوشته «هانری دوکاستری» بود، که توسط «زغلول پاشا» به عربی ترجمه شده بود. مرحوم فاطمی فرزندی نداشت لذا همه ثروت خود را وقف ساختن بیمارستانی در شهر قم کرد. این بیمارستان بعداً در تعریض خیابان خراب شد و به جای آن بیمارستان کودکان فاطمی ساخته شد. به علت نقش مؤثری که در تدوین قانون مدنی ایفا کرده بود به پیشنهاد «داور» عصای مرصعی از سوی رضاشاه به او هدیه شد. مرگ او در سال ۱۳۲۴ اتفاق افتاد.

۲. حاج سید نصر... تقوی (سادات اخوی) نیز چهره‌ای نامدار و سال‌ها رئیس دیوان کشور و یا دادستان کل کشور بود. وی فرزند سیدرضا اخوی لواسانی بود و در سال ۱۲۴۱ شمسی در تهران به دنیا آمد و در پانزده سالگی در بسیاری از علوم متبحر بود. وی برای ادامه تحصیل به لبنان و از آنجا به «سامره» و «نجف» مهاجرت کرد و در فقه و اصول و ادبیات و عرفان و غیر این‌ها به اجتهاد رسید. از جمله اساتید او شخصیت‌های معروفی چون حاج میرزا حسن آشتیانی، میرزا ابوالحسن جلوه و رئیس‌المحدثین و حاج میرزا حسن نوری بودند. وی پس از عتبات برای تحصیل حقوق به اروپا رفت و سپس به ایران بازگشت و از همان وقت در دیوان تمیز مشغول انجام وظیفه شد. وی از اولین اساتید مدرسه عالی حقوق بود. در دوره‌های نخستین به نمایندگی مجلس شورای ملی انتخاب شد ولی به همان شغل قضائی در دیوان تمیز بازگشت، وی همچنین کتابخانه ملی را با کمک ملک‌المکلمین و میرزا محمدعلی خان نصره‌السلطان در خیابان ناصری (ناصرخسرو فعلی) تأسیس کرد و کتابخانه خود را به آن هدیه نمود. وی همچنین عضو ثابت فرهنگستان ایران و عضو انجمن تشکیل دانشگاه بود. او در سال ۱۳۲۲ رئیس دانشکده معقول و منقول شد و در سال ۱۳۲۶

در تهران درگذشت. حاج سید نصر... تقوی گذشته از قانون مدنی در تدوین بسیاری از قوانین دیگر از جمله قانون آیین دادرسی مدنی سال ۱۳۱۸ و قانون تشکیلات دادگستری نقش داشت. از تألیف‌های اوست: (۱) هنجار در معانی و بیان فارسی، (۲) تصحیح دیوان ناصر خسرو، (۳) تصحیح زادالمسافرین ناصر خسرو، (۴) تصحیح اوصاف‌الاشراف خواجه نصیر، (۵) محاسن برقی (کتاب معتبر اخبار شیعه)، (۶) اشباه و نظایر، (۷) تصحیح دیوان حاج میرزا کلانتر تهرانی، (۸) ترجمه و تصحیح رساله شناخت شیخ شهاب‌الدین سهروردی، (۹) تصحیح رساله‌الوجود میرسید شریف جرجانی، (۱۰) ترجمه و تصحیح رساله جاودان‌نامه افضل‌الدین کاشانی، (۱۱) ترجمه و تصحیح تازیانه سلوک (نامه امام محمد غزالی به عین‌القضاء همدانی). تنها نقطه تاریک زندگی حاج سید نصر... تقوی عضویت در هیئت مدیره یا شورای انقلاب مشروطه دوم بود که دادگاه انقلابی مشروطه را تعیین و این دادگاه حکم اعدام شیخ فضل... نوری را صادر کرد.^(۳)

۳. شیخ محمدرضا ایروانی، پدر او در سال ۱۲۹۵ قمری از تبریز به «ایروان» که در آن روزگار بخشی از ایران بود مهاجرت کرد. او در سال ۱۲۵۵ یا ۱۲۵۷ شمسی در ایروان به دنیا آمد. تحصیلات مقدماتی را نزد پدر انجام داد و در ۱۲ سالگی به تبریز و سپس به عتبات عالیات رفت و حدود ۲۴ سال نیز در عتبات به تحصیل اشتغال داشت و به درجه اجتهاد رسید و در آن حوزه به شهرت و اعتبار رسید. وی در سال ۱۲۹۸ شمسی به ایران بازگشت و در سال ۱۲۹۹ رئیس کل اوقاف شد و در سال ۱۳۰۰ به همراه شیخ محمدحسن یزدی به قضاوت در محاکم شرع پرداخت. وی در اردیبهشت سال ۱۳۰۶ به دادگستری نوین پیوست و رسماً حاکم شرع شد و هم‌زمان به‌عنوان مستشار دیوان عالی نیز انجام وظیفه می‌کرد و پس از آن رئیس شعبه سوم دیوان تمیز شد و تا سال ۱۳۱۹ که سال وفات او در سن ۶۴ سالگی بود در همین منصب انجام وظیفه می‌کرد. وی مرجع دینی بود و در مدرسه مروی نیز تدریس می‌کرد.

۴. شیخ علی بابا فیروزکوهی معروف به عالم، وی در سال ۱۲۵۰ یا ۱۲۵۱ شمسی در فیروزکوه به دنیا آمد. خانواده او از علمای دین بودند. وی تحصیلات مقدماتی خود را نزد پدر آغاز کرد و آن را در حوزه‌های علمیه تهران و اصفهان تحصیلات خود را ادامه داد. در اصفهان استاد بزرگ او مرحوم سیدمحمدباقر درچه‌ای بود. «شیخ علی بابا» با مرحوم آیت‌... بروجردی همدرس بود و با آنکه مرحوم بروجردی خود حافظه قوی داشت، مع‌ذلک در بسیاری موارد از حافظه شیخ علی بابا کمک می‌گرفت. وی پس از اخذ اجتهاد از اساتید

حوزه اصفهان از جمله مرحوم درجه‌ای، به نجف رفت و به تحصیل پرداخت و از علما و مراجع عتبات اجازات متعدد دریافت کرد و سپس به ایران بازگشت و در مدرسه‌های سپهسالار و مروی به تدریس پرداخت. وی ابتدا به دادگستری رفت و سپس استعفا کرد و در مدرسه عالی حقوق و معقول و منقول به تدریس پرداخت. وی در کمیسیون تدوین قانون مدنی عضویت داشت. «فیروزکوهی» مردی مهذب و دانشمند بود و حافظه‌ای بسیار قوی داشت و بر فقه و اصول و قواعد فقه تسلط بسیار داشت و کتابی نیز در اصول و قواعد فقه نوشته که به چاپ رسیده است. وی تألیفات دیگری هم داشت و سرانجام در سال ۱۳۲۷ شمسی در تهران درگذشت و در کربلا به خاک سپرده شد.

۵. سیدکاظم عصار تهرانی، وی داماد «شیخ علی بابا فیروزکوهی» و استاد مسلم فلسفه، فقه و ادبیات عرب بود. زبان فرانسه را در دارالفنون نزد بهترین اساتید فرا گرفت و با ریاضیات و فیزیک آشنا شد. مدتی را نیز در دانشگاه «سوربن» فرانسه گذراند و با فلسفه جدید آشنایی پیدا کرد. وی یکی از روحانیون برجسته و استاد حوزه و دانشگاه بود و بسیاری از اساتید نام‌آور فعلی مثل: دکتر سید محمد رضا جلالی نائینی، دکتر مهدی محقق، بدیع‌الزمان فروزانفر و دکتر سیدحسین نصر شاگرد او بودند. از جمله اساتید او در نجف اشرف، مرحومان شریعت اصفهانی، میرزا محمدتقی شیرازی، آقا ضیاء عراقی و سیدمحمدکاظم یزدی بودند و از ایشان اجازه اجتهاد مطلق داشت. وی تألیفاتی مثل «وحدت وجود»، «رساله بداء»، «اجابه‌الدعا فی مسأله البداء»، «علم‌الحديث»، «تفسیر قرآن کریم»، «شزراتی در جبر و اختیار» از خود بر جای گذاشت. تولد او در سال ۱۲۶۴ شمسی در تهران بود و وفاتش در دی ماه سال ۱۳۵۳ شمسی اتفاق افتاد.

۶. سید محسن صدر (صدرالاشراف) نیز از تدوین‌کنندگان قانون مدنی بود. وی فرزند میرزا حسین و در سال ۱۲۴۷ شمسی (۱۲۸۹ قمری) به دنیا آمد. خانواده او همه اهل علم بودند و خود او نیز مجتهد بود. از ابتدا یعنی از سال ۱۲۸۴ شمسی به عدلیه پیوست و در سال ۱۲۸۸ شمسی رئیس محکمه استیناف خراسان شد و در سال ۱۲۸۹ شمسی مستشار دیوان عالی تمیز شد و در سال ۱۲۹۹ رئیس شعبه دیوان تمیز شد و در تشکیلات جدید دادگستری نیز در ریاست شعبه دیوان کشور ابقاء گردید. او در سال ۱۳۰۷ شمسی رئیس دادگاه انتظامی قضات شد و در سال ۱۳۰۹ مجدداً به ریاست شعبه دیوان کشور منصوب گشت. وی دوباره یکی در سال ۱۳۱۲ و دیگری در سال ۱۳۱۵ وزیر دادگستری شد و

سرانجام در سال ۱۳۲۲ از دادگستری بازنشسته شد و سناتور و رئیس مجلس سنا گشت و در همین سمت در سال ۱۳۴۱ شمسى درگذشت.

وی از پیشکسوتان عدلیه نوین و از افراد مؤثر هیئت تدوین قانون مدنی و متانت و شخصیت او معروف بود. وی از دوستان مرحوم آیت‌الله بروجردی مرجع معروف تقلید بود و از مرحوم بروجردی نقل شده^(۳) که فرموده: «شخصیت جزء ذات صدرا لاشراف است.» معمولاً مرحوم بروجردی پیغام‌هایی را که می‌خواست برای شاه بفرستد توسط صدرا لاشراف می‌فرستاد.

۷. سیدمصطفی عدل (متولد سال ۱۲۵۸ در انگج تبریز) تنها عضو غیرروحانی هیئت تدوین قانون مدنی بود ولی او نیز ریشه و پایگاه روحانی داشت. وی فرزند «میرزا ابراهیم رکن‌العداله» و نوه دختری «میرزا احمد مجتهد» بود. اغلب افراد خانواده او مشاغل مهم قضایی داشتند. پدرش رئیس دیوانخانه عدلیه خراسان بود. دایی او «محسن خان مشیرالدوله» وزیر عدلیه ناصرالدین شاه بود. جد او «حاج سیدحسین شاه» و جد مادری او «حاج میرزا مجتهد» و دایی دیگر او «میرزا جواد» از علمای بزرگ آذربایجان و هر دو از مخالفان قرارداد رژی بودند. وی که از تبار بزرگان بود تحصیلات ابتدایی را در تبریز شروع کرد و برای ادامه تحصیلات متوسطه به قاهره رفت و زبان‌های عرب، فرانسه، ایتالیایی و روسی را به خوبی فرا گرفت و سپس به پاریس رفت و از دانشکده حقوق این شهر فارغ‌التحصیل حقوق شد. در سال ۱۲۸۲ شمسى به وزارت خارجه و در سال ۱۲۸۶ به «عدلیه» رفت و مدت بیست سال مشاغل حساس داشت. در سال ۱۳۰۲ مستشار دیوان تمیز و سپس رئیس دایره تنقیح قوانین شد و در همین مسئولیت با هیئت تدوین قانون مدنی همکاری کرد و ترجمه قانون مدنی فرانسه برای اعضای کمیسیون توسط او صورت می‌گرفت و در تدوین قانون جزای عمومی و قانون تجارت نیز نقش مهمی داشت. او در سال ۱۳۱۴ مجدداً به وزارت خارجه رفت و وزیر مختار ایران در ژنو و سپس نماینده رسمی ایران در جامعه ملل شد. در سال ۱۳۱۶ کفیل وزارت خارجه و در سال ۱۳۱۷ وزیر مختار ایران در رم و در سال ۱۳۲۰ رئیس دانشکده حقوق دانشگاه تهران و سپس در کابینه فروغی وزیر فرهنگ و در کابینه‌های بعدی وزیر دادگستری و وزیر مشاور بود. او همچنین رئیس هیئت نمایندگی ایران در کنفرانس‌های سانفرانسیسکو و نیویورک بود و منشور ملل متحد را به نمایندگی از طرف ایران امضاء کرد. چون پدر وی «رکن‌العداله» و عمویش «عدل‌الملک» بود، نام خانوادگی «عدل» را برای خود برگزید و چون در هر کاری موفق و منصور بود به

«منصورالسلطنه» ملقب شد. از تألیفات او کتاب «حقوق اساسی» در سیصد و پنجاه صفحه در سال ۱۲۸۵ شمسی و کتاب «حقوق مدنی» منتشر شده در سال‌های ۱۳۰۸ و ۱۳۰۹ شمسی، همچنین کتاب «حقوق تجارت بین‌الملل» و ترجمه جزای عمومی و قانون تجارت ایران به زبان فرانسه را می‌توان نام برد. وی در اواخر عمر می‌خواست تا کتاب «خسرو و شیرین» نظامی را به زبان فرانسه ترجمه کند و مدت هشت سال روی آن کار کرد ولی اجل به او مهلت نداد و در تیر ماه سال ۱۳۲۹ شمسی به بیماری سرطان درگذشت و در آرامگاه خانوادگی عدل در جوار حضرت عبدالعظیم مدفون شد.

از هشتمین عضو کمیسیون سال ۱۳۰۶ قانون مدنی یعنی مرحوم «شیخ محمد علی کاشانی» اطلاع جامع و صحیحی در دست اینجانب نیست.

اهتمام اصلی در آن مرحله از تدوین قانون مدنی متوجه مباحث مربوط به اسباب تملک و تقسیم اموال و کلیات قراردادها و مسئولیت‌های قراردادی و خارج از قرارداد بود و همین مباحث برای الغای «کاپیتولاسیون» ضروری بود زیرا بخش‌های دیگر که بیش‌تر مربوط به احوال شخصیه می‌شد بر طبق قواعد حقوق بین‌الملل خصوصی تابع «قوانین شخصی» بود. بنابراین جلد اول قانون مدنی که شامل ۹۵۵ ماده بود به موجب ماده واحده‌ای در تاریخ هجدهم اردیبهشت سال ۱۳۰۷ یعنی یک روز قبل از تاریخی که کاپیتولاسیون رسماً الغاء می‌شد به تصویب رسید.

منبع مهم جلد اول قانون مدنی — مخصوصاً قسمت عقود معین — کتاب‌های مشهور فقه امامیه بود و هیئت تدوین قانون مدنی به کتاب‌های مشهور فقهی مثل شرایع^(۴) و شرح‌لمعه^(۵)، جواهرالکلام^(۶)، مکاسب شیخ انصاری و شروح آن و نظایر این‌ها نظر داشتند و همچنین «شرح استاد رستم سلیم باز» بر قانون «مجله الاحکام‌العدلیه» را که قانون مدنی عثمانی بود مطالعه می‌کردند و از قوانین خارجی مخصوصاً به قانون مدنی فرانسه و قانون مدنی مصر نظر داشتند و این امر را مرحوم سیدمحمد فاطمی در شرح زندگانی خود مورد تصریح قرار داده است (اصغری لنگرودی، ۱۳۷۸، ش ۱۰۲۶۳) وی در شرح زندگانی خود نوشته: «... به ترتیب قانون مدنی فرانسه و قوانین مدنی مصر و عثمانی مواد قانون مدنی را تهیه کردم...»

به این ترتیب مواد مربوط به عقود معین تقریباً به‌طور کامل از فقه امامیه اقتباس و بیش‌تر مواد مربوط به «مقدمه» و تقسیم اموال به منقول و غیرمنقول و حق انتفاع و

حق ارتفاق و قواعد اساسی صحت معامله از قانون مدنی فرانسه اقتباس و با ضوابط فقه امامیه تطبیق داده شد.^(۷)

دومین کمیسیونی که برای تدوین دیگر بخش‌های قانون مدنی تشکیل شد در سال ۱۳۱۳ شروع به کار کرد. اعضای این کمیسیون عبارت بودند از:

سید محمد فاطمی، سید نصرالله تقوی، شیخ محمد بروجرودی، شیخ اسدالله ممقانی، سید محمد رضا افجه‌ای، صدرالاشراف، جواد عامری و دکتر متین دفتری. افراد جدیدی که در این هیئت عضویت داشتند نیز همانند هیئت نخستین بیش‌تر از فقهای طراز اول و جملگی از صلاحیت لازم برخوردار بودند. از میان ایشان تنها در مورد مرحوم دکتر متین دفتری که غیر روحانی بود و در عین حال در هیئت مذکور نیز نقش مهمی داشت توضیح مختصری می‌دهم:

مرحوم دکتر احمد متین دفتری تحصیلات حقوقی خود را در سوئیس به پایان رسانده و در دادگستری‌های فرانسه، آلمان و سوئیس کارآموزی نموده و سپس به ایران بازگشته بود. وی مورد وثوق و اعتماد «داور» وزیر دادگستری (عدلیه) وقت بود و به همین علت وقتی نامبرده پس از گرفتن درجه دکتری از سوئیس به ایران بازگشته بود با آن‌که سی و چهار سال بیش‌تر نداشت از سوی «داور» به معاونت وزارت دادگستری منصوب شد. (عاقلی ۱۳۶۹، ص ۱۸۶) وی از شخصیت‌های بارز حقوقی بین‌المللی بود و اینجانب در سال‌های نخستین دهه چهل افتخار شاگردی آن مرحوم را در دانشکده حقوق دانشگاه تهران داشتم.

کمیسیون دوم که مأمور تدوین جلد‌های دوم و سوم قانون مدنی بود، در کار تدوین گذشته از حقوق امامیه از حقوق خارجی به حقوق سوئیس نظر داشت و شاید علت این عنایت — گذشته از اعتبار قانون مدنی سوئیس — حضور مرحوم دکتر متین دفتری در این کمیسیون بود. توجه به حقوق سوئیس در تدوین جلد‌های دوم و سوم قانون مدنی (جمعاً ۳۸۰ ماده) بالصراحه توسط مرحوم «داور» وزیر دادگستری وقت در مجلس شورای ملی بیان شد. (مجموعه مقالات، بی‌تا، ص ۹۹۲) و منظور «داور» مواد مربوط به مباحث تابعیت، اقامتگاه، ادله اثبات دعوی، تکالیف زوجین و حقوق خانواده بود که نظم و سازمان مواد و مباحث از حقوق سوئیس اقتباس و با حقوق اسلامی هماهنگ شده بود. (بهرامی، ۱۳۸۱، ص ۱۸) و به این ترتیب جلد‌های دوم و سوم قانون مدنی که در ۳۸۰ ماده تنظیم شده بودند به طریق عادی از ششم بهمن ماه سال ۱۳۱۳ تا هشتم آبان‌ماه سال ۱۳۱۴ شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسیدند و به این ترتیب قانون مدنی ایران در ۱۳۳۵ (یکهزار و سیصد و سی و پنج) ماده کامل شد.

جمع‌بندی

قانون مدنی ایران جزو نادر قوانین مدنی کشورهای اسلامی است که مستقیماً بر مبنای حقوق اسلامی استوار شده و تنها قانون مدنی است که در آن قواعد فقه امامیه رعایت گردیده است و تدوین‌کنندگان آن از چنان صلاحیتی برخوردار بودند که به خوبی موفق شدند از مبنای مستحکم فقه امامیه در قالب نوین و منطق با اسلوب پیشرفته تدوین قوانین بهره گیرند و از حقوق پیشرفته فرانسه و دیگر کشورهای اروپایی نیز استفاده کنند و در این تلفیق به شکل قابل تحسینی موفق باشند.^(۸)

از سال ۱۳۰۷ شمسی تاکنون نزدیک ۸۰ سال می‌گذرد و قانون مدنی ایران تاکنون به‌عنوان یک سند ملی و افتخارآمیز فرهنگ اسلامی ایران و قابل ارائه در محافل حقوقی معرفی شده است. دیوان کشور ایران نیز — مخصوصاً تا پایان دهه بیست و تا حدی تا دهه چهل — که بازماندگان قاضیان دانشمند در تشکیلات آن اکثریت ملموسی داشتند توانست با تفسیرهای مناسب خود رویه قضائی قابل اعتمادی ارائه کند. بنابراین حفظ و حراست از حرمت و تمامیت این سند بارز و ملی و اسلامی از تجاوز مدعیان اصلاح‌گری وظیفه همه حقوق‌دانان متعهد و آگاه و فرهیخته است.

قبل از انقلاب اسلامی بر مبنای سیاست‌هایی که حکومت وقت تعقیب می‌کرد گروهی قانون مدنی را در بخش مربوط به حقوق خانواده و مسئولیت مدنی غیر کافی تشخیص می‌دادند لذا در صدد رفع آن برآمدند. تصویب قانون مسئولیت مدنی در سال ۱۳۳۹ و قانون حمایت خانواده در سال ۱۳۵۲ نتیجه این قانون‌گذاری‌های کم توفیق بود. قانون حمایت خانواده تغییرات اساسی کرد؛ قانون مسئولیت مدنی نیز بهم‌ریختگی‌های زیادی در نظام حقوقی ایران به‌وجود آورد، ولی هرچه بود این قوانین در خارج از محدوده قانون مدنی به تصویب رسیدند و نظم منطقی و تمامیت آن را خدشه‌دار نکردند. ولی بعد از انقلاب اسلامی و تصویب اصل چهارم قانون اساسی که فکر تطبیق قوانین ایران با مقررات اسلامی قوت گرفت، قانون مدنی هم مورد بازبینی واقع شد. در همین راستا مستند به مغایرت برخی از اصول آن با فقه اسلامی، چندین ماده از آن تغییر یافت و یا حذف شد ولی چنین به‌نظر می‌رسد که تغییرات بر مبنای صحیحی نبوده‌اند. چرا که در مقام عمل به‌نظر اینجانب مواد پیشین از مبنای دینی لازم و کارآمدی برخوردار بوده‌اند.^(۹)

پی‌نوشت‌ها

۱. دانشکده معقول و منقول؛ سلف دانشکده الهیئت فعلی دانشگاه تهران بود.
۲. «هیئت مدیره» متشکل از دوازده نفر عضو به این شرح بود: محمد ولی خان سپهدار اعظم، حاج‌علیقلیخان سردار اسعد بختیاری، مرتضی قلیخان صنیع‌الدوله، سیدحسن تقی‌زاده، میرزا حسن خان وثوق‌الدوله، ابراهیم حکیم الملک، صادق مستشارالدوله، عبدالحسین سردار محیی، میرزا سلیمان خان میکده، حاجی سیدنصرا... تقوی، حسینقلی خان نواب، و میرزا محمد علیخان تربیت. و دادگاه انقلاب مشروطه مرکب از ده نفر به شرح زیر بود: شیخ ابراهیم زنجانی فراماسیونر معروف و نماینده سیدعبدالله... بهبهانی، میرزا محمد مدیر روزنامه نجات، جعفر قلیخان بختیاری (سردار بهادر)، حاجی سیدمحمد امام جمعه معروف به امامزاده، نصرا... خان خلعتبری اعتلاءالملک، جعفرقلیخان استانبولی، عبدالحسین خان شیبانی وحیدالملک، عبدالحمیدخان یمین نظام سردار مقتدر کاشی، میرزا علی‌محمدخان مجاهد (برادر میرزا محمد علیخان تربیت) و احمدعلی‌خان مجاهد عمید السلطان (برادر سردار محیی).
۳. ناقل جناب آقای دکتر محمدرضا احمدی طباطبایی نوه دختری مرحوم آیتا... بروجردی.
۴. تألیف جعفر بن حسن بن یحیی معروف به محقق حلی (۶۲۰-۶۷۶ ق).
۵. لمعه دمشقیه تألیف محمد بن مکی ملقب به شهید اول شهید در ۷۸۶ قمری و شرح آن تألیف زین‌الدین بن علی ملقب به شهید ثانی شهید در سال ۹۶۵ قمری.
۶. تألیف مرحوم شیخ محمد اصفهانی ملقب به صاحب جواهر.
۷. به نوشته مرحوم دکتر سیدعلی شایگان (مقدمه کتاب حقوق مدنی ایران، ص ۳۵ و بعد) مرحوم دکتر امیرسلیمانی در رساله خود تحت عنوان:
La Formation et les effets des contrast en droit Iranian. Paris Liberaire A.Rousseau
۸. مخصوصاً در صفحات ۴۲ تا ۵۰ موادی را از قانون مدنی ایران که از قانون مدنی فرانسه اقتباس شده ذکر کرده است.
۹. گفته می‌شود که متن قانون مدنی به نظر و تأیید مرحوم حاج شیخ عبدالکریم حایری، آیتا... مؤسس و مرجع تقلید وقت نیز رسیده است.

منابع و مأخذ

- بهرامی احمدی، حمید. کلیات عقود و قراردادها، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۱.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. مبسوط در ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چ ۱، ۱۲۷۸.
- شایگان، سیدعلی. حقوق مدنی ایران، بی جا، بی نا، ۱۳۳۱.
- عاقلی، باقر. داور و عدلیه، انتشارات علمی، تهران، ۱۳۶۹.
- عاقلی، باقر، روز شمار تاریخ ایران، نشر گفتار، ۱۳۶۹.
- مجموعه مقالات عده‌ای از محققین، کتاب ایران‌شهر، نشریه کمیسیون ملی یونسکو در ایران، بی تا.

جایگاه نخبگان علمی در سیاست‌گذاری

و قانون‌گذاری

دکتر رحمت‌الله قلی‌پور*

سیاست‌گذاری (قانون‌گذاری) را علم عمل جامعه می‌گویند که به تعیین راهبردها و روش‌های عمل جامعه می‌پردازد، و سیاست‌گذاری عمومی را که یکی از رشته‌های نوظهور در عرصه علوم اجتماعی است، علم عمل عمومی و به معنای فرایندی که به اتخاذ تصمیم منجر می‌شود، تعریف شده است. این فرایند از احساس مشکل شروع و تا ارزیابی از اجرا، ادامه دارد.

برای تعیین سیاست عمومی، الگوهای متعددی وجود دارد که در طیفی از خردگرایی کامل تا واقع‌گرایی قرار دارد. استفاده از الگوی مناسب و مبتنی بر خردگرایی و واقع‌گرایی، روشی است که به تعیین سیاست‌های علمی با قابلیت اجرایی کمک می‌کند.

در این نوشتار در نظر است، راه‌های دستیابی الگوی مناسب سیاست‌گذاری در ایران با تأکید بر بُعد عقلانی و علمی، مورد بررسی قرار گیرد. این بررسی جایگاه و نقش نخبگان علمی در فرایند سیاست‌گذاری هدف اصلی این مقاله را شکل می‌دهد.

در این راستا در این نوشتار ابتدا به بررسی اجمالی ادبیات نظری سیاست‌گذاری عمومی پرداخته می‌شود، سپس جایگاه نخبگان علمی در فرایند سیاست‌گذاری عمومی براساس الگوی پیشنهادی — سیاست‌گذاری حرفه‌ای — مورد بررسی قرار می‌گیرد.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌گذاری حرفه‌ای، الگوهای سیاست‌گذاری، سیاست علمی، نخبگان علمی

تعریف واژگان

نخبگان علمی

به مجموعه افرادی گفته می‌شود که در حوزه علم و فناوری به تولید و ترویج دانش می‌پردازند و دارای سوابق علمی، پژوهشی و آموزشی هستند از جمله: اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها که دارای خدمات برجسته علمی و آموزشی هستند -، متخصصان و فارغ‌التحصیلان ممتاز دانشگاه‌ها - که دارای سوابق علمی، پژوهشی، اثر و اختراع هستند -، برگزیدگان المپیادها و کنکورهای سراسری و نیز سایر گروه‌هایی که به‌طور تجربی توانسته‌اند منشاء خدمات علمی و پژوهشی باشند.

سیاست‌گذاری حرفه‌ای

به فرایندی گفته می‌شود که به اتخاذ تصمیم درباره موضوعات مختلف جامعه با رویکرد حرفه‌گرایی در دولت و با استفاده از توان علمی و تخصصی نیروهای متخصص، می‌پردازد. در سیاست‌گذاری‌های حرفه‌ای، نخبگان علمی و اطلاعاتی، نقش فعال و تأثیرگذاری دارند. آنان به سیاست‌گذاران جهت می‌دهند تا با سازوکارهای علمی به سیاست‌گذاری بپردازند.

مقدمه

از ابتدای زندگی هوشمندانه بشر تاکنون، زندگی اجتماعی انسان‌ها تغییر و تحولات اساسی یافته و به سوی برتری و تسلط بر محیط و به انقیاد درآوردن طبیعت در راستای بهره‌برداری از آن در حرکت بوده است تا جایی که امروزه انسان اجتماعی با استفاده از توان ادراکی خود، بر طبیعت سلطه کامل یافته و از منابع موجود حداکثر استفاده را می‌نماید. جهان امروز که به تعبیر تافلر «موج سوم» نام گرفته، جهان اطلاعات افزار و دانش و تغییرات بنیادین در تکنیک‌هاست.

سازمان‌ها در نقش تصمیم‌گیرنده یا مجری، تولیدکننده یا مصرف‌کننده و آموزش‌دهنده یا آموزش‌گیرنده، با استفاده از دانش و علم توانسته‌اند از منابع محدود، حداکثر پاسخ‌دهی را به انتظارات نامحدود داشته باشند. نقش دانش و اطلاعات به گونه‌ای است که اقتصاد امروز را بر دانش، سیاست را بر بنیاد علمی و قدرت را در دانش مبتنی می‌داند.

از این‌رو پیشرفت و توسعه در گرو دانش و نقش برجسته صاحبان دانش و آگاهی خواهد بود. اهل خرد و دانش می‌توانند هم در اجرا، مجریان کارآمد و اثربخش باشند و هم

در سیاست‌گذاری، سیاست‌های صحیح و خردورانه‌ای تدوین کنند. اگرچه بسیاری از صاحب‌نظران جامعه‌شناسی سازمان‌ها بر این نکته تأکید دارند که سیاست‌گذاری‌ها در عمل، حاصل یک فرایند عقلایی مدیریتی و نخبه‌گرایانه نبوده و محصول دادوستد، گفتگو، رقابت، تعارض و تنش‌های عناصر درونی و محیطی یک سازمان است؛ اما به جرأت می‌توان گفت هر خط‌مشی و سیاستی که نخبگان علمی و دانشمندان در آن حضور داشته و نقش ایفا نموده‌اند، آن سیاست یا خط‌مشی واقع‌بینانه‌تر و کارآمدتر بوده است. از این‌رو باید بر این نکته تأکید داشت که در جهان امروز با تغییرات لحظه‌ای رو به جلو و رشد و توسعه روزافزون تر جوامع، حضور نخبگان علمی در سیاست‌گذاری، یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر خواهد بود؛ به ویژه آنکه حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری جهان امروز از پیچیدگی‌های خاص تخصصی و حرفه‌ای برخوردار شده‌اند. هدف از این مقاله طرح یک دیدگاه علمی و نخبه‌گرا در سیاست‌گذاری است که ضمن ارائه الگویی برای حضور مؤثر نخبگان در سیاست‌گذاری، آثار، پیامدها و همچنین عوامل بازدارنده آن را تحلیل خواهد کرد.

سیاست‌گذاری و حوزه‌های آن

سیاست‌گذاری^۱ به تعیین راهبردها و روش‌های عمل جامعه می‌پردازد، از این‌رو آن را علم عمل جامعه و سیاست‌گذاری عمومی^۲ را — که یکی از رشته‌های نوظهور در عرصه علوم اجتماعی است — علم عمل عمومی^۳ (به معنای فرایندی که به اتخاذ تصمیم منجر می‌شود) می‌گویند.^۴ این فرایند از احساس مشکل، شروع و تا ارزیابی از اجرا، ادامه دارد.^۵ سیاست‌گذاری عمومی یک تصمیم پایدار است که موجب هماهنگی در عملکردهای عمومی می‌شود و با شاخص‌بایدها و نبایدها، بیانگر فرهنگ، نظام اقتصادی و اولویت‌های مورد قبول جامعه است. به علاوه سیاست‌گذاری عمومی نشانگر خواست‌ها و انتظارات بخش عمومی بوده و در فرایند تصمیم‌گیری به صورت آیین‌نامه‌ها، قوانین و مقررات اجرایی،

-
1. Policy Making
 2. Public Policy Making
 3. Science in Publication

۴. مولر، ۱۳۷۸: ۱۱.

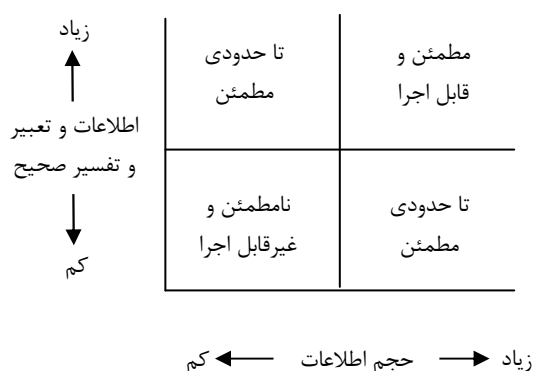
۵. الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹: ۲.

تضمینی و قضایی منعکس می‌شود و در نهایت سیاست‌گذاری و سیاست در مفهوم کلی، الگوی عمل‌پایداری است که انتظارات مختلف و گاهی متناقض را پاسخ داده و برای جلب همکاری در حل مسائل، انگیزه ایجاد می‌کند.

الگوی عمل‌یاد شده در حوزه‌های مختلف وجود دارد. به بیان دیگر سیاست‌گذاران در حوزه‌های مختلف از جمله‌های حوزه‌های آموزشی^۱، بهداشتی^۲، شهری^۳، اقتصادی^۴، رسانه‌ای^۵، فرهنگی^۶، رفاه اجتماعی^۷ و علم و فناوری به سیاست‌گذاری می‌پردازند^۸. در حوزه فرهنگی به سیاست‌گذاری در زمینه فرهنگ، در حوزه اقتصادی به سیاست‌گذاری در زمینه اقتصاد و چگونگی پاسخ به نیازهای شهروندان، در حوزه بهداشتی به سیاست‌گذاری در زمینه بهداشت و سلامت جامعه و در حوزه علم و فناوری به اتخاذ سیاست‌های مناسب برای توسعه علم و دانش جامعه می‌پردازد. محصول این فرایند، سیاست‌های علمی خواهد بود. سیاست‌گذاری علمی خود عامل ترویج سیاست‌گذاری حرفه‌ای بوده و سیاست‌گذاری حرفه‌ای، دارای پیچیدگی‌های تخصصی بسیاری است و معمولاً اموری با انتظار بهره‌وری بلندمدت؛ از جمله امور اساسی جامعه و نظام را شامل می‌شود. سیاست‌گذاران در این نوع سیاست‌گذاری — که دارای ماهیت تخصصی و حرفه‌ای است — به اطلاعات و دانش بالا نیازمند خواهند بود. از این‌رو می‌توان گفت که کیفیت سیاست‌ها به ویژه سیاست‌های علمی، تابع کیفیت اطلاعاتی است که سیاست، براساس آن شکل می‌گیرد. سیاست‌گذاری مؤثر، به اطلاعات فراوان و در عین حال صحیح و همچنین به تعبیر و تفسیر صحیح اطلاعات درباره مسئله و ابعاد مختلف آن نیاز دارد. اگر اطلاعات موجود برای سیاست‌گذاری صحیح نباشد و یا تعبیر و تفسیر صحیحی از اطلاعات به عمل نیاید؛ سیاستی که اتخاذ می‌شود و اقداماتی که براساس آن سیاست به عمل می‌آید احتمالاً سیاست صحیح و اقدامات به جا و مؤثری نخواهند بود. (نمودار ۱)

-
1. Educational Policy
 2. Health Policy
 3. Urban Policy
 4. Economic Policy
 5. Media Policy
 6. Cultural Policy
 7. Social Security Policy
 8. Scientific & Technological Policy

بنابراین در سیاست‌گذاری حرفه‌ای با توجه به ضرورت وجود اطلاعات و تفسیر درست از آن در تصمیم‌گیری‌ها، به الگوی مناسب سیاست‌گذاری نیاز خواهد بود تا نخبگان علمی و صاحبان دانش و تخصص، نقش تأثیرگذاری ایفا کنند. این الگو به جمع‌آوری اطلاعات صحیح و تفسیر و تعبیر درست از اطلاعات، کمک کرده و سبب می‌شود تا سیاست علمی مناسبی اتخاذ شود.



نمودار ۱. درجه اطمینان و قابل اجرا بودن سیاست

منبع: سعادت، ۱۳۷۲: ۱۳۳

الگوی مناسب در سیاست‌گذاری حرفه‌ای

به منظور بحث و بررسی درباره الگوی مناسب سیاست‌گذاری حرفه‌ای، لازم است مروری کوتاه بر الگوهای سیاست‌گذاری و رهیافت‌های متفاوت در سیاست‌گذاری داشته باشیم.

الگوهای سیاست‌گذاری

با توجه به تعریف الگو — که تصویر گویایی از واقعیت‌های موجود و روابط بین آن‌هاست و همچنین متغیرهای موجود، نحوه ارتباط و نتایج حاصل از کنش و واکنش بین آن‌ها را نشان می‌دهد^۱ — در سیاست‌گذاری عمومی به منظور مواجهه با واقعیت‌ها و تحلیل روابط بین

۱. ایان باربور، ۱۳۶۲: ۱۹۲

آن‌ها و یافتن راه‌حل مناسب برای هر یک از آن‌ها، از الگوهای مختلفی استفاده می‌شود. مهم‌ترین این الگوها عبارتند از:

الگوی عقلایی کامل: این الگو بیانگر خردگرایی انسان اقتصادی است و در سطح سیاست‌گذاری کلان جامعه، به مثابه «حداکثر دستاورد اجتماعی» تعریف می‌شود (نمودار ۲). فرض اساسی این الگو این است که تمام ارزش‌های معنادار جامعه، قابل شناخته شدن هستند و هر ارزشی که به دلیل اعمال سیاست فدا می‌شود؛ با ارزش مهم‌تری جایگزین می‌شود. این تصور از خردگرایی در ارتباط مستقیم با مفهوم کارایی و اثربخشی است. بنابراین می‌توان گفت سیاستی خردمندانه است که کارآمد باشد؛ یعنی در مقایسه بین ارزش‌های فدا شده با ارزش‌های به دست آمده، نتیجه مثبت باشد. از این‌رو تصمیم‌گیران برای انتخاب یک سیاست کاملاً خردمندانه، باید شرایط زیر را مهیا سازند:

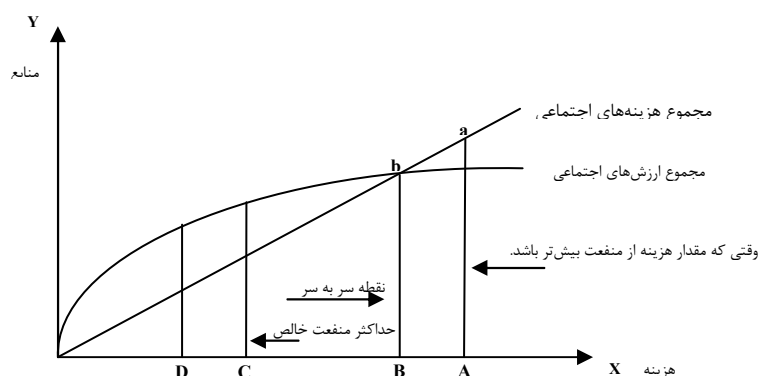
اول، باید تمام ترجیحات جامعه و اهمیت آن‌ها را از هم بازشناسند.

دوم، باید تمام راه‌حل‌های سیاسی در دسترس را شناسایی کنند.

سوم، باید نتایج هر یک از راه‌حل‌ها قابل دانستن باشد.

چهارم، باید میان ارزش‌های به دست آمده، با هر راه‌حلی و ارزش‌های فدا شده، ارتباط منطقی و سود و زیانی برقرار کنند.

پنجم، باید سیاستی را برگزینند که مطلوب‌ترین و کارآمدترین سیاست است.

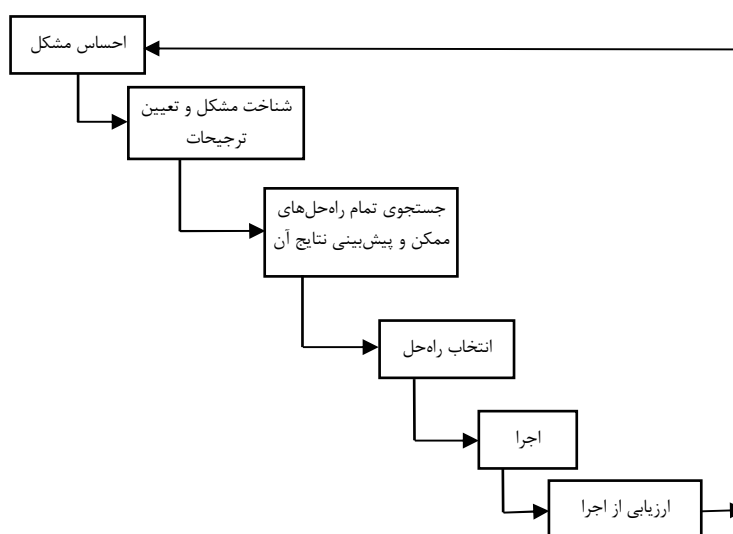


منبع: الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹، ص ۳۰

نمودار ۲. الگوی عقلایی (حداکثر دستاورد اجتماعی) خط‌مشی‌گذاری

این خردگرایی بر این دیدگاه استوار است که تمام ترجیحات جامعه، قابل بازشناسی و

اهمیت آن‌ها قابل تشخیص است. بنابراین بازشناسی بعضی از ارجحیت‌ها کافی نیست و باید نسبت به ارزش‌های جامعه به یک شناخت کامل رسید. به علاوه برای یک سیاست کاملاً خردمندانه، باید درباره تمام راه‌حل‌ها اطلاعات وجود داشته باشد و تحلیلگر باید از هوش کافی و همچنین قابلیت پیش‌بینی نتایج تمامی راه‌حل‌ها برخوردار باشد تا بتواند به صورت صحیح، رابطه بین سود و زیان را مورد بررسی قرار دهد.



نمودار ۳. مراحل الگوی سیاست‌گذاری عقلایی کامل

تفکر خردگرایی مطلق، پایه‌های خود را در تئوری کلاسیک سازمان‌ها می‌یابد. در قالب این تئوری دو خط تئوریک و فکری قابل تمایز است. خط فکری اول را «فردریک تایلور» با نام تئوری «فیزیولوژیک سازمان‌ها» مطرح کرده است، که در آن تحلیل‌های علمی بر پایه شناخت فعالیت‌های فیزیکی افراد برای بالا بردن کارآمدی آن‌ها شکل گرفته است. خط فکری دوم «تئوری مدیریتی اداری» است که به مشکلات سازمانی در بعد تقسیم کار و همچنین هماهنگی در مورد نحوه کار می‌پردازد.

الگوی عقلانیت محدود: الگوی عقلانیت کامل در اجرا دارای مشکلات و محدودیت‌هایی است، که برخی از آن‌ها عبارتند از:

- کثرت و تنوع فشارهایی که در راه تعیین مسئله (مشکل حیاتی)، انتخاب هدف و اتخاذ خط‌مشی‌های لازم، از سوی بازیگران و محیط بر سیستم وارد می‌شود.
- محدودیت‌هایی که در راه جمع‌آوری اطلاعات لازم و کافی درباره اهداف و سیاست‌های مختلف وجود دارد.
- وجود نیازها و تعهدات شخصی و عدم کارایی تصمیم‌گیرندگان، که این امر بر تشخیص و ارزیابی اهداف و سیاست‌های مطلوب تأثیر منفی می‌گذارد.
- مشکلات ساختاری سازمان‌ها یا سیاست‌های تصمیم‌گیری و اصطکاک‌های موجود میان قوای مجریه و مقننه.
- اقدامات نامطلوب و حرکت‌های خودسرانه اجزای سیستم.
- از این‌رو اندیشمندان مختلفی به اصلاح این الگو پرداختند، که برخی صورت‌های اصلاح شده این الگو عبارتند از:

الگوی رضایت‌بخش

اندیشمندانی از جمله «هربرت سایمون» با اشاره به اینکه اطلاعات تصمیم‌گیرنده همیشه کامل نبوده و هیچ تصمیم‌گیرنده‌ای قادر به بهینه‌سازی کامل خود نیست؛ به تعدیل الگوی عقلانیت مطلق پرداخته و به جای آن «الگوی رضایت‌بخش» را طرح می‌کند که در آن، انسان به جای حداکثر کردن مطلوبیت، به گزینه‌های دارای تبعات «به قدر کافی خوب» روی می‌آورد.

«الگوی رضایت‌بخش» که عقلانیت محدود محسوب می‌شود، ممکن است این چنین تعریف شود: «تصمیم‌گیرنده، شقوق متعددی را در نظر می‌گیرد و نتایج مورد انتظار هر یک را مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌دهد و به محض دستیابی به راهی رضایت‌بخش، آن را به عنوان راه مطلوب برمی‌گزیند و به سایر آلترناتیوها که ممکن است تبعات بهتری داشته باشند، توجه نمی‌کند». در این مدل، سیاست‌گذار با رد نتایج پایین‌تر از حد رضایت‌بخش به دنبال راه‌حل‌های دیگری می‌رود تا به حد رضایت برسد.

این الگو کوششی است برای واقع‌بینانه کردن فرایند سیاست‌گذاری و احتراز از ایدئال‌گرایی‌های غیرعملی در مدل عقلایی سیاست‌گذاری. در این میان در بیش‌تر موارد محدودیت زمان تصمیم‌گیری منابع، بینش سیاست‌گذار و... راهی جز به کارگیری مدل رضایت‌بخش، باقی نمی‌گذارد.

در این الگو، سیاست‌های اتخاذ شده متأثر از ارزش‌هایی است که در زمان سیاست‌گذاری به عنوان گفتمان وجود دارد. یک سیاست ممکن است از نظر یک سیاست‌گذار رضایت‌بخش و از نظر دیگری فاقد وضعیت باشد.^۱

الگوی افزایشی (تدریجی)

از دیگر الگوهایی که در چارچوب عقلانیت محدود ارائه شده، مدل افزایشی یا تدریجی است. به اعتقاد «چارلز لیندبلوم»^۲ و «دیوید برابروک»^۳ در جهان دموکراسی و بروکراسی امروز، غالباً همین مدل در سیاست‌گذاری‌های حکومتی به کار گرفته می‌شود. تصمیم‌گیرندگانی که چنین عمل می‌کنند، از تفحص و ارزیابی جامع درباره آلت‌رناتیوهای ممکن دوری می‌جویند و به انتخاب راهبردهایی می‌پردازند که با وضع موجود، اختلاف محدودی دارند. به عبارت دیگر، آن‌ها با در نظر گرفتن سیاست‌های قبلی (یا فعلی) و با اندکی تغییر، سیاست‌گذاری را برمی‌گزینند که در رسیدن به هدف یاریشان کند. به علاوه، آن‌ها ابتدا ابزارها و امکانات موجود را و سپس متناسب با آن، اهداف خویش را تعیین می‌کنند. از ویژگی‌های این الگو می‌توان به اندک بودن میزان مخاطره تصمیم‌گیری در آن (براساس نتایج سیاست‌های قبلی) اشاره کرد. دیگر آنکه اگر در مراحل سیاست‌گذاری و ارزیابی نقصی مشاهده شود؛ عمل تصحیح و اصلاح به سرعت انجام می‌گیرد و تصمیم بعدی بدون نقص قبلی اتخاذ می‌شود و سوم آنکه خلاقیت و ابتکار سیاست‌گذاران از آن‌ها سلب می‌شود.^۴

الگوی مختلط

در این الگو تصمیمات جزئی از تصمیمات اساسی و مهم تفکیک می‌شوند و با اتخاذ این الگو، نقایص مدل عقلانی مطلق و افزایشی تا حد زیادی رفع خواهد شد. این الگو که ترکیبی از دو الگوی عقلایی و افزایشی است؛ دستیابی تصمیم‌گیرندگان را به اهداف، تضمین می‌کند و مهم‌تر آنکه به آن‌ها مجال می‌دهد تا وضع موجود جامعه را براساس اهداف برتر و اساسی تغییر دهند. با به‌کارگیری این الگو، سیستم فعال‌تر و ثمربخش‌تر خواهد شد که البته این توفیق به

1. Don Coleti, 2002.

2. C.Lind Blom.

3. D.Bray Brooke.

4. Charles Lindblom, 2003.

عواملی از جمله مجموعه امکانات و منابع، دانش و اطلاعات (قدرت فنی) بستگی دارد.

رهیافت‌های موجود در سیاست‌گذاری

یکی از مراحل اصلی سیاست‌گذاری، شناسایی و انتخاب راه‌حل‌هاست. هر راه‌حلی یا به تعبیر فنی‌تر هر سیاستی که از زمینه‌های مختلف اتخاذ می‌شود؛ بر مبنای نظری خاص خود مبتنی است. این مبنای براساس درک سیاست‌گذار از موقعیت خود و جهان شکل می‌گیرد. بدیهی است که هر چه درک سیاست‌گذار از جهان اطراف و موضوعات متنوع و پیچیده آن بیش‌تر باشد؛ امکان دستیابی سیاست‌گذار به اهداف تعیین شده بیش‌تر است.

از این‌رو رویافت‌های مختلفی برای شناسایی راه حل وجود دارد که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:
- رویافت منافع: در این رویافت، با توجه به نیازها و منافع گروه‌هایی که درگیر مسئله مورد بحث هستند، شناسایی راه‌حل‌ها و ارزیابی تبعات احتمالی هر یک از آن‌ها انجام می‌پذیرد. این منافع می‌تواند شامل منافع اقلیت‌ها، دیوانسالاران و سایر گروه‌های نفوذ و ذی‌نفع باشد. این گروه‌ها هر یک منافع دارند که آن را به صورت راه‌حل ارائه می‌دهند. در نتیجه به تعداد گروه‌های ذی‌نفع می‌توان راه‌حل ارائه کرد. حتی برخی از کارشناسان تا حدی پیش رفته‌اند که اظهار می‌دارند: «اساساً بحث از مسئله یا معضل عمومی، راه خطا پیمودن است و باید به جای آن، بحث از منافع به میان آورد». بر این اساس منافع گروه‌ها با عنوان مسئله و راه حل از طریق فعالیت‌های موسوم به «لابی‌گری» به دستگاه‌های دولتی منتقل می‌شود. «کینگ دون» معتقد است که راه‌حل‌ها قبل از مسائل وجود دارند. در واقع وی بر این واقعیت تأکید دارد که منافع قبل از مسائل وجود دارند.^۱

رهیافت منافع می‌تواند، در سیاست‌گذاری عمومی تسهیل‌کننده مشارکت عمومی باشد؛ به شرط آنکه نوعی نظام کورپوراتیستی (نظام نمایندگی گروه‌ها و اصناف برخاسته از جامعه) وجود داشته باشد و این خود مسبوق و مشروط به جامعه مدنی است.

- رویافت عینی: این رویافت مدعی است که می‌توان برای مسائل، مشکلات و معضلات جامعه، راه‌حلی عینی، علمی و فارغ از منافع یا مضراتی که عاید گروه‌ها می‌شود، ارائه کرد. رویافت عینی تلاش خود را بر استاندارد کردن کار، یعنی پیدا کردن بهترین راه انجام

کار و نظارت و کنترل دقیق برای حفظ و تحقق این استانداردها، معطوف می‌دارد. از این‌رو مطالعه زمان و حرکت برای دستیابی به استانداردها و سازماندهی ساختارها به شکل وظیفه‌های مشخص سازمانی از عناصر اصلی مدیریت و سیاست‌گذاری عینی به شمار می‌رود. براساس «الگوی سنتی»، بهترین راه اداره کردن، عمل به تئوری‌های بوروکراسی و مدیریت علمی است. برای مثال رویکرد وظیفه‌ای «گیولیک» و مدیریت علمی «تیلور» (از مظاهر مشهور نظریه‌پردازی بهترین راه) که در روش شناختی آن‌ها چند راه‌حل ساده برای هر اوضاع و احوالی مورد استفاده قرار می‌گرفت.^۱

این رهیافت بر این فرض استوار است که توسعه علم به کاهش نقش ایدئولوژی‌ها در سیاست‌گذاری عمومی منجر شده است. دولت‌ها می‌کوشند تا کارآمدی خود را در تعیین اهداف، با استفاده از ابزارهای علمی نشان دهند؛ چرا که یکی از مبانی مشروعیت دولت‌های مدرن، کارآمدی دستگاه سیاست‌گذاری یک کشور در تأمین نیازهای شهروندان است.

- رهیافت ارزشی و هنجاری: در این رهیافت برای حل مشکلات مختلف از ارزش‌های آرمانی، دینی و ایدئولوژیک الهام گرفته می‌شود و با توجه به فرهنگ و ارزش‌های بومی و اخذ الگوی توسعه از درون چنین رهیافتی به ارائه راه یا تعیین اهداف ارزشی مبادرت می‌کنند. فرهنگ بومی، مرجع اصلی سیاست‌گذاری است. یکی از مفروضات اساسی این رهیافت آن است که تغییر و تحول پویا و پایدار فقط از بسترهای ویژه ارزشی یک جامعه برمی‌خیزد و اگر راه‌حل‌ها بتوانند با آن ارزش‌ها انطباق داشته باشند، راه‌حل‌هایی کارآمد هستند.

رهیافت ارزشی در سیاست‌گذاری عمومی، انتخاب روش‌ها، ابزارها و نیروی انسانی دارای محدودیت‌های خاص خود است. به ویژه موفقیت این روش‌ها تا حد زیادی به نیروی انسانی متناسب با آن ارزش‌ها بستگی دارد. از این‌رو سیستم‌گزینش نیروی انسانی، دایره محدودی را به وجود می‌آورد.

- رهیافت تجربی: در این رهیافت تجربه‌های شخصی سیاست‌گذار یا سیستم سیاست‌گذاری، راهنمای عمل قرار می‌گیرد. راهبرد تجربی، راه را برای اعمال سلیقه شخصی سیاست‌گذار هموار می‌کند و بر سوابق اجرایی، تحصیل، خصلت‌های روحی — روانی و گاه منافع شخصی وی متکی است. سیستمی که از این راه به شناسایی و انتخاب راه‌حل‌ها مبادرت

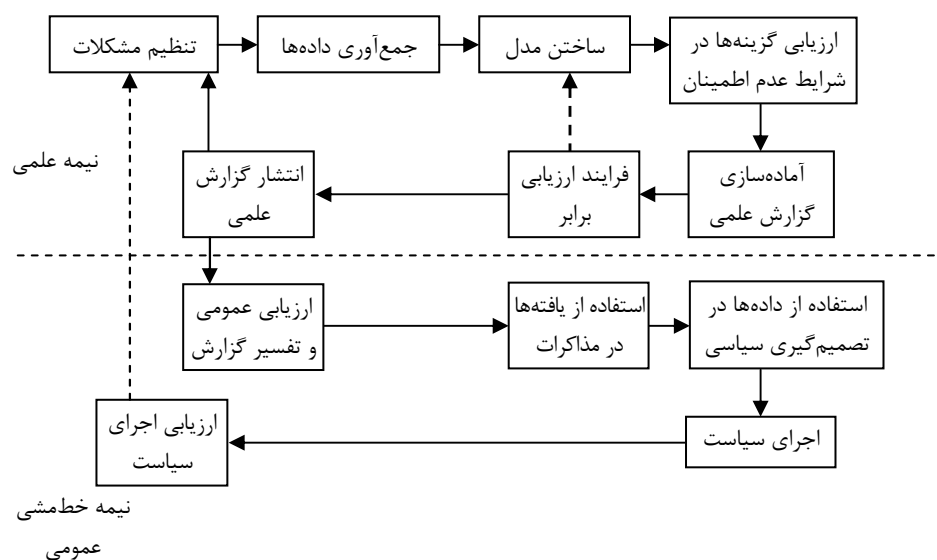
می‌ورزد؛ معمولاً غیرقابل پیش‌بینی بوده و دچار نوعی آشفتگی و هرج‌ومرج است. ظاهر آراسته چنین مجموعه‌ای زمینه را برای نامگذاری آن با عنوان «هرج‌ومرج سازمان یافته» فراهم می‌کند.

رهیافت تجربی که در فقدان یک فرهنگ عمومی و مشترک مدیریتی در بین مدیران فرهنگی جامعه و نبود یک سیستم سازمان یافته سیاست‌گذاری عمومی، شکل می‌گیرد؛ عامل نابسامانی سیاست‌های عمومی و مآلاً ضعف اقتدار دولت خواهد شد که در نهایت بیش‌ترین آسیب‌ها را به مبانی مشروعیت و اقتدار سیاسی حاکم وارد می‌سازد.^۱

- **رهیافت دموکراتیک:** در این رویکرد انتخاب راه‌حل‌ها و شناسایی تبعات آن‌ها، با توجه به نظر اکثریت سیاسی-اجتماعی و در عین احترام به اقلیت‌ها و حیات بخشی به آن‌ها، انجام می‌گیرد. نظام‌های سیاسی انتخاباتی (اعم از پارلمانی و ریاستی) بیش‌تر در قیدوبند چنین رویافتی هستند. به هنگام فرا رسیدن زمان انتخابات و وجود اضطراب از بحران این دوره، دولت‌ها و احزاب برای جلب افکار عمومی، با تأثیرپذیری از افکار اکثریت جامعه تصمیمات سیاسی را اخذ می‌کنند.

درباره این رویکرد گفتنی است که چنین نگرشی خطر عوام‌زدگی و توده‌ای کردن سیاست‌ها (پوپولاریسم) را در بر دارد. از این‌رو بعضی دموکراسی‌های غربی توجه خود را به تکثیر رسانه‌های الکترونیکی، تشویق رسانه‌های دموکراتیک، افزایش سطح آگاهی‌های مردم برای افزایش توانایی آن‌ها در بیان و اظهارنظر خود - و نه فقط پذیرش کورکورانه آنچه بر آن‌ها تحمیل می‌شود - افزایش مشارکت و تعامل بین افراد، اقشار و گروه‌های مختلف، تطبیق با مدرنیزاسیون و... معطوف کرده‌اند.

اکنون با توجه به مبانی نظری فوق درباره انتخاب راه‌حل مناسب و نیز با در نظرگیری الگوهای سیاست‌گذاری پیش گفته، به معرفی الگوی پیشنهادی سیاست‌گذاری حرفه‌ای می‌پردازیم. سیاست‌گذاری حرفه‌ای با توجه به تعریف، ماهیت و محتوای علمی و تخصصی آن و ضرورت وجود اطلاعات و تعبیر و تفسیر درست اطلاعات درباره آن به الگوی مختلط با ترکیبی از دو رویکرد عینی و دموکراتیک، نیازمند است.



نمودار ۴. جریان دانش برای حمایت از فرایند خط‌مشی‌گذاری

در الگوی پیشنهادی، نه آنکه نویسنده بر این اعتقاد باشد که سیاست‌گذاری حرفه‌ای یک فرایند محض عقلایی مدیریتی و نخبه‌گرایانه است و در آن دادوستد، گفتگو، رقابت، تعارض و تنش‌های عناصر درونی و محیطی راه نمی‌یابد؛ بلکه بر این باور است که در سیاست‌گذاری حرفه‌ای باید ضمن کمرنگ کردن مفاهیمی از جمله قدرت، اقتدار، نفوذ، ایدئولوژی، رفتار سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ و گروه‌های فشار به عنوان ابزارهای تحلیلی سیاست‌گذاری، قدرت چانه‌زنی، دادوستد و گفتگوهای سیاسی را کاهش داده و با تحلیل علمی و آگاهانه در یک فرایند عقلانی به بررسی راه‌حل‌های مختلف و اتخاذ بهترین راه‌حل پرداخت. به عبارت دیگر، در سیاست‌گذاری در نظر است جریان دانش را در سیاست‌گذاری‌ها دخالت داد و بین نیمه علمی و نیمه خط‌مشی‌گذاری که تصمیمات در آن اتخاذ می‌شود، آشتی برقرار کرد. (نمودار ۴) بنابراین در این الگو، از الگوی به غایت عقلایی پرهیز می‌شود؛ زیرا به تعبیر «تامسون» این الگو از راهبرد سیستم بسته سازمان ناشی شده است.^۱ اما تأکید بر استفاده از عقل، خرد و منطق در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها خواهد بود. در این روش ضمن آنکه بر لزوم دخالت گروه‌های گوناگون اجتماعی در

1. Thompson, 1967: 4.

شکل‌گیری و تکوین سیاست علمی تأکید دارد (رهیافت دموکراتیک)، داوری درباره موضوعات علمی را بیش‌تر در صلاحیت دانشمندان می‌داند (رهیافت عینی). «تی‌پری مالان» در سیاست آموزشی از لزوم تعامل میان برنامه‌ریزی عقلانی و کنشگران اجتماعی سخن می‌گوید و در تعیین سیاست‌های آموزشی علاوه بر فراگیران، والدین، معلمان و نمایندگان آنها، تأثیر محققین، روزنامه‌نگاران، سیاستمداران، مدیران و حتی اتحادیه‌های صنفی کارگران را نیز به بحث می‌گذارد. این موضوع مهم در سیاست‌های اقتصادی، مدیریتی و فرهنگی نیز مصداق دارد. این همان الگوی ترکیبی است که از آن یاد شده است. نمودار ۵ نشان‌دهنده فرایند این الگو و عوامل ایفاکننده نقش در هر یک از فرایندهای آن است. همان‌طور که در نمودار ۵ مشاهده می‌شود؛ عوامل مختلفی در فرایند سیاست‌گذاری حرفه‌ای نقش ایفا می‌کنند. در مرحله اول، عواملی مانند مطبوعات و رسانه‌ها، سازمان‌های مجری، گروه‌های ذی‌نفع، دانشگاهیان و نهادهای مدنی. در مرحله دوم، مطبوعات و رسانه‌ها، سیاست‌پژوهان، بوروکرات‌ها، دانشگاهیان و مراکز تولید علم برای یافتن راه‌حل‌های مختلف، تلاش می‌کنند. و در مراحل دیگر، عواملی مانند آن‌ها، به فعالیت سیاست‌گذاری یا اجرا و ارزیابی آن مشغول هستند. جونز در کتاب خود به معرفی هر یک از بازیگران در مراحل مختلف خط‌مشی‌گذاری پرداخته است.^۱

«هاولت» و «رامش» بازیگران خط‌مشی را در پنج مقوله زیر طبقه‌بندی می‌کنند:

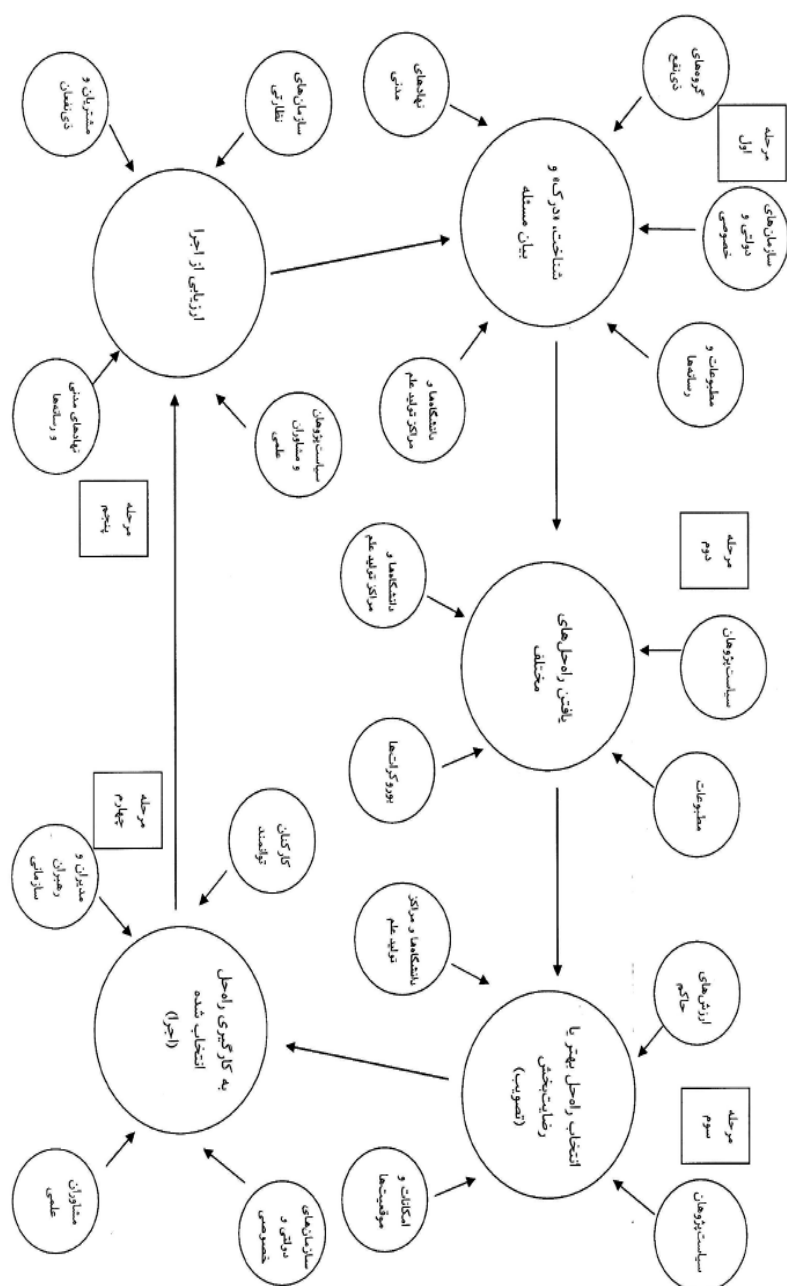
کارگزاران منتخب، کارگزاران انتخابی، گروه ذی‌نفع، سازمان پژوهشی و رسانه‌های جمعی.^۲ در این میان گروه نخبگان علمی یا دانشگاهیان دارای نقش برجسته‌تری هستند. زیرا به تعبیر هاولت، متخصصان مسائل خاص، به جای قانون‌گذاران کلی‌دان، نقش اساسی در خط‌مشی‌گذاری ایفا می‌کنند.

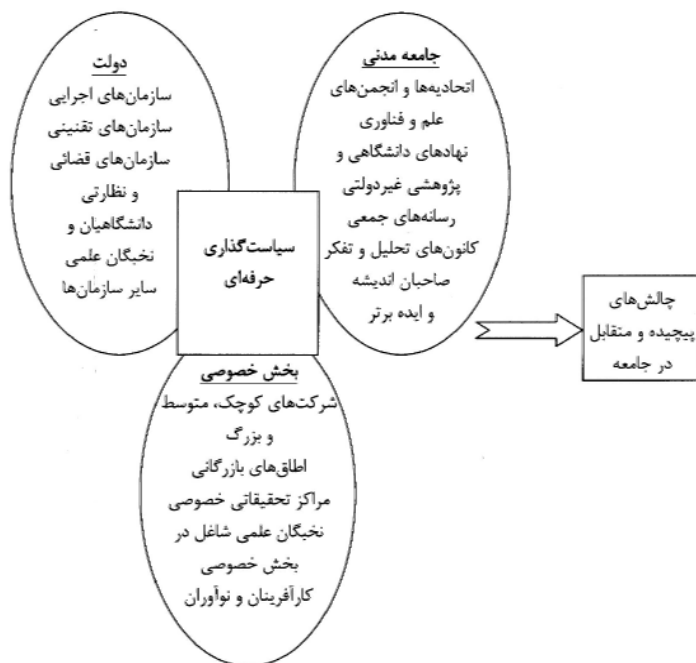
نخبگان علمی، در شناخت مسائل تخصصی، یافتن راه‌حل‌های ممکن، انتخاب راه‌حل بهتر یا رضایت‌بخش و کمک به سایر عوامل در دستیابی به راه‌حل بهتر نقش برجسته‌ای دارند. همچنین این گروه در ارائه مشاوره‌های علمی به منظور اجرای بهتر سیاست‌ها و نیز در ارزیابی از اجرای درست سیاست‌ها نقش دارند. بنابراین نقش نخبگان و نهادهای علمی و دانشی در فرایند خط‌مشی‌گذاری در کنار سایر بازیگران، نقش تعیین‌کننده و جهت‌دهنده‌ای خواهد بود. نمودار ۶ به تبیین جایگاه و نقش نخبگان علمی در سیاست‌گذاری حرفه‌ای می‌پردازد.

1. Charles o. Jones, 1972.

۲. هاولت و رامش، ۱۳۸۰، ص ۸۳

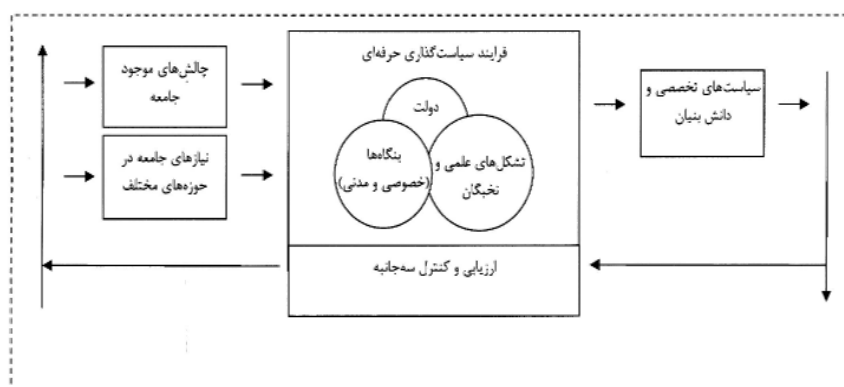
نمودار ۵. فرایند سیاست‌گذاری حرفه‌ای و عوامل مؤثر بر آن





نمودار ۶. بازیگران مؤثر در سیاست‌گذاری حرفه‌ای

براساس نمودار ۶، نخبگان علمی و صاحبان فن و دانش در تمام بخش‌ها (دولتی، خصوصی و مدنی) حضور مؤثر دارند و از این‌رو در سیاست‌گذاری حرفه‌ای نقش تأثیرگذاری ایفا می‌کنند. حضور مؤثر نخبگان در سیاست‌گذاری حرفه‌ای به سازوکارهایی با شرح ذیل نیازمند است: برای حضور مؤثر نخبگان در سیاست‌گذاری حرفه‌ای به نظام سیاست‌گذاری علمی و تخصصی نیاز است که بر پایه تعامل اجزای مختلف بنیان نهاده شده و براساس آن رابطه تعاملی بین ارکان سه‌گانه اجراکنندگان، سیاست‌گذاران و نخبگان برقرار شود. (نمودار ۷)



نمودار ۷. نظام سیاست‌گذاری حرفه‌ای

نمودار بالا نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری حرفه‌ای نیازمند نظامی است که در آن مجموعه اجزای متعامل با ارتباط دوسویه به طراحی و سیاست‌گذاری تخصصی می‌پردازند. در این نظام دارا بودن نقش برجسته تشکلهای و نخبگان علمی ضروری خواهد بود و سایر اجزا بدون همکاری با نخبگان و استفاده از نظرات و دیدگاه‌های علمی آنان امکان اتخاذ سیاست علمی و تخصصی مناسب را نخواهند داشت.

البته بین تشکلهای علمی و نخبگان دانشگاهی تفاوت‌هایی وجود دارد. مهم‌ترین این تفاوت‌ها آن است که محافل دانشگاهی اساساً نسبت به پژوهش‌های حزبی تمایلی ندارند. در حالی که تشکلهای علمی در قیاس با هم‌رديفان دانشگاهی خود بیش‌تر جهت‌گیری حزبی دارند. اما آنها هم برای آنکه از سوی خط‌مشی‌گذاران جدی گرفته شوند؛ باید تصویر روشنفکری مستقل از دولت یا حزب سیاسی از خود به نمایش گذارند.^۱

نمونه‌هایی از این تشکلهای در امریکا عبارتند از:

مؤسسه بروکینگز^۲، مؤسسه تجاری امریکن^۳ و مؤسسه شهری^۴، سازمان‌های مشابه در

۱. هاولت و رامش، ۱۳۸۰، ص ۹۲.

2. Brookings Institution

3. American Enterprise Institute

4. Civic Institute

کانادا مانند مؤسسه سی. دی. هوم^۱ و مؤسسه فریزر^۲ و در انگلستان مؤسسه مطالعات خط‌مشی^۳ و مؤسسه ملی تحقیقات اقتصادی-اجتماعی^۴ و در ایران مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مؤسسه مطالعات راهبردی و مؤسسه مطالعات سیاسی وزارت کشور.

جمع‌بندی

مقاله حاضر با توجه به سیاست‌گذاری حرفه‌ای به عنوان رویکردی نوین، بر اتخاذ روش علمی، تخصصی و حرفه‌ای در مواجهه با مسائل عمومی تأکید دارد. فرض این رویکرد آن است که مسائل امروز جامعه، ساده و سطحی نیستند که بتوان با یک نگاه ساده و سطحی به تحلیل و در نهایت انتخاب راه‌حل (سیاست) برای آن‌ها، اقدام کرد. از این‌رو لازم است در تحلیل مسائل جامعه از توان حرفه‌ای بهره گرفت و ریشه‌های آن را به خوبی بررسی و شناسایی کرد تا بتوان برای مواجهه با مسائل به راه‌حل مناسبی دست یافت. بنابراین در نظام‌های سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری دنیا، از جمله نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، ضرورت دارد با تقویت توان کارشناسی و تخصصی، قبل از اتخاذ هرگونه سیاستی (انتخاب راه حل) به تحلیل و بررسی مسائل عمومی و راه‌حل‌های موجود پرداخت.

در این راستا پیشنهادهایی به منظور حضور بیش‌تر و مؤثرتر نخبگان در مراحل مختلف سیاست‌گذاری‌ها ارائه می‌شود. از جمله این پیشنهادها عبارتند از:

۱. طراحی نظام سیاست‌گذاری مشارکتی (نمودار ۷) و به کارگیری نخبگان در مراحل مختلف سیاست‌گذاری (نمودار ۵).

۲. تشکیل و توسعه بانک اطلاعات متخصصان و ورود آن‌ها به چرخه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری.

۳. تلاش برای نهادینه کردن علم به عنوان یک نهاد اجتماعی و تعیین جایگاه نهاد علم و کارکرد آن.

۴. به کارگیری بیش‌تر نخبگان در نهادهای سیاست‌گذاری از طریق تشکیل اطاق‌های فکر یا گروه‌های مطالعاتی و دعوت نخبگان علمی به عنوان مشاوران کمیسیون‌های

1. C.D.Home Institute

2. Fraser Institue

3. Policy studies Institute

4. National Institute for Economic and Social Research

تخصصی نهادهای سیاست‌گذار.

۵. تدوین سیاست‌های تحقق آزادی علمی به معنای اینکه اعضای جامعه علمی به صورت فردی یا جمعی در پی‌گیری، توسعه و انتقال دانش، به طرق مختلف آزاد باشند. از این نظر یکی از ضرورت‌های حضور نخبگان در سیاست‌گذاری‌های حرفه‌ای، آزادی علمی است.

۶. فراهم‌سازی امکان دسترسی آزاد به اطلاعات و دانش و امکان مشارکت خلاق در جریان تولید، انتقال، توزیع و مبادله اطلاعات به صورت نهادینه.

۷. حضور فعال و مؤثر نخبگان علمی در قالب شبکه مشاوران در مراکز پژوهشی وابسته به نهادهای سیاست‌گذاری، مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی دولت و کمیته‌های تخصصی مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۸. تشکیل نهادهای مدنی علمی مانند کانون و یا انجمن‌های علمی با هدف شکل‌دهی گروه ذی‌نفوذ علمی و تأثیرگذاری آن بر نهادهای سیاست‌گذاری.

۹. ایجاد کمیته‌ای در وزارتخانه‌ها با عنوان «کمیته نخبگان علمی» و با هدف شناخت مسائل و مشکلات علمی، بررسی راه‌حل‌های مواجهه با مشکل، انتخاب راه‌حل مناسب و ارائه آن به نهادهای سیاست‌گذار.

۱۰. حضور نخبگان در کمیته‌های تصمیم‌گیری استان مانند کمیته برنامه‌ریزی استان‌ها.

۱۱. پیشنهاد مهم و پایانی، توجه به موضوع نهادی شدن علم^۱ به عنوان یک نهاد اجتماعی^۲ در جامعه است.

در این رویکرد، این پیش‌فرض اساسی وجود دارد که وقتی علم در جامعه نهادینه شود و جایگاه و نقش آن مشخص باشد؛ استفاده از عالمان در سیاست‌گذاری‌ها نیز فرایندی حتمی و نهادمند خواهد بود. براساس این رویکرد، نهاد علم با برخورداری از استقلال کارکردی و تمایزپذیری ساختاری، دارای ارتباط کارکردی با سایر نهادهای اجتماعی است. بنابراین نهاد علم علاوه بر استقلال کارکردی، با سایر نهادهای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی نیز دارای روابط کارکردی است که باید این روابط مشخص شود. ارتباط نهاد علم با نظام‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، از جمله بنیادهای مهم ارتباطی است که به علم هویت می‌بخشد؛ آن را نهادینه می‌سازد و جایگاه علم و نخبگان علمی را در

1. Institutionalization of science

2. Institution science as social

تمام حوزه‌ها تعیین می‌کند.^۱

از این‌رو ارتباط نهاد علم با نظام سیاسی، مشارکت نهادهای علمی را به همراه خواهد داشت. مشارکت نهادهای علمی در سیاست‌گذاری‌ها (نه لزوماً به عنوان سیاستمدار)، نه فقط موجب فراهم شدن خدمات علمی و پژوهشی لازم برای سیاست‌گذاری‌ها می‌شود؛ بلکه به سیاست‌ها مشروعیت عقلانی و علمی می‌بخشد و علاوه بر آن انگیزه نهاد علم را نیز تقویت می‌کند.

منابع و مآخذ

- اشتریان، کیومرث. «تعامل نخبگان و سیاست‌گذاری عمومی؛ آسیب‌شناسی اقتدار دولت از منظر سیاست‌گذاری عمومی»، همایش رقابت‌های سیاسی، ۱۳۸۰.
- الوانی، سیدمهدی و فتاح، شریف‌زاده. «فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی»، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۹.
- باربور، ایان. علم و دین، ترجمه بهاء‌الدین خرمشاهی، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۶۲.
- خوشوقت، محمدحسین. تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، تهران، انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۷۵.
- سعادت، اسفندیار. «فرایند تصمیم‌گیری در سازمان»، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.
- صادق‌پور، ابوالفضل. «نظریه تصمیم‌گیری عمومی»، مدیریت/مروز، شماره ۱۸، ۱۳۵۳.
- قانع‌راد، محمدامین. «تولید دانش و سیاست‌گذاری عمومی: نخبه‌گرایی و حوزه عمومی»، نشریه فرهنگ و پژوهش، شماره ۱۲۸، ۱۳۸۳.
- مولر، پیر. سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، انتشارات، ۱۳۸۰.
- هاولت، مایکل و ام، رامش. مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، انتشارات مراکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.
- هیوز، آون. مدیریت دولتی نوین، ترجمه الوانی و معمارزاده، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۷۷.
- Charles Lindblom (2003). "The Policy Making Process," 2003, Present at: www.vt.edu/arch/psk/papa6214
- Don Coletti and Stephen Murchison, "Models in Policy-Making," 2002, Present at: www.banko-fcanada.ca/en/res/ro2-4-ec.htm-12k.
- Jones, o. Charles, "An introduction to the study of public policy, 1972, Duxbury press, U.S.A
- Kingdon, J.W, "Agenda alternatives and Public Policy", Boston: Little Brown, 1995.

بازگویی نقش احزاب در بهبود فرایند

قانون‌گذاری در ایران

دکتر محمدباقر نوبخت*

انقلاب مشروطیت که با هدایت علمای بزرگ دینی و ایثارگری انقلابیون مجاهد به ثمر نشست، نهاد قانون‌گذاری را با مشارکت مردم تأسیس کرد، اما به سبب ماندگاری سلطنت در نظام مشروطیت، عملاً با گذشت زمان زمینه بازگشت استبداد و نفوذ آن در مجلس فراهم شد. با پیروزی انقلاب اسلامی به رهبری امام خمینی (ره) در ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ نه تنها نهاد مردمی مجلس دوباره احیا شد، بلکه قوه مقننه در رأس امور و مصوبات آن مبنای اجرا در قوه مجریه و مناطق قضاوت در قوه قضائیه قرار گرفت. از این‌رو در نظام جمهوری اسلامی ایران کارآمدی نظام در گرو کارآمدی مجلس خواهد بود.

با نگاهی به عملکرد مجلس شورای اسلامی در شش دوره قانون‌گذاری، عدم راه‌یابی اکثریت نمایندگان مجلس — به‌رغم مساعی طاقت‌فرسای آنان در پیگیری مطالبات مردم — به دوره بعدی و اصلاح مکرر مصوبات پیشین در هر دوره قانون‌گذاری، نمادی گویا از نارضایتی مردم از کارکرد نمایندگان و نامناسب بودن فرایند تصمیم‌سازی در نهاد قانون‌گذاری است.

در این مقاله به بهانه تقدیس از انقلاب مشروطیت و تجلیل از راهبری مراجع دینی و تمجید از فداکاری‌های مجاهدان، در یک‌صدمین سالگرد پیروزی آن، نگارنده تلاش نموده است تا ضمن برخورداری از تجربیات خود در ۱۶ سال فعالیت تقنینی و حضور در کمیسیون‌های اصلی و تلفیقی برنامه و بودجه و با مروری بر روند انتخاب نمایندگان و مراحل قانون‌گذاری، به چالش‌های فراروی کارآمدی مجلس اشاره نموده و با تأکید به مشخصات نظام‌های پارلمانی، فعالیت احزاب را در کنار پارلمان اجتناب‌ناپذیر دانسته و با اذعان به فاصله جامعه ایرانی با جوامع تحزب‌گرا، بسترسازی فعالیت احزاب را با عنایت به اصل ۲۶ قانون اساسی حرکتی در جهت انتخاب سازوکار مناسب در

* عضو هیئت علمی و معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک (از سال ۱۳۸۴ تا کنون).

گزینش نمایندگان ذی‌صلاح، بهبود فرایند قانون‌گذاری و در نهایت کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران معرفی کند.

فان الله لا یضیع اجر المحسنین

سلام خدا بر روح بلند مردان و زنان مجاهدی که با تحمیل رنج و شدائد و آفرینش انقلاب مشروطیت، دریچه آزادی و مردم‌سالاری را بر روی ایرانیان گشودند.

این انقلاب هرچند با جهت‌دهی مراجع و علمای بزرگ دینی و تأسی انسان‌های آزاده و مؤمن در فضای اسلامی شکل گرفت و نهاد قانون‌گذاری مردم‌راه برای آن عصر و نسل‌های آتی به ارمغان آورد، ولی با مسامحه پذیرش سلطنت در حرکت مشروطیت، عملاً زمینه انحراف از مسیر مردم‌سالاری و مشروعه‌خواهی را فراهم کرد. به‌طوری که در کوتاه‌زمان پس از ظهور چنین فرصتی تاریخی و پیش از آن که ملت ایران، ضمن بهره‌گیری از خرد جمعی در مجالس قانون‌گذاری در مسیر توسعه و پیشرفت گام برداشته و در رقابت‌های بین‌الدولی، جایگاهی رفیع و درخور برای کشور فراهم نماید مجدداً گرفتار استبداد شد.

متأسفانه با، ماندن اسب چوبی سلطنت، در کنار قلعه مستحکم مشروطیت، حادثه‌ای همچون اسب ترویا^۱ — ولی این بار در تاریخ ایران — به تلخی تجربه شد و پس از چهره‌نمایی استبداد صغیر، با قوت‌گیری مجدد بنیان‌های سلطنت، دیگر بار استبداد با نام مشروطیت به درون خانه ملت و مجلس قانون‌گذاری پا گذاشت.

با استناد به تاریخ پرتلاطم این عصر به جرأت می‌توان گفت که از ۲۴ دوره قانون‌گذاری در نظام مشروطیت، در بیش‌تر دوره‌ها، مجلس با نفوذ و برنامه‌ریزی تدریجی استبداد و گاه در جهت منافع بیگانگان شکل گرفت، مصوبه ننگین مصونیت قضائی کارکنان مستشاری امریکا در مجلس ۲۱ از مصادیق چنین رخداد غم‌انگیز مجلس، در عصر چیرگی استبداد بر مشروطیت بود.

هرچند گاهی در کشاکش مقاومت ملت در برابر استبداد، با جلوه‌ای از قدرت مردم، نمایندگان آزاده و مؤمن همچون آیت‌اله سیدحسن مدرس در ادوار سوم تا ششم و آیت‌اله کاشانی در دوره هفدهم به مجلس راه یافتند و یا کسانی همچون دکتر مصدق در دوره شانزدهم با پشتیبانی‌های بی‌دریغ ملت منشأ تصمیماتی بزرگ و اثربخش — همچون ملی

شدن صنعت نفت در مجلس شانزدهم — شدند، ولی اندیشه غیرقانونی سلطنت، در اقتدارگرایی، و مقاصد غیرانسانی قدرت های بزرگ، در سلطه طلبی، مؤلفه هایی همگرا بودند که با درهم کوبیدن مقاومت ملی و انحراف مجلس قانون گذاری حرکت انقلاب خونبار مشروطیت را به بن بست کشاندند.

اما در سال ۱۳۵۷ و پس از ۲۵ سال مجاهدت و روشنگری حوزه و دانشگاه، با خیزش مجدد ملت و رهبری راستین امام خمینی (ره)، نظامی نو از تلفیق سنت و مدرنیسم و همراهی جمهوریت و مشروعیت شکل گرفت و با استقرار مردم سالاری دینی، بار دیگر مجلس قانون گذاری با هویت اسلامی و مردم خواهی احیا شد، از این رو انتظار می رود این مجلس با تحلیل و تعلیل درستی از واقعیت های داخلی و خارجی با تصویب قوانین روزآمد، بی وقفه گام های بلندی را با انگیزه جبران عقب ماندگی ها و تسریع در دستیابی به اهداف توسعه و پیشرفت ملی بردارد.

رکن قانون گذاری، در شاکله مجلس شورای اسلامی، در رأس امور این نظام نوین مستقر می شود و مصوبات قوه مقننه مبنای هرگونه اجرا و مناط هر نوع قضاوت در قوای مجریه و قضائیه قرار می گیرد. بدون تردید کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران در عرصه پرتموج جهانی در گرو روزآمدی مصوبات و منقح بودن قوانین مجلس خواهد بود.

با توجه به این که از یکسو مجلس شورای اسلامی در مسیر قانون گذاری بالنده، همواره نیازمند حضور نمایندگانی ذی صلاح و شایسته و شکل گیری فرایندی آگاهانه در تصمیم سازی های تقنینی است و از سوی دیگر عدم انتخاب مجدد جمع کثیری از نمایندگان در هر دوره، و اصلاحات متعدد و تغییرات مکرر قوانین قبلی و گاه تازه تصویب شده، نشانگر نارضایتی مردم از کارکرد مجلس و نامناسب بودن فرایند قانون گذاری است.

از این رو، فرا رسیدن یکصدمین سالگرد انقلاب مشروطیت و تأسیس اولین مجلس قانون گذاری در ایران، فرصتی فراهم کرده است تا ضمن برخورداری از تجربیات تلخ و شیرین یکصد سال گذشته و آگاهی از فراز و فرودهای این نهاد مردمی به ویژه در شش دوره پیشین و به منظور افزایش کارآمدی مجلس شورای اسلامی که کارآمدی نظام جمهوری اسلامی را به همراه خواهد داشت، به دو سؤال اساسی زیر پاسخ گفته شود:

۱. سازوکار انتخاب نمایندگان ذی صلاح و شایسته برای شکل گیری مجلسی کارآمد کدام است؟

۲. روش بهبود فرایند قانون گذاری برای تصویب قوانین روزآمد چگونه است؟

در این مقاله تلاش خواهد شد، تا در حد امکان، با مجموعه‌ای از تجربیات اندوخته و بهره‌مندی از اطلاعات جمع‌آوری شده به روش میدانی که به دنبال ۱۶ سال فعالیت تقنینی در ادوار سوم تا ششم مجلس و عضویت در کمیسیون‌های اصلی بودجه و تلفیق برنامه و همچنین حضور در هیئت رئیسه آن حاصل شده است، ضمن بررسی روند موجود به چالش‌های مهمی که در عمل فراروی دو حوزه مذکور و در مسیر قانون‌گذاری کشور قرار گرفته، اشاره شود.

در هر حوزه انتخابیه، نمایندگان منتخب مردم براساس توانایی‌های ابرازی در مشاغل قبلی و میزان مردم‌پذیری و گاه به سبب انتقادات صریح از نگرانی‌های مردم و مشکلات جامعه از میان کاندیداهای متعدد و بیش‌تر در رقابت با نمایندگان فعلی، به مجلس شورای اسلامی راه می‌یابند. با استناد به تجربیات پیشین مجلس قانون‌گذاری، در حالی شروع به کار می‌کند که اکثر نمایندگان برای نخستین بار فعالیت تقنینی خود را تجربه می‌کنند، این نمایندگان پس از چند هفته بررسی اعتبارنامه‌ها، کار رسمی خود را با بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های تخصصی آغاز می‌کنند، که اغلب نه مطالعات کافی در تنظیم طرح‌ها و لوایح تقدیمی دارند و نه کارشناسانی از سوی مجلس برای کمک فکری به این نمایندگان در اختیار کمیسیون‌های تخصصی قرار می‌گیرد و تصویب نهایی آن‌ها نیز به دلیل گرایش‌ات منطقه‌ای و بخشی نمایندگان اغلب بدون همگرایی کافی به پایان می‌رسد. بدین ترتیب قوانین کشور یکی پس از دیگری تصویب و برای اجرا به دستگاه‌های ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.

با توجه به زمانبندی آغاز به کار هر دوره مجلس — در کم‌تر از شش ماه از شروع به کار آن — نمایندگان بدون آمادگی کافی، برای تدوین و تصویب بودجه سال آتی و تعیین مقررات کشور وارد مرحله پیچیده‌ای از مأموریت تقنینی خود می‌شوند و با گرد هم آمدن دو نماینده از هر کمیسیون در کنار اعضای کمیسیون برنامه و بودجه، کمیسیونی بزرگ از نمایندگان با گرایش‌ات بخشی و منطقه‌ای متفاوت با نام کمیسیون اصلی برای رسیدگی به لایحه بودجه و پیشنهادات نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی شکل می‌گیرد. پیشنهاداتی از لایحه‌لای بیش از هزار صفحه لایحه بودجه و پیوست‌های آن‌ها در ۱۰ روز توسط نمایندگان و ۱۰ روز توسط کمیسیون‌های تخصصی برای اصلاح و بهبود لایحه بودجه که آن هم عموماً به روش سنتی و افزایشی توسط دولت تهیه و تنظیم شده است به کمیسیون اصلی ارسال می‌گردد و این کمیسیون نیز می‌باید در مدت ۱۵ روز نه‌تنها نزدیک به دو هزار صفحه از لایحه بودجه را بررسی نماید، بلکه باید صدها پیشنهاد واصله از سوی

نمایندگان و کمیسیون های تخصصی را داوری کند.

با چنین شرایطی گزارش نهایی این کمیسیون برای ارائه به صحن علنی مجلس و نمایندگان مردم آماده می شود. در نتیجه هر سال بودجه پیشنهادی دولت با تغییرات بسیار اندک از سوی مجلس تأیید و برای اجرا به دستگاه های اجرایی ابلاغ می شود. از این رو هر سال و در هر دوره پس از تصویب قانون بودجه کل کشور، وجدان عمومی مجلس از عدم وقت کافی و دقت لازم در رسیدگی به ردیف های متعدد و متمرکز خصوصاً نسبت به تصویب بودجه کلان شرکت های دولتی که بخش بزرگی از بودجه کل کشور را تشکیل می دهد اظهار نارضایتی می کند.

با چنین توصیفی از تصویب قوانین دائم و بودجه های یک ساله، به سبب عدم توان پاسخگویی آن ها به ضرورت های کشور، زمینه بازنگری و اصلاح آن ها با صرف هزینه های مادی و معنوی در مجلس فراهم می شود.

هرچند با اصلاح آیین نامه داخلی مجلس و تغییر ترکیب کمیسیون اصلی و طولانی شدن زمان رسیدگی و بهره مندی بیش تر از تلاش های کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس — که با نظم و دقت نتیجه مطالعات علمی خود را از بخش های مختلف لایحه بودجه کل کشور، در اختیار نمایندگان قرار می دهد — می توان تا حدی چالش های مذکور در فرایند رسیدگی بودجه را تقلیل داده و کیفیت رسیدگی و مصوبات آن را بهبود بخشید، اما شکل گیری مجلس از نمایندگان ذی صلاح و شایسته ای که با وجود مساعی فراوان و کوشش های بی وقفه در پیگیری مطالبات و خواسته های مردم و حوزه انتخابیه خود همچون گذشته با نارضایتی و بی اعتمادی موکلین در دوره های بعدی مواجه نگردند، نیازمند سازوکار دیگری است که با ارائه روند گذشته متفاوت خواهد بود.

به طور کلی در نظام های مردم سالار و پارلمانی کیفیت دیگری در انتخاب نمایندگان و شکل گیری مجالس قانون گذاری رایج بوده که با روش موجود در ایران متفاوت است. در این نظام ها، احزاب نقش بسیار مهمی در تعیین اراده مردم و سازماندهی مجلس و منقح نمودن قوانین آن ایفا می کنند. در چنین مدل هایی از حکمرانی که مردم از جایگاه ممتازی در اداره امور عمومی کشور برخوردارند، احزاب برای کسب ابزارهای قدرت برای تأمین رضایت مردم، با یکدیگر در عرصه های مختلف رقابت جدی خواهند داشت. در این رقابت ها دستیابی به کرسی های پارلمان از اهمیت خاصی برخوردار است، از این رو احزاب تلاش می کنند تا با گزینش چهره های ذی صلاح و شایسته برای امر خطیر قانون گذاری و معرفی آنان به مردم بر

احتمال موفقیت خود در جلب آرای شهروندان و دستیابی به کرسی‌های بیش‌تری در پارلمان بیافزایند.

احزاب پس از موفقیت در این مرحله برای پیشبرد برنامه‌های خود تلاش می‌کنند با ارائه طرح‌های مطلوب تقنینی و پشتیبانی کارشناسی نمایندگان و ایجاد همگرایی و هم‌رأیی بین آنان، فرایند مطلوبی از قانون‌گذاری را فراهم کنند.

از آنجا که احزاب پیروز در انتخابات معمولاً نه تنها هدایت مجلس، بلکه مدیریت دولت را نیز، در دست خواهند گرفت، عملاً نمایندگان مجلس از پشتیبانی و همکاری دولت در اجرای مطالبات مردم و طرح‌های حوزه انتخابیه خود برخوردارند. چون این همکاری جمعی، که همواره با نظارت موشکافانه احزاب رقیب و پیگیری سایه‌به‌سایه آنان و با مسئولیت‌پذیری گروهی به انگیزه تأمین رضایت مردم در فضایی شفاف صورت می‌گیرد، اغلب برای مدتی بیش از یک دوره با استقبال عمومی مواجه بوده پس در کنار موفقیت‌های حزبی، فرایند مطلوبی از قانون‌گذاری و همچنین کارآمدی حکمرانی را به همراه خواهد داشت.

حال با پذیرش واقعیت‌های موجود جامعه و فاصله طولانی شرایط اجتماعی کشور با جوامعی که چند صد سال فعالیت‌های حزبی را تجربه نموده‌اند، باید در نظر داشت که پارلمان‌ترسیم و تحزب دو واقعیت به هم پیوسته بوده که در سایر کارکرد هماهنگ آن‌ها، کارآمدی نظام مردم‌سالار تحقق خواهد یافت.

از این‌رو با پیش‌بینی فعالیت حزبی در طراحی نظام جمهوری اسلامی ایران و به رسمیت شناختن احزاب در اصل ۲۶ قانون اساسی، باید با قبول فعالیت احزاب رسمی و شناخته شده به جای کشمکش‌های کم‌فایده و پرهزینه جناحی، کارآمدی ناظم را ارتقا بخشید. و باید همواره در نظر داشت که بسترسازی‌های مناسب برای فعالیت احزاب و امکان ایفای نقش مدنی به آن‌ها به مثابه حرکتی است برای استفاده از سازوکارهای مطلوب در انتخاب نمایندگان ذی‌صلاح و شایسته و اتخاذ روش‌های مناسب که در بهبود فرایند قانون‌گذاری جریان می‌یابد و محصول آن کارآمدی مجلس و نتیجه آن کارآمدی نظام و نهایت آن رضایت مردم خواهد بود.

آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی

با تأکید بر مجلس هفتم

دکتر حسن سبحانی*

با گذشت هفت دوره از عمر مجلس شورای اسلامی و با عنایت به اهمیت و تأثیر این مجلس در ساختار نظام جمهوری اسلامی بررسی آسیب‌ها و نکات ضعفی که در این مجالس هفت‌گانه بوده است می‌تواند به ضرورت در رفع کاستی‌های آن و ارتقاء سطح روش و منش مجلس و نمایندگان آن منجر شود. امری که مآلاً به در رأس امور قرار گرفتن مجلس شورای اسلامی کمک می‌نماید. در این مقاله ضمن تبیین رسالت و مسئولیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی و اهمیت آن به نحوی که هیچ فرد حقیقی یا حقوقی در ساختار جمهوری اسلامی برای کنار گذاشتن نمایندگان از مسئولیتشان و یا تعطیلی مجلس دارای اختیار نیست به عناصر مهمی که در عدم کارایی مجلس مؤثر هستند اشاره شده و راه‌های برون رفت از وضع موجود هم تا حدودی مشخص گردیده است در بین این عناصر مؤثر بر عدم کارایی و در صورت رفع کاستی‌های آن بسیار مؤثر در ایجاد کارآمدی مجلس، از نمایندگان — مجلس — تشکیلات و سازمان مجلس و همچنین هیئت رئیسه آن نام برده شده است تبیین ادله کاستی و یافتن ردپای آن در موقت بودن هیئت رئیسه و تغییرات آن به واسطه تغییرات سیاسی در ساختار جامعه که به تحولات و تغییرات در مجالس می‌انجامد در این مقاله دنبال شده است همچنین لزوم کاهش تولید بی‌رویه قانون و افزایش مقوله نظارت بر امور کشور و از جمله نحوه اجرای قوانین مصوب و توجه به ساختار غیرمنعطف و متصلب حاکم بر شیوه انتخاب و نوع مسئولیتی که مردم از نمایندگان خود می‌طلبند از دیگر نکات مورد بحث در این مقاله می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: آیین‌نامه داخلی، هیئت رئیسه مجلس، تشکیلات، سؤال، تذکر، قوانین، تنقیح، طرح، لایحه

* عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران و نماینده دامغان در مجلس شورای اسلامی.

۱. مقدمه

اجلاسیه سوم مجلس شورای اسلامی را در خرداد ۱۳۸۵ در حالی آغاز می‌کنیم که یک‌صد سال از تأسیس مجلس در ایران می‌گذرد و بیست و شش سال از این مدت، پس از پیروزی انقلاب اسلامی بوده است. مجلس، هم در گذشته و هم در ربع قرن اخیر، از اهمیت بالایی برخوردار بوده است و مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نماد حاکمیت ملی از آنچنان جایگاه و اقتدار بالقوه‌ای برخوردار بوده است که امام خمینی (ره) آن را در رأس تمام نهادهای نظام جمهوری اسلامی دانستند. بدیهی است در این مدت طولانی، مجالس متشکله اقدامات سرنوشت‌ساز و حیاتی‌ای را انجام داده‌اند که بعضی از آن‌ها به ذلت ملت و بسیاری دیگر به عزت و سربلندی مردم انجامیده است. اکنون به‌نظر می‌رسد در آستانه اجلاس جدید مجلس شورای اسلامی آنچه از اهمیت بالایی برخوردار است؛ پاسخ به این سؤال اساسی است که آیا مجلس شورای اسلامی، به‌طور بالفعل هم در رأس تمام نهادهای نظام جمهوری اسلامی قرار دارد؟ و اینکه تبعات، عوارض و پیامدهای در رأس بودن چیست یا چه بوده است؟

به‌نظر ما مجلس شورای اسلامی به نوعی آسیب‌شناسی نیاز دارد که این می‌تواند مقدمه‌ای بر آسیب‌شناسی قوه مقننه به‌عنوان یکی از قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران (موضوع اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی) تلقی شود. این آسیب‌شناسی امکان آن را فراهم می‌کند که ما با تشخیص نقاط قوت و ضعف مجلس در مسیر طولانی‌ای که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تجربه کرده است قرار گیریم و برای رفع کاستی‌ها و تقویت توانایی‌های آن اهتمام ورزیم. شناخت وضع موجود به‌مثابه آینه‌ای فراروی ما خواهد بود تا در نحوه تعامل خویش (به‌عنوان نماینده ملت) و به دنبال تکالیف و وظایفی که به‌طور قهری پذیرفته‌ایم، تأمل و تدبیر کافی نماییم و ان‌شاء... در باقیمانده عمر مجلس هفتم، گام‌های بعدی را با ملاحظات مقبول‌تری به پیش برداریم.

۲. مسئولیت و رسالت

مسئولیت‌ها، وظایف و حقوق تمامی نهادهای حاکمیتی جمهوری اسلامی، حتی در سطح رهبری در قانون اساسی یا به‌موجب قانون عادی مشخص و تعیین شده است؛ اما در این میان با وجود اینکه در قانون اساسی درباره اختیارات و صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و به تبع آن نمایندگان مجلس اصولی آورده شده؛ اما از وظایف و تکالیف آن به‌طور صریح سخنی به میان نیامده است. آیا این پدیده برای مجلس نکته مثبتی به حساب می‌آید یا خیر؟ به‌نظر می‌رسد قبل از اینکه ضرورت پاسخ به این سؤال را مورد توجه قرار دهیم، کافی

است در اختیارات وسیعی که قانون اساسی برای نمایندگان مجلس برشمرده است؛ تأمل کرده و محدوده وظایف و تکالیف نانوشته معطوف به مفاد اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی را — که هر نماینده را در برابر تمام ملت مسئول می‌شناسد و به او حق می‌دهد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید — مورد مذاقه و باز یافت قرار دهیم. به عبارت دیگر، وقتی فردی در برابر تمام ملت مسئول است و اختیاراتی در محدوده تمام مسائل داخلی و خارجی کشور به او داده می‌شود و در اظهارنظرها و رأی خود برای ایفای وظایفش، کاملاً آزاد است و به سبب آرای یا نظراتی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی در مجلس اظهار کرده، قابل تعقیب یا توقیف نیست (اصل هشتاد و ششم) و همچنین مجلس با دارا بودن چنین نمایندگانی حق تحقیق و تفحص را در تمام امور کشور دارد (اصل هفتاد و ششم)؛ منطقاً باید از وظایف و تکالیف مهمی برخوردار باشد.

نکته قابل تأمل دیگر آنکه هر مسئولی با عدول از وظایف یا عدم اهتمام کافی در ایفای وظایف خود، به‌نحوی مورد بازخواست قرار می‌گیرد و در صورت لزوم از مسئولیت خود برکنار می‌شود. اما این مقوله درباره مجلس و نمایندگان آن مطرح نیست. به‌عبارت دیگر، مجلس شورای اسلامی از سوی هیچ مقام و مرجعی، قابل انحلال نبوده و درباره نمایندگان مجلس نیز، منحصراً داشتن بیش از یک‌صد ساعت متوالی یا دویست و پنجاه ساعت غیرمتوالی غیبت غیرموجه در مدت یک‌سال از اوقات رسمی جلسات مجلس و کمیسیون، مستعفی بودن نماینده را به‌دنبال دارد (آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ماده (۸۸)). معمولاً چنین اتفاقی بسیار کم رخ می‌دهد. برای مثال در بعضی از مجالس، غیبت برخی از نمایندگان فقط در جلسات علنی مجلس و بدون احتساب کمیسیون‌ها در سه سال اول از ۲۷ درصد ساعات موظفی حضور آنان بیش‌تر شده و این میزان غیبت بدون احتساب مرخصی‌های استحقاقی، بدون حقوق، استعلاجی و مأموریت آنان بوده است؛ اما با وجود این وضعیت، کسی به مرز مستعفی شناخته شدن نرسیده و از این‌رو دوران نمایندگی خود را همچنان ادامه داده است. ملاحظه می‌شود که مسئولیت آنان در برابر ملت، به‌نحوی تعبیه شده که تا پایان دوره، قابل بازخواست نیست؛ مگر اینکه در دوره بعد، نماینده فعلی به دلایلی از طرف مردم انتخاب نشود که البته بسیار نادر است که دلیل انتخاب نشدن نماینده‌ای از طرف مردم، غیبت او در مجلس بوده باشد و چه بسا در مواردی غیبت نماینده عامل مثبتی در انتخاب مجدد وی محسوب شده؛ زیرا که غیبت وی از مجلس سبب حضور در حوزه انتخابیه‌اش بوده است. بنابراین ما به‌عنوان نمایندگان مجلس شورای اسلامی از

یک‌سو با اختیارات فراوان و از سوی دیگر با مسئولیت‌های منطقاً سنگین، اما غیرقابل بازخواست، مگر در پیشگاه خداوند متعال و در محضر مردمی که از ناحیه خداوند بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم‌اند، مواجهیم (اصل پنجاه و ششم قانون اساسی) و مردم اعمال قوه مقننه را از طریق مجلس شورای اسلامی — که متشکل از نمایندگان منتخب آنان است — سازماندهی می‌کنند. اما این تکالیف و وظایف سنگین چیست؟ اصل شصت و هفتم قانون اساسی این وظایف را در قالب سوگند نمایندگان به‌شرح زیر معین کرده است: پاسداری از حریم اسلام، نگاهبانی از دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران، نگاهبانی از مبانی جمهوری اسلامی، پاسداری از ودیعه ملت به‌عنوان امین عادل، پایبندی همیشگی به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم و دفاع از قانون اساسی.

برای تحقق این وظایف و تکالیف بسیار بنیانی، همواره باید دو مقوله مهم را مدنظر قرار داد: مقوله اول شناخت مفهوم، اندازه، حوزه و عمق این رسالت‌های عظیم است. برای مثال، چگونه باید در مجلس از حریم اسلام پاسداری کرد؟ دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت کدام است و نحوه نگاهبانی از آن‌ها چیست؟ مبانی جمهوری اسلامی کدام است؟ حقوق ملت چیست؟ و دفاع از قانون اساسی به چه صورت خواهد بود؟

فهم و ادراک این سؤالات با توجه به پیشرفت تکنولوژی مخابراتی، انفجار اطلاعات، توسعه سریع اکثر کشورهای جهان و گرفتار شدن ما به سرنوشت شوم محتومی که می‌تواند در صورت غفلت از درک وظایفمان حاصل آید؛ کافی است تا لحظه‌ای در عمل به وظایفمان آرام نگیریم؛ اما مقوله دوم آنکه پرداختن به تکالیف مصرح نمایندگی بعد از آنکه متناسب با موقعیت و حقایق امور، مورد فهم قرار گرفت؛ به الزاماتی نیاز دارد که در اصل شصت و هفتم به بعضی از این شرایط اشاره شده است و آن به این معناست که در انجام وظایف و کالت، امانت و تقوی رعایت شود و نمایندگان مجلس در گفته‌ها، نوشته‌ها و اظهارنظرهای خود — که متأسفانه یا خوشبختانه آنان به حد زیادی درگیر هر سه مورد هستند — استقلال کشور، آزادی مردم و تأمین مصالح آن‌ها را مدنظر قرار دهند.

اکنون در این چشم‌انداز، تصویری از نمایندگی مجلس شورای اسلامی، خودنمایی می‌کند که به‌موجب آن، انسان‌هایی امانتدار و متقی، برخوردار از اختیارات وسیع و حاکم بر گفتار، نوشتار و اظهارنظر خویش به‌نحوی که استقلال ایران، آزادی مردم و مصالح آن‌ها تأمین شود، موظف به انجام امور مهمی همچون پاسداری از اسلام در حال احیا و دستاوردهای انقلاب رهایی‌بخش اسلامی و نگاهبانی از مبانی جمهوری اسلامی هستند و این در حالی است که پرسشگری غیرالهی

و غیرمردمی به سراغشان نمی‌آید. آنان در راهروها و زیر طاق بلند تالار جلسات علنی مجلس، کمیسیون‌ها و حوزه‌های انتخابیه، آمد و شد می‌کنند و تلاش دارند حتی لحظه‌ای را بیهوده از کف ندهند تا ایران و اسلام بتوانند با کارآمدی و نشاط، پیشرفت و ارتقای خود را تجربه کنند.

هم اکنون اصلی‌ترین سؤالی که می‌تواند به عنوان موضوع محوری آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی طرح شود؛ این است که نسبت ما نمایندگان ملت، با آیینهای که تصویر شد، تا چه حد است؟ به عبارت دیگر در ایفای تکالیف نمایندگی، واجد چه درصدی از این تصویر هستیم؟ من در ادوار مختلف نمایندگی از نمایندگان بسیاری پرسیده‌ام که آیا از اینکه نماینده مجلس هستید، احساس رضایت می‌کنند؟ و متأسفانه عده بسیاری از آنان گفته‌اند که چنین احساسی ندارند. عجیب اینکه مجموعه‌ای حداکثر ۲۹۰ نفره، با تحصیلات در سطوح بالا و برخوردار از اختیارات قانونی بسیار و مفتخر به نمایندگی ملت، چرا اینچنین از نحوه ایفای رسالت و نقش بایسته خویش، اظهار ضعف، کاستی و یأس می‌کنند و وضعیت طراحی شده یا به‌وجود آمده به‌وسیله خودشان، آن‌چنان آنان را در چنبره بی‌رحم دلمشغولی‌های بسیار دور از واقعیات نمایندگی و مسئولیت‌های مهم در برابر یک تاریخ، یک تمدن و یک آینده متعلق به اسلام آزادی‌بخش، به خود سرگرم ساخته است که با پذیرش وضع حاکم، روزگار خود را منفعلانه می‌گذرانند و همچون کسانی که مسئولیت و اختیاری ندارند به شکوه و شکایت از زمین و زمان مشغولند. گویی که اینان نمایندگان غیرحقیقی مردمانی هستند که از انبوه قدرت، اختیار و توانایی ناشی از اراده، عنصری را در اختیار نگرفته‌اند. آنان به مسئولین قطاری می‌مانند که به‌جای هدایت امور درونی و بیرونی آن و تدارک سفری جهت‌دار برای رسیدن به آمال و آرمان‌های یک ملت بزرگ، منفعل، برکنار یا مغفول از رسالت‌های هدایتگری، نقش ساده مسافر نیمه‌خمار بی‌باروبنه‌ای را در گوشه کوپه‌ای از قطار ایفا می‌کنند درحالی‌که عنوان ساماندهی و راهبری را نیز در قبضه تحیر حاکم بر خویش غصب کرده‌اند. من خود سالیان طولانی است تلاش می‌کنم به وظایف نمایندگی‌ام وقوف یافته و به آن‌ها عامل باشم و در بسیاری از موارد، به نیت ثبت کلام خود در تاریخ، سخن می‌گویم و متأسفانه در دورانی که منطقاً و قاعدتاً باید از قدرت تأثیرگذاری برخوردار باشم؛ ناامید از نایل شدن به این مهم، فقط نشانه‌هایی را در مجاری تاریخ این کشور برای عبرت آیندگان به یادگار می‌گذارم و متأسفم که بگویم این، احساسی تلخ و بسیار جانکاه است.

همکار عزیز، وضع شما در این روند شتابان چگونه است و کدامین نسبت را با نمایندگی مجلس برای خویش حفظ کرده‌اید؟ چرا چنین است؟ و چه کسی یا چه کسانی

این اوضاع را بر ما تحمیل کرده‌اند؟ آیا راه نجاتی متصور نیست؟ چرا از این مجموعه حداکثر ۲۹۰ نفره، کار و بهره‌وری بیش‌تری حاصل نمی‌شود؟ گیر کار در کجاست؟ به راستی اگر در مقیاس کم، ولی پرتوان خویش (۲۹۰ نفر انسان صاحب اختیارات وسیع) نتوانیم محیطی کارآمد، سرآمد و مفید ایجاد کنیم؛ چگونه می‌توانیم از لابه‌لای کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های نظام پارلمانی به‌شدت ناکارآمد حاکم بر خودمان، مسائل و مشکلات بسیار پیچیده انبوه انسان‌های بیکار، ولی مشتاق ایرانی را سروسامان داده و به نظامات متنوع و سنگین مندرج در سوگند نمایندگی عامل شویم؟

آیا از آنانکه در اسارت ابهام و سردرگمی ناشی از ندانم‌کاری‌ها به سر می‌برند؛ می‌توان انتظار داشت که علاوه بر کاهش دادن قیود مسلط بر ذهنیت و عینیت جامعه‌ای پرمسئله، به حل مشکلات آن پردازند و همچنین چشم‌انداز جامعه‌ای با مشخصه بارز عدالت را در پیش روی ملت خویش بگسترانند؟

دوستان عزیز، در جستجوی عوامل مؤثر بر این ارتجاع تاریخی ذلت‌بار نباشید؛ زیرا مسئولینی وجود ندارند که بتوانند این اوضاع را برای همیشه ساماندهی کنند. ما خود نحوه حاکمیت بر خودمان را رقم زده‌ایم و می‌زنیم. اگر نخواهیم اوضاع را بهبود بخشیم؛ بر ما همان می‌رود که بر نمایندگان شش دوره قبلی مجلس رفت و اگر بخواهیم سرنوشت مجلس را به‌نحوی رقم بزنیم که بتواند سرنوشت ایران اسلامی را به خوبی رقم بزند؛ باید با اراده تمام برای بازسازی و تحول در وضع موجود، سرمایه‌گذاری و اهتمام کنیم؛ زیرا که وضع موجود، نتیجه تعامل و نحوه کنش پیشین ماست.

چون نیک نظر کرد پر خویش در آن دید

گفتا ز که نالیم که از ماست که برماست

۳. ساختار مجلس شورای اسلامی

آسیب‌شناسی مجلس ایجاب می‌کند که ساختار آن مورد تبیین و تحلیل قرار گیرد. از این‌رو چهار رکن عمده مؤثر و تعیین‌کننده در کارکرد مجلس شورای اسلامی به‌شرح ذیل است:

الف) امور نمایندگان مجلس،

ب) امور مجلس،

ج) امور تشکیلات و سازمان مجلس،

د) امور هیئت رئیسه مجلس.

الف. امور نمایندگان مجلس

از آن‌جا که نمایندگان مجلس با انبوهی از گرفتاری‌ها و مشکلات مواجه هستند که به علل مختلفی از جمله ضعف قوه اجراییه در حل یا کاهش آن‌ها و همچنین درک نمایندگان از معضلات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، آموزشی و... مردم شکل می‌گیرد؛ لذا علاوه بر قانون‌گذاری و نظارت — که تشکیل‌دهنده وظایف آن‌هاست — با تنوع عجیبی از امور اجرایی مواجه هستند که برای آن‌ها محدودیت‌های بسیاری ایجاد می‌کند و در رأس این محدودیت‌ها و قیود، تحت‌الشعاع قرار گرفتن وسیع ایفای وظایف و تکالیف نمایندگی آنان است. به‌نحوی که ارزیابی کارنامه نمایندگان مجلس، بعضاً نشان‌دهنده آن است که گویا بیشتر وقت نمایندگان باید برای این امور متنوع و وسیع‌الطیف و توجه به انتظارات و توقعات مردم صرف شود و فرصتی برای پرداختن به امور دیگر — که به میزان تعیین‌کننده و اطمینان‌بخش‌تری به تکالیف نمایندگی مرتبط می‌شود — باقی نماند.

در این بخش با استناد به کوشش یکی از نمایندگان محترم،^۱ به فهرست کردن این امور می‌پردازیم. ایشان انواع انتظارات، ارتباطات، اشتغالات، مکاتبات، جلسات و مأموریت‌های مرتبط با نمایندگان محترم که بر کیفیت بهره‌وری از زمان نمایندگی آنان تأثیرگذار است را به شرح ذیل برمی‌شمارد:

۱. ارتباطات رسانه‌ای: شامل مصاحبه با صدا و سیما، مصاحبه با رسانه‌های منطقه انتخابیه و سراسری، ارسال مقاله برای مطبوعات و پاسخ‌گویی به مطالب رسانه‌ها در صورت ضرورت.
۲. مکاتبات دریافتی و اقدامات مرتبط: شامل مکاتبات پستی، مکاتبات دریافتی در ملاقات‌های حضوری، مکاتبات با مقامات کشوری، استانی و منطقه‌ای و مکاتبات نماینده برای پاسخ‌گویی در عرصه‌های مختلف.
۳. پرداختن به امور جانبی: شامل عضویت در کمیته‌ها و کمیسیون‌های مختلف براساس تصمیمات مجلس، پیگیری و رفع مشکلات مراجعان و پرداختن به امور نهادهای خیریه غیردولتی متوقع.

۱. علی‌رضا رستمی، نماینده محترم سنقر و کلیایی از استان کرمانشاه در دوره سوم مجلس شورای اسلامی.

۴. ارتباط با حوزه انتخابیه: شامل سفر به حوزه انتخابیه حداقل هر سه هفته یک‌بار یا در اواخر هر هفته و همچنین در مواقعی که فوریتی وجود دارد و نیز ملاقات با مردم و بازدید از قسمت‌های مختلف اداری، صنعتی و فرهنگی حوزه انتخابیه.

۵. ارتباطات خارج از حوزه انتخابیه: شامل جواب‌گویی به مراجعان در دفتر ملاقات یا منزل، سفر به سایر استان‌ها در مأموریت‌های کمیسیونی و مأموریت خارج از کشور.

۶. شرکت در جلسات: شامل شرکت در مجامع استانی، جلسات مقامات اجرایی — که در مجلس یا در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها تشکیل می‌شود —، جلسات مقامات استانی و جلسات فراکسیون‌های سیاسی یا غیرسیاسی.

۷. ارتباطات تلفنی: شامل پاسخ به تماس‌های مردم، مقامات شهرستانی، استانی و کشوری، خبرنگاران و به‌طور متقابل تماس نماینده با دیگران به‌منظور ایفای مسئولیت‌های ناشی از ارتباط دیگران با وی.

مسئولیت‌های نمایندگان مجلس در برابر خانواده و فرزندان خود را نیز باید به این موارد افزود و سپس به این نکته اندیشید که فضای حاکم بر ذهن و توان جسمانی آنان، بعد از موارد یاد شده — که خارج از نوبت و بدون هماهنگی و به‌طور روزمره و در مواردی اجتناب‌ناپذیر بر آن‌ها تحمیل می‌شود — تا چه حد برای ایفای تکالیف و مسئولیت‌های نمایندگی (مصرح در سوگندنامه مندرج در اصل شصت و هفتم قانون اساسی) آمادگی دارد. آیا نماینده‌ای که باید برای حضور در بخش‌های مختلف کشور، ساعت‌ها در هواپیما یا قطار یا خودرو به رفت‌وآمد بپردازد و ساعت‌های طولانی از اوقات شبانه‌روز خود را در مسیرهای پرخطر بگذراند تا چه حد برای پرداختن به امور نمایندگی می‌تواند آمادگی لازم را در خود ذخیره کند؟ به عبارت دیگر، با اوضاع موجود به‌جای آنکه همه امور برای آمادگی ذهنی و جسمی نمایندگان در راه قانون‌گذاری و نظارت صرف شود؛ تمام استعداد، صلاحیت و قابلیت آنان قبل از آنکه در کار اصلی آنان یعنی نمایندگی امکان تجلی یابد؛ برای حل مشکلات اجتناب‌ناپذیری که تاروپود خود را به هر دلیلی بر دست‌وپای نمایندگان تنیده است به هدر می‌رود. به‌نحوی که دیگر برای کار اصلی و بایسته‌ای که در انتظار آن‌هاست؛ رمقی باقی نمی‌ماند و چه خسران عظیمی!! به راستی مسئولیت شخصی نمایندگان به علت این وضعیت نابهنجار و غیرقابل دفاع تا چه حد است؟ و آیا آنان می‌توانند خود را با این امور درگیر نکنند؟ در این صورت چرا اکثریت قریب به اتفاق نمایندگان چنین وضعی را تجربه می‌کنند؟ چه کسانی مسئول این نابسامانی هستند و راه‌های برون‌رفت از این اوضاع رقت‌آور،

کدام است؟ آیا مجلسی که در رأس امور است، نمی‌تواند تمهیداتی را فراهم آورد تا به عمر دیرپای این کارکرد وهن‌آمیز، که موجب هدر رفتن فرصت‌های ملت که در اختیار نمایندگان آنان است، پایان دهد؟ آیا ما مشمول آن سنت الهی نشده‌ایم که به دلیل عدم اهتمام به بازتعریف اوضاع حاکم بر خود به سکون و رکود در نظر و عمل محکوم هستیم.

هفت شهر عشق را عطار گشت

ما هنوز اندر خم یک کوچه‌ایم

ب. امور مجلس

این بخش را در سه مقوله مجزا مورد آسیب‌شناسی قرار می‌دهیم.

اول) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

برای بیان اهمیت آیین‌نامه داخلی مجلس باید یادآوری کنیم که ترتیب انتخاب رئیس، هیئت رئیسه مجلس، تعداد کمیسیون‌ها و دوره تصدی آن‌ها، امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس به‌وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین می‌شود (اصل شصت و ششم قانون اساسی). برای تصویب این آیین‌نامه، موافقت دو سوم حاضران در مجلس لازم است (اصل شصت و پنجم قانون اساسی). این آیین‌نامه را باید خود مجلس تصویب کند و نمی‌تواند این وظیفه را بر عهده سازمان دیگری بگذارد یا حتی تفویض اختیار کند تا کمیسیون‌های داخلی مجلس براساس اصل ۸۵ قانون اساسی آن را تصویب کنند.^(۱) این کار از وظایف اصلی و اولیه مجلس است. به علاوه تعیین نصاب دو سوم حاضران برای تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس، حکایت از اهمیت، نقش و تأثیر بسیار آن دارد و این در حالی است که معمولاً برای تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی و لازم‌الاجرا، نصاب اکثریت مطلق حاضران کفایت می‌کند. آیین‌نامه داخلی مجلس به‌مثابه شاقولی است که رفتار مجلسیان را با آن می‌سنجند و مجلسی‌ها اعمال خود را با آن تنظیم می‌کنند. تمامی موارد از جمله ساختار کمیسیون‌ها، نحوه انتخاب هیئت رئیسه، مذاکرات و ... همه وامدار چگونگی محتوای این

۱. سیدجلال‌الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تابستان ۱۳۷۴، صص ۱۹۲ - ۱۹۱.

قانون است؛ به نحوی که می‌توان گفت کارآمدی مجلس به‌طور مستقیم، از چگونگی این آیین‌نامه تأثیر می‌پذیرد. متأسفانه در مجالس مختلف، آیین‌نامه‌های تنظیم رابطه میان مجلسیان در قانون‌گذاری و نظارت، مشکلات اساسی داشته و در اجرا دارای ایرادات بیش‌تری بوده‌اند. بنابراین ناکارآمدی را در زمره کارکردهای لاینفک مجالس به ثبت رسانده‌اند. تا آنجا که به‌یاد دارم آیین‌نامه داخلی مجلس از طرف هیئت‌های رئیسه مجالس پنجم، ششم و هفتم با توجه به سوگندی که در برابر قرآن مجید به خداوند قادر متعال یاد کرده‌اند؛ مبنی بر اینکه حداکثر توان خود را برای اجرای آن با مراعات بی‌طرفی کامل در انجام وظایف به کار گیرند و از هرگونه اقدام مخالف با آیین‌نامه اجتناب کنند؛ به خوبی اجرا نشده و در مجلس هفتم به‌طور خاصی این بی‌توجهی به آیین‌نامه داخلی به اوج خود رسیده است. در این باره کافی است هیئت رئیسه مجلس هفتم پاسخ‌گوی مستند قانونی شش تذکر عمده‌تاً غیرمرتبط با مذاکرات در آغاز هر جلسه علنی مجلس باشد. مگر نه این است که تمامی تذکراتی که به استناد بندهای مختلف ماده (۲۳) امکان طرح پیدا کرده‌اند باید منحصرأ از طرف نمایندگان معترض به طریقی که در ماده (۲۵) بیان شده است؛ مورد پیگیری قرار می‌گرفت؛ البته موضوع بسیار فراتر از این رویه غیرقانونی است — که در قالب شش تذکر طرح می‌شود — و اگر محقق می‌زان بی‌توجهی هیئت رئیسه را به درخواست نمایندگان برای تذکر دادن در مذاکرات، همراه با توضیحات اضافی و نامربوطی که در پاسخ تذکرات داده می‌شود (البته علاوه بر این توضیحات، موارد بسیاری هم به سکوت برگزار می‌شود) و همچنین پاسخ‌های عمده خلاف آیین‌نامه‌ای که از طرف مدیران مجلس در ناوارد بودن تذکرات اعمال می‌شود؛ مورد تحقیق قرار دهد؛ مصیبت عظمایی را از خلاف قانون در مرکز قانون‌گذاری مورد قضاوت مردم قرار خواهد داد که گویا ناپاکی آن حتی با آب زمزم نیز قابل تطهیر نخواهد بود.

در هر حال با توجه به اهمیت آیین‌نامه داخلی در اداره امور مجلس، باید به فکر مدیرانی بود که شأن آن‌ها اجرای آیین‌نامه است. مدیران عمده‌تاً به هر نحوی که خود می‌پسندند، مجلس را اداره می‌کنند زیرا آن‌ها حرف آخر را می‌زنند و بساطی از بهم ریختگی و نابسامانی برای مجلس به ارمغان می‌آورند. البته سکوت نمایندگان مجلس هم در برابر اقدامات خلاف آیین‌نامه داخلی غیرقابل چشم‌پوشی است؛ زیرا گویا آنان از یاد می‌برند که مدیران مجلس را خود انتخاب کرده‌اند تا آیین‌نامه را اجرا کنند و در غیر این صورت و با اعطای اختیارات ویژه به مدیران به بهانه آیین‌نامه داخلی نقض غرض ایجاد می‌شود. در این باره ممکن است این شبهه

به وجود آید که چون آیین‌نامه داخلی اشکال دارد؛ قابل اجرا نیست و تلاش‌هایی هم برای اصلاح آن انجام گرفته که مجلس اجازه مصوب شدن آن را در کمیسیون آیین‌نامه داخلی با استناد به اصل ۸۵ قانون اساسی نداده است؛ اما باید توجه داشت که:

۱. طرح اصلاح آیین‌نامه داخلی؛ مواد بسیار کمی را شامل می‌شد؛ اما عده‌ای آن را به تقریباً تمامی مواد تسری داده‌اند.

۲. حدود یک و نیم سال طول کشید تا در مجلس قابل طرح شود.

۳. طرح آیین‌نامه مشمول درخواستی شد (ارجاع به کمیسیون آیین‌نامه برای تصویب آزمایشی مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی) که خود خلاف قانون اساسی بود و مجلس هم به آن رضایت و رأی نداد.

۴. به راحتی می‌شد و می‌شود فقط بعضی از مواد و موارد بسیار ضروری را که به اصلاحیه نیاز دارد برای طرح در جلسه علنی مجلس آماده کرد. اجرای قانون، حتی اگر ایراد داشته باشد؛ بهتر از عدم اجرای آن است.

با توجه به این دلایل ما فکر می‌کنیم اصولاً اراده‌ای برای عمل براساس آیین‌نامه و باوری مبتنی بر قانون‌پذیری موارد (حتی اگر مورد قبول ما نباشد) در صحنه متبلور نیست.

همکار عزیز، سابقه طولانی حضور در کار مجلس و آشنایی با افرادی که همواره مجری آیین‌نامه نبوده‌اند و اطلاع از دیدگاه‌ها و سوابق آنان درباره میزان تقید و پایبندی به قوانین و از جمله قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، پشتوانه اظهارنظرها و دیدگاه‌هایی است که در این مقاله بیان شد و این مباحث به همان میزانی که به اثبات نیاز دارد قابل کتمان هم نیست. فقدان آیین‌نامه حتی در حد ناچیز — که مواد آن تکلیف بعضی از امور مجلس را مشخص می‌کند — و همچنین ابهام، سردرگمی و غیرقابل تحمل بودن مواد آیین‌نامه در موضوع بررسی بودجه‌های سالیانه یا برنامه‌های پنج‌ساله و وجود این امکان که هر اراده‌ای می‌تواند در انسجام هر مقوله‌ای اختلال ایجاد کند؛ از مصادیق بارز در اختیار نداشتن شاقولی مناسب یا بهتر است بگوییم در اختیار داشتن شاقولی نامناسب و ذاتاً غیرقائم است که ما از آن صحت و مستقیمی در روش، هدف و نتیجه را انتظار داریم و عجیب جمع اضدادی!!

ما سعی داریم که تصویب اصلاحیه‌ای حداقلی و بهینه از آیین‌نامه‌ای که کارایی و بهره‌وری امور مجلس و به تبع آن امور مملکت قائم به آن است؛ جزء نخستین گام‌های مجلس هفتم باشد؛ حتی اگر در شروع اجلاس‌های باشد که آغاز نیمه دوم عمر آن را به نمایش می‌گذارد.

دوم) قانون‌گذاری

قانون‌گذاری قاعدتاً نباید کار ساده‌ای باشد. کافی است که لحظه‌ای در این نکته تأمل شود که آنچه به‌عنوان مصوبه مجلس، بعد از طی مراحل با نام قانون، قابلیت اجرا می‌یابد و عدم اجرای آن مجازات دارد؛ در زندگی آحاد مردم ایران تأثیر می‌گذارد. بنابراین باید مصوبه از چنان استحکام، جامعیت و مانعیتی برخوردار باشد که موجبات رفاه جامعه را فراهم کرده و ارباب عقول طبیعی از بایدها و نبایدهای قانونی، احساس رضایت و مفیدیت کنند. بدیهی است که باید برای قانون‌گذار شرایطی فراهم باشد تا این امر مهم انجام گیرد. بعضی از این شرایط مقدمات و بعضی دیگر اقدامات در صحنه است. در اینجا ما با بیان مواردی به جایگاه واقعی، تأثیر و نقش آن شرایط در ادراک موضوع و آسیب‌شناسی قانون‌گذاری می‌پردازیم:

مطالعه درباره موضوع، سوابق، ملاحظات کارشناسی، اطلاع از میزان نیاز جامعه به تصویب قانون در موضوع مورد نظر، اطلاع از نحوه و چگونگی نگرش کشورهای دیگر به موضوع (در صورت لزوم)، آگاهی از اقدامات پشتوانه موضوعی که قرار است در قالب لایحه یا طرح به قانون تبدیل شود، برآورد آثار، عوارض و پیامدهای مثبت و منفی ناشی از اجرای قانون مصوب، امکان بهره‌مند شدن از مشاوره متخصصان مورد وثوق و عالم در موضوع، در اختیار داشتن به‌موقع اظهارنظرهای کارشناسی مراکز موظف در این باره (و نه لزوماً دیدگاه‌های آنان) و اطلاع از مواضع و دیدگاه‌های احزاب، گروه‌ها و صاحب‌نظران جامعه از جمله حداقل مواردی است که قانون‌گذار به آن‌ها نیاز دارد تا بتواند به جامعیت و مانعیت موضوعات اشراف یابد و زمانی که از طریق ابزارهای الکترونیکی رأی‌گیری، انگشت خود را به نمایندگی از اراده ملت به نشانه موافق، مخالف، یا ممتنع بودن، نسبت به موضوع مورد رأی‌گیری به کار می‌گیرد تا حدودی اطمینان یابد که در این فشردن دکمه رأی، پاسداری از ودیعه ملت به‌نحوی که یک امین عادل به آن اقدام می‌کند و رعایت امانت و تقوی در انجام وظیفه و کالت مردم را رعایت کرده و آزادی مردم و تأمین مصالح آن‌ها، استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت را با رعایت قانون اساسی و پاسداری از حریم اسلام و مبانی جمهوری اسلامی و دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت مورد نظر قرار داده است. چنین حضور قلبی منطقی بعد از آن مطالعات و مشاوره‌ها، باید در فضای شنیدن مذاکرات مجلس، دیدگاه‌ها و استدالات موافقان و مخالفان و دغدغه مستمر تصمیم‌گیری درست و سپس در سکوتی ناشی از نگرانی درباره نوع تصمیم و ادای امانت و تقوی در به‌کارگیری ودیعه ملت شکل گیرد که این همانا قدرت قانون‌گذاری و تأثیرگذاری در سرنوشت یک ملت است و این روش باید در تمامی مراحل یک قانون‌گذاری،

اعم از مباحث مربوط به فوریت‌ها، مذاکرات شور اول و دوم و اصلاح برگشتی‌های شورای نگهبان رعایت شود. اکنون لازم است نمایندگان مجلس از خود بپرسند که تا چه حد به این تصویر حداقلی از ادای وظایفی که برعهده گرفته‌اند نزدیک هستند و مشخصات آن را با خود به همراه دارند؟ و اگر با آنچه باید باشد فاصله‌ای وجود دارد — که دارد — عوامل موجب و مبقیه آن چیست؟ در پاسخ به این سؤال باید یادآور شوم که اگر حجم وسیع اشتغالات ناخواسته نمایندگان محترم — که در ابتدای مقاله به آن‌ها اشاره شد — فرصتی برای آن‌ها باقی نگذارد تا برای قانون‌گذاری بایسته آمادگی یابند در آن صورت واقعیات تلخ دیگری طرح می‌شود که بعضی از آن‌ها به قرار ذیل است:

نمایندگان مجلس برای نگهداری مدارک، اسناد، مطالعه، استفاده از رایانه و ... مکان مناسبی در اختیار ندارند. تقریباً هر سه نماینده در یک اتاق مشترک کار می‌کنند که به‌طور دائم افراد با اهداف، سلیق، روش‌ها و آداب مختلف فرهنگی در آن اتاق رفت و آمد می‌کنند و بعضاً صدای همهمه و استراق سمع مشکل ارباب رجوع به‌وسیله سایرین هیچ آرامشی برای نماینده باقی نمی‌گذارد. مسئولین و هیئت رئیسه مجلس هیچ‌گاه نخواستند یا نتوانسته‌اند که این حداقل (یعنی امکان مطالعه یا رایزنی با مشاور و ...) را برای نمایندگان مجلس فراهم آورند. هر هفته حجم وسیعی از طرح‌ها و لوایح در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد که تقریباً هیچ انضباط قابل دفاعی از نظر فوریتی، عادی، ضرورتی، لزوم و ... در آن‌ها وجود ندارد. مجلس به ماشین تولید قوانین بعضاً بی‌خاصیت، تبدیل شده است و گاه اتفاق می‌افتد که حجم مدارکی که باید در جلسه علنی به همراه نماینده باشد؛ یعنی گزارش‌های کمیسیون‌ها در موضوعات در دستور کار مجلس، هر هفته بالغ بر دو جلد کتاب می‌شود و این در حالی است که عده زیادی از نمایندگان محترم برای نگهداری مدارک خود از هیچ امکانی برخوردار نیستند؛ زیرا دفتر کار آنان همان اتاق مشترکی است که در آن جوابگوی ارباب‌رجوع نیز هستند و اصولاً هیچ جای امنی برای نگهداری اسناد و مدارک محسوب نمی‌شود. به تحقیق می‌توان گفت بخشی از رمز و راز این نکته که عده بسیاری از نمایندگان مجلس در جلسات علنی، مدارک و گزارش‌های مربوط به دستور را به همراه ندارند؛ در همین واقعیت نهفته است. از نظر ما وجود ازدحام، شلوغی، سروصدای غیرمتعارف و فریادزدن‌های نمایندگان به هنگام رأی‌گیری هم به دلیل فراهم نبودن شرایط و بی‌تفاوتی هیئت رئیسه مجلس نسبت به تصویب قوانین فله‌ای است. ما مجلس را به اداره‌ای تبدیل کرده‌ایم که حتماً باید حداقل ۳ جلسه علنی در هفته داشته باشد و مهم نیست که آنچه تصویب می‌شود

مراحل سنجیده تصویب یک قانون جامع را می‌گذرانند یا خیر؟ به نظر می‌رسد که ناگزیریم از تجزیه و تحلیل بیش‌تر این رنج بی‌انتها که فقط ناشی از سوء مدیریت‌ها و عدم توجه مسئولین مجلس به سرنوشت قانون‌گذاری است، بگذریم؛ زیرا بیان بیش‌تر آن به افشای ناکارآمدی‌ها می‌انجامد و معلوم نیست طرح آن به مصلحت جامعه باشد یا خیر؟

یک‌صد سال قانون‌گذاری در کشور ما، هنوز مشمول موضوعی به‌نام «تنقیح قوانین» نیست. در هر وزارتخانه و سازمانی قوانین بسیاری وجود دارد که منقح نیستند و قانون‌گذار هم نمی‌داند که با چه تنوعی از قوانین — که لزوماً ناسخ هم نیستند — مواجه است (مثلاً موضوع آب کشاورزی در کشور). کثرت این مجموعه قوانین تنقیح نشده به حدی است که ادعا می‌شود در دستگاه‌های اجرایی کشور، مجری می‌تواند به هر شکلی که بخواهد عمل کند و مطمئن باشد قانونی وجود دارد که از آن نحوه عمل دفاع کند. تنقیح قوانین، رسیدن به شرایطی که مشخص شود آخرین مصوبات هر موضوعی چیست و این آخرین مصوبات تا چه حد با هم سازگار هستند و با توجه به آن قوانین نیازهای موجود کشور چیست؛ از واجب‌ترین و اولویت‌دارترین وظایف مجلس شورای اسلامی است و به نظر می‌رسد که مجلس به‌جز وقت بسیار اندکی که برای تصویب قوانین جاری لازم دارد؛ باید بقیه وقت خود را برای تنقیح قوانین موجود صرف کند.

سوم) نظارت

به تحقیق می‌توان گفت که اگر اهمیت نظارت از قانون‌گذاری بیش‌تر نباشد، کم‌تر نیست و هرچه به تولید قانون کم‌تر توصیه می‌شود به همان اندازه تأکید برای نظارت بیش‌تر وجود دارد که به شیوه‌های مختلف در مجلس طرح می‌شود. اعمال نظارت، خود مقوله دیگری است که به نظر می‌رسد در مجلس ما اعمال نظارتی وجود ندارد و این را نه فقط نمایندگان مجلس، بلکه کسانی هم که باید مشمول نظارت قرار گیرند، می‌دانند. از این‌رو نوعی اطمینان خاطر ناشی از عدم اعمال نظارت برایشان فراهم شده است. از جمله امکانات در اختیار نمایندگان برای اعمال نظارت عبارتند از: تذکر دادن، سؤال و استیضاح، تحقیق و تفحص کردن و برای آن‌ها ضمانت اجرا هم تعیین شده است. امر نظارت به مردم این اطمینان را می‌دهد که نمایندگان آن‌ها آگاهانه از مصالح و منافع آنان دفاع می‌کنند و اجازه عدم مراعات قانون را به هیچ نهاد و مرجعی نمی‌دهند. همچنین حقوق عمومی مردم از طریق نظارت نمایندگان مجلس بر جریان اجرایی شدن قانون و به خصوص قانون اساسی

و عدم وجود زمینه‌های منجر به ایجاد مصونیت از قانون‌گریزی، حفظ می‌شود و خودکامگی، قانون‌شکنی، خودسری و بی‌حرمتی به قانون و حقوق مردم، به قانون‌پذیری، رعایت خرد جمعی و احترام به قانون و حقوق مردم تبدیل می‌شود. هیچ خطاکاری نباید از منظر نادیده گرفتن قانون (چه با سوء نیت و چه با حسن نیت) احساس کند که خطای او دیده نمی‌شود، یا خطایش قابل مسامحه است. بنابراین علاوه بر تنبیه و مجازات متخلف به‌وسیله قوه قضائیه، نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز از نظر سیاسی، متخلف را بازخواست کرده و به این ترتیب میزان اجرای قوانین را به حداکثر می‌رسانند.

تذکر

براساس ماده (۱۹۲) آیین‌نامه داخلی، در تمامی مواردی که نماینده یا نمایندگان مجلس طبق اصل هشتادو هشتم قانون اساسی درباره یکی از وظایف رئیس‌جمهوری یا وزیر حق سؤال دارند؛ می‌توانند در مورد آن موضوع به رئیس‌جمهور یا وزیر مسئول، تذکر کتبی بدهند و از آنجا که بعضی از تذکرات به وظایف کسانی که مورد تذکر قرار می‌گیرند، مربوط نمی‌شود؛ بنابراین حجم تذکرات بسیار بالا و میزان توجه به آن‌ها، بسیار کم است. هیئت رئیسه مجلس در این‌باره درصدد تطابق نوع تذکر با وظیفه وزیر یا رئیس‌جمهور بر نمی‌آید و در جلسه علنی مجلس آنچه را قرائت می‌کند که در فرم مربوط به تذکر ثبت شده است. بدیهی است هرچه تذکرات مرتبط‌تر باشد؛ میزان توجه به آن‌ها بیش‌تر خواهد بود و به‌نظر می‌رسد از طریق قانون‌گذاری عادی باید ترتیبی اتخاذ شود تا پاسخ به تذکرات به‌طور مستند و با امضای بالاترین مقام، در اختیار نمایندگان مجلس قرار گیرد.

سؤال

اصل هشتادو هشتم قانون اساسی بر آن است تا در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی درباره یکی از وظایف رئیس‌جمهور یا وزیر مسئول سؤال کنند؛ رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید درباره رئیس‌جمهور، بیش از یک ماه و درباره وزیر، بیش از ده روز به تأخیر افتد؛ مگر با عذر موجه و به تشخیص مجلس شورای اسلامی ماده (۱۹۳) آیین‌نامه داخلی مجلس هم نحوه طرح سؤال را مشخص می‌کند. بدیهی است چنین حق گسترده و نافذی دلیل بر اهمیت مسئولیتی است که نمایندگان مجلس بر عهده دارند و معطوف به مسئول

بودن آنان در برابر تمام ملت است (اصل ۸۴ قانون اساسی) و قید زمان پاسخ (یک ماه برای رئیس‌جمهور و ده روز برای وزیر) به دلیل جلوگیری از بی‌اعتنایی و سستی در این کار است و اگر احتمالاً عذر موجهی هم پیش آید؛ موجه بودن آن را باید مجلس شورای اسلامی تشخیص دهد؛ نه هیئت رئیسه مجلس. نکته مهم دیگر آنکه سؤال باید در مجلس پاسخ داده شود که این امر به علت توجه قانون اساسی به حفظ قدرت و حاکمیت ملت است. اکنون باید هر یک از نمایندگان محترم در این نکته تأمل کنند که سؤالات آنان چه سرنوشتی دارد؟ کافی است به یاد آوریم که بارها و بارها از زبان مسئولین مجلس اعلام شده است که مثلاً بیش از یک‌صد سؤال در نوبت طرح است و اگر روزی یک سؤال طرح شود به‌طور عادی نوبت طرح سؤال بعضی از نمایندگان ممکن است حدود دو سال به تأخیر افتد. متأسفانه هم هیئت رئیسه با روش غیرقانونی خود و هم نمایندگان مجلس با سکوت خویش، یکی از مهم‌ترین اصول نظارتی قانون اساسی را از موضوعیت انداخته و اجرای اصل هشتادو هشتم قانون اساسی را در مرکز قانون‌گذاری، کاملاً تعطیل کرده‌اند. قید مهلت ده روزه برای وزیران در پاسخ‌گویی به سؤال کجا و سال‌ها در نوبت طرح کردن سؤال قرار داشتن کجا؟ اصولاً کسانی که باید پاسخ دهند از مدت‌ها قبل می‌دانند که در مجلس هفتم ممکن نیست نوبت به پاسخ‌گویی آنان برسد و همچنین می‌دانند که اگر نماینده‌ای هم بخواهد از آن‌ها سؤال کند کاری از پیش نمی‌برد؛ زیرا باید در صف طولانی سؤال‌کنندگان قرار گیرد. هیئت رئیسه مجلس هفتم با این نحوه عملکرد خود درباره سؤالات نمایندگان، ناکارآمدی (این حداقل کلمه‌ای است که امکان بیان آن وجود دارد) خود را به حداکثر رسانده و نظارت از طریق سؤال را به بایگانی تاریخ سپرده است. در حالی که هیئت رئیسه باید با تطبیق سؤالات با وظایف مسئولین مورد سؤال، آن‌ها را پالایش کرده و در اولین فرصت که از ده روز بیش‌تر نباشد و با در اولویت قرار دادن سؤالات برای طرح در مجلس، به‌نحوی که مهلت ده روز برای وزرا و یک ماه درباره رئیس‌جمهوری عملی شود؛ هم نظارت را زنده کند و هم از طرح سؤالات غیرمرتبط با وظایف مسئول جلوگیری کند.

تحقیق و تفحص

اصل هفتادوششم حق تحقیق و تفحص را در تمام امور کشور به مجلس شورای اسلامی داده است. از این اصل در مجلس هفتم برای آغاز نظارت بسیار استفاده شده و در این باره تعداد تحقیق و تفحص‌های مصوب در سال اول مجلس به‌نسبت بالا بوده است. اما باید در نظر

گرفت با توجه به اینکه مهلت حداکثر یک سال برای ارائه گزارش تحقیق و تفحص در نظر گرفته شده (مواد (۱۹۸) و (۱۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس)؛ اکنون مدت‌ها از زمان ارائه گزارش‌های مربوط به مجلس گذشته است. به این ترتیب می‌توان به افت کارایی در این باره آگاهی بیش‌تری یافت.

استيضاح

به‌موجب اصل هشتادونهم قانون اساسی، نمایندگان مجلس می‌توانند هیئت وزیران یا هر یک از وزرا و رئیس‌جمهور را با ترتیباتی که قانون مشخص کرده است، استيضاح کنند. این مورد یک بار در مجلس هفتم و درباره یکی از وزیران اجرا شد که هیئت رئیسه با وقت‌گذرانی‌های غیرمنطبق با قانون، سرانجام کار را به جایی رساند که نمایندگان متقاضی استيضاح، موضوع را به سکوت برگزار کردند. هر چند استيضاح به‌طور عرفی از موارد نظارتی بعد از اعمال تذکر و سؤال محسوب می‌شود؛ اما اگر تذکرات بی‌حاصل و سؤالات در صف طولانی تحقیر نمایندگان باقی بمانند؛ منطقاً زمینه‌های استيضاح پررنگ‌تر می‌شود و این از جمله اموری است که هیئت رئیسه باید برای آن تمهیدی بیاندیشد؛ و گرنه با سنت تقلیدی که در ما وجود دارد؛ صفی از استيضاح نیز در مجلس تشکیل می‌شود. به این ترتیب اهمیت یک موضوع از طریق تدارک تمهیداتی برای ازدحام بر انجام آن از بین می‌رود و بروز چنین پدیده‌هایی در مجالس ما بعید به‌نظر نمی‌رسد.

در مجموع این احساس تلخ و شکننده درباره نحوه نظارت مجلسی‌ها وجود دارد که این امر وجود ضعف در نظارت آنان را می‌رساند و ما در مرکز قانون با سکوت و مدارای آنان در حال ورود به شرایطی هستیم که می‌توان آن را به نوعی ظهور و بروز استبداد ناخواسته خواند ما باید از بروز این فاجعه عظیم جلوگیری کنیم و گرنه بزودی زمانی فرامی‌رسد که باید درباره عوارض این استبداد قلم‌فرسایی کنیم.

ج. امور تشکیلات و سازمان مجلس

مجلس شورای اسلامی علاوه بر فعالیت‌ها و واقعیاتی که به نمایندگان مربوط می‌شود؛ دارای بخش‌هایی است که وظیفه پشتیبانی از خدمات نمایندگان را برعهده دارند و در «سازمان اداری مجلس شورای اسلامی» خلاصه می‌شوند. بخش‌های متنوع سازمان اداری مجلس عبارتند از: اداری، مالی، تدارکاتی، قوانین، روابط عمومی، امور بین‌الملل و قاعدتاً کارکرد

مثبت این بخش‌ها می‌تواند در کارآمدی فعالیت‌های نمایندگان مجلس سهم بسزایی داشته باشد و برعکس ناکارآمدی این بخش‌ها موجبات تأخیر یا کاستی را در ارائه خدمات نمایندگان باعث شود. از این‌رو در بحث آسیب‌شناسی مجلس شورای اسلامی ضرورت دارد به برخی از بخش‌های مهم سازمان اداری مجلس اشاره کنیم.

اول) اداره کل قوانین

اداره کل قوانین از جمله ادارات کل تخصصی و بسیار مهم مجلس شورای اسلامی است که در واقع مرکز کارشناسی حقوقی مجلس و ارائه خدمات حقوقی و مشاوره‌ای به هیئت رئیسه، کمیسیون‌ها، جلسات علنی و نمایندگان در امور مختلف مربوط به طرح‌ها، لوایح و قوانین است. اداره کل قوانین وظایف بسیار مهم و اساسی‌ای را بر عهده دارد که عبارتند از: نظارت و پیگیری در مورد انتخاب اعضای شعب و کمیسیون‌ها و همچنین دستور جلسات مجلس، حسن جریان امور تدوین و تنظیم صورت مذاکرات جلسات علنی و انتشار آن‌ها، کنترل مصوبات مجلس برای ارسال به شورای نگهبان و ریاست جمهوری، نظارت بر امور مربوط به تنقیح قوانین و... همچنین وجود کارشناسان خبره و با تجربه، تنقیح پیوسته قوانین و نیز روزآمد و ماشینی کردن اطلاعات از جمله بایسته‌های این اداره کل است. واقعیات حاکم بر اداره کل قوانین، اعمال اصلاحات بیش‌تری را در امور آن می‌طلبد تا نهادی متناسب با مجلس شورای اسلامی — که در رأس نهادها و سازمان‌های حکومتی است — و سازگار با نقشی که در سازمان اداری مجلس — که به‌مثابه قلبی برای کارکرد درست مجلس شورای اسلامی است — به‌وجود آید.

دوم) اداره کل روابط بین‌الملل

اداره کل روابط بین‌الملل، مسئولیت مهم برقراری ارتباطات خارجی مجلس شورای اسلامی را برعهده دارد. از جمله وظایف سازمانی و مهم این اداره عبارتند از: ساماندهی گروه‌های دوستی و پیگیری بایسته امور مربوط به آن‌ها و خارج کردن امور از فعالیت‌های صوری و تشریفاتی و همچنین امور مربوط به ارتباط با اتحادیه بین‌المجالس و تدارک شرایطی که نمایندگان محترم شرکت‌کننده در اجلاس‌های این اتحادیه از قبل آمادگی‌های لازم برای بررسی دستور کار، ارائه پیشنهاد و پیگیری امور مربوط به منافع و مصالح کشور را داشته باشند و تجزیه و تحلیل امور مربوط به پارلمان‌های جهان و ایجاد ارتباطات متناسب و

بایسته برای آگاهی نمایندگان مجلس از آنچه در پارلمان‌های دنیا می‌گذرد و ده‌ها فعالیت دیگر در عرصه جهانی. بنابراین انتظار می‌رود در این اداره کل، آرشیو کاملی از سال‌های طولانی و دفعات مکرر شرکت نمایندگان مجلس در اجلاس‌های اتحادیه بین‌المجالس و همچنین مدارک، مصوبات، پیشنهادهای مطروحه و پیگیری‌های مربوط به اجرای آن مصوبات از نظر تأمین منافع کشور و اطلاعات کارآمد مربوط به گروه‌های دوستی وجود داشته باشد.

این اداره کل باید امور مربوط به پارلمان‌های جهان را همچون آینه‌ای به‌طور روزانه به نمایندگان مجلس شورای اسلامی بنمایاند تا با بهره‌برداری از این امور به تبادل اطلاعات و ارتباطات بپردازند. برای پاسخ به میزان کارآمدی این اداره کل کافی است هر یک از نمایندگان، میزان اطلاعات خود را از فعالیت‌ها و خدمات این اداره کل در ذهن خویش مرور کند و پاسخ واقعی و مناسب را در باید. آنچه بدیهی است تحولات سریع در عرصه روابط بین‌الملل و ضرورت ارتباط نمایندگان پارلمان‌ها به‌عنوان نمایندگان ملل دنیا ایجاب می‌کند که در این اداره کل کارآمدترین کارشناسان و مدیریت‌ها به ایفای نقش‌های بایسته مرتبط مشغول باشند.

سوم) اداره کل فرهنگی و روابط عمومی

از جمله وظایف این اداره کل آن است که فعالیت‌های مجلس را از نظر شکلی و ماهوی به جامعه معرفی و مصوبات مجلس را تبیین کرده و ابعاد و وجوه مختلف قوانین و مصوبات را به جامعه بشناساند و تصویر واقعی و درستی را از مجلس و فعالیت‌های نمایندگان در کمیسیون‌ها و حوزه‌های انتخابیه — که با وظایف مجلس مرتبط است — در جامعه به نمایش بگذارد. این اداره کل باید با توجه به ذهنیت‌های موجود در جامعه درباره نمایندگان مجلس، به نحو مقتضی برای تعمیق نکات مثبت و مرتفع کردن نکات منفی و انحرافی اقدام کند. به‌نظر می‌رسد یکی از اصلی‌ترین مجاری آشنایی مردم با وظایف نمایندگان هم در زمان انتخاب نمایندگان از طرف مردم — که موضوعیت دارد — و هم در دوره فعالیت آنان در مجلس، این اداره کل است. اگر افرادی باشند که برای رأی آوردن در انتخابات، مطالبی را برای مردم طرح کنند که در حیطه وظایف قانون‌گذاران نیست؛ این وظیفه فرهنگی و بلندمدت برعهده اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس است تا مردم را آگاه سازد و ضرورت دارد که این‌گونه مطالب مردم را اغوا نکنند. همچنین تصحیح و هدایت توقعات غیرمتعارف و غیرمبتنی موجود در جامعه بر واقعیات نمایندگی از جمله وظایف روابط عمومی مجلس است. به عبارت دیگر

این اداره کل باید برای اصلاح روابط و ذهنیت‌های نادرست بین مجلس و مردم اقدام و از طرق پیشرفته و متناسب با تکنولوژی‌های ارتباطی، تمهیداتی را فراهم کند که مجلس و نمایندگان آن با تنویر افکار عمومی، درست انتخاب شده و همچنین منطقی و صحیح به وظایف خویش اهتمام ورزند. متأسفانه در جامعه ما مردم از نمایندگان خود اغلب اموری را می‌طلبند که اصلاً در حیطه وظایف آنان نیست و عکس این مسئله آنکه مواردی را که جزو تکالیف و مسئولیت‌های آنان است، طلب نمی‌کنند. دلیل این واقعیت را باید در کارکرد اداره روابط عمومی مجلس جستجو کرد. این کارکرد باید تصحیح شود و مجموعه‌ای متخصص و متبحر در ارتباطات، جامعه‌شناسی، امور حکومتی و حقوقی، گردش کارها را به‌نحوی تسریع کنند که شایسته جایگاهی همچون مجلس شورای اسلامی است.

د. امور هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی

ماده (۱۴) آیین‌نامه داخلی مجلس، هیئت رئیسه را مرکب از رئیس، دو نایب رئیس، شش منشی و سه کارپرداز تعیین کرده است که با رأی مستقیم نمایندگان انتخاب می‌شوند. درباره هیئت رئیسه و نقش اعضای آن نکات ذیل قابل تأمل است:

اول) رئیس

رئیس مجلس از دو دسته وظایف و اختیارات برخوردار است: یک دسته از وظایف و اختیارات وی به امور خاص مجلس شورای اسلامی مربوط می‌شود که عبارتند از: اداره جلسات مجلس به شرح مواد آیین‌نامه و نظارت بر امور مالی اداری، استخدامی و سازمانی مجلس و دسته دیگر عبارت است از حضور وی در نهادهای قانونی یا مواردی که در قانون اساسی یا دیگر مقررات معین شده است. مهم‌ترین وظیفه خاص رئیس آن است که چون وی باید مجلس را براساس آیین‌نامه اداره کند؛ بنابراین به‌طور منطقی باید بر آیین‌نامه اشراف داشته باشد و این اشراف به حدی باشد که با توجه به مواد مختلف، امکان اداره مجلس، با سوگند موضوع ماده (۱۷) یعنی مراعات بی‌طرفی کامل در انجام وظایف و اجتناب از هرگونه اقدام مخالف آیین‌نامه منطبق باشد. اشراف بر آیین‌نامه موجب می‌شود تا رئیس، تذکرات نمایندگان را که قاعداً به‌منظور جلوگیری از انحراف مجلس از آیین‌نامه است؛ رأساً و بدون سردرگمی، ادراک و اعمال کند. درباره حضور رئیس مجلس در نهادهای قانونی هم به‌نظر می‌رسد که نمایندگان مجلس اراده جمعی خود را از طریق وی در آن نهادها اعمال می‌کنند. هر چند این اراده در

قالب رأی جمعی متبلور نمی‌شود؛ اما سؤال این است که آیا رئیس به‌عنوان فرد حقیقی خودش یا به‌عنوان فرد حقوقی مجلس در جلسات مهم کشوری حضور می‌یابد؟ برای مثال شرکت در جلسات سران قوای سه‌گانه و ارائه نظر از طرف رئیس، معطوف به کدام نظر است؟ آیا رئیس باید نظر خودش را اعلام و اعمال کند یا نظری را که ممکن است اگر نظرسنجی هم شود با احتمال بسیار بالا، باید، حاصل سنجش نظر دیگر نمایندگان خواهد بود؟ در صورتی که وضعیت اخیر حاکم باشد — که ما نیز چنین فکر می‌کنیم — آنگاه سؤال این است که رئیس نظر جمعی نمایندگان را از کجا به‌دست می‌آورد و اینکه چگونه باید کنترل کرد که نظر نمایندگان یا نظر شخص رئیس بیان شده است؟ ملاحظه می‌شود که ما درباره رئیس با مسائل مهمی مواجه هستیم؟ مجلس چگونه درمی‌یابد که رئیس در شورای عالی امنیت ملی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، عضویت دارد و بر آن‌ها اعمال نظر، رأی و نظارت می‌کند؟

در حقیقت آنچه در مجالس مختلف اتفاق افتاده، آن است که از کارکرد رئیس مجلس در سایر نهادها به نمایندگان اطلاعی داده نمی‌شود و به این دلیل نمایندگان از جمله کم‌اطلاع‌ترین افراد نسبت به امور مختلف کشور هستند؛ در حالی که از آنان انتظار می‌رود به موجب ایفای درست وظایف‌شان به‌طور حقیقی در جریان امور کشور قرار گیرند. در این باره بهتر است نمایندگان محترم مجلس از خود بپرسند: «در این سال‌ها که بر ما رفته تا چه اندازه از طریق رئیس مجلس یا ابزارهای تمهید و تدارک شده به‌وسیله وی در جریان مصوبات و ادله مربوط به آن‌ها در شورای عالی امنیت ملی یا شورای عالی انقلاب فرهنگی و... واقع شده‌ایم؟ آیا اصولاً نمایندگان مجلس در جریان کم‌وکیف سیاست‌گذاری و نوع تصمیمات امور مهم کشور از جمله سیاست خارجی یا سیاست دفاعی قرار دارند؟ آیا نمایندگان مجلس می‌دانند که درباره امور آموزشی، علمی و فرهنگی، چه تصمیماتی و با چه مبانی و معیارهایی اتخاذ و اجرا می‌شود؟ یا اینکه در دیدارها، ملاقات‌ها و مسافرت‌های رئیس مجلس ایران با مقامات کشورهای مختلف جهان، مواضع اعلام شده، چیست و از کجا اخذ می‌شود؟ آیا از چگونگی فعالیت و میزان انطباق یا عدم انطباق مصوبات دولت با قوانین کشور — که مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی در حیطه وظایف رئیس است — گزارشی خوانده‌اید؟ و آیا اصلاً می‌دانید که مصوبات دولت تا چه اندازه در انطباق با مصوبات مجلس، عمل کرده است؟ در این باره سؤال بسیار است.

همچنین باید در این مهم تأمل کرد که برنامه رئیس (از طریق تصمیم جمعی هیئت

رئیس) برای اداره مجلس چیست؟ آیا رئیس، مجلس را از طریق برنامه‌ریزی همه‌جانبه جمعی اداره می‌کند یا طرح‌ها، لوایح و سؤالات متفرقه، زمام امور اصلی مجلس را برعهده دارند؟

رشته‌ای بر گردنم افکنده دوست

می‌برد هر جا که خاطرخواه اوست

دوم) نواب رئیس، منشی‌ها و کارپردازان

در حقیقت میان حجم کار هیئت رئیسه و انتخاب یازده نفر غیر از رئیس، به‌عنوان منشی، کارپرداز و نایب رئیس تناسب تعریف شده‌ای وجود ندارد و ممکن نیست که نمایندگان مجلس وظیفه هر فردی را به‌طور مشخص بدانند و از کار آنان ارزیابی کنند. از این‌رو معلوم نیست که تعداد بهینه اعضای هیئت رئیسه باید دوازده نفر یا کم‌تر یا بیش‌تر باشد. آنچه در جلسات مجلس دیده می‌شود آن است که منشی‌ها عمدتاً تکالیف بسیار ساده‌ای برعهده دارند. درباره کارپردازان هم همین مسائل مطرح است. طبقه‌بندی کارپردازان به تدارکاتی، اداری-مالی و فرهنگی وجهه آیین‌نامه‌ای ندارد و با وجود آنکه در ماده (۶۱) آیین‌نامه، وظایف کلی آنان تعیین شده؛ اما این وظایف و نوع اعمال آن‌ها دارای نکات مبهم و سؤالاتی است که گاهی پاسخ‌گویی به آن‌ها مورد غفلت قرار گرفته است. برای مثال اتخاذ سیاست‌های مالی، استخدامی، خدماتی و ... مجلس که به‌وسیله کارپردازان تنظیم و به رئیس مجلس ارائه می‌شود؛ بر مبنای چه اصولی است؟ آیا این سیاست‌ها باید در این موارد همانند و هماهنگ با سیاست‌های سایر قوا یا متفاوت از آن‌ها باشد یا شقوق دیگر مدنظر است؟ نمایندگان مجلس در اعمال این سیاست‌ها چگونه نقش‌آفرینی می‌کنند؟ آیا قوانینی در این زمینه به تصویب می‌رسد یا تصمیم‌گیری کارپردازان ملاک عمل است؟ بعد از ارائه این سیاست‌ها به رئیس، مراحل بعدی مربوط به آن‌ها چیست و چگونه طی می‌شود؟ همچنین مسئله مورد تأمل اینکه کارپردازان با کدام توان علمی و اجرایی بر عملکرد مرکز پژوهش‌ها، مرکز اسناد، کتابخانه و موزه مجلس نظارت می‌کنند؟ آیا آنان هیئت‌های ناظر، تدارک می‌بینند و اگر این‌طور است آن هیئت‌ها از چه سطحی از آگاهی و دانش برخوردار هستند؟ در مجموع به‌نظر می‌رسد باید ضابطه‌ای جدید و هماهنگ به‌وجود آورد که در آن میزان نیاز مجلس به تعداد اعضای هیئت رئیسه، مطالعه شده و همچنین نحوه ارتباط بخش قانون‌گذاری با بخش سازمانی مجلس و چگونگی این ارتباط از طریق اعضای هیئت

رئیس به‌نحوی که وظایف مشخص، مسئولیت‌های معین و قابل ارزیابی و سنجش و نظارت و حسابرسی را تداعی نماید به‌وجود آورد و در این ارتباط به‌طور قطع نسبت‌های کارشناسی برای بهبود امور مجلس، مورد توجه قرار گیرد.

۴. برنامه‌ای برای کارآمدی‌های بیش‌تر

حدود دو سال از دوره فعالیت مجلس هفتم می‌گذرد و هر کدام از ما می‌تواند در میانه راه عمر این مجلس، ارزیابی خوبی از روند امور نظارتی، مدیریتی، فعالیتی، تصویب قوانین بنیادی کشور و کاهش مشکلات مردم داشته باشد. متأسفانه ما مجلس هفتم را مجلسی عمدتاً بی‌برنامه و رها شده یافته‌ایم که از اقدامات انفعالی تأثیر می‌گیرد و نتوانسته روند شایسته‌ای را در پیش پای خود قرار داده و در آن طی طریق کند. کارکرد بسیار ضعیف فراکسیونی در این مجلس هم، از مرزهای علائق سیاسی جمعی نمایندگان فراتر نرفته است و اگر بخواهیم کارآمدی مصوبات این مجلس را در دستور کار قرار دهیم، نمره خوبی به‌دست نخواهیم آورد. البته مجلس هفتم از مواضع اصولی انقلاب و کشور پاسداری و آرامش مورد انتظار را در جامعه فراهم و از راه همدردی با مردم نوعی ارتباط برقرار کرده است که نمی‌توان ارزش آن‌ها را نادیده گرفت. اما مسئله مورد نظر آن است که مجلس تا چه اندازه به مرزهای مورد انتظار از کارکردهای بایسته‌اش نزدیک است؟ و مشکلات و موانع بر سر راه نزدیک‌تر شدن به این مرزها چیست؟ در هر حال به‌نظر می‌رسد هنوز هم می‌توان کارهای بایسته و مفیدی از طریق مجلس انجام داد؛ زیرا قدرت ملت در مجلس متبلور است و فقط باید این قدرت را متجلی کرد. سازوکارهای به‌کار گرفته شده در این مهم در دو سال گذشته، چندان توفیقی حاصل نکرده است. بنابراین باید نحوه تجلی اراده ملی برای حل مشکلات خودش را به نحو دیگری بازتعریف کرد و این مهم از عهده مجلس برمی‌آید. البته اگر مجلس به «عدالت» گراید و در جای خود قرار گیرد که مولانا محمد بلخی فرمود:

عدل چبود وضع شئی در موضعش

ظلم چبود وضع در ناموضعش

عدل چبود آب ده اشجار را

ظلم چبود آب دادن خار را

به نظر می‌رسد که ده مورد ذیل به‌عنوان حداقل برنامه‌های قابل پیگیری می‌تواند کارایی مجلس را افزون کند:

۱. تدارک اموری از جمله فراهم آوردن امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری در حوزه‌های انتخابیه، دفاتر تهران و مجلس که نمایندگان را در ایفای وظایف‌شان مجهز می‌کند و موانع ذهنی و عینی بر سر راه آن‌ها را از میان برمی‌دارد.

۲. ارتقای عملی شئون نمایندگی، از طریق رفع موانع و علل معطوف به ایجاد اختلال در این شئون قانونی. در این باره، تلاش برای درک و فهم مشکلات نمایندگان شهرستانی، بسیار مهم است و نباید مشکلات عدیده آن‌ها را با عناوین روشنفکرانه یا خدای‌نکرده در مواردی از مواضع فاضلانه، نادیده گرفت و تأیید کسانی را که عمدتاً مسائل کشور را به دلیل عدم ارتباط احساس نکرده‌اند؛ محلی برای بی‌توجهی به زیر پا نهاده شدن شئون نمایندگان شهرستانی قرار داد. زیرا کم‌ترین مسئله این است که مجلس می‌تواند از طریق اراده هریک از اعضای خود و نه فقط اراده بعضی از افراد مطرح (به هر دلیلی) در رأس قرار گیرد. دوره تعیین تکلیف برای دیگران گذشته است، حتی اگر دیگران، برای نائل شدن به حقوق و تکالیف مورد نظر خود تشکیلاتی نداشته باشند.

۳. آموزش مستمر حین کار در وجوه مختلف مربوط به جنبه‌های قانون‌گذاری و نمایندگی.

۴. کاهش فعالیت‌های منجر به تولید قوانین و تقویت نقش کمیسیون‌ها. ذهنیت «اداره»

بودن مجلس را باید شست و به‌جای آن عمدتاً به تنقیح قوانین یک‌صد سال گذشته پرداخت.

۵. اقدام به اعمال حقوق نظارتی نمایندگان و در اولویت دانستن آن‌ها نسبت به وضع قوانین. اینکه مسئولین مجلس از یک‌سو سؤالات نمایندگان را بی‌خاصیت و قانون اساسی را تعطیل کرده‌اند و از سوی دیگر هر هفته لیست بلندی از طرح‌ها و لوایح را در دستور کار می‌گذارند که باید مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس عمل کنند؛ نه به تشخیص خود. آیا خلاف آیین‌نامه داخلی مجلس عمل کرده‌اند؟ چه کسی به هیئت رئیسه اعطا کرده است؟

۶. آیین‌نامه باید در مواردی معین و خارج از نوبت اصلاح شود. این اصلاح باید حقوقی، یکپارچه و کارشناسانه باشد و سلیقه‌ای نباشد. بحث بررسی بودجه در این مهم از جایگاه اصلی برخوردار است.

۷. کمیسیون‌های مجلس باید یک الی دو کار بنیادی کشور را متناسب با فعالیت خود به‌طور موظف مورد بررسی و رسیدگی و امور مربوط به آن را مشمول قانون‌گذاری قرار دهند. برای مثال کافی است که هر یک از کمیسیون‌های دوازده‌گانه هر شش ماه یک‌بار،

یک موضوع مهم را به‌طور اساسی رسیدگی کرده و به آن جنبه قانونی ببخشند. در این صورت حداقل در باقی مانده عمر مجلس، چهل‌وهشت قانون مادر، مؤثر و تعیین‌کننده خواهیم داشت که می‌تواند امور ما را متحول کند.

۸. قصور اساسی مجلس در بی‌توجهی به تفریغ بودجه — که به‌وسیله دیوان محاسبات کشور ارائه می‌شود — را باید با توبه از نحوه کارکرد قبلی، به بایگانی تاریخ سپرد (در این باره باید سازوکار معینی را تعریف کرد تا تفریغ بودجه به‌عنوان آیینیه کارکرد بودجه، در اصلاحات بودجه کشور همچون شاقول و ملاک اصلی به‌کار گرفته شود).

۹. نظام اداری، مالی و استخدامی مجلس باید مشمول بازنگری اساسی قرار گیرد. به‌نحوی که ارتباط بین بخش ... مجلس با بخش اداری آن با ضوابط تعریف شده معین شود و طرحی در نظر گرفته شود که آمد و رفت نمایندگان به‌عنوان هیئت رئیسه — که به‌طور اجتناب‌ناپذیری متغیر است — روند امور مجلس را با وضعیت عدم پاسخ‌گویی افرادی که دائمی هستند؛ مواجهه نسازد.

۱۰. مجلس باید از روابط وسیع، سنجیده و کارشناسانه با مجالس جهان برخوردار باشد. بنابراین روابط بین‌الملل مجلس و ارتباط آن با کارآمدی در امور گروه‌های دوستی و اتحادیه بین‌المجالس و بین‌المجالس کشورهای اسلامی باید مشمول تجدید نظر بنیادی قرار گیرد.

این آسیب‌شناسی اجمالی با نیت تلاش جمعی برای افزایش کارآمدی مجلس مکتوب شد و امیدوارم با همان نیت و مقصودی که بر قلم این حقیر رفته است از قلوب پاک و نیات خالص نمایندگان عزیز بگذرد و منشاء تحولات بنیادی و اقدامات اساسی واقع شود. ان‌شاءالله.

بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی در امور فرهنگی و اجتماعی ایران

علیرضا اسلامی*

یکی از قوای نظام جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه می‌باشد که در این تحقیق به نقش آن در مهندسی محیط فرهنگی و اجتماعی کشور پرداخته شده است. بر این اساس در ابتدا به ویژگی‌های نمایندگان مجلس از قبیل تعداد و تحصیلات نمایندگان هفت دوره مجلس پرداخته شده است که تحصیلات لیسانس با ۲۴٪ بیشترین مقدار را تشکیل می‌دهد. همچنین جدول مشاغل نمایندگان مشخص شده است.

سپس به تشکیلات فرهنگی-اجتماعی مجلس در بخش اداری مانند اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، موزه و کتابخانه و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز پرداخته شده است و از میان سیزده کمیسیون مجلس، کمیسیون فرهنگی، آموزش و تحقیقات و اجتماعی به بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح فرهنگی-اجتماعی می‌پردازند.

آنگاه رفتار نمایندگان از قبیل غیبت و تأخیر و تذکرات آیین‌نامه‌ای که در صحن علنی می‌دهند و نیز نطق‌های پیش از دستور رئیس مجلس و نمایندگان و نامه‌ها و بیانیه‌های صادره از سوی نمایندگان، همچنین اخطارهای قانون اساسی که در صحن علنی داده می‌شود، مورد توجه قرار گرفته است.

پس از آن به مصوبات فرهنگی و اجتماعی مجلس که پس از تأیید شورای نگهبان قانون تلقی می‌شود و در طی شش دوره حدود ۶٪ بوده است اشاره شده است. برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور، قوانین آزمایشی که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب مجلس می‌رسد و تفسیر قوانین نیز از مصوبات مجلس است که به نمونه‌هایی از نوع فرهنگی آن اشاره شده است.

در مرحله بعد، ابعاد نظارتی مجلس از قبیل رأی اعتماد به وزراء، تذکرات نمایندگان به مسئولین اجرایی، سؤال از وزراء، استیضاح وزراء، رأی به عدم کفایت رئیس‌جمهور، تحقیق و تفحص

از دستگاه‌ها، حضور رئیس مجلس و نمایندگان در مجامع و شوراها، کمیسیون اصل نود مجلس که به شکایات وارده از قوا رسیدگی می‌کند و نهایتاً هیئت بررسی تطبیق مصوبات مجلس که به تطبیق آیین‌نامه‌های مصوب دولت با قوانین می‌پردازد، طی جداولی تبیین گردیده است. سپس به اقداماتی که مجلس از طریق رادیو، تلویزیون، روزنامه رسمی کشور، مطبوعات و نشریه الکترونیکی مجلس به نام «خانه ملت» و کتب دیگر نیز منتشر می‌گردد که می‌تواند فضای فرهنگی کشور را تحت تأثیر قرار دهد پرداخته شده است.

آنگاه بازتاب اقدامات مجلس در داخل کشور و نیز بازتاب اقدامات آن در خارج از کشور مانند تصویب موافقت‌نامه‌ها و یا الحاق به کنوانسیون‌ها و یا صدور نامه و بیانیه‌ها و یا رفت و آمدهای نمایندگان به سایر کشورها یا پذیرش مهمانان خارجی، هریک بازتاب‌هایی فرهنگی دارد که مورد توجه قرار گرفته است.

در پایان به علل ضعف مجلس در ابعاد فرهنگی از جمله فقدان (برنامه، مرکز نظرسنجی، تخصص‌های مورد نیاز نمایندگان، تشکیلات کشوری، روزنامه مجلس، تنقیح قوانین، ارزیابی نتایج قوانین و وابستگی نمایندگان به دستگاه‌های اجرایی) اشاره شده است که با جبران آن می‌توان نقش مجلس را در مهندسی فرهنگی کشور افزایش داد.

کلیدواژه‌ها: مجلس، ویژگی‌های نمایندگان، تحصیلات، مشاغل، نمایندگان مجلس، کمیسیون‌ها، عملکرد نمایندگان، قوانین فرهنگی

مقدمه

قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران طبق اصل ۵۷ قانون اساسی متشکل از قوه مقننه، مجریه و قضائیه است که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت می‌باشند.

اعمال قوه مقننه طبق اصل ۵۸ از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل قانونی برای اجرا به قوه مجریه و قوه قضائیه ابلاغ می‌گردد. فصل ششم قانون اساسی شامل اصول ۶۲ تا ۹۹ به اموری مانند نحوه تشکیل مجلس، مدت نمایندگی نمایندگان، تعداد نمایندگان، قاعده‌های پیشنهاد و تصویب طرح‌ها و لوایح، هیئت‌رئیس و کمیسیون‌ها، سوگند نمایندگان، علنی‌بودن مذاکرات، اختیارات و صلاحیت‌ها و نحوه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات نمایندگان مجلس و مصوبات آن پرداخته است و در بعضی از اصول دیگر نیز به مجلس

شورای اسلامی اشاره شده است.^۱

طبق اصول ۶۵ و ۶۶ و ... قانون اساسی، ملاک اداره مجلس شورای اسلامی، آیین‌نامه داخلی مجلس است که به تصویب $\frac{۲}{۳}$ نمایندگان می‌رسد. در این آیین‌نامه، اموری مانند تعیین هیئت‌رئیس، شعب و کمیسیون‌ها، مصوبات، نطق‌ها، تشکیلات و سازمان اداری مجلس قاعده‌مند شده است.^۲

بدیهی است یکی از نهادهای مؤثر در مهندسی محیط فرهنگی و اجتماعی ایران مجلس شورای اسلامی است که با روش، رفتار و مصوبات خود و با رأی اعتماد به وزرا و سؤال از آن‌ها و استیضاح آنان و با نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها می‌تواند تأثیری بسزا در سطح ملی و حتی منطقه‌ای و جهانی داشته باشد. در این مقاله سعی شده است ابعاد این تأثیر، مشخص و بررسی شود.

۱. نمایندگان مجلس

یکی از عوامل تأثیرگذار در محیط فرهنگی-اجتماعی ایران نمایندگان مجلس شورای اسلامی هستند. نماینده به فردی اطلاق می‌شود که طبق قانون انتخابات شرایط نامزدی را داشته و توسط هیئت اجرایی و نظارت، حوزه انتخابیه، هیئت مرکزی نظارت و در نهایت شورای نگهبان تأیید شود و در صورتی که رأی لازم را کسب کرد و انتخابات نیز تأیید شد به مجلس راه یابد و اعتبارنامه او به تصویب نمایندگان مجلس برسد. مدت نمایندگی طبق اصل ۶۳ قانون اساسی چهار سال است. حوزه‌های انتخابیه طبق قانون تعیین می‌شوند، در اولین دوره انتخابات ۱۹۳ حوزه انتخابیه وجود داشت که تا به حال به ۲۰۷ حوزه افزایش یافته است و در هر حوزه حداقل یک نماینده یا حداکثر ۳۰ نماینده (در تهران) طبق قانون انتخاب می‌شوند.^۳ میزان تحصیلات و نوع مشاغل قبلی نمایندگان در تشکیل شخصیت آنان تأثیر بسزایی دارد و در نوع مصوبات و نظارت آنان بر دستگاه‌ها نیز مؤثر است. تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۶۴ قانون اساسی ۲۷۰ نفر است که پس از

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ هجری شمسی، با اصلاحات سال ۱۳۶۸.

۲. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ مجلس شورای اسلامی.

۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مقرر شد هر ۱۰ سال ۲۰ نفر به تعداد آنان افزوده شود، لذا مجلس دوره اول تا مجلس دوره پنجم هر یک ۲۷۰ نماینده داشته‌اند و مجلس دوره ششم و دوره هفتم هر یک ۲۹۰ نماینده. جدول نمایندگان مذکور با احتساب افرادی که به‌دلیل شهادت، فوت و استعفا و غیبت جایگزین شده‌اند به‌شرح جدول ذیل می‌باشد:^۱

جدول ۱. نمایندگان هفت دوره مجلس شورای اسلامی به تفکیک دوره و زمان آن

دوره	زمان	تعداد نماینده لازم	تعداد نماینده با احتساب جایگزین
اول	۱۳۵۹-۱۳۶۳	۲۷۰	۳۲۷
دوم	۱۳۶۳-۱۳۶۷	۲۷۰	۲۷۷
سوم	۱۳۶۷-۱۳۷۱	۲۷۰	۲۷۸
چهارم	۱۳۷۱-۱۳۷۵	۲۷۰	۲۷۴
پنجم	۱۳۷۵-۱۳۷۹	۲۷۰	۲۷۴
ششم	۱۳۷۹-۱۳۸۳	۲۹۰	۲۹۶
هفتم	۱۳۸۳-۱۳۸۷	۲۹۰	۲۹۰
جمع	۲۸ سال	۱۹۳۰ نفر	۲۰۱۶ نفر

الف) تحصیلات نمایندگان مجلس

میزان تحصیلات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در قوانین مشخص شده است. در ماده (۹) لایحه قانونی انتخابات مجلس مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب و سپس ماده (۳۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹ میزان تحصیلات را سواد خواندن و نوشتن به‌قدر کافی برشمرده است که در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۷ به داشتن حداقل مدرک فوق‌دیپلم یا معادل آن ارتقا یافت (به استثنای داوطلبانی که سابقه نمایندگی مجلس را داشته‌اند). بر این اساس تحصیلات نمایندگان به طبقات (ابتدایی، متوسطه یا سیکل یا زیردیپلم، دیپلم، فوق‌دیپلم، لیسانس، فوق‌لیسانس و دکتری) از علوم کلاسیک تقسیم شده است و آخرین مدرک تحصیلی ملاک تقسیم و توزیع نمایندگان قرار گرفته است. برای مثال دانشجو در فوق‌دیپلم، دیپلم و دانشجوی فوق‌لیسانس در مقطع لیسانس محاسبه شده است.

۱. معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی از آغاز انقلاب شکوهمند اسلامی ایران تا پایان دوره پنجم قانون‌گذاری، معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوره ششم، معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوره هفتم.

چون تعدادی از نمایندگان مجلس دارای تحصیلات علوم دینی و حوزوی هستند میزان تحصیلات آنان نیز به مرحله سطح علوم حوزوی و خارج یا اجتهاد تقسیم شده است. در ضمن چون تحصیلات نمایندگان در سطح مقدمات حوزه متوقف نشده بود این سطح حذف گردید. لازم به یادآوری است نمایندگان دارای تحصیلات حوزوی همه معمم هستند بجز دو سه نفر. البته تعدادی از نمایندگان علاوه بر علوم جدید در علوم حوزوی نیز تحصیل کرده بودند یا برعکس که به علت عدم تداخل بدان نپرداخته‌ایم.

جدول توزیع وضع تحصیلی نمایندگان هفت دوره مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل می‌باشد:

جدول ۲. جدول میزان تحصیلات نمایندگان مجلس طی هفت دوره

نوع تحصیلات	دوره مجلس							درصد هر طبقه نسبت به کل	جمع
	هفتم	ششم	پنجم	چهارم	سوم	دوم	اول		
ابتدائی	—	—	—	—	۴	۴	۴	٪۱	۱۲
متوسطه	—	۲	۲	۲	—	۴	۷	٪۱	۱۷
دیپلم	۴	۴	۳	۱۳	۲۹	۱۴	۱۲	٪۴	۷۹
فوق دیپلم	۱۰	۱۶	۲۰	۳۲	۳۴	۲۶	۲۲	٪۸	۱۶۰
لیسانس	۶۶	۸۰	۸۰	۸۲	۸۸	۴۴	۴۹	٪۲۴	۴۸۹
فوق لیسانس	۸۲	۸۵	۶۹	۳۷	۱۶	۱۸	۳۱	٪۱۷	۳۳۸
دکتری	۷۴	۷۰	۴۳	۳۷	۲۰	۹	۳۲	٪۱۴	۲۸۵
سطح حوزه	۶	۷	۱۱	۱۱	۱۶	۲۲	۲۳	٪۵	۹۶
خارج حوزه	۳۷	۳۲	۴۶	۵۸	۷۱	۱۳۵	۱۴۵	٪۲۶	۵۲۴
نامشخص	۱۱	—	—	۲	—	۱	۲	٪۱	۱۶
جمع	۲۹۰	۲۹۶	۲۷۴	۲۷۴	۲۷۸	۲۷۷	۳۲۷	٪۱۰۰	۲۰۱۶

در جدول فوق وضع تحصیلی نمایندگان هفت دوره مجلس شورای اسلامی را می‌بینیم. لازم به یادآوری است میزان تحصیلات طبق قوانین انتخابات (تا مجلس پنجم) حداقل سواد خواندن و نوشتن بود، لذا افرادی با تحصیلات ابتدائی در مجالس اول تا سوم وجود دارند، اما در مجلس پنجم حداقل میزان تحصیلات داوطلبان در قانون انتخابات به فوق دیپلم ارتقا یافت، مگر این که فرد یک دوره نماینده مجلس بوده باشد. همان گونه

که ملاحظه می‌شود بیش‌ترین مقطع تحصیلات کلاسیک در طول ۲۵ سال، تحصیلات لیسانس است با ۴۸۹ نفر و کم‌ترین مقدار به ابتدائی و متوسطه اختصاص دارد و در علوم حوزوی نیز درس خارج یا اجتهاد بیش‌ترین تعداد را در کل ادوار با ۵۲۴ مورد یا ۲۶٪ بیش‌ترین حجم را به خود اختصاص داده است.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود تعداد روحانیونی که در مجلس دروس سطح حوزه و خارج حوزه خوانده‌اند در مجلس اول ۱۶۸ نفر، در مجلس دوم ۱۵۷ نفر، در مجلس سوم ۸۷ نفر، در مجلس چهارم ۶۹ نفر، در مجلس پنجم ۵۷ نفر، در مجلس ششم ۳۹ نفر و در مجلس هفتم به ۴۳ نفر بالغ می‌شوند که روندی نزولی است و از طرفی باید گفت در مجلس اول ۱۴۵ نفر مجتهد یا قریب‌الاجتهاد وجود داشته‌اند که بیش‌ترین مقدار است و نیمی از مجلس را شامل می‌شده است و به تدریج در مجالس بعدی به ۱۳۵ نفر، ۷۱ نفر، ۵۸ نفر، ۴۶ نفر، ۳۲ نفر و در نهایت ۳۷ نفر کاهش یافته است. همچنین از این نکته نباید غافل شد که تعدادی از نمایندگان که علوم جدید و کلاسیک خوانده‌اند در علوم قدیمه یا حوزوی نیز تحصیل نموده‌اند و نیز کسانی که علوم حوزوی خوانده‌اند تحصیلات کلاسیک نیز داشته‌اند و بعضی از افراد نیز چند مدرک تحصیلی داشته و در چند رشته درس خوانده‌اند.^۱

ب) مشاغل نمایندگان مجلس

یکی از عوامل مؤثر در شخصیت نمایندگان و تصمیم‌گیری‌ها و نطق‌ها و ... سوابق شغلی آنان است. در جدول زیر سوابق شغلی نمایندگان (بدون احتساب نمایندگانی که در میان‌دوره‌ای به مجلس وارد شده‌اند) تقدیم می‌شود:^۲

۱. قانون اساسی انتخابات مجلس شورای اسلامی، معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی (۶ دوره).

۲. ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی در دوره ششم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

جدول ۳. مشاغل نمایندگان مجلس طی هفت دوره

نوع شغل	ردیف	مشاغل	دوره اول	دوره دوم	دوره سوم	دوره چهارم	دوره پنجم	دوره ششم
فرهنگی	۱	امام جمعه	۲۲	۲۳	۸	۷	۶	۲
	۲	نماینده رهبری	۱۴	۸	۷	۷	۴	۶
	۳	استاد حوزه	۹	۱۶	۸	۴	۱	۲
	۴	استاد دانشگاه	۱۸	۱۲	۱۸	۲۹	۲۹	۵۱
	۵	دبیر آموزش و پرورش	۴۲	۲۴	۳۴	۴۴	۲۵	۲۷
اداری	۶	وزیر یا هم‌سطح آن	۱۱	۷	۳	۶	۴	۱
	۷	معاون وزیر	۵	۵	۱۵	۵	۶	۱۴
	۸	مدیر کل	۹	۱۴	۱۶	۲۹	۳۳	۴۳
	۹	رئیس مراکز دولتی	۴۳	۶۶	۶۶	۶۵	۹۱	۸۱
	۱۰	کارمند	۳۳	۲۸	۳۳	۲۶	۹	۱۵
تخصصی	۱۱	پزشک	۲	—	۲	۷	۲	۳
	۱۲	قاضی	۲۶	۲۶	۲۱	۱۳	۹	۱۰
	۱۳	نظامی انتظامی	۲۲	۲۱	۲۶	۲۷	۲۴	۱۶
متفرقه	۱۴	متفرقه	۲۴	۱۹	۱۰	۵	۵	۴
نوع لباس	—	روحانی	۱۳۳	۱۲۲	۷۷	۶۵	۵۳	۳۵
	—	غیر روحانی	۱۴۹	۱۴۷	۱۹۰	۲۰۹	۱۹۵	۲۳۹
جمع			۲۸۰	۲۶۹	۲۹۷	۲۷۴	۲۴۸	۲۷۴

۲. تشکیلات فرهنگی-اجتماعی مجلس

مجلس شورای اسلامی در ساختار تشکیلاتی خود دارای بخش‌های فرهنگی-اجتماعی ذیل است.

الف) بخش اداری

در بخش اداری، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی قرار دارد که به امور فرهنگی کارکنان مجلس، روابط عمومی، تبلیغات، چاپ، انتشارات و ارتباط برقرار کردن مردم با نمایندگان

می‌پردازد. برای مثال در سه سال اول دوره ششم ۵۰۶۱۱۵ نفر از مردم با نمایندگان ملاقات کرده‌اند. تهیه کارنامه ادوار مجلس و چاپ قوانین مختلف نیز برعهده این اداره است.^۱

ب) موزه و کتابخانه مجلس شورای اسلامی

موزه و کتابخانه مجلس شورای اسلامی از دیگر بخش‌های تشکیلات فرهنگی - اجتماعی مجلس است که به اندازه تاریخ مجلس قدمت دارد و دارای آثار بالارزشی مثل تابلوها و ۲۴۰۰۰ جلد اسناد و کتب خطی و ۲۶۵۰۰۰ جلد کتاب چاپی است این مرکز علمی، مجله تخصصی نامه‌بهارستان را هر شش ماه یک بار به سه زبان منتشر می‌کند.

ج) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز که در دوره پنجم مجلس تأسیس شد نیازهای کارشناسی مجلس درباره طرح‌ها و لوایح را تأمین می‌کند برای مثال در سال اول مجلس هفتم، ۳۷۳ پژوهش درباره اقتصاد، حقوق، مسائل زیربنایی، برنامه و بودجه، سیاسی، فرهنگی و ... داشته است^۲ و دارای نشریه‌ای با عنوان مجلس و پژوهش است که تاکنون حدود پنجاه شماره از آن درخصوص موضوعات مختلف چاپ شده است. برای مثال شماره ۴۴ آن در خصوص میراث فرهنگی و گردشگری است همچنین این مرکز دارای سایتی با عنوان خانه ملت است.

د) کمیسیون‌ها

مجلس دارای دوازده کمیسیون تخصصی و یک کمیسیون آیین‌نامه، کمیسیون اصل ۹۰، کمیسیون تلفیق برای رسیدگی به برنامه و بودجه است که سه کمیسیون تخصصی آن به شرح ذیل به امور فرهنگی اجتماعی اختصاص دارد:

۱. کارنامه مجلس شورای اسلامی، (دوره ششم، سال اول، دوم و سوم) آشنایی با سازمان اداری مجلس شورای اسلامی (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی).

۲. آشنایی با سازمان اداری مجلس شورای اسلامی (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس)، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، عملکرد نه ماهه پژوهش‌ها طی سال ۱۳۸۳ (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

کمیسیون فرهنگی

کمیسیون فرهنگی مجلس طبق ماده (۴۳) آیین‌نامه داخلی برای انجام وظایف محوله در محدوده فرهنگ و هنر، ارشاد و تبلیغات، صدا و سیما، ارتباطات جمعی، تربیت بدنی، جوانان، زنان و خانواده با حضور ۱۹ تا ۲۳ نفر از نمایندگان مجلس تشکیل می‌شود.

برای مثال از تاریخ ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۳/۱/۳۱ در مجلس ششم ۳۶ طرح و لایحه برای بررسی به این کمیسیون ارجاع شده است.

در این قسمت طرح‌ها و لوایح ارجاعی به کمیسیون فرهنگی مجلس طی چهار سال دوره ششم ارائه می‌شود، البته می‌توان با استخراج فعالیت‌های کمیسیون فرهنگی و اجتماعی در ادوار مختلف و مقایسه آن شناخت بیش‌تری از فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی مجلس به‌دست آورد:

جدول ۴. طرح‌ها و لوایح ارجاعی به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای

اسلامی در دوره ششم

سال	تعداد جلسات کمیسیون	مدت جلسه به ساعت	نامه‌های وارده به مورد	تعداد طرح‌ها و لوایح بررسی شده	فرهنگی با سایر کشورها موافقت‌نامه‌های	سایر طرح‌ها و لوایح مهم فرهنگی
اول	۷۱	۲۲۸	۵۵۰	۳۶	۵	معافیت کتاب‌فروشان از مالیات، تشکیل بنیاد فرهنگی هنری رودکی، سرباز قهرمان، مطبوعات، اعزام دانشجوی به خارج، سرباز روحانی اهل سنت، اصلاح قوانین (صدا و سیما)، اوقاف، تربیت بدنی
دوم	۶۳	۱۷۷	۵۵۰	۳۰	۷	تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، تجارت الکترونیک، هیئت‌منصفه مطبوعات، وزارت امور جوانان و ورزش، اصلاح قوانین (ماهواره، صدا و سیما، تربیت بدنی)

جدول ۴. طرح‌ها و لوایح ارجاعی به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای

اسلامی در دوره ششم

سال	تعداد جلسات کمیسیون	مدت جلسه به ساعت	نامه‌های وارده به مورد بررسی شده	تعداد طرح‌ها و لوایح	فرهنگی با سایر کمیسیون‌ها موافقت‌نامه‌های	سایر طرح‌ها و لوایح مهم فرهنگی
سوم	۱۰۷	۲۷۱	۴۵۰	۴۱	۷	فعالیت‌های دانشجویی، انتخاب مدیران، اصلاح بافت دور حرم امام رضا (ع)، نظام صنفی، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، انحصار دخانیات، اصلاح قوانین (کتابخانه‌ها، مدارس غیرانتفاعی، قلعه فلک‌الافلاک، ماهواره، صدا و سیما، اسناد خطی)
چهارم	۷۰	۱۵۶	۲۵۰	۱۶	۲	کنوانسیون محو اشکال، تبعیض علیه زنان، تضمین امنیت اجتماعی، شورای عالی خانواده و...

همچنین در هر سال بررسی سؤالات نمایندگان (جلسه معارفه وزرا با مسئولین اجرایی، استماع گزارش دستگاه‌های فرهنگی، بازدید از اماکن و مجامع فرهنگی و شرکت در جلسات فرهنگی، دیدار با مسئولین خارجی و چند مورد سفر خارجی نیز جزء اقدامات کمیسیون بوده است.^۱

کمیسیون آموزش و تحقیقات

کمیسیون آموزش و تحقیقات نیز طبق ماده (۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس برای انجام وظایف محوله در محدوده آموزش و پرورش عمومی، آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عالی، تحقیقات و فناوری، با حضور ۱۹ تا ۲۳ نفر از نمایندگان مجلس تشکیل می‌شود، برای مثال از ابتدای مجلس ششم تا ۱۳۸۳/۱/۳۱ تعداد ۲۸ طرح و لایحه برای بررسی به این کمیسیون ارجاع شده است.

۱. کارنامه مجلس شورای اسلامی (دوره ششم)، سال اول، دوم، سوم و چهارم.

کمیسیون اجتماعی

کمیسیون اجتماعی نیز طبق ماده (۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس برای انجام وظیفه در محدوده امور اداری و استخدامی، کار، اشتغال، روابط کار و تعاون با حضور ۱۹ تا ۲۳ نماینده مجلس تشکیل می‌شود و در مدت یاد شده، ۶۸ طرح و لایحه به آن ارجاع شده است. تعداد کل طرح‌ها و لوایح ارجاعی به مجلس در مدت مذکور ۸۱۹ مورد بررسی بوده است که در مقایسه با طرح‌ها و لوایح ارجاعی به سه کمیسیون یاد شده می‌توان گفت ۱۶٪ کل حجم طرح‌ها و لوایح به امور فرهنگی و اجتماعی اختصاص داشته است.^۱

۳. رفتار نمایندگان مجلس

مجلس عصاره فضایل ملت نامیده شده است و نمایندگان، منتخب مردم در سطح کشور هستند، پس مورد توجه جامعه بوده و رفتار آن‌ها می‌تواند الگو و اسوه مردم باشد و تأثیرات فرهنگی در جامعه ایجاد کند، برای مثال وقتی در دوره سوم مجلس نماینده کرج به مقام رهبری توهین کرد و با واکنش نمایندگان روبه‌رو شد، مردم کرج علیه وی راهپیمایی کردند و از مجلس اخراج شد این رفتار نمایندگان مجلس پیام داشت یا وقتی بعد از فاجعه ۷ تیر ۱۳۶۰ و انفجار حزب جمهوری اسلامی، نمایندگان مجروح حادثه به مجلس آمدند تا مجلس از رسمیت نیفتد هم برای ملت و هم برای دشمنان پیام داشت که ما در صحنه هستیم، حضور نمایندگان در جبهه‌ها و حمایت آنان از رزمندگان پیام مستقیمی به ملت و دشمنان بود چنان‌که تعدادی از آنان در جبهه‌ها یا در مسیر جبهه مورد تهاجم بعثیان عراقی قرار گرفته و به شهادت رسیدند.

همچنان که تحصن نمایندگان در مجلس ششم نیز پیام خاصی به ملت داشت، حتی نوع پوشش و لباس نمایندگان الگو است اگر تعدادی از نمایندگان زن در مجلس ششم بدون چادر یا با مقنعه رنگی در مجلس شرکت می‌کردند یا نمایندگانی با آستین کوتاه در جلسات حاضر می‌شدند هر کدام از این پوشش‌ها الگو برای جامعه است و بازتاب‌های منفی و مثبت در جامعه دارد. در این قسمت رفتار نمایندگان را در ابعاد ذیل مورد سنجش قرار می‌دهیم:

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی در دوره ششم (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) آشنایی با سازمان اداری مجلس شورای اسلامی، (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی).

الف) غیبت و تأخیر نمایندگان مجلس

در مواد (۸۴) تا (۹۱) و (۹۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقررات مرخصی‌ها و غیبت‌ها و تأخیرها در جلسات علنی و در جلسات کمیسیون‌ها مشخص شده است.^۱ جدول غیبت نمایندگان دوره ششم مجلس طی سه سال اول از ۳۶۸ جلسه علنی مجلس به شرح ذیل تقدیم می‌شود. برای تأخیرها نیز باید جدول دیگری تشکیل داد.^۲

جدول ۵. میزان غیبت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در دوره ششم
طی سه سال اول

تعداد غیبت در جلسات علنی (جلسه)	تعداد نمایندگان غائب (نفر)
۲	۲۶
۳	۲۵
۴	۲۵
۵	۲۰
۸	۲۰
۱	۱۸
۱۱	۱۷
۶	۱۶
۷	۱۵
۱۰	۱۳
۹	۱۱
۱۵	۹
۱۳	۸
۱۲	۷
۱۶	۷
۱۸	۷
۱۴	۵
۱۹	۵
۲۶	۳

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، قم نشر همای غدیر، ۱۳۸۲.

۲. کارنامه بررسی عملکرد صحن علنی مجلس ششم ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۲/۳/۷، خبرگزاری فارس.

جدول ۵. میزان غیبت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در دوره ششم

طی سه سال اول

تعداد غیبت در جلسات علنی (جلسه)	تعداد نمایندگان غائب (نفر)
۱۷	۲۰
۲۰	۲
۲۱	۲
۲۵	۲
۲۸	۲
۳۱	۲
۳۵	۲
۵۴	۲
۲۷	۱
۲۹	۱
۳۳	۱
۳۶	۱
۳۹	۱
۶۰	۱
جمع	۲۷۳ نفر

ب) تذکرات آیین‌نامه‌ای نمایندگان مجلس

از شاخص‌های رفتاری نمایندگان تذکرات آن‌ها به رئیس مجلس درباره رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس است. تذکراتی که در ۳۶۸ جلسه علنی در سه سال اول دوره ششم مجلس از سوی نمایندگان به ریاست مجلس داده شده است به شرح ذیل است. تشخیص وارد بودن تذکر یا عدم آن با رئیس مجلس است.^۱

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارنامه بررسی عملکرد صحن علنی مجلس ششم ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۲/۳/۷، خبرگزاری فارس.

جدول ۶. تذکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در سه سال اول دوره ششم

تعداد نمایندگان تذکردهنده	تعداد تذکرات	تذکرات وارد	تذکرات ناوارد	تذکرات نامشخص
۱۷۷ نفر	۱۹۷۱ مورد	۴۱۵ مورد	۷۲۴ مورد	۸۳۲ مورد

ج) نطق‌های نمایندگان مجلس

یکی از عوامل تأثیرگذار در محیط فرهنگی-اجتماعی نطق‌های نمایندگان مجلس است که در فضا سازی بسیار مؤثر است و می‌توان آن را شامل موارد زیر دانست:

نطق رئیس مجلس

طبق ماده (۱۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در هر جلسه قبل از ورود به دستور، رئیس مجلس می‌تواند درباره گزارش حوادث مهم و مسائل فوری روز مطالبی را که آگاهی مجلس از آن ضروری است به اطلاع نمایندگان برساند. حداکثر زمان برای این مطالب ۱۵ دقیقه است. معمولاً این نطق‌ها در فضای جامعه از طریق رسانه‌ها منعکس می‌شود تعدادی از نطق‌هایی که ریاست مجلس دوره ششم در مدت چهار سال در ۴۳۳ جلسه علنی درباره مناسبت‌های مختلف و موضوعات جاری در کشور و جهان ایراد نموده است به شرح جدول ذیل می‌باشد:^۱

جدول ۷. نطق‌های قبل از دستور ریاست مجلس شورای اسلامی در دوره ششم

سال اول	سال دوم	سال سوم	سال چهارم	جمع
۷۴ مورد	۶۵ مورد	۵۸ مورد	۷۰ مورد	۱۶۷ مورد

نطق‌های پیش از دستور نمایندگان مجلس

طبق ماده (۱۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس در هر جلسه رسمی دو نفر از نمایندگان به ترتیب و

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی دوره ششم، سال اول، دوم، سوم و چهارم.

طبق فهرست می‌توانند به مدت ده دقیقه نطق قبل از دستور داشته باشند و دو نفر دیگر از نمایندگان که برای مسائل فوری و اضطراری در همان روز ثبت‌نام کرده‌اند می‌توانند حداکثر هر یک به مدت پنج دقیقه نطق کنند، این نطق‌ها نیز در فضای فرهنگی-اجتماعی-سیاسی و... کشور تأثیر دارد.^۱ در جدول ذیل تعداد نطق‌های قبل از دستور نمایندگان مجلس دوره ششم را طی سه سال اول آن ملاحظه می‌کنید:

جدول ۸. نطق‌های قبل از دستور نمایندگان مجلس شورای اسلامی طی سه سال اول مجلس دوره ششم

تعداد نطق‌ها	موضوعات فرهنگی	موضوعات اجتماعی	موضوعات ورزشی	سایر موضوعات
۱۰۶۰ مورد	۱/۳۱٪	۰/۷۹٪	۰/۱۱٪	۹۷/۷۹٪
۱۱۳۱۳۴۰ کلمه	۱۴۸۷۶ کلمه	۸۹۱۲ کلمه	۱۲۵۴ کلمه	۱۱۰۶۲۹۸ کلمه

موضوعات فرهنگی شامل نابسامانی‌های فرهنگی و راهکارهای آن، وحدت حوزه و دانشگاه، سیری در تحولات تشیع، بزرگداشت دکتر علی شریعتی، آموزش عالی، آموزش و پرورش و انتقاد از صدا و سیما بوده است و موضوعات اجتماعی شامل تجلیل از دفاع مقدس، نقش بانوان، نابسامانی‌ها، نقد عملکرد نهادها مرتبط با ایشارگران و بررسی حقوق کودکان بوده است و موضوعات ورزشی شامل مشکلات جامعه ورزشی، تجلیل از تیم‌های ورزشی جانبازان و معلولین و نابسامانی‌ها بوده است.

ملاحظه می‌شود که نطق‌های فرهنگی و اجتماعی کم‌تر از ۳٪ حجم کل نطق‌ها بوده است، مگر این‌که موضوعات تاریخی با حجم ۱/۴۷٪ و سیاسی با حجم ۳۷/۳۳٪ را به آن اضافه کنیم.^۲

د) نامه‌ها و بیانیه‌های نمایندگان مجلس

طبق ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌توان نامه‌ها و بیانیه‌هایی را که به امضای اکثریت مطلق نمایندگان مجلس رسیده باشد از تریبون مجلس قرائت کرد.

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. کارنامه بررسی عملکرد صحن علنی مجلس ششم ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۲/۳/۷، خبرگزاری فارس.

برای مثال در مجلس ششم طی سه سال اول فعالیت خود ۱۳۴ نامه و بیانیه به مناسبت‌های مختلف قرائت شده است که تأثیراتی در فضای فرهنگی، اجتماعی کشور داشته است. مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

اعتراض به توقیف مطبوعات و بازداشت‌های غیرقابل توجیه، جوسازی علیه مجلس، مراجعت مهاجرین افغانی به کشور خود، رسیدگی به وضع نابسامان استان سیستان و بلوچستان و ایلام، هفته دفاع مقدس، آغاز سال تحصیلی، جنایات صهیونیست‌ها و حمایت از فلسطینی‌ها، تشکر از مهاجرانی وزیر ارشاد، وضع استخدامی فرهنگیان، سالگرد بمباران شیمیایی حلبچه، رد صلاحیت بعضی از نمایندگان، درباره تشکیل کابینه جدید، اعتراض به صدور حکم براءت عاملان جریان کوی دانشگاه، همدردی با مردم امریکا در جریان ۱۱ سپتامبر، محکوم کردن حمله امریکا به افغانستان، تأمین اعتبارات سازمان تربیت بدنی، حمایت از آزادی لقمانیان نماینده همدان، درباره مبارزه با مفسد اقتصادی، راهپیمایی ۲۲ بهمن، توجه بیش‌تر به سازمان میراث فرهنگی کشور، پرداخت مطالبات فرهنگیان کشور، برخورد‌های غیراصولی با مراکز نظرسنجی و پژوهشی کشور، انتقاد به عملکرد شورای نگهبان، رسیدگی به وضع علمای اهل سنت، حمایت دولت از سازمان تبلیغات اسلامی، تأسیس استان‌های خراسان جنوبی و شمالی، پیگیری تحقیق و تفحص از صدا و سیما، حمایت از سیاست دولت در استفاده از تأسیسات هسته‌ای برای مقاصد صلح‌آمیز، تأمین اعتبار کمیته امداد برای ایجاد اشتغال و سایر بیانیه‌های اقتصادی مثل پیگیری امور سیل‌زدگان یا خشکسالی و

ملاحظه می‌شود که موارد یاد شده هر کدام می‌تواند تأثیری بسزا در فضای کشور یا دستگاه‌های اجرایی و سیاستگذاری‌ها داشته باشد و دستگاه‌های مختلف را به واکنش منفی یا مثبت وادارد.^۱

ه) اخطار قانون اساسی

طبق ماده (۱۰۸) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان مجلس می‌توانند اگر در حین مذاکرات مجلس موضوعی را برخلاف قانون اساسی مشاهده کردند اخطار دهند. در سه سال اول

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارنامه بررسی عملکرد صحن علنی مجلس ششم ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۲/۳/۷، خبرگزاری فارس.

مجلس ششم اظهارهایی از سوی نمایندگان داده شده است که ریاست مجلس بعضی را قبول یا رد نموده یا پاسخی نداده است. این اظهارها به شرح زیر هستند:^۱

جدول ۹. اظهارهای نمایندگان مجلس شورای اسلامی طی سه سال اول مجلس دوره ششم

تعداد اصولی که در اظهار بدانها استناد شده است	تعداد نمایندگان اظهاردهنده	تعداد اظهارها	اظهارهای وارد	اظهارهای ناوارد	اظهارهای نامشخص
۱۱۰- اصل	۱۲۳ نفر	۵۳۴ مورد	۶۱ مورد	۲۵۷ مورد	۲۱۶ مورد

۴. قوانین مصوب مجلس

پس از قانون اساسی، سیاست‌های کلانی که به تشخیص مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌رسد مانند سند چشم‌انداز بیست ساله یا سیاست‌های اقتصادی و ... یا سیاست‌های دفاعی-امنیتی که توسط شورای عالی امنیت ملی تصویب می‌شود و به تأیید مقام رهبری می‌رسد قرار دارد و در مرحله سوم قوانین عادی است.

الف) قانون

قانون مصوبات مجلس شورای اسلامی است که طبق مواد آیین‌نامه داخلی مجلس با حد نصاب خاصی به تصویب می‌رسد و پس از تأیید شورای نگهبان قانون نامیده می‌شود و ریاست جمهوری آن را برای اجرا به دستگاه‌های ذی‌ربط ابلاغ می‌کند. اگر مصوبه‌ای به تأیید شورای نگهبان نرسد به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شود تا آن را اصلاح، تکمیل، تصویب و تأیید کند. مصوبات مجلس به دو شکل طرح (از سوی نمایندگان) یا لایحه (از سوی دولت) به مجلس پیشنهاد می‌شود و پس از بررسی در کمیسیون‌های مجلس در صحن علنی مطرح و به تصویب می‌رسد. برای مقایسه قوانین ادوار مختلف مجلس آن‌ها را به شش گروه (فرهنگی و

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارنامه بررسی عملکرد صحن علنی مجلس ششم ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۲/۳/۷، خبرگزاری فارس.

علمی، نظامی و امنیتی، قضائی و حقوقی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی) تقسیم نموده‌ایم تا مقایسه امکان‌پذیر باشد. البته امکان تقسیم‌بندی ریزتر وجود دارد، اما همین شش موضوع ملاک و محور قرار گرفته است تا قابل تشخیص‌تر باشد.

پس از مطالعه تمامی قوانین مجلس (در مدت ۲۲ سال) آن‌ها را براساس ملاک‌های زیر تقسیم‌بندی کرده‌ایم:

۱. بعضی قوانین به‌طور مشخص به یک موضوع خاص اختصاص داشت که با همان عنوان آمده است.

۲. بعضی از قوانین عنوانی متفاوت با متن و نتیجه دارند که ملاک تقسیم‌بندی نتیجه بوده است.

۳. بعضی از قوانین همانند تفسیر قوانین عنوان مبهم دارند، ولی نتیجه مشخص است که به محتوا توجه شده است.

۴. بعضی از قوانین عناوینی دارند که به چند موضوع مرتبط می‌شوند مثل (موافقت‌نامه فرهنگی بین ایران و کشور دوم) که ماهیت فرهنگی دارد، اما وجه سیاسی میان دو کشور نیز بر آن مترتب است که ما به وجه غالب و نتیجه آن یعنی فرهنگی توجه کرده‌ایم.

۵. موضوع‌های آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها، سوادآموزی، معلمان و اساتید، محصلین و دانشجویان، کتب درسی، کتابخانه، موافقت‌نامه‌های فرهنگی و علمی، آزمون، نشریات، صدا و سیما، رسانه‌ها، امور هنری، حج و زیارت، اوقاف و جهانگردی و ... در گروه فرهنگی قرار گرفته‌اند.

۶. امور نظامی، امنیتی، اطلاعاتی، حفاظتی، سلاح، نظام وظیفه و ... در گروه نظامی و امنیت جای گرفت.

۷. امور مربوط به قوه قضائیه، دادگستری، قضات، زندان‌ها، وکالت، مالکیت، ثبت اسناد و املاک، مهریه، قیمومیت، تخلقات و جرائم، مجازات اسلامی، استرداد مجرمین، ماجر و مستأجر، دیوان عدالت اداری و موافقت‌نامه‌های استرداد مجرمین در گروه قضائی و حقوقی قرار گرفته است.

۸. امور سیاسی از قبیل روادید، وزارت خارجه، مسافرت‌ها، انتخابات، گذرنامه، مرزها، شوراها، تقسیمات کشوری، مجلس شورای اسلامی و قوانین مربوط به آن، الحاق ایران به کنوانسیون‌ها که جنبه سیاسی دارد در گروه سیاسی تنظیم شده‌اند.

۹. موضوع‌های بهداشت، محیط زیست، خون، لایه ازن، بهزیستی، امداد، رونگردان، امور استخدامی و بازنشستگی و حقوق و مزایا، ایثارگران، دارو و بیمارستان، زنان، کودکان، جوانان و تمامی امور مربوط به سازمان‌ها و اساسنامه‌ها و شرح وظایف دستگاه‌ها، تعطیلی‌ها،

راهنمایی و رانندگی، صندوق بازنشستگی و... در گروه اجتماعی قرار داده شد.

۱۰. تمامی قوانین مربوط به موافقتنامه‌های (اقتصادی، بازرگانی، حمل‌ونقل، گمرکی، کشتیرانی، مخابراتی، کشاورزی، بانکی، بیمه، هواپیمایی و...) و نیز امور مربوط به نفت، گاز، انرژی، صنایع، معادن، کار، مسکن، شهرسازی، راه‌آهن، واردات و صادرات، آب و فاضلاب، بودجه، چک، شهرک‌سازی، استاندارد، برنامه‌های پنج‌ساله و... در گروه اقتصادی دسته‌بندی شد.

حجم مصوبات مجلس در ۲۲ سال بالغ به ۸ جلد کتاب قطور و حدود ۷۰۰۰ صفحه می‌شود. توزیع قوانین مذکور را در جدول مربوطه ملاحظه خواهید کرد.

جدول ۱۰. قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به تفکیک موضوع طی ۲۲ سال

دوره مجلس نوع قوانین	تعداد						میانگین هر طبقه	درصد هر طبقه نسبت به کل
	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم		
علمی-فرهنگی	۹	۱۷	۱۸	۲۸	۲۴	۱۴	۱۸/۳	۵/۹٪
نظامی-امنیتی	۴	۸	۴	۱۰	۱۳	۸	۷/۸	۲/۵٪
قضائی-حقوقی	۳۹	۳۵	۲۱	۳۴	۳۷	۱۵	۳۰/۱	۹/۷٪
سیاسی	۲۹	۲۸	۳۵	۲۹	۲۴	۱۲	۲۶/۱	۸/۴٪
اجتماعی	۱۳۴	۱۲۱	۷۹	۱۰۵	۱۱۳	۴۹	۱۰۰/۱	۳۲/۳٪
اقتصادی	۱۵۵	۱۰۷	۹۰	۱۳۶	۱۵۱	۱۲۱	۱۲۶/۶	۴۰/۹٪
جمع	۳۷۰	۳۱۶	۲۴۷	۳۴۲	۳۶۲	۲۱۹	۳۰۹/۳	۱۰۰٪

لازم به یادآوری است که مصوبات مجلس، کمی بیش از این تعداد بوده است که به تأیید شورای نگهبان نرسیده یا از سوی دولت و نمایندگان مسترد شده یا مسکوت مانده است. با مطالعه قوانین و تقسیم آن‌ها به شش گروه یاد شده درمی‌یابیم که قوانین اقتصادی که بیش‌تر موافقت‌نامه اقتصادی با سایر کشورها و برنامه و بودجه یا امور مربوط به گمرک می‌باشد بیش‌ترین حجم را با ۷۶۰ مصوبه یعنی ۴۰٪ مصوبات در شش دوره به خود اختصاص داده است و پس از آن مصوبات اجتماعی که بیش‌تر در مورد شرح وظایف دستگاه‌ها و تغییرات آن یا امور استخدامی یا بهداشتی بوده است با ۶۰۱ مورد یا ۳۲/۳٪ و سپس قوانین قضائی با ۱۸۱ مورد ۹/۷٪ و سیاسی با ۱۵۷ مورد ۸/۴٪ و فرهنگی با ۱۱۰ مورد ۵/۹٪ و در نهایت نظامی-امنیتی با ۴۷ مورد ۲/۵٪. در ضمن در جدول فوق قوانین ۲ سال از ۴ سال مجلس ششم محاسبه شده و قوانین مجلس هفتم محاسبه نشده است.

همچنین سؤال از وزرا، رأی اعتماد به وزرا، تحقیق و تفحص، تفریغ بودجه، نظارت بر دستگاه‌ها و... چون قانون محسوب نمی‌شوند در این آمار محاسبه نشده‌اند.^۱

ب) برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

لازم به یادآوری است که یکی از قوانین مادری که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که ملاک و محور برنامه‌ریزی و بودجه سالیانه کشور و سایر قوانینی است که باید در راستای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه باشند. تعدادی از مواد برنامه‌های پنج‌ساله به امور فرهنگی-اجتماعی اختصاص دارد. برای مثال برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران شامل ۱۶۱ ماده اصلی و ده‌ها ماده فرعی است که فصل چهارم آن در ۱۵ ماده به توسعه مبتنی بر دانایی و فناوری‌های مختلف اطلاعات، زیستی، هوافضا، هسته‌ای و ... امور پژوهشی، توسعه آموزش عالی، امور آموزش و پرورش پرداخته است و فصل هفتم آن در ۱۰ ماده به ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی و امور بهداشت و درمان و فصل هشتم آن در ۸ ماده به ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی و پوشش افراد زیر خط فقر، آسیب‌های اجتماعی، امور زنان و امور شهروندی پرداخته است و فصل نهم در ۱۴ ماده به توسعه فرهنگی و هنری، امور مذهبی، امور کتاب، امور گردشگری، امور ورزشی و ... پرداخته است. البته در بعضی از فصول دیگر نیز امور فرهنگی-اجتماعی به چشم می‌خورد.

در جداول برنامه‌های پنج‌ساله شاخص‌هایی تدوین شده است که باید در یک برنامه پنج‌ساله باید به تدریج این شاخص‌ها رشد و بهبود یابند و به نرخ معین شده برسند.^۲

ج) قوانین آزمایشی طبق اصل ۸۵

طبق اصل ۸۵ قانون اساسی و موارد (۱۶۸) تا (۱۷۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مجلس می‌تواند اختیار قانون‌گذاری خود را در مواقع ضروری به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند تا در مدتی که مجلس تعیین می‌کند آن قوانین آزمایشی اجرا شوند مانند قانون تجمیع عوارض یا قوانین مربوط به مجازات‌های اسلامی که ابتدا به‌صورت

۱. مجموعه قوانین مجلس شورای اسلامی (۶ دوره).

۲. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

آزمایشی تصویب و اجرا شد و پس از بررسی مجدد در مجلس دائمی شدند. این قوانین نیز می‌توانند آثاری فرهنگی و اجتماعی در جامعه بر جای گذارند که باید ارزیابی شوند.^۱

د) تفسیر قوانین

طبق اصل ۷۳ قانون اساسی و مواد (۱۷۴) تا (۱۷۷) و سایر مواد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی شرح و تفسیر قوانین عادی بر عهده مجلس شورای اسلامی است که به‌صورت لایحه از سوی دولت یا طرح از جانب نمایندگان ارائه می‌شود. زیرا گاهی سبب دو برداشت از یک قانون یا ماده یا کلمه می‌شوند در این‌گونه موارد مجلس منظور اصلی خود را به‌صورت تفسیر از قوانین اعلام می‌کند.

برای مثال مجلس ششم در سه سال اول فعالیت خود هر سال هفت قانون را تفسیر کرده است.

ه) نمونه‌هایی از قوانین مصوب مجلس

در این قسمت نیز به بعضی از قوانین مهم و مؤثر فرهنگی-اجتماعی مجلس که بالطبع دارای تأثیراتی در جامعه بوده است اشاره می‌شود.

۱. مجلس اول

برای مثال در مجلس اول قوانین اداره صدا و سیما، فعالیت احزاب و تشکل‌ها، تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، حدود و قصاص، اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، معافیت یک نفر از خانواده شهدا از نظام وظیفه به تصویب رسید.^۲

۲. مجلس ششم

به بعضی از قوانین فرهنگی و اجتماعی که در مجلس ششم نیز تصویب شد در ذیل اشاره می‌شود: قانون حمایت از حقوق پدیدآورندگان نرم‌افزار رایانه‌ای، فعالیت مؤسسات انتشاراتی از پرداخت مالیات، حمایت از کودکان و نوجوانان، اصلاح موادی از قانون صدور چک (که سبب آزاد شدن تعداد زیادی از زندانیان چک می‌شود)، حفظ حریم دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. مجموعه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، دوره اول.

و حوزه‌های علمیه و بیوت مراجع تقلید، تشکیل بنیاد فرهنگی و هنری رودکی، معافیت قهرمانان ورزشی ملی از سربازی، تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و آثار مترتب بر آن، جرائم سیاسی، الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با تروریسم، ایجاد سازمان نظام پرستاری، الحاق ایران به کنوانسیون مالکیت معنوی، تخصیص مقداری از درآمد پخش مسابقات ورزشی به فدراسیون‌های ورزشی، سرباز روحانی اهل سنت، تشکیل هیئت منصفه، عضویت مجلس در اتحادیه پارلمانی کشورهای عضو سازمان کنفرانس اسلامی، منع شکنجه، مشارکت ایران در بازسازی افغانستان، اهداف و وظایف و تشکیلات وزارت علوم، ضوابط به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره، وظایف و اختیارات وزارت مخابرات تجارت الکترونیک برنامه توسعه چهارم، منع شکنجه، تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور، نظام صنفی، شورای عالی خانواده، مبارزه با قاچاق انسان و...^۱

۵. وظایف نظارتی نمایندگان مجلس

نمایندگان مجلس علاوه بر وظیفه تصویب قوانین، وظایف نظارتی نیز دارند که در ترسیم و تعیین فضای فرهنگی اجتماعی کشور مؤثر است که به شرح ذیل تقدیم می‌شود.

الف) رأی اعتماد نمایندگان مجلس به هیئت وزیران یا وزرا

نمایندگان مجلس طبق اصول ۸۷، ۸۹، ۱۳۳، ۱۳۵، ۱۳۶ و ... قانون اساسی و مواد (۱۸۸) تا (۱۹۱) و سایر مواد آیین‌نامه داخلی مجلس به هیئت وزیران یا وزرای رأی اعتماد می‌دهند. بدیهی است سخنانی که نمایندگان مجلس در حین معرفی وزرا و درباره موافقت یا مخالفت با آنان بیان می‌کنند یا مطالبی که وزرا و رئیس دولت در دفاع از وزرا بیان می‌کنند موجب گسترش اطلاعات و آگاهی‌های مردم و ایجاد فضاهای جدید فرهنگی-اجتماعی است اگر به جدول رأی اعتمادهای نمایندگان به وزرا توجه شود حجم این تأثیر و فضا سازی به‌دست می‌آید.

۱. مجموعه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، دوره ششم.

جدول ۱۱. رأی اعتماد نمایندگان مجلس شورای اسلامی به وزرا طی شش دوره

نام رئیس دولت	مجلسی رجایی	محمدجواد باهنر	مه‌لوی کتی	محمدرضا	میر حسین موسوی			اکبر هاشمی رفسنجانی		سید محمد خاتمی		جمع
					اول	دوم	سوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	
وزرائی که رأی اعتماد گرفتند	۱۸	۲۱	۲۲	۱۰	۴۸	۲۳	۲۲	۲۵	۲۲	۲۳	۲۳۴	
وزرائی که رأی اعتماد نگرفتند	—	۱	—	۱	۴	۴	—	۱	—	—	۱۰	

ب) تذکر نمایندگان مجلس به مسئولین اجرایی

طبق ماده (۱۹۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان می‌توانند درباره موضوعات مدنظر خود به رئیس جمهور یا وزرا تذکر کتبی دهند که رئیس مجلس موظف است عین آن را ابلاغ و در جلسه علنی بعدی مجلس آن را اعلام کند.

برای نمونه تعداد تذکراتی که نمایندگان در سه سال اول مجلس ششم به مسئولین اجرایی داده‌اند ۲۸۴۱ مورد به شرح ذیل است، در ضمن تعداد تذکرات براساس نفر تذکر است یعنی اگر یک تذکر را ۱۰ نفر امضا کرده باشند ۱۰ نفر تذکر محسوب شده است.^۱

جدول ۱۲. میزان تذکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مسئولین اجرایی طی

سه سال اول مجلس دوره ششم

ردیف	نام فرد تذکر داده شده	تعداد تذکر	درصد تذکر
۱	وزیر کشور	۴۰۲	۱۳/۱۰
۲	رئیس جمهور	۳۹۹	۱۳
۳	وزیر راه و ترابری	۳۰۸	۱۰/۰۴
۴	وزیر نیرو	۲۹۲	۹/۵۱
۵	وزیر جهاد کشاورزی	۲۸۹	۹/۴۲

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارنامه بررسی عملکرد صحن علنی مجلس ششم ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۲/۳/۷، خبرگزاری فارس.

جدول ۱۲. میزان تذکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مسئولین اجرایی طی سه سال اول مجلس دوره ششم

ردیف	نام فرد تذکر داده شده	تعداد تذکر	درصد تذکر
۶	وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۲۴۵	۷/۹۸
۷	وزیر بازرگانی	۱۴۸	۴/۸۲
۸	وزیر نفت	۱۳۸	۴/۵۱
۹	وزیر امور اقتصاد و دارایی	۱۱۸	۳/۸۴
۱۰	وزیر صنایع و معادن	۱۰۱	۳/۲۹
۱۱	وزیر آموزش و پرورش	۹۹	۳/۲۳
۱۲	وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی	۷۸	۲/۵۴
۱۳	وزیر مسکن و شهرسازی	۷۵	۲/۴۴
۱۴	وزیر پست، تلگراف و تلفن	۷۴	۲/۴۱
۱۵	وزیر علوم، تحقیقات و فناوری	۷۱	۲/۳۱
۱۶	وزیر کار و امور اجتماعی	۴۰	۱/۳۰
۱۷	وزیر دادگستری	۳۹	۱/۲۷
۱۸	وزیر کشاورزی	۳۳	۱/۰۸
۱۹	وزیر اطلاعات	۳۲	۱/۰۴
۲۰	وزیر امور خارجه	۳۰	۰/۹۸
۲۱	وزیر جهاد سازندگی	۱۸	۰/۵۹
۲۲	وزیر تعاون	۱۵	۰/۴۹
۲۳	وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۱۲	۰/۳۹
۲۴	وزیر صنایع	۸	۰/۲۶
۲۵	مستولان قضائی	۱	۰/۳
۲۶	رئیس بنیاد شهید انقلاب اسلامی	۱	۰/۳
۲۷	رئیس شورای عالی امنیت ملی	۱	۰/۳
۲۸	وزیر معادن و فلزات	۱	۰/۳
جمع		۲۸۴۱ مورد	۱۰۰

ج) سؤال نمایندگان مجلس از وزرا

طبق اصل ۸۸ قانون اساسی و مواد (۱۹۳) تا (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان می‌توانند راجع به مسائل داخلی و خارجی از وزیر مسئول درباره وظایف او سؤال کنند. وزیر موظف است حداکثر ظرف یک هفته با حضور نماینده سؤال‌کننده در کمیسیون مربوطه حاضر و پاسخ لازم را بدهد، اگر نماینده قانع نشد سؤال در جلسه علنی مطرح شده و وزیر

موظف است در مدت ۱۰ روز پاسخ لازم را بدهد، البته با عذر موجه جواب می‌تواند تا یک ماه به تأخیر بیفتد و در صورتی که نماینده قانع نشود موضوع به کمیسیون ارجاع می‌شود و در آن جا مجدداً بررسی می‌شود و نتیجه به مجلس گزارش می‌شود. برای مثال در سه سال اول مجلس ششم تعداد ۴۳۶ سؤال توسط ۱۳۵ نماینده از وزرا شده است که ۳۵ مورد قانع شده‌اند و ۱۲۴ مورد قانع نشده‌اند و ۸۵ مورد مسترد شده و ۱۹۲ مورد بلا تکلیف مانده است (به شرح جدول ذیل) در ضمن ۲۳ سؤال یعنی ۵٪ مربوط به امور فرهنگی و از وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و ۳۶ سؤال از وزارت آموزش و پرورش یعنی ۸٪ و ۱۸ سؤال یعنی ۴٪ از وزیر علوم بوده است که کلاً ۱۷٪ می‌شود.^۱

جدول ۱۳. تعداد سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی از مسئولین اجرایی طی سه سال اول دوره ششم

ردیف	نام وزارتخانه	تعداد کل سؤال	نتیجه		
			قانع شد	قانع نشد	بلا تکلیف
۱	کشور	۶۴	۹	۲۲	۱۴
۲	مسکن و شهرسازی	۳۷	۳	۱۱	۹
۳	آموزش و پرورش	۳۶	۱	۸	۱۰
۴	راه و ترابری	۳۵	۱	۱۰	۲۲
۵	جهاد کشاورزی	۳۰	۲	۸	۱۲
۶	نفت	۲۸	۰	۸	۱۲
۷	نیرو	۲۸	۲	۱۰	۳
۸	صنایع و معادن	۲۸	۳	۸	۵
۹	بهداشت درمان و آموزش پزشکی	۲۸	۲	۱۲	۶
۱۰	امور خارجه	۲۴	۲	۵	۱۵
۱۱	فرهنگ و ارشاد اسلامی	۲۳	۷	۹	۰
۱۲	اطلاعات	۱۸	۰	۰	۵
۱۳	علوم، تحقیقات و فناوری	۱۸	۲	۶	۴
۱۴	اقتصاد و دارایی	۱۴	۱	۱	۴
۱۵	دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۸	۰	۲	۰

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارنامه بررسی عملکرد صحن علنی مجلس ششم ۱۳۷۹/۳/۷ تا ۱۳۸۲/۳/۷، خبرگزاری فارس.

جدول ۱۳. تعداد سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی از مسئولین اجرایی طی سه سال اول دوره ششم

ردیف	نام وزارت‌خانه	تعداد کل سؤال	نتیجه		
			قانع شد	قانع نشد	مسترد شد
۱۶	پست، تلگراف و تلفن	۶	۰	۴	۱
۱۷	دادگستری	۴	۰	۰	۰
۱۸	بازرگانی	۴	۰	۰	۰
۱۹	تعاون	۲	۰	۰	۰
۲۰	کار و امور اجتماعی	۱	۰	۰	۰
	جمع	۴۳۶	۳۵	۱۲۴	۸۵
					۱۹۲

د) استيضاح وزرا توسط نمایندگان مجلس

طبق اصل ۸۹ قانون اساسی و مواد (۲۲۷) تا (۲۳۵) و بعضی مواد دیگر آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان مجلس می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیئت وزیران یا هر یک از وزرا را استيضاح کنند. استيضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که به امضای حداقل ده نفر از نمایندگان مجلس رسیده باشد. هیئت وزیران یا وزرای مذکور باید ظرف مدت ده روز پس از اعلام آن در مجلس، حاضر شده و به پاسخگویی و توضیح بپردازند و از مجلس تقاضای رأی اعتماد کنند. در صورت عدم حضور استيضاح‌شوندگان، نمایندگان متقاضی توضیحات لازم خود را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی اعتماد خواهد شد.

اگر مجلس رأی اعتماد نداد استيضاح‌شوندگان عزل می‌شوند و نمی‌توانند در جلسه هیئت وزیرانی که بلافاصله پس از آن تشکیل می‌شود عضویت یابند.

جدول استيضاح وزرا در مدت شش دوره مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل تقدیم می‌شود از استيضاح‌های فرهنگی-اجتماعی می‌توان به استيضاح سیدعطاءالله مهاجرانی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی در مجلس پنجم اشاره کرد که تبعاتی در جامعه داشت.^۱

جدول استيضاح وزرائی که در مدت شش دوره مجلس شورای اسلامی مطرح شده است.^۲

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی به تاریخ و شماره‌های مذکور در جدول.

جدول ۱۴. استیضاح وزرا توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی طی شش دوره

[illegible]

ه) رأی به عدم کفایت رئیس جمهور توسط نمایندگان مجلس

از دیگر وظایف نمایندگان مجلس طبق اصول ۸۸، ۸۹، ۱۱۰، ۱۲۲، ۱۳۴ و... قانون اساسی نظارت بر کار رئیس جمهور و سؤال از وی یا استیضاح اوست که طبق مواد (۲۳۶) تا (۲۴۰) و بعضی مواد دیگر آیین‌نامه داخلی مجلس انجام می‌شود.

در مجلس اول و در تاریخ ۱۳۶۰/۳/۲۴ عدم کفایت رئیس جمهور - بنی صدر - توسط ۱۲۰ نماینده مجلس مطرح و در ۱۳۶۰/۳/۳۱ با رأی موافق و ۱ رأی مخالف به تصویب رسید. بدیهی است تأثیری که این اقدام مجلس در فضای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی کشور بر جای گذارد بسیار مهم بوده است و اگر این اقدام انجام نمی‌شد نظام و انقلاب مسیر دیگری را می‌پیمود.^۱

و) تحقیق و تفحص از دستگاه‌ها توسط نمایندگان مجلس

از دیگر وظایف مجلس طبق اصل ۷۶ قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور است که براساس مواد (۱۹۸) تا (۲۰۱) آیین‌نامه داخلی مجلس در صورتی که تحقیق و تفحص از دستگاهی به تصویب مجلس برسد، هیئتی مرکب از نمایندگان منتخب اقدامات لازم را صورت داده و به مجلس گزارش می‌کنند. تاکنون تحقیق و تفحص‌های زیادی در مجلس انجام شده است برای نمونه در دو سال اول مجلس ششم سیزده تحقیق و تفحص مطرح شده است. از تحقیق و تفحص‌های مهم مجلس می‌توان به تحقیق و تفحص از صدا و سیما، بنیاد مستضعفان، شهرداری، سازمان چای و... اشاره کرد.^۲

بدیهی است تحقیق و تفحص از دستگاه‌های مختلف نیز در فضای اداری کشور و منضبط شدن مدیران و نیز فضای عمومی کشور تأثیر فراوانی دارد.

ز) حضور نمایندگان مجلس در مجامع و شوراهای مختلف

طبق برخی از اصول قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس و سایر قوانین نمایندگان مجلس در برخی مجامع و شوراهای مختلف شرکت دارند که به شرح ذیل تبیین می‌شود:

۱. قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، آشنایی با مجلس شورای اسلامی، کارنامه سال ۱۳۶۰.

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۱. رئیس مجلس

رئیس مجلس طبق بعضی از اصول قانون اساسی در شوراهای ذیل شرکت دارد:

۱-۱. طبق اصل ۱۳۱ قانون اساسی در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور یا عدم انتخاب رئیس جمهور جدید، عضو شورای ریاست جمهوری است که باید ظرف ۵۰ روز رئیس جمهور جدید انتخاب شود.

۲-۱. طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی رئیس مجلس عضو شورای عالی امنیت ملی است که با هدف تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی تشکیل می‌شود و به تدوین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور می‌پردازد.

۳-۱. طبق اصل ۱۷۷ قانون اساسی رئیس مجلس به همراه ده نفر از نمایندگان مجلس عضو شورای بازنگری قانون اساسی هستند که وظیفه اصلاح و تکمیل قانون اساسی را برعهده دارند.

۴-۱. همچنین ریاست مجلس عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام است که طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی تشکیل می‌شود و موضوعاتی نظیر سند چشم‌انداز بیست ساله یا سایر مصالح نظام را تصویب می‌کند.

همچنین وی در سایر جلسات مانند جلسات سران قوا یا جلسات شورای انقلاب فرهنگی یا جلساتی که طبق قوانین عادی مشخص شده است شرکت می‌کند.^۱

بدیهی است نقش ریاست مجلس در این مجامع مهم و نقشی که وی در مهندسی امور فرهنگی و اجتماعی کشور دارد قابل توجه است.

۲. سایر نمایندگان مجلس

طبق اصل ۱۷۵ قانون اساسی دو نماینده مجلس در شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما حضور دارند و طبق قوانین مختلف مصوب مجلس (۴۹ قانون) نمایندگانی از مجلس در شوراها و مجامع مختلف از قبیل هیئت نظارت بر انتخابات شوراها، هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس، هیئت نظارت بر مطبوعات، شورای عالی اشتغال، کمیسیون نظارت بر فعالیت گروه‌ها و احزاب، شورای عالی اداری، شورای عالی نظام پزشکی، هیئت امنای کتابخانه مجلس، شورای فرهنگی اجتماعی زنان، هیئت عالی گزینش، هیئت نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت، شورای عالی آموزش و پرورش، هیئت امنای کتابخانه‌های عمومی

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون نحوه اداره مجمع تشخیص مصلحت نظام.

کشور، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و... شرکت کرده و طبق ادوار مشخصی گزارشی از آن مجامع و شوراها به مجلس ارائه می‌دهند. بدیهی است تأثیر نمایندگان در این شوراها مثل شورای نظارت بر صدا و سیما یا هیئت نظارت بر مطبوعات و... در زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی می‌تواند قابل توجه و کارساز باشد.^۱

ح) کمیسیون اصل ۹۰ مجلس

طبق اصل ۹۰ قانون اساسی هر کس شکایتی از کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد آن را به‌صورت کتبی به کمیسیونی در مجلس که کمیسیون اصل ۹۰ نامیده می‌شود ارسال می‌دارد، مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و در مدت مناسب نتیجه را طبق ماده (۱۱۶) آیین‌نامه داخلی مجلس اعلام کند. این کمیسیون طبق قوانین خاصی که در آیین‌نامه داخلی مجلس نیز بدان اشاره شده است تشکیل می‌شود و به شکایات مردم رسیدگی می‌کند. برای نمونه جدول اقدامات این کمیسیون با تشکیل ۴ کمیته (فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و قضائی) و نیز حقوق بشر مرکب از ۱۶ نماینده و با ۱۲ نفر پرسنل اداری طی چهار سال مجلس ششم به شرح ذیل است:

جدول ۱۵. شکایات وارده به کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی دوره ششم به تفکیک موضوع

تعداد شکایات وارده به سال	کمیته فرهنگی رفاهی و اجتماعی	کمیته اقتصادی فنی و عمرانی	کمیته سیاسی نظامی و مقننه	کمیته قضائی	جمع شکایات
سال اول	۱۸۴۵	۲۵۳۱	۱۸۷۹	۳۹۹۹	۱۰۲۵۴
سال دوم	۲۰۹۰	۲۴۹۵	۱۸۱۶	۳۶۰۷	۱۰۰۰۸
سال سوم	۲۰۰۳	۲۲۰۷	۱۷۳۲	۳۰۷۵	۹۰۱۷
سال چهارم	۱۴۲۲	۱۹۵۳	۱۳۰۲	۲۳۵۸	۷۰۳۵

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بررسی اجمالی ناظران مجلس در مجامع و شوراها (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).

از مهم‌ترین اقدامات فرهنگی-اجتماعی این کمیسیون رسیدگی به شکایات زندانیان سیاسی و مطبوعاتی، خانقاه‌ها، عملکرد گزینش، دانشجویان، اهل سنت، موقوفات آستان قدس رضوی، حسابرسی دستگاه‌های زیر نظر مقام رهبری، زندان‌های کشور، ستاد انتخابات کشور، حادثه خرم‌آباد و ... بوده است. بدیهی است میزان رسیدگی این کمیسیون به شکایات مردم بازتاب خاص خود را میان شکایت‌کنندگان و دستگاه‌های سؤال شده دارد علاوه بر این‌که پخش اخبار آن سبب امیدواری مردم به پیگیری امورشان می‌شود.^۱

ط) هیئت بررسی تطبیق مصوبات مجلس

طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و قانون خاص مصوب مجلس، هیئتی مرکب از حقوق‌دانان و افراد متخصص زیر نظر رئیس مجلس شورای اسلامی تمامی مصوبات هیئت دولت را با قوانین و مقررات کشور تطبیق داده و در صورت مغایرت با ذکر دلیل برای اصلاح به دولت ارجاع می‌دهند.^۲

این هیئت نقش شورای نگهبان را نسبت به مصوبات هیئت وزیران دارد و سبب عدم تناقض مقررات کشور با قوانین می‌شود، اهمیت این هیئت در نحوه عملکرد دستگاه‌ها و اجرا، بروز و ظهور می‌یابد. بدیهی است آثار فرهنگی-اجتماعی آن غیرمستقیم است که باید بررسی و محاسبه شود. برای مثال در سه ماهه اول سال ۱۳۸۴، ۳۶۷ فقره مصوبات هیئت وزیران به این هیئت ارسال شده است. در این مدت در ۶۷ جلسه ۱۵۵ فقره مصوبات بررسی و ۶۵ رأی منجر به مغایرت ابتدایی شده است.

۶. انعکاس اقدامات مجلس در جامعه

اقدامات و عملکرد مجلس از چند طریق به شرح ذیل در جامعه منعکس می‌شود:

الف) رادیو (صدا)

طبق اصل ۶۹ قانون اساسی و ماده (۱۰۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، مذاکرات مجلس باید

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای

اسلامی، دوره ششم، سال اول، دوم، سوم.

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

علنی و گزارش کامل آن از طریق رادیو برای اطلاع عموم پخش شود. مگر در شرایط اضطراری که جلسات غیرعلنی تشکیل شود که باید با حضور شورای نگهبان باشد و مصوبات آن با آرای ۳/۴ نمایندگان به تصویب برسد و پس از رفع شرایط اضطرار گزارش آن منعکس شود، اما تمامی جلسات علنی مجلس به‌صورت مستقیم از رادیو پخش می‌شود.^۱

ب) روزنامه رسمی کشور

طبق اصل ۶۹ قانون اساسی، روزنامه رسمی کشور موظف است گزارش کامل جلسات علنی را برای اطلاع عموم منتشر کند.

همچنین طبق ماده (۱۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، مذاکرات هر جلسه ضبط و ثبت و حداکثر تا ۴۸ ساعت بعد میان نمایندگان توزیع می‌شود. این مذاکرات سندهای مکتوب و ماندگار است که امروزه با استناد به این مذاکرات می‌توان به تاریخ مجلس ایران و مذاکرات انجام شده دست یافت؛ محاکم و دادگاه‌ها نیز در صورت لزوم به این سند مکتوب استناد می‌کنند.^۲

ج) سیما (تلویزیون)

سیمای جمهوری اسلامی نیز در برنامه‌های مختلفی مانند اخبار و گزارش‌های خبری و ... به پخش قسمت‌هایی از مذاکرات مجلس یا مصاحبه با نمایندگان به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم می‌پردازد که در وضع فرهنگی-اجتماعی کشور و رشد آگاهی‌های عمومی مؤثر است، به‌ویژه آن‌که حدود ۸۰٪ مردم اطلاعات خود را از صدا و سیما اخذ می‌کنند.

د) مطبوعات

مطبوعات از دیگر ارگان‌هایی است که به انعکاس مذاکرات و گزارش‌های مجلس می‌پردازد. معمولاً خلاصه‌ای از نطق‌های پیش از دستور و سخنان رئیس و مصوبات درج می‌شود و تأثیری در مردم اهل مطالعه مطبوعات خواهد داشت. روزنامه‌های رسمی کشور مشروح مذاکرات مجلس را عیناً منعکس می‌کنند.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. همان.

هـ) نشریه الکترونیکی مجلس (خانه ملت)

مجلس با تأسیس و راه اندازی یک پایگاه اطلاع رسانی (سایت) به نام خانه ملت به انعکاس مطالبی از مجلس می پردازد که برای کاربران الکترونیکی قابل استفاده می باشد.

و) کتاب

مصوبات مجلس، به صورت مجموعه قوانینی چاپ و منتشر می شود و دادگستری مجموعه ای را با عنوان «مجموعه قوانین و مقررات» به صورت سالیانه این مصوبات را چاپ و منتشر می کند. گاهی بعضی از قوانین خاص مانند قانون مجازات اسلامی، قانون مالیات ها و... را بنگاه ها و مؤسسات انتشاراتی چاپ و منتشر می کنند.

۷. تأثیرات عملی مجلس

بدیهی است اقدامات مجلس به عنوان یک قوه، تأثیرات شگرف و عمیقی در جامعه ایجاد می نماید که می توان آن را در دو بعد داخلی و خارجی بررسی کرد:

الف) تأثیرات داخلی

تأثیرات مجلس بر اوضاع داخلی کشور انکارناپذیر است برای مثال وقتی در مجلس ششم تعدادی از نمایندگان تحصن کردند چه بازتابی داشت؟ یا در مجلس هفتم وقتی دریافت وجه بابت ثبت نام دانش آموزان ممنوع شد یا طرح تثبیت قیمت ها ارائه شد یا با افزایش قیمت بنزین مخالفت شد چه بازتاب های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی در جامعه داشت، مثلاً تورم کاهش یافت، مردم به سیستم امیدوار شدند زیرا سیستم می تواند اقدامات مفید داشته باشد همچنین دولت مجبور شد پول های دریافتی از مردم بابت افزایش آب و برق و ثبت نام مدرسه و... را بازپس دهد یا وقتی مجلس از دولت خواست لایحه نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت را تهیه و ارائه کند تا حقوق های کارکنان در دستگاه ها متعادل شود بدیهی است که این تصمیم سبب گسترش عدالت اجتماعی شده و آثار مثبتی در جامعه خواهد داشت. همچنین مصوبه مجلس درباره حمایت از تولید دانش هسته ای و ادامه غنی سازی موجب غرور ملی و حمایت مردم شد. بررسی مصوبات مجلس و رفتار نمایندگان و آثار مستقیم و غیرمستقیم آن در جامعه به تحقیقی ژرف نگر، گسترده و ملی نیازمند است تا آن را سنجیده و ارزیابی کند.

ب) تأثیرات خارجی

مجلس در روابط با سایر کشورها نیز می‌تواند تأثیراتی بر جای گذارد، برای نمونه مصوبات مجلس درباره گروگان‌های آمریکایی یا ادامه غنی‌سازی هسته‌ای یا حمایت از رزمندگان در زمان دفاع مقدس را می‌توان نام برد. در مجلس ششم از خرداد ۱۳۷۹ تا مهر ۱۳۸۲ از ۷۵۵ طرح و لایحه واصله به مجلس، ۱۵۵ مورد موافقت‌نامه بین‌المللی دو جانبه و ۲۲ مورد الحاق ایران به کنوانسیون‌ها و پروتکل‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی تصویب شد. همچنین ۶۶ گروه دوستی پارلمانی با کشورهای مختلف تشکیل شده است و ۱۲ گروه دوستی پارلمانی خارجی به کشورمان سفر کرده و میهمان مجلس بوده‌اند و بالعکس ۱۶ گروه نیز از مجلس به کشورهای مختلف اعزام شده‌اند. نمایندگان مجلس جمعاً ۱۲۶ سفر رسمی خارجی داشته‌اند که ۹۱ مورد آن در قالب سفرهای گروهی و ۳۵ مورد آن سفر انفرادی بوده است. این مصوبات و روابط به گسترش روابط و تأمین امنیت ملی کشور و تأمین منافع ایران کمک شایانی کرده است.^۱

۸. نتیجه‌گیری (نقاط قوت و ضعف و تهدیدها و فرصت‌ها و پیشنهادها)

از آنچه تاکنون گفته شد چنین نتیجه می‌شود که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از قوای کشور تأثیری بسزا، شگرف و گسترده و حتی بیش از دو قوه دیگر (قضائیه و اجراییه) در فضا سازی و مهندسی فرهنگی-اجتماعی کشور دارد، اما مجلس و نمایندگان در حدود ۵٪ به این امر (در نطق‌ها، مصوبات و ...) پرداخته‌اند و از این پتانسیل بالا استفاده درست نکرده‌اند. می‌توان این مشکل را در نکات ذیل خلاصه کرد:

الف) فقدان برنامه

متأسفانه مجلس برنامه بلندمدتی مانند سند چشم‌انداز ندارد و با این که برنامه پنج‌ساله توسعه کشور را تصویب می‌کند، ولی خود چنین برنامه‌ای ندارد حتی فاقد برنامه یک‌ساله است با این که برنامه و بودجه سالیانه کشور را تصویب می‌کند، در حالی که مرکز پژوهش‌های مجلس می‌تواند براساس سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های پنج‌ساله برنامه مخصوصی را برای

۱. ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی در دوره ششم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مجلس تدوین کرده و به تصویب نمایندگان برساند تا مجلس بداند در هر دوره چه مسیری را باید طی کند و در پایان هر دوره بتواند براساس شاخص‌های تعیین شده میزان پیشرفت خود را اندازه‌گیری کند. برنامه تعیین می‌کند مجلس به چه طرح‌ها و لوایحی بپردازد تا در پایان چهار سال به هدف مشخص خود رسیده باشد. برای مثال در امور فرهنگی چه تشکیلاتی ادغام یا ایجاد یا گسترش یابد. تصویب و شرح وظایف این امور با مجلس است، مانند برنامه‌های وزارت علوم تحقیقات و فناوری، وزارت آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت رفاه و... سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان صدا و سیما، نهضت سوادآموزی، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، سازمان تربیت بدنی، سازمان جوانان، سازمان حج و اوقاف، دانشگاه آزاد اسلامی و خبرگزاری‌ها، مطبوعات و ده‌ها سازمان و نهاد و تشکیلات دیگر. همچنین باید محتوای برنامه‌های هر یک از این نهادها را متناسب با هدف و برنامه بلندمدت تدوین کرد که یک دانش‌آموز چه درسی را با چه محتوایی تا مقطع دانشگاه یا اشتغال طی کند و در دوران دانشگاه به چه رشته‌ها و چه دروسی نیاز است و تمام نیازهای این فرد در نظر گرفته شود مثل تشکیل خانواده، ایجاد شغل، آموزش عمومی جامعه، نحوه گذراندن اوقات فراغت و... وگرنه اگر هر دستگاهی برای خود راهی را بدون هماهنگی با سایر سازمان‌ها طی خواهد کرد. اگر هماهنگی وجود نداشته باشد موازی کاری می‌شود یا شاید کار همدیگر را خنثی کنند یا تولید نیروی انسانی و دانش بدون توجه به نیاز کشور انجام شود و موجب اشتغال‌زایی نشود، این نوع برنامه‌ریزی‌های کارشناسی نشده فایده ندارد و سرمایه‌ها و ثروت‌های کشور به هدر رفته و فرصت‌ها را از دست می‌دهیم.

ب) فقدان مرکز نظرسنجی

از آنجا که مجلس مهم‌ترین قوه تأثیرگذار در مهندسی و ساختمان فرهنگی و اجتماعی کشور است باید دارای مرکز نظرسنجی قوی و علمی باشد تا بازتاب مصوبات و رفتار نمایندگان را در کشور ارزیابی و اندازه‌گیری کرده به نمایندگان منعکس کند تا نمایندگان براساس واقعیت‌ها تصمیم‌گیری کنند. برای مثال در نظرسنجی‌های مختلف در دوره ششم مجلس مهم‌ترین دغدغه مردم امور معیشتی و اقتصادی و سپس امور فرهنگی بود، اما مجلس ششم بدون توجه به این نیاز به امور سیاسی آن هم از زاویه دید خود می‌پرداخت که نتیجه آن به بن‌بست رسیدن مجلس ششم و تحصن و تحلیل‌های غلط و رد صلاحیت عده‌ای و رأی نیاوردن گروهی دیگر از آنان در انتخابات مجلس هفتم شد؛ به گونه‌ای که ۲۰ میلیون رأی به جبهه دوم خرداد

در سال ۱۳۷۶ و ۱۳۸۰ (ریاست جمهوری آقای خاتمی و مجلس ششم) به ۳ میلیون رأی در انتخابات ریاست جمهوری نهم در سال ۱۳۸۴ تنزل یافت. اگر مجلس می‌توانست به بازتاب گرانی بنزین یا قیر یا بعضی کالاهای دیگر در جامعه از طریق نظرسنجی‌ها دست یابد بعید بود این راه را دنبال کند.

ج) فقدان تخصص‌های لازم نمایندگان

یکی از مشکلات ساختاری مجلس عدم تجانس تحصیلات و تجربیات نمایندگان با نیازهای مجلس است که هنوز به‌صورت کامل رفع نشده است. اگر به تجربه و تحصیلات نمایندگان و کمیسیون تخصصی که در آن عضویت دارند توجه کنیم معلوم می‌شود که تا چه حد در این‌باره ضعف داریم. برای مثال اگر به تخصص نمایندگان عضو کمیسیون کشاورزی مجلس توجه شود معلوم می‌گردد چند نفر دانش کشاورزی دارند. اگر به تخصص نمایندگان در کمیسیون انرژی یا... توجه شود به این کمبود و عدم تجانس پی خواهیم برد که برای از بین بردن این ضعف باید قوانین انتخابات اصلاح و احزاب معرفی‌کننده نمایندگان توجیه شوند. در صورت از بین رفتن مشکل کسانی که تجربه و تخصص فرهنگی-اجتماعی و دغدغه آن را دارند می‌توانند در کمیسیون‌های مربوطه کارساز باشند یا اگر کارساز هستند و طرحی ارائه کرده‌اند مجلس با آن برخورد مثبت کند. مثلاً کمیسیون فرهنگی طرح پوشش ملی را به مجلس ارائه کرد که امری کاملاً فرهنگی و لازم است، اما مجلس به فوریت آن رأی نداد.

د) فقدان تشکیلات کشوری

یکی دیگر از مشکلات مجلس فقدان تشکیلات در سطح کشور و دفاتر استانی و شهرستانی است در حالی که دو قوه دیگر در استان‌ها و شهرستان‌ها دارای تشکیلات هستند مانند دادگستری تا حد شهرستان و سازمان‌های زیرمجموعه وزارت‌خانه‌ها که در استان‌ها و شهرستان‌ها اداره و دفتر دارند و حتی وزارت بهداشت یا آموزش و پرورش در بعضی از روستاها نیز شعبه دارد.

بدیهی است مجلس از طرفی به محلی برای مراجعین نمایندگان احتیاج دارد که ثابت باشد و سوابق ادوار مختلف مجلس و نماینده آن شهر در آنجا بایگانی شود. همچنین چون مجلس بر انتخابات شوراهای اسلامی نظارت دارد، پس به دفاتری در سطح کشور نیاز دارد و از طرفی دیوان محاسبات که زیر نظر مجلس کار می‌کند باید بر اعتبارات دستگاه‌های کشور

نظارت کند. این دفاتر می‌تواند کار نظرسنجی را نیز انجام دهد و از طرفی کار نظارت مجلس بر دستگاه‌ها را این دفاتر انجام می‌دهند و در تحقیق و تفحص‌ها به مجلس کمک می‌کنند.

ه) فقدان روزنامه مجلس

از آنجا که مجلس نیز قوه‌ای مستقل است باید رسانه‌ای مکتوب و روزنامه داشته باشد تا آنچه از مجلس لازم است در آن درج شود تا بتوان به آن استناد کرد حتی می‌تواند مشروح مذاکرات مجلس و نیز نظرات نمایندگان و مردم را درباره قوانین و امور کشور را در آن درج کرد تا نمایندگان هر روز مجبور نباشند اخبار سایر رسانه‌ها را به دلیل نقاط ضعف‌شان تکذیب یا اصلاح کنند. رسانه‌ای مکتوب مانند روزنامه می‌تواند در آینده نیز استفاده شود و به آن استناد کرد.

و) فقدان تنقیح قوانین

یکی از معضلات کشور که در دادگاه‌ها نمود بیش‌تری دارد تنقیح نکردن 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 تخصص شناخت مجموعه قوانین کشور را می‌طلبد، از این‌رو در اجرا دچار تعارض و اختلاف و... می‌شود، این موضوع در احکام دادگاه‌ها ملموس‌تر است. برای مثال فردی با جرم خاصی در دادگاهی محکوم به مجازاتی می‌شود در دادگاهی دیگر، مجازات دیگری تعیین کرده است این مهم به عهده مجلس است که با کار مفید و کارشناسی تمامی قوانین در هر موضوع را تنقیح و بهینه و به‌روز کند و به جامعه ارائه دهند تا گره بسیاری از مشکلات مردم در محاکم قضائی در پرداخت مالیات و در سایر اقدامات اجرایی، گشوده شود.

برای مثال قوانین اقتصادی کشور هم فاقد الگو و مدل کلی است هم در جزئیات تعارض‌ها و تفاوت‌هایی دارند که در اجرا همدیگر را خنثی می‌کنند یا نتیجه مطلوب را به بار نمی‌آورند.

ز) فقدان ارزیابی نتایج قوانین

ارزیابی نتایج قوانین نیز امر مهمی است که باید همیشه مدنظر قرار گرفته و سبب بهبود تصویب قوانین شود. میزان عمومیت قانون و فراگیری آن و گسترش در سطح کشور و تأثیرات مثبت و منفی آن تا ارزیابی نشود مجلس در تصویب قوانین بعدی نمی‌تواند تصمیم مناسب اتخاذ کند. مثلاً تأثیر افزایش نرخ بنزین در هر سال باید در سطح کشور و در تمام

کالاها محاسبه شده با منافع ناشی از افزایش بنزین مقایسه شود و معلوم گردد در مقابل چه درآمدی چه مقدار هزینه شده است. باید میزان نفوذ یک قانون در جامعه مشخص شود مثلاً آثار مصوبات مجلس در زمینه استعمال دخانیات مشخص شود که به چه میزان از ورود سیگار قاچاق یا استعمال دخانیات یا هزینه‌های بیماری‌های ناشی از استعمال آن یا آثار سوئی که در خانواده‌ها و... می‌گذارد کاسته شده است و چه تصمیمی اتخاذ شود تا تأثیر بیش‌تر داشته باشد. این موضوع به یک دستگاه نظارتی قوی با متخصصین مناسب و اعتباراتی نیازمند است که بخشی از آن در مرکز پژوهش‌های مجلس وجود دارد.

ح) وابستگی نمایندگان مجلس

از مهم‌ترین تهدیدات مجلس وابستگی نمایندگان به قوه مجریه و دستگاه‌های مربوطه است. در این صورت است که نماینده استقلال رأی خود را از دست داده و نمی‌تواند به موقع به مسئولان اجرایی تذکر دهد یا از آن‌ها سؤال کند یا آن‌ها را استیضاح کند 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 می‌یابد و حتی اگر برگه استیضاح از وزیر را امضا کرده باشد آن را پس می‌گیرد.

بدین منظور باید نمایندگان مجلس در حقوق و مزایا و امکانات لازم مانند مسکن، وسیله ارتباطی، نقلیه، سفرهای داخلی و خارجی کاملاً مستقل باشند. در غیر این صورت این قوه مجریه است که برای مجلس تصمیم می‌گیرد. اگر در طول انقلاب اقدامات مجلس از این زاویه ارزیابی شود معلوم می‌شود میزان استقلال نمایندگان چه مقدار بوده است و آنجا که استقلال نداشته‌اند چه تبعاتی به دنبال داشته است به‌عنوان نمونه چون نمایندگان مجلس دوره اول غیر از دو سه نفر وابسته به بنی‌صدر رئیس‌جمهور وقت نبودند توانستند آزادانه عملکرد وی را نقد کنند و به عدم کفایت سیاسی وی رأی دهند در حالی‌که وی در اوج قدرت بود و دوم شخص مملکت پس از مقام رهبری (یعنی امام خمینی (ره)) و دارای ۱۱ میلیون رأی از ملت بود. اگر مجلس در آن زمان استقلال نداشت و در این‌باره کوتاه می‌آمد، معلوم نبود امروز در کجا قرار داشتیم.

بدان امید که توانسته باشیم در این تحقیق نقش مجلس شورای اسلامی را در مهندسی و شکل‌دهی محیط فرهنگی-اجتماعی کشور تبیین کرده باشیم و محققین بعدی آن را اصلاح و تکمیل کنند.