

ملاحظات پیرامون روند تصویب قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران

حسین مهرپور

۱. اشاره‌ای اجمالی به مراجع و نحوه قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران
در نظام جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی و تصویب قوانین (طبعاً منظور قوانین عادی است) یک مرحله‌ای است و در یک مرجع صورت می‌گیرد برخلاف نظام پیشین قانونگذاری، طبق قانون اساسی مشروطه که قانون باید در دو مجلس، مطرح و مورد بررسی قرار گرفته و به تصویب برسد اصل ۴۶ قانون اساسی مشروطه مصوب سال ۱۲۸۵ مقرر می‌داشت:

«پس از انعقاد سنا، تمام امور باید به تصویب هر دو مجلس باشد...»

در نظام جمهوری اسلامی ایران، مرجع قانونگذاری مجلس شورای اسلامی است و اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی تصریح می‌کند: «اعمال قوه مقننه، از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه، ابلاغ می‌گردد.» و اصل هفتاد و یکم مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند، قانون، وضع کند.»

* ارائه شده به همایش یکصدمین سال قانونگذاری نیازها و چالش‌ها در مجلس شورای اسلامی، ۶ خرداد ماه ۱۳۸۵

فصلنامه راهبرد، شماره ۴۱، پاییز ۱۳۸۵، صص ۴۲۶-۴۱۳

استثنائاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده که در برخی از موارد، مرجع دیگری به غیر از مجلس شورای اسلامی می‌تواند مبادرت به تصویب قانون نماید، این مرجع، همه‌پرسی و یا مراجعه مستقیم به آراء عمومی است که در برخی موارد مهم، می‌توان، تصویب قانونی را، مستقیماً به آراء عمومی واگذار کرد و فلسفه و حکمت اصلی آن، این است که در بعضی از امور، دولت و یا بطور کلی نظام، مایل است برای اجرای یک امر مهم به صورت قانون، از پشتوانه مستقیم آراء عمومی برخوردار باشد. طبق اصل ۵۹ قانون اساسی: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، ممکن است، اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد...»

از تاریخ تشکیل نظام جمهوری اسلامی ایران و تصویب قانون اساسی تا این تاریخ که این سطور، رقم زده می‌شود، جز در مورد تصویب خود قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۶۸، هیچ قانون عادی از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب نرسیده است. با توجه به شرایط مقرر قانونی برای مراجعه به همه‌پرسی، تحقق این امر نیز بسیار دشوار و دور از دسترس است، زیرا علاوه بر اینکه باید موضوع، از مسائل بسیار مهم باشد که تشخیص آن، طبقاً طبق ذیل اصل ۵۹ به عهده مجلس

است، در خواست مراجعه به همه‌پرسی باید توسط رئیس‌جمهور، یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس صورت گیرد. (ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۸ مجلس) و طبق ذیل اصل ۵۹، این درخواست به تصویب دوم‌سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد. ارجاع این مصوبه به شورای نگهبان و اظهار نظر شورای مزبور بر عدم مغایرت نفس این مصوبه که صرفاً ارجاع موضوعی به همه‌پرسی است، طبق نظر صریح و تفسیری اخیر شورای نگهبان نیز لازم است. در نظر تفسیری شماره ۸۱۳۰/۱۰۴ مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ که به امضاء قائم مقام دبیر شورای نگهبان خطاب به دبیر شورا که سؤال‌کننده بود آمده است: «درخواست مراجعه به آراء عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی از مصادیق مصوبات مجلس شورای اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود. نقل از مجموعه قوانین سال ۱۳۸۳ روزنامه رسمی مجله به بخش شورای نگهبان صفحه ۱۴

در قانون اساسی بعضی از کشورها، موضوعی که به همه‌پرسی ارجاع می‌شود نیاز به بررسی دادگاه قانون اساسی و یا شورای قانون اساسی ندارد، چنانکه مثلاً قانون اساسی سوریه در ماده ۱۴۶ مقرر می‌دارد وقتی موضوعی به درخواست رئیس‌جمهوری به همه‌پرسی

گذاشته می شود، نیاز به بررسی و ممیزی هیات قانون اساسی ندارد.) و به هر حال پس از طی این مراحل، طبق بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی باید فرمان همه پرسی از سوی مقام رهبری صادر شود.

در برهه ای از زمان یعنی از اواخر بهمن ماه ۱۳۶۶ تا دی ماه ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز که ابتدا به حکم امام خمینی رضوان الله تعالی علیه، ایجاد شده، با اجازه و تجویز ایشان طبق آئین نامه اولیه، مجمع، مستقیماً به کار قانونگذاری می پرداخت، ولی از دی ماه سال ۱۳۶۷ با حکم امام خمینی طی نامه ای که به مجمع نوشتند، از قانونگذاری ممنوع شد.^(۱) بعداً هم که طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی در بازنگری سال ۱۳۶۸، این نهاد، در قانون اساسی آمد، صلاحیت قانونگذاری به آن داده نشد و به تعبیر امام خمینی (ره) قرار شد قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد.^(۲)

البته در مقام حل معضل، طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی با ارجاع رهبری، ممکن است، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ترتیبات و تنظیماتی صورت دهد که جلوه بیرونی آن، حکم قانونی را داشته باشد و طبعاً باید به موارد محدود اکتفا، شود، برخلاف سال های اولیه هم اکنون مجمع تشخیص در این زمینه بسیار محدود عمل می کند.

به هر حال، مرجع اصلی قانونگذاری طبق

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که معمولاً اطلاق عنوان قوه مقننه به آن انصراف دارد، مجلس شورای اسلامی است، که اندکی پیرامون نحوه انجام این وظیفه مشخصاً از این لحاظ که باید قانون اساسی و طبعاً شرع حفظ شود و قانونی برخلاف آن تصویب نشود، و رویه جاری نهاد متکفل این امر یعنی شورای نگهبان و دیدگاه قانون اساسی بحث کوتاهی خواهیم داشت.

۲. شیوه بررسی و تصویب قانون در مجلس و سیر آن

برای مطرح شدن موضعی جهت بررسی مجلس و احیاناً تصویب آن به عنوان قانون طبق قانون اساسی، یا لایحه قانونی پس از تصویب هیأت وزیران و یا طرح قانونی با امضاء حداقل پانزده نفر از نمایندگان، طبق اصل ۷۴ و یا طرح شورای عالی استان ها طبق اصل ۱۰۲ قانون اساسی، به مجلس تقدیم می گردد و پس از وصول و اعلام وصول آن توسط ریاست مجلس در مسیر بررسی قانونی قرار می گیرد و طبق ترتیباتی که در آئین نامه داخلی مجلس مقرر شده، پس از ارجاع به کمیسیون های مربوطه و بررسی تخصصی آنها و گزارش به مجلس و در مواردی احیاناً بدون لزوم ارجاع به کمیسیون، و به اشکال گوناگون عادی، یک فوریتی، دو فوریتی و سه فوریتی به هر حال در جلسه علنی مورد بحث و بررسی نمایندگان قرار می گیرد و جز در موارد

معینی که طبق قانون اساسی یا آئین نامه داخلی مجلس حدنصاب خاصی برای رأی وجود دارد مانند: سه چهارم، سه پنجم و امثال آن با اکثریت نسبی مثبت آراء یعنی نصف به علاوه یک حاضرین در جلسه رسمی مجلس، به تصویب می‌رسد و وصف قانون البته نه قانون به معنی کامل و قابل اجرا شدن به خود می‌گیرد بلکه عنوان مصوبه قانونی دارد که باید به شورای نگهبان ارسال شود تا شورای مزبور از لحاظ عدم مغایرت آن با اصول قانون اساسی و موازین شرع بررسی نموده و ظرف مهلت مقرر اظهار نظر نماید، اگر شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی اعلام نکرد، آنگاه مصوبه مجلس وصف قطعی قانونی پیدا می‌کند و طبق اصل ۱۲۳ قانون اساسی برای رئیس جمهور ارسال می‌شود و او موظف است، آن را امضا کند، و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.

برخلاف قانون اساسی مشروطه (اصل ۴۹ متمم قانون اساسی) و برخی قوانین اساسی کشورهای دیگر مانند قانون اساسی فرانسه (اصل ۱۰) و ایتالیا (اصل ۷۴) که رئیس کشور بگونه‌ای حق دارد از توشیح مصوبه مجلس خودداری و تجدیدنظر در آن را بخواهد، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین اختیار و اجازه‌ای به رئیس جمهور داده نشده و او مکلف به امضا و ابلاغ مصوبه مجلس برای

اجرا، طبق اصل ۱۲۳ قانون اساسی می‌باشد. و در صورت استتکاف، در حال حاضر طبق تبصره اصلاحی ماده ۱ قانون مدنی مصوب سال ۱۳۷۰، به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی موظف است، ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید. و در واقع در این صورت بدون امضا و دستور رئیس جمهور، مصوبه قانونی مجلس، رسماً قابلیت اجرا پیدا خواهد کرد. مجلس شورای اسلامی، علاوه بر اینکه خود موظف است در مصوبات قانونی است، اصول قانون اساسی و موازین شرع را رعایت کند، و اصل هفتاد و دوم تصریح می‌نماید: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد...» طبق اصل نود و چهارم، باید کلیه مصوبات خود را به شورای نگهبان ارسال دارد تا شورای مزبور، آن را از نظر عدم مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع مورد بررسی قرار دهد.

در قوانین اساسی بسیاری از کشورها، شورای قانون اساسی یا دادگاه قانون اساسی هنگامی به بررسی انطباق یا عدم انطباق مصوبه مجلس با قانون اساسی، رسیدگی می‌کند که از سوی مقامی مانند رئیس جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس یا عده‌ای از نمایندگان مجلس، چنین درخواستی صورت گیرد. مثلاً قانون اساسی فرانسه در اصل ۶۱ جز در مورد قوانینی

بنیادی (Lois Organiques) و آئین‌نامه‌های داخلی مجلسین که به هر حال باید به شورای قانون اساسی فرستاده شوند در مورد سایر قوانین می‌گوید با ارجاع رئیس جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس ملی، رئیس سنا یا شصت نماینده یا شصت سناتور، شورا رسیدگی خواهد کرد. قانون اساسی رسیدگی و اظهار نظر شورای نگهبان در مورد مصوبه مجلس را از لحاظ زمانی به ده روز و در صورت استمهال حداکثر تا بیست روز محدود کرده است (اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی) و ذیل اصل ۹۴ تصریح شده که اگر با گذشت مهلت مقرر، شورای نگهبان، اظهار نظری نکرد، مصوبه، قابل اجرا است. در عین حال در آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (تبصره ۲ ماده ۱۸۶) و ماده ۲۰ آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان در ارتباط با موازین شرعی، به شورای نگهبان اجازه داده شده هر وقت حتی پس از انقضاء مدت‌های مزبور در اصول ۹۴ و ۹۵، ماده‌ای را مغایر با شرع تشخیص داد نظر خود را اعلام نماید، و مجلس باید آن را مورد توجه قرار دهد.

ولی نحوه بیان مطلب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز که در اصول متعددی مرجع تشخیص مغایرت یا مطابقت قوانین با موازین شرع یا قانون اساسی را، شورای نگهبان یا فقهای شورای نگهبان، قرار داده مانند اصول ۴، ۷۲، ۸۵، ۹۱ و تکلیفی که بر دوش مجلس گذاشته شده مبنی بر تجدیدنظر در مصوبه خود در صورت مغایر دانستن آن با موازین اسلام و قانون اساسی از سوی شورای نگهبان و عدم تعیین مرجعی برای رسیدگی به تصمیمات آن شورا، در واقع همین تلقی و معنی را به صورت قطعی ایجاد کرده که مستنبط از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم این است که نظریات شورای نگهبان در مورد بررسی مصوبات مجلس قطعی است و مجلس باید مصوبه خود را طبق نظر شورای نگهبان اصلاح نماید. بر همین اساس گاه، بارها بخصوص در سال‌های اولیه، مصوبه‌ای بین مجلس و شورای نگهبان رفت و آمد می‌کرد تا سرانجام یا از دستور کار خارج می‌شد یا آنگونه که شورای نگهبان بر آن ایرادی

در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصریحی به قطعیت و غیرقابل اعتراض بودن نظریات شورای نگهبان نشده است، برخلاف قوانین اساسی برخی از کشورها که بر این معنی در قانون اساسی تصریح شده مثلاً ذیل اصل ۶۲ قانون اساسی فرانسه، تصریح شده:

نداشته باشد، در مجلس تصویب می‌شد. ولی چنانکه می‌دانیم، دو محدودیت بر این قاطعیت تصمیم شورای نگهبان و تکلیف مجلس به تمکین از آن به وجود آمد، یکی ظهور عاملی به نام ضرورت در امر قانونگذاری، برخی از مجلسیان مخصوصاً در سال‌های اولیه انقلاب و تأسیس نظام جمهوری اسلامی ایران، مدعی بودند برخی از قوانین مهم و بنیادین که تصویب می‌کنند برای ثبات و پایداری نظام نوپای جمهوری اسلامی ایران یک ضرورت است که نبود آن مخل اساس نظام است و شورای نگهبان در محدوده استنباط سنتی خود از فقه، آن را مخالف موازین شرع اعلام می‌نماید. نمونه بارز این وضع در تصویب مقررات مربوطه به اراضی شهری و محدود کردن سلطه مالکیت خصوصی در آن زمینه بود که با صدور فرمانی از سوی رهبر راحل انقلاب امام خمینی مقرر شد قوانینی را که مجلس پس از بحث و بررسی کارشناسی بر اساس ضرورت، تصویب آنها را لازم تشخیص می‌دهد، دیگر شورای نگهبان از این حیث اظهارنظری بر مغایرت آنها با موازین شرع نمی‌نماید، این موضوع، هرچند در قانون اساسی نیامده بود ولی با حکم رهبر انقلاب اجرا شد، (برای ملاحظه تفصیل این امر و اصل فرمان امام) مراجعه کنید به کتاب: دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی از: حسین مهرپور صفحه ۵۰ به بعد)

و دیگری تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، ابتدا با فرمان امام در سال ۱۳۶۶ و بعد در قانون اساسی به ویژه اصل ۱۱۲ که در واقع راه را برای عدم اطاعت مطلق مجلس از نظریات شورای نگهبان باز کرد و به شرح مرقوم در اصل مزبور و آئین‌نامه داخلی آن در مواردی مجلس می‌تواند از اصلاح مصوبه خود طبق نظر شورای نگهبان، امتناع کند و داوری به مجمع مزبور گذاشته شود که در اینجا وارد جزئیات این بحث نمی‌شویم، تفصیل موضوع را می‌توان در منبع یاد شده بالا (دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی ملاحظه کرد.

این نکته را نیز باید در این قسمت اضافه کرد که با توجه به اینکه طبق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام با رهبری است و بند ۲ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را نیز در حوزه وظایف رهبری قرار داده و با توجه به انبوه مقرراتی که در زمینه‌های مختلف به عنوان سیاست‌های کلی نظام از سوی مجمع و مآلاً رهبری تصویب شده و با تفویض اختیار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از سوی رهبری به مجمع، کمیته‌ای نیز به نام کمیته نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تشکیل شده از این پس مصوبات مجلس از این حیث نیز در معرض بررسی کمیته مزبور قرار خواهد گرفت.

هرچند تصمیم‌گیری نهایی ممکن است با شورای نگهبان یا خود مجمع باشد. نگاه بسیار کوتاه به روند تصویب قانون از سوی مجلس خود، تأملات و ملاحظات را در نظام قانونگذاری ما، ایجاد می‌کند که فرصت پرداختن به آنها نیست ولی به اختصار لازم می‌دانم به چند نکته، شکلی و ماهوی که توجه به آنها در ارتقاء وضع قانونگذاری مفید خواهد بود اشاره کنم و عطف توجه متولیان امر قانون را در این یکصدمین سال قانونگذاری که تجربه‌ای نسبتاً طولانی است خواستار شوم:

الف. لزوم اخذ نظریه کارشناسی به معنای واقعی در تدوین و تصویب قوانین

در خصوص قوانین مختلفی که از سوی مجلس تصویب می‌شود و سرانجام به اجرا درمی‌آید و به هر حال به یکی از جنبه‌های زندگی و روابط اجتماعی مردم مربوط، می‌شود بررسی کارشناسی لازم و استفاده از تجربیات گذشته و پیشرفت‌های به عمل آمده و آینده‌نگری صحیح و مناسب، ضروری به نظر می‌رسد که فقدان این امر و یا بی‌توجهی به آن مخصوصاً در مورد قوانین و مقررات مهم که دامنه شمول بیشتری دارد، لطمات سنگینی به نظام حقوقی کشور و حقوق مردم وارد خواهد کرد، به عنوان مثال در این قسمت فقط به یک مورد اشاره می‌کنم؛ قانون دادگاه‌های عمومی و انقلاب که ابتدأ به نام لایحه قانونی دادگاه‌های عام معروف شده بود، در سال ۱۳۷۳ سرانجام به تصویب مجلس و تایید شورای نگهبان رسید و به مرحله اجرا درآمد نقش و پیام اصلی این قانون یکی حذف نهاد جا افتاده، ۶۰، ۷۰ ساله دادسرا و اداره دادستانی در جریان رسیدگی کیفری و دیگری حذف صلاحیت‌های موضوعی از محاکم از قبیل دادگاه‌های کیفری، حقوقی، خانواده و غیره و اجازه ارجاع هر پرونده‌ای در هر موضوعی به هر دادگاهی بود (البته صلاحیت محلی و دادگاه‌های انقلاب و نظامی مستثنی بود).

گفته می‌شد این ترتیب دسترسی مستقیم ارباب رجوع به قاضی رسیدگی کننده، و صادر کننده حکم را تسهیل می‌کند، با موازین قضائی اسلامی سازگارتر است و موجب تسریع در رسیدگی و جلوگیری از اطاله دادرسی می‌شود. مطمئناً اگر مکتوبات و اظهارنظرهای شفاهی ابراز شده از سوی بسیاری از حقوقدانان و صاحب نظران قضایی و با تجربه جمع‌آوری و مورد مطالعه قرار گیرد، ملاحظه می‌شود عمدتاً یا این ترتیب جدید را درست نمی‌دانستند یا حداقل در موفقیت آن ابراز تردید می‌کردند، اینجانب خود در آن زمان مقاله‌ای با عنوان: (دادگاه‌های عام، امیدها و نگرانی‌ها) نوشتم و بدون رد کامل لایحه پیشنهادی و با پذیرش ایراداتی که در نظام دادرسی رایج وجود داشت، از حذف یکسره دادسراها و تعمیم صلاحیت

دادگاه‌ها تردیدها و نگرانی‌هایی را ابراز داشتیم و پیشنهادات اصلاحی بینابینی دادم و پیش‌بینی‌هایی در مورد تصویب و اجرای لایحه مزبور نمودم که بعداً در عمل تحقق یافت.^(۳) به هر صورت، قانونی که قرار بود ظرف ۵ سال به تدریج در سراسر کشور اجرا شود و آثار و برکات خود را در زمینه بهتر کردن و به خصوص کوتاه کردن دادرسی بروز دهد خیلی سریع و شاید ظرف یک سال اجرا شد ولی عمر بسیاری کوتاهی داشت، پس از گذشت ۶، ۷ سالی مدیریت جدید دستگاه قضائی با افتخار، لایحه احیاء دادرسی و تشکیل مجدد آنها را به مجلس داد، و مجلس هم به عنوان یک اقدام مثبت، آن را تصویب کرد و بنیان فرو ریخته دادرسی مجدداً تشکیل شد. قطعاً اگر دستگاه پیشنهاد دهنده این لایحه مهم قانونی و مجلس قانونگذار به ویژه با ابزار مرکز پژوهش‌ها که در اختیار دارد، کارشناسی دقیق‌تر و وسیع‌تری صورت می‌داد، نظام دادرسی ما، دچار این همه ضایعات و لطمات نمی‌شد. این معنی در تمام لوایح و طرح‌های قانونی مطروحه در زمینه‌های مختلف حقوقی، اقتصادی، اجتماعی، کار و اشتغال و غیره صادق است که از ذکر نمونه و مثال خودداری می‌شود. ولی به حد توجه متولیان تقنین پس از یک قرن تجربه قانونگذاری و پشت سر گذاشتن فراز و نشیب‌ها به بررسی سنجیده و کارشناسی در تصویب قوانین مورد انتظار است.

ب. تبیین صحیح موازین شرعی که قوانین مصوب مجلس باید رعایت آنها را لحاظ کند بدون تردید به تصریح اصل ۴ قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات در زمینه‌های مختلف، مدنی، کیفری، سیاسی، نظامی، اقتصادی، فرهنگی و ... باید بر اساس موازین اسلام باشد، و همانطور که قبلاً هم اشاره شد طبق اصل ۷۴ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند قوانینی وضع کند، که با احکام اسلام مغایرت داشته باشد، مشخص این امر نیز فقهای شورای نگهبان هستند. لازم به یادآوری است که حتی در قانون اساسی مشروطه که اصولاً نظام حکومت یک نظام دینی به حساب نمی‌آمد تصریح شده بود که استقرار قانون موقوف است به عدم مخالفت با موازین شرعیه (بند اول اصل ۲۷ متمم قانون اساسی مشروطه) ولی با توجه به آراء و فتاوی مختلف فقهی و لزوم توجه در قانونگذاری به نیازهای روزآمد جامعه و در نظر گرفتن اصل گریزناپذیر مقتضیات زمان و مکان، لازم است مبانی روشنی در رابطه با موازین شرعی یا اسلامی به دست داده شود تا قوانینی منسجم، قابل فهم و قابل اجرا، تصویب و به مرحله اجرا درآید و این وظیفه خطیری است که ثقل عمده، آن از لحاظ رسمی به عهده فقهای شورای نگهبان است ولی واقعیت امر آن است که فقهای شورای نگهبان مراجع و علمای حوزه‌ها و جلسات افتاء و استفتاء رهبری، و مراکز پژوهشی مجلس و

شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام باید هماهنگی و همکاری کنند تا با درک و فهم صحیح و منطقی از موازین اسلامی و فقهی با عنایت به مقتضیات عصر، قوانینی مفید و قابل اجرا و مبتنی بر زمینه‌های شریعت اسلامی تصویب و اجرا گردد. جدی نگرفتن این مسئله، تاکنون، مشکلات زیاد و تغییر و تبدیلی فراوانی را در زمینه قوانین ماهوی و شکلی ایجاد کرده که فرصت بررسی و حتی شمارش آنها نیست ولی فقط به عنوان نمونه به یک مورد اشاره می‌کنیم:

ماده ۲۹۷^(۴) قانون مجازات اسلامی به تبعیت از نظر غالب و رایج فقها و در واقع در انطباق با موازین شرعی، دیه قتل نفس را یکی از موارد شش گانه زیر:

۱. یکصد شتر، ۲. یکهزار گوسفند، ۳. دویست رأس گاو، ۴. یکهزار دینار مسکوک، ۵. ده هزار در هم مسکوک، ۶. دویست دست حله یمانی، که جانی، یعنی شخص مسئول پرداخت دیه مخبر است هر یک از آنها را انتخاب نماید.
- تعیین کرده است، تبصره ماده مزبور تصریح می‌کند فقط در صورت تعذر عین همه آنها، می‌توان به جای عین قیمت آن را داد یعنی در صورتی که فراهم کردن و دادن عین موارد ششگانه تقریباً غیرممکن شود می‌توان قیمت آنها را به عنوان دیه پرداخت کرد.

این ماده مثل سایر مواد مربوط به حدود و قصاص و در راستای اسلامی کردن قوانین

موضوعه، ابتدا در سال ۱۳۶۱ به عنوان قانون موقت و با تعیین مدت اجرای آزمایشی ۵ ساله در کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس تصویب شد، سپس در سال ۱۳۷۰ که مدتی هم از دوران آزمایشی آن گذشته بود مجدداً اجرای آن برای ۵ سال دیگر تمدید شد، در سال ۱۳۷۵ باز بدون اینکه موضوع در جلسه علنی مجلس مطرح و تعیین تکلیف قطعی گردد برای مدت ده سال دیگر یعنی تا سال ۱۳۸۵ اجرای آزمایشی آن به تصویب رسید.

به هنگام طرح و تصویب این ماده، مخصوصاً در شورای نگهبان این بحث مطرح شد که با توجه به موضوعیت نداشتن درهم و دینار مسکوک در ایران و روشن نبودن چیستی حله یمانی در زمان حاضر و مشکل بودن فراهم کردن گاو و گوسفند و شتر، با عنایت به مبنای شرعی تعیین مقدار دیه از لسان پیامبر اکرم (ص) و تکثیر مصادیق آن، در آن زمان برای تسهیل کار مردم، معیار نسبتاً ثابتی و تقویم و تبدیل آن به پول رایج که قابلیت اصلاح به تناسب افزایش نرخ تورم داشته باشد، تعیین گردد. تا اجرای آن برای محاکم دادگستری و مردم، امکان‌پذیر باشد و منافاتی با موازین شرعی نداشته باشد ولی فقهای شورای نگهبان نتوانستند این تحلیل را بپذیرند و هرگونه تغییری در این وضع که در واقع عدول از رویه جاری فقهی غالب بود را مغایر موازین شرعی می‌دانستند. ولی با گذشت

سالها از اجرای این قانون مشکلات فراوانی برای دستگاه قضایی ایجاد شد، سرانجام رئیس قوه قضائیه وقت در اواخر سال ۱۳۷۳ با طرح استفسار و استفتائی از رهبر انقلاب فتوای معظم له را در خصوص موضوعیت نداشتن درهم و دینار و حله یمانی و کافی بودن قیمت اجناس دیگر و تعیین قیمت توسط کارشناس طی دستورالعملی از وزیر دادگستری خواست که با صدور بخشنامه نظر کارشناسی را شش ماه یک بار (که ظاهراً بعد از آن یک سال یک بار شد) در مورد قیمت اعیان سه گانه اخذ و همان قیمت که عملاً کمترین آن مورد انتخاب پرداخت کننده دیه و به عنوان مبلغ دیه خواهد بود، به عنوان دیه قتل نفس اعلام شود.

وزیر دادگستری وقت نیز طی بخشنامه شماره ۱۵/۲۲ مورخ ۷۴/۷/۸ خطاب به رؤسای کل دادگستری های استان اعلام کرد: «در اجرای دستور ریاست قوه قضائیه در خصوص تعیین قیمت سوقیه اعیان احشام موضوع احکام دیات و ماده ۲۹۷ قانون مجازات اسلامی و با توجه به فتوای مقام معظم رهبری حضرت آیت الله العظمی خامنه ای مدظله العالی با نظر هیئت کارشناسی از افراد خبره، ارزش اعیان احشام برای شش ماهه اول سال ۷۴ (۷۴/۷/۱) لغایت ۷۴/۶/۳۱ به شرح ذیل تبیین می شود، دستور فرمائید کلیه واحدهای قضایی آن استان در صورت عدم توافق اصحاب دعوی رعایت نمایند...» از آن تاریخ به بعد هر ساله قیمت کارشناسی یکصد شتر، دویست گاو، و یکهزار گوسفند تعیین و اعلام می گردد که چون معمولاً قیمت یکصد شتر کمتر است و پرداخت کننده دیه می تواند کمترین را انتخاب کند، معمولاً همان قیمت به عنوان مبلغ دیه اعلام می شود به طوری که در سال جاری حسب اعلام رسانه ای دادگستری مبلغ دیه حدود ۲۵/۴۰۰/۰۰۰ تومان تعیین شد.

جالب این است که پس از اخذ فتوی و صدور این بخشنامه و عملی شدن آن در سال ۱۳۷۴ ماده ۲۹۷ و تبصره آن بدون هیچ گونه تغییری در سال ۱۳۷۵ برای مدت ده سال دیگر از سوی مجلس تمدید شد و هیچ اصلاحی و تغییری در آن به عمل نیامد و معلوم نیست با وجود صراحت قانون موضوعه و نحوه بیان اصل ۱۶۷ قانون اساسی که در صورت نبودن قانون مدون قاضی می تواند به فتوای معتبر مراجعه کند، چگونه قانون مهجور و به بخشنامه متکی بر فتوی عمل می شود که البته آن فتوی و بخشنامه مبتنی بر آن منطقی تر و واقعی تر است ولی شگفت این است که چگونه دستگاه قانونگذاری بی توجه به این امر، و بدون اقدام برای اصلاح قانون، آن را برای ده سال دیگر تمدید کرده است، نمونه های فراوانی از این

سالها از اجرای این قانون مشکلات فراوانی برای دستگاه قضایی ایجاد شد، سرانجام رئیس قوه قضائیه وقت در اواخر سال ۱۳۷۳ با طرح استفسار و استفتائی از رهبر انقلاب فتوای معظم له را در خصوص موضوعیت نداشتن درهم و دینار و حله یمانی و کافی بودن قیمت اجناس دیگر و تعیین قیمت توسط کارشناس طی دستورالعملی از وزیر دادگستری خواست که با صدور بخشنامه نظر کارشناسی را شش ماه یک بار (که ظاهراً بعد از آن یک سال یک بار شد) در مورد قیمت اعیان سه گانه اخذ و همان قیمت که عملاً کمترین آن مورد انتخاب پرداخت کننده دیه و به عنوان مبلغ دیه خواهد بود، به عنوان دیه قتل نفس اعلام شود.

وزیر دادگستری وقت نیز طی بخشنامه شماره ۱۵/۲۲ مورخ ۷۴/۷/۸ خطاب به رؤسای کل دادگستری های استان اعلام کرد: «در اجرای دستور ریاست قوه قضائیه در خصوص تعیین قیمت سوقیه اعیان احشام موضوع احکام دیات و ماده ۲۹۷ قانون مجازات اسلامی و با توجه به فتوای مقام معظم رهبری حضرت آیت الله العظمی خامنه ای مدظله العالی با نظر هیئت کارشناسی از افراد خبره، ارزش اعیان احشام برای شش ماهه اول سال ۷۴ (۷۴/۷/۱) لغایت ۷۴/۶/۳۱ به شرح ذیل تبیین می شود، دستور فرمائید کلیه واحدهای قضایی آن استان در

نابسامانی و دشواری‌ها که با شأن دستگاه قانونی ما و پشتوانه فقهی آن و مصالح مردم متناسب نیست وجود دارد که فرصت طرح آنها نیست ولی لازم است همه صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران تقنین و افتاء فکر مناسبی برای آن نمایند.

ج. شفاف بودن قوانین

بی‌مناسبت نمی‌دانم به راه‌حل و روشی که برخی از قوانین کشورهای اسلامی همسایه ما که تلاش می‌کردند در تدوین و تصویب قوانین جدید هم موازین اسلامی را در نظر بگیرند و هم مقتضیات زمان و مکان و وضعیت جامعه خود را اشاره‌ای داشته باشم. در اینجا مشخصاً به عنوان نمونه اشاره می‌کنم به قانون مدنی کویت در بخش مربوط به مسئولیت مدنی و جبران خسارات وارده به اشخاص که در ماده ۲۴۸، دیه نفس را همان مقدار دیه تعیین شده شرعی می‌داند: (إذا كان الضرر واقعا على النفس، فان التعويض عن الاصابة ذاتها يتحدد طبقا لقواعد الدية الشرعيه...) و طبعاً با بحث‌هایی که هنگام قانونگذاری به عمل آوردند با در نظر گرفتن اساس و مبنای شرع در این زمینه میزان دیه به نرخ روز و به پول رایج که قابل تعدیل با توجه به افزایش نرخ تورم است تعیین کردند، طبق ماده ۲۵۱ همان قانون میزان دیه کامل ده هزار دینار (طبعاً دینار کویتی است) و می‌توان طبق بخشنامه مقدار آن را تعدیل کرد. (تقدرالديه الكامله بعشره

آلاف دینار و یجوز تعدیل مقادیرها بمرسوم). قانون مدنی کویت اول فوریه سال ۱۹۸۱ میلادی یعنی حدود سال ۱۳۶۱ به مرحله اجرا درآمد است.

نظام حقوقی ما، نظام حقوقی مدون و به اصطلاح بر اساس سیستم (Continental) کنتیننتال یا قاره‌ای است و قاضی دادگاه باید بر اساس قوانین موضوعه و مصوب مجلس یا هر مرجع صالح قانونگذاری، رسیدگی و مبادرت به صدور حکم نماید و فقط در صورت نبودن قانون مدون و مصوب یا مبهم و مجمل بودن به ناچار برای اینکه مستنکف از احقاق محسوب نشود باید با مراجعه به منابع قانونی که فعلاً عمده آن کتب و فتاوی معتبر فقهی است حکم قضیه را به دست آورده و اتخاذ تصمیم نماید. اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح می‌کند: «قاضی مکلف است کوشش کند حکم هر دعوی را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید...» و بند ۴ اصل ۱۵۶ قانون اساسی در مقام بیان وظایف قوه قضائیه یکی از وظایف را: «کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی

اسلام.» مقرر می‌دارد و بر مدون بودن مقررات جزایی اسلام تأکید می‌نماید.

بنابراین ضمن پذیرش این معنی که به هر

حال قانونگذار نمی‌تواند همه موارد و جزئیات

را پیش‌بینی کند و قاضی باید قدرت تصرف و

ملکه اجتهاد در تبیین و فهم قوانین احیاناً مبهم و

توان مراجعه به مبانی و منابع قانون از جمله

امروز مشخصاً منابع فقهی معتبر داشته باشد،

ولی تکلیف قانونگذار است که حتی‌الامکان

قوانینی را شفاف و روشن مخصوصاً در امور

کیفری که همواره طبق سنت شناخته شده عرفی

و شرعی قضایی باید تفسیر مضیق از قانون به

عمل آورد، وضع نماید و از کلی‌گوئی، و ابهام و

به کار بردن عبارات دو پهلو و قابل تفسیرهای

مختلف پرهیز کند، در این قسمت پایانی بحث به

دو سه نمونه از این ابهام‌گوئی در قوانین که

مشکلات فراوانی در عمل ایجاد کرده اشاره

می‌کنم. به عنوان مثال در قانون مجازات اسلامی

می‌توان به مواد ۲۲۶ و تبصره ۲ ماده ۲۹۵ اشاره

کرد ماده ۲۲۶ در بیان شرایط قصاص، قتل نفس

را در صورتی موجب قصاص می‌داند که مقتول

شرعاً مستحق گشتن نباشد. و البته باید

مستحق‌القتل بودن او در دادگاه ثابت شود و در

تبصره ۲ ماده ۲۹۵ مطرح شده که اگر کسی فردی

را به اعتقاد اینکه مهدورالدم است (یعنی ریختن

خون او مباح است و جان او حرمتی ندارد)

بکشد اگر آن را ثابت کند از قصاص و دیه معاف است و اگر ثابت نکند فقط به دیه محکوم می‌شود.

قانونگذار در هیچ یک از مواد قانونی تعریف

و بیان مشخص و روشنی از مستحق‌القتل بودن

یا مهدورالدم بودن نداده است طبعاً باید در این

موارد به کتب و فتاوی فقهی مراجعه کرد ولی

اهل نظر می‌دانند فقها در این زمینه چه مقدار

تشتت آراء و اختلاف فتوی دارند تا جایی که

مرحوم صاحب جواهر با وجود اینکه اجمالاً

مهدورالدم بودن برخی از افراد را در مواردی

می‌پذیرد، در لابلاي بحث‌های مختلفش

مهدورالدم بودن مطلق افراد و محترم نبودن جان

انسان را به طور مطلق در برابر هر کس هر چند

طرف، مجرم مسلم باشد به طور جدی مورد

تردید قرار می‌دهد. اهل نظر را ارجاع می‌دهم در

این مساله مهم به ملاحظه بحث‌ها و تردیدها و

نقل قول‌های مختلف صاحب جواهر در جلد

۴۲ کتاب جواهرالکلام در مبحث مربوط به

شرط تساوی در دین برای قصاص به ویژه

صفحات ۱۶۵ تا ۱۶۸ و از جمله ملاحظه این

عبارت این فقیه: «... و بالجمله فالمدار علی

احترام النفس علی وجه یجب علی المکلف

حفظها و مرجع ذالک الی الاستظهار من الأدله و

الافمجرد وجوب القتل حدا لایقتضی ذالت

خصوصاً مع توبه المحدود و ندمه واسفه اذا کان

بحیث لایسقط عن الحد، کمالو فرض توبته بعد اقامه البنيه عليه و حکم الحاكم عليه فان دعوی عدم احترام نفسه مع هذا الحال بحیث یکون کبعض الحيوانات التي هی غیر محترمه من جهة وجوب القتل عليه حدا لایخفی عليك ما فیها...»

نظیر همین بحث در ماده ۵۱۳ قانون مجازات اسلامی و ماده ۲۶ قانون مطبوعات وجود دارد.

طبق ماده ۵۱۳ قانون مجازات اسلامی توهین به مقدسات اسلام یا انبیاء عظام یا ائمه طاهرین و حضرت صدیقه طاهره علیها السلام، اگر مشمول حکم ساب النبی باشد، مجازات آن اعدام است. ولی در هیچ یک از مواد قانون مفهوم ساب النبی و اینکه چه نوع اهانتی عنوان ساب النبی به خود می گیرد و مشمول آن حکم است بیان نشده. وقتی به کتب فقهی مراجعه می شود جز بیان حکم ساب النبی که اعدام است تعریف روشنی از مفهوم و مصداق سب، بیان نشده است و به راحتی نمی توان حکم به این مهمی را که مسئله صدور حکم اعدام و پایان دادن به حق

حیات خطاکاری است از این منابع به دست آورد و اصولاً چرا قانونگذار خود ز حمت این استنباط را به عهده نمی گیرد و پس از منقح شدن تعریف موضوع و ابعاد آن، مفاد آن را به صورت ماده قانونی واضح و روشن تصویب نمی کند؟

در ماده ۲۶ قانون مطبوعات نیز مقرر شده: «هر کس به وسیله مطبوعات به دین مبین اسلام

و مقدسات آن اهانت کند، در صورتی که به ارتداد منجر شود، حکم ارتداد در حق وی صادر و اجرا و اگر به ارتداد نیانجامد، طبق نظر حاکم شرع بر اساس قانون تعزیرات با وی رفتار خواهد شد.»

در هیچ یک از قوانین موضوعه، نه از ارتداد، تعریفی صورت گرفته و نه حکم جزایی ارتداد بیان شده است. طبعاً باید برای فهم هر دو به مبانی فقهی مراجعه کرد که می دانیم یکی از مصادیق شایع آن که انکار ضروری دین است بحث ها و چالش های زیاد فقهی دارد و به آسانی قاضی مجتهد و مسلط بر فقه نیز نمی تواند حکم قضیه را به صورت قانع کننده ای به دست آورد. و در هر حال سؤال این است که چرا قانونگذار در نظام حقوقی که قانون اساسی آن به اجرای قوانین مدون و موضوعه تصریح می کند، مسائل و موضوعات به این مهمی را شفاف و روش، تدوین نمی کند و در هاله ای از ابهام قرار می دهد.

نمونه ها و مطالب گفتنی و انتظارات در این زمینه فراوان است ولی مطلب را بیشتر از این به درازا نمی کشیم، قرار دادن عنوان: چالش ها و نیازها دنباله عنوان همایش یک صدمین سال قانونگذاری به طرح اشاره گونه برخی مطالب منجر شد امیدواریم تجربه گذشته و علم امروز و نیازها و مقتضیات عصر کنونی و موقعیت نظام

جمهوری اسلامی ایران، متولیان امر قانونگذاری را، به سوی تنقیح و تدوین و تصویب مترقی ترین قوانین رهنمون شود.

پانوشته ها

۱. برای ملاحظه متن نامه امام در این خصوص، مراجعه کنید به: دیدگاههای جدید در مسائل حقوقی از: دکتر حسین مهرپور، صفحه ۶۸.
۲. بنگرید: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اداره کل قوانین و مقررات کشور ریاست جمهوری، متن نامه امام به رئیس جمهور وقت برای بازنگری، ص ۱۰.
۳. بنگرید: دیدگاههای جدید در مسائل حقوقی، پیشین، ص ۲۶۷ به بعد، شاید نامناسب نباشد فراز کوتاهی از آن مقاله که مربوط به سال ۱۳۷۱ و پس از تصویب کلیات لایحه قانونی دادگاههای عام بود از منبع مزبور نقل شود: «... بسیاری از حقوقدانان و قضات و وکلای دادگستری نیز شدیداً نگران هستند که اجرای این لایحه نظم رسیدگی قضایی را به هم بزند و عملاً دقت لازم در رسیدگی به پروندهها به عمل نیاید و احقاق حق و اجرای عدالت دچار اشکال گردد، انگیزه نگارنده نیز که خود زمانی در جریان مسائل قانونگذاری و قضایی بوده و طبعاً نمیتواند به این نوع مسائل بیعلاقه و بیتفاوت باشد، در نگارش این مقاله نه ابراز مخالفت بلکه تا حدودی تبیین نگرانیهای موجود و جلب توجه نمایندگان محترم مجلس در دقت و بررسی هر چه بیشتر و همه جانبه در تصویب این لایحه است. گمان میکنم، توقع نایبایی نباشد که از نمایندگان محترم مجلس خواسته شود، در مسائلهای به این اهمیت که این قدرت مطمح نظر و موجب دلمشغولی متصدیان و دستاندرکاران امر قضاست عنایت وافر به خرج دهند، تحقیق کنند، نظریات مختلف کارشناسان و صاحبان تجربه را بگیرند و با توجه به همه جهات تصمیم بگیرند، زیرا این لایحه به هر حال، تغییراتی اساسی در سیستم قضایی پدید می آورد و نظام دادرسی را متحول میکند که میتواند آثار مثبت یا منفی زیادی از خود به جای گذارد پس شایسته هرگونه دقت و تأمل است. در طی مدتی که لایحه دادگاههای عام مطرح گردیده، از بین جامعه

قضات و وکلا و اساتید حقوق، بیشتر نظریات مخالف، ابراز شده است، این مخالفت یا به صورت نوشتن مقاله در روزنامه و مجلات یا اظهار نظر در نظرخواهی که به طور غیررسمی به عمل آمده و یا به صورت ابراز نگرانی در بخشهای مختلف صورت گرفته است، از میان قضات و دستاندرکاران با تجربه قضایی، کمتر کسی در موافقت با این لایحه و توجیه فواید آن سخن گفته است...»

۴. متن ماده ۲۹۷ قانون مجازات اسلامی و تبصره آن به این شرح است: «دیه قتل مرد مسلمان یکی از امور ششگانه ذیل است که قاتل در انتخاب هر یک از آنها مخیر میباشد و تلفیق آنها جایز نیست:

۱. یکصد شتر سالم و بدون عیب که خیلی لاغر نباشند
 ۲. دویست گاو سالم و بدون عیب که خیلی لاغر نباشند
 ۳. یکهزار گوسفند سالم و بدون عیب که خیلی لاغر نباشند
 ۴. دویست دست لباس سالم از حلههای یمن
 ۵. یکهزار دینار مسکوک سالم و غیرمغشوش که هر دینار یک مثقال شرعی طلا به وزن ۱۸ نخود است.
 ۶. ده هزار درهم مسکوک سالم و غیرمغشوش که هر درهم به وزن ۱۲/۶ نخود نقره میباشد.
- تبصره: قیمت هر یک از امور ششگانه در صورت تراضی طرفین و یا تعذر همه آنها پرداخت میشود.
۵. متن ماده ۲۲۶ قانون مجازات اسلامی به این شرح است: «قتل نفس در صورتی، موجب قصاص است که مقتول، شرعاً مستحق کشتن نباشد و اگر مستحق قتل باشد باید استحقاق قتل او را طبق موازین در دادگاه اثبات کند.»
۶. متن تبصره ماده ۲۹۵ بدین شرح است: «در صورتی که شخصی، کسی را به اعتقاد قصاص یا به اعتقاد مهدورالدم بکشد و این امر بر دادگاه ثابت شود و بعداً معلوم گردد که مجنی علیه مورد قصاص یا مهدورالدم نبوده است، قتل به منزله خطاء شبیه عمد است و اگر ادعای خود را در مورد مهدورالدم بودن مقتول به اثبات برساند، قصاص و دیه از او ساقط است.»