

ملاحظات در باب قانونگذاری

دکتر مرتضی نصیری

الف) فرایند تدوین قانون

پیش‌نویس قوانین یا توسط قوه مجریه یا به امضا ۱۵ نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم می‌شود. در عین حال به موجب بند «۲» اصل (۱۵۸) قانون اساسی، تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی در صلاحیت قوه قضاییه است. به موجب بندهای ۱ و ۳ همین اصل تدوین قوانین مربوط به سازمان قضایی و استخدام قضات نیز به قوه قضاییه محول شده است. بدین ترتیب هر سه قوه مملکت در تدوین قانون واجد صلاحیت هستند ولی قانون‌نویسی هم از جهت شکل و هم از لحاظ محتوی در واقع یک امر تخصصی است. در حالی که قوه قضاییه حسب فرض، تخصص کافی در امر تدوین قانون دارد و دو قوه دیگر در این زمینه نیاز به تشریک مساعی دارند. مطالعه‌ای در مورد حجم و محتوای قوانینی که در دو دهه گذشته به تصویب رسیده است نمایانگر این حقیقت است که در اثر ناهماهنگی و تعجیل در تنظیم لوایح قانونی حقوق و تکالیف مردم ناشی از این قوانین، ملعبه تفسیرهای مختلف شده است. حقوق‌دانان با اشکال می‌توانند مقررات متعارض این قوانین را که در بعضاً نسخ شده‌اند درک کنند. در این زمینه کار بسیار دشوار استخراج مقررات قانونی را که ضمن قوانینی که با هدف‌های دیگری به تصویب رسیده‌اند از جمله قانون بودجه را نباید

فراموش کرد. به این جهت باید اقدامی جدی در جهت تنقیح و حتی نسخ قوانین تخصصی، اداری، مالی و تجاری و همچنین اختیارات و وظایف ادارات دولتی مختلف باید صورت پذیرد.

در اجرای این طرح اولویت و اصلاح قوانین تخصصی به دلایل زیر مطرح و پیگیری

شد:

نخستین و مهم‌ترین دلیل این است که قوانین تخصصی که به وسیله وزارتخانه‌های مختلف تقدیم می‌شود با وجودی که توسط کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد معمولاً به دلیل اصرار وزارتخانه تهیه کننده لایحه در جهت تأمین مصالح و ضرورت‌های وزارتخانه مذکور به تصویب می‌رسد. به این جهت مدیریت طرح اقدام به دعوت مدیریت‌های حقوقی و پارلمانی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و کارشناسان حقوقی مرکز پژوهش‌ها به منظور مشارکت در مباحثات مربوط به شکل و محتوای قوانین تخصصی ایرانی کرده تا مشکلات عملی را بتوان حل کرد. دومین علت اولویت موضوع این است که قوانین تخصصی در اکثر موارد توسط متخصصان رشته‌های فنی مربوط و بدون دخالت حقوقدانان صلاحیتداری که به موضوع و محتوای لایحه علاقه داشته باشند و بتوانند لوایح را در مجموعه سیستم حقوقی کشور نهادینه کنند، تنظیم می‌شود. به تعبیر دیگر این قوانین تخصصی صرفاً در مقام حل و فصل مشکل خاص وزارتخانه مربوطه و تفکیک موضوع از مجموعه سیستم حقوقی هستند. بدون این که تحقیق حقوقی خاصی در جهت ارتباط و تأثیر این قوانین در سایر قوانین مربوطه انجام شده باشد. نتیجه امر این است که با قوانین مصوبی مواجه می‌شویم که قابل همزیستی با سایر قوانین کشور نبوده و اغلب سازمان‌های اداری متقارنی به وجود آورده‌اند که نسبت به موضوع خاصی دارای اختیارات و وظایف قانونی هستند. این قوانین در حالی که سازمان‌های اداری جدیدی را ایجاد می‌کنند، موفق به تأمین اهداف خود نیز نمی‌گردند، زیرا کوششی در جهت تنظیم گزارش توجیهی برای مجلس نشده است که شامل مقدمه‌ای با تشریح اهداف گسترده و غیرقابل دسترس باشد.

مشخصه اصلی قانون لحن آمرانه و کوتاه آن است. قانون به تعبیر دیگر به منظور تنظیم اموری که قبلاً قانونمند بوده یا قوه مجریه با تکیه به اختیارات قانونی خود می‌توانسته است بدان عنوان مقررات بدهد نباید لایحه قانونی به مجلس تقدیم کند. کارشناسانی که به مجموعه نظام حقوقی کشور آگاهی کافی ندارند، گاه پیشنهادهایی را مطرح می‌کنند که توسط سازمان دولتی متبوعه آنان جهت اجرا به صورت لایحه قانونی در می‌آید. گاه اتفاق می‌افتد که تنظیم کنندگان لایحه از این مطلب غافل می‌مانند که در جهت تأمین مقصود خود به جای پیشنهاد قانون می‌توانند از قوانین موجود بهره بگیرند یا اساساً اجرای پیشنهاد با مصوبه قانونی منافاتی ندارد و سازمان دولتی مربوطه می‌تواند صرفاً آیین‌نامه یا دستورالعمل اجرایی خاصی را تدوین کند. شاید بی‌علاقگی حقوقدانان برای دخالت در مضامین قوانین تخصصی علت این امر باشد.

با این ملاحظه در خلال اجرای طرح کوشش به عمل آمد که قوانین تخصصی در محدوده مجموعه نظام حقوقی کشور مورد بررسی قرار گیرد. مقالات و تحقیقاتی به وسیله کارشناسان برجسته حقوق ایران ارائه گردید تا موجبات آشنایی هر چه بیش‌تر شرکت کنندگان را با ابزار قانونی مورد قبول حقوق ایران و طرز استفاده از آن‌ها در مقام تنظیم قوانین تخصصی کشور در محدوده محیط زیست حقوقی ایران مجهز کند. اصل اجرای عادلانه قانون حکم می‌کند که در تنظیم قوانین تخصصی که اجرای آن به اختیار قوه مجریه است، دقت بیش‌تری اعمال شود. اجرای قوانین از وظایف دادگاه‌ها است که به نوبه خود مورد تجدید نظر قضایی قرار می‌گیرند. قضات و بالمال هیأت عمومی دیوان کشور در این فرایند نواقص و ناهماهنگی‌ها را احراز و حقوق و تکالیف مردم را در پرتو تفسیرهای قضایی مشخص خواهند کرد. ولی قوانینی که باید توسط قوه مجریه به کار برده شوند به ندرت در معرض رسیدگی‌های قضایی قرار می‌گیرند. این گونه قوانین اختیارات خودسرانه‌ای به مدیران اجرایی اعطا می‌کنند بدون این‌که به مردم امکان دادخواهی و شکایت داده شود.

تدوین آیین‌نامه‌ها به صورت قانون در ضمن موجب کنار گذاردن یکی دیگر از ابزار عدالت قضایی در کشور می‌گردد که همانا شکایت به دیوان عدالت اداری است. به موجب قانون اساسی دیوان عدالت اداری صلاحیت ابطال مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی را برخلاف قانون وضع شده دارد است، اما چنین اختیاراتی در زمینه ابطال قوانین مصوب مجلس به دیوان داده نشده است. به این ترتیب وقتی آیین‌نامه‌ای به صورت قانون به تصویب می‌رسد، اختیارات قوه مجریه در تفسیر چنین مقرراتی مورد تجدید نظر قضایی واقع نخواهد شد. در جهت امکان تحقق اهداف طرح در عمل پاره‌ای از حوزه‌های اصلی حقوقی انتخاب و برای بررسی و تحقیق به حقوقدانان صلاحیتدار عرضه می‌شود. این مسائل را می‌توان به سه طبقه تقسیم کرد:

طبقه اول - مسائل حقوقی راجع به نحوه تدوین قانون، آیین نگارش آن و گزارش توجیهی قانون در طبقه اول قرار می‌گیرد.

طبقه دوم - مسائل ماهوی قوانین تخصصی و ابزار قانونی را که می‌توان برای تحقق اهداف این قوانین تخصیصی در محدوده قوانین موجد حق در ایران به کار گرفت، در طبقه دوم قرار می‌گیرد.

طبقه سوم - کاستی‌ها و مشکلات قوانین تخصیصی که منجر به ناکامی در تحقق اهداف آن‌ها و مانع توسعه اقتصادی هستند در طبقه سوم قرار می‌گیرند.

هدف این بررسی اثبات فوریت و ضرورت تنقیح قوانین تخصیصی کشور بوده است. به این جهت در کارگاه اجرایی روش‌های تنقیح قوانین راه‌حل‌های عملی در جهت تسریع فرایند تنقیح قوانینی که مورد توجه دولت در چندین دهه اخیر بوده است، به بحث گذارده شد.

شرکت مؤثر کارشناسانی که دست‌اندر کار تدوین قوانین تخصیصی ایران بوده‌اند، در کارگاه‌های پژوهشی فرصتی واقعاً استثنایی برای کارشناسان حقوقی مختلف به وجود آورد تا بتوانند نتیجه بررسی‌های علمی حقوقی و امکان تحقق عملی آن‌ها را به بحث و انتقاد گذارند. به این جهت نتیجه عملی اجرای طرح کاملاً محسوس بوده است. در این گزارش

سعی شده است نتیجه این تحقیقات و مباحثات با یکدیگر هماهنگ گردیده و به شکل یک مقاله علمی جداگانه عرضه شود. مقالات تحقیقی، متن سخنرانی‌ها و صورت مذاکرات و مآخذ اصلی تحقیقات به این گزارش منضم می‌گردد تا آنان که به جزئیات مباحث و مواضع شرکت کنندگان علاقه‌مند هستند آن را را مورد مطالعه قرار دهند.

ب) تدوین قوانین تخصصی

فرایند تدوین قوانین تخصصی منطقی و گاه طولانی است. نخستین اقدام در جهت تدوین قانون، دسترسی به عقاید و نظرات مردم از طریق وسایل تحقیقاتی است که در کارگاه (۱) بررسی شد و با توجه به مقالات و مباحث مطروحه امکان بررسی موضوعات مورد علاقه عمومی به دست خواهد آمد. البته در زمینه تدوین قوانین تخصصی برخورد دیگری مورد توجه است، ولی اتخاذ تصمیم در مورد تقدیم چنین لوایحی جنبه سیاسی دارد و در اغلب موارد وزیری که سازمان مربوطه زیر نظر اوست چنین تصمیمی را اتخاذ خواهد کرد. پس از این که تصمیم لازم اتخاذ شد کارهای مقدماتی را باید به عهده کارشناسان گذاشت. براساس مطالعات مقدماتی گزارش توجیهی که لازم است ضمیمه قانون تقدیمی به مجلس شود، تنظیم خواهد شد. مسأله تدوین عبارات قانون را باید به عهده حقوقدانان گذارد. پس از تصویب لایحه توسط هیأت وزیران، وزیر مربوطه یا جانشین پارلمانی او لازم است از لایحه در برای کمیسیون‌های مجلس دفاع کند. نقش نماینده پارلمانی دولت دفاع از عبارات قانونی براساس مطالعات مقدماتی است نماینده دولت لازم است توجه داشته باشد که در موقع طرح لایحه در صحن مجلس و در کمیسیون‌ها ممکن است پیشنهادات اصلاحی توسط نمایندگان مطرح شود و احتمال دارد که این اصلاحات با اجرای اهداف قانونی در تعارض باشد و در این صورت نماینده دولت باید به استناد مطالعات مقدماتی و گزارش توجیهی دلایل مخالفت خود را با پیشنهادات اصلاحی اظهار کند. در مواردی نماینده دولت به منظور توجیه مخالفت خود لازم خواهد بود که از کمک کارشناسان غیردولتی نیز استفاده کند.

در اغلب موارد اصلاحات پیشنهادی موجب بهتر شدن متن قانون می‌شود و نماینده دولت با درک چنین مواردی باید از تصویب پیشنهادات اصلاحی استقبال کند و در برخی موارد باید نوعی سازش سیاسی با اعضای کمیسیون‌های تخصصی صورت گیرد تا تصویب لایحه به سرعت امکان داشته باشد و در این موارد پس از مشورت با همکاران خود، نماینده دولت باید قانع شود که چنین اصلاحاتی موجب دور شدن از اهداف قانون نمی‌شود، زیرا هدف دولت فقط تصویب هر قانونی نیست بلکه تحقق یکی از برنامه‌های عمومی دولت است. چنانچه احتمال تصویب اصلاحاتی باشد که جنبه تخریبی دارد، نماینده دولت باید در مورد استرداد لایحه تصمیم گیرد.

در این فصل که فرایند تدوین قانون موضوع بررسی است، یادآوری می‌شود که باید تحقیقات حقوقی در کلیه این مراحل انجام پذیرد.

۱. مطالعات مقدماتی

لوائح قانونی مربوط به امور اداری، فنی، مالی، رفاه اجتماعی، تعلیم و تربیت، استخدام، انتقال تکنولوژی و توسعه اقتصادی در عین حال که در جهت تأمین یکی از اهداف سیاسی دولت تهیه شده‌اند. قابل طرح در مجلس بدون انجام تحقیقات مقدماتی کامل هم در شکل و هم در محتوای لایحه نیست. دخالت حقوقدانان در تنظیم این لوایح بیش‌تر در جهت انطباق آن با نظام حقوقی کشور، به کار بردن اصطلاحات صحیح حقوقی، جلوگیری از تعارض احتمالی با قوانین و مقررات موجود، ضمانت اجرای مؤثر قانون، شفافیت آن، سازماندهی و اجتناب از ایجاد صلاحیت‌های متقارن و موازی با دستگاه‌های دولتی دیگر است. با این حال لازم است که حقوقدانانی که در جریان مطالعات مقدماتی قرار خواهند گرفت به ماهیت قوانین تخصصی نیز اشراف داشته باشند. در عین حال مطالعات مقدماتی مبنای اصلی تفسیر اداری و قضایی قوانین مصوب است. به این جهت سازمان دولتی مأمور تدوین قانون، لازم است بایگانی کاملی از کلیه مطالعات مقدماتی را نگاهداری کند. نتیجه این قبیل مطالعات مقدماتی به عنوان مدارک رسمی، هنگام تقدیم لایحه به قانونگذار باید

پیوست لایحه شود. همین مدارک مطالعاتی رسمی است که به موجب ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس عنوان گزارش توجیهی قانونی دارد که مورد بحث جداگانه در این فصل قرار خواهد گرفت.

مطالعات مقدماتی به دو بخش تحقیقات تخصصی و تحقیقات حقوقی به شرح زیر تقسیم می‌شوند:

الف) تحقیقات تخصصی

با توجه به ماهیت لایحه قانونی، شیوه‌های تحقیق ارائه شده در کارگاه شماره (۱) لازم است به کار برده شود و در این مرحله موضع خاصی نمی‌توان اتخاذ کرد. به تعبیر دیگر تحقیقات تخصصی ابتدایی به شیوه‌ای علمی در مقام ارائه نظرات موافق و مخالف و امکان‌سنجی طرح است. اتخاذ تصمیم در مورد این که آیا باید قانونی تدوین شود یا نه موکول بدان است که نتایج طرح پیشنهادی آزموده شده باشد. البته قوانین تخصصی در بیش‌تر موارد مبتنی بر اجرای طرح‌های مشابه در سایر کشورها است و سودمند بودن مطالعات مقدماتی بستگی به مطالعه تطبیقی و همگونی لایحه پیشنهادی با نظام اداری ایران دارد. ضمن این مطالعات موارد شکست یا توفیق طرح در کشورهای خارجی و قابلیت اجرای آن در ایران باید مورد توجه قرار گیرد. در اغلب موارد مطالعات مقدماتی که به نحو شایسته‌ای انجام گرفته باشد خود جنبه گزارش تحقیقی و علمی بسیار ارزشمندی خواهد داشت که می‌تواند راهنمای اجرای قانون توسط سازمان دولتی مربوط در طول اجرای آن باشد.

همین تحقیقات علمی در تنظیم گزارش توجیهی باید مورد استفاده قرار گیرد، با این حال در گزارش توجیهی معمولاً موارد شکست یا عدم توفیق طرح در سایر کشورها مورد تأکید قرار نخواهد گرفت.

ب) تحقیقات حقوقی

روش‌های تحقیق حقوقی شامل تحقیقات در کتابخانه و استفاده از امکانات استخراج اطلاعات اینترنتی در کارگاه شماره (۱) بررسی شده است. در حالی که تحقیقات اینترنتی به

منظور استخراج منابع مطالعاتی لازم برای تدوین لوایح تخصصی ضرورت اساسی دارد، اما چون منابع حقوقی به زبان فارسی به ندرت از اینترنت قابل استخراج است، در انجام تحقیقات حقوقی هنوز هم تحقیقات کتابخانه‌ای دارای اهمیت بسیار است. تحقیقات کتابخانه‌ای محدود به مطالعه کتب و نشریات رسمی نیست. بلکه باید به تحقیقاتی که توسط سازمان‌های دولتی دیگر، دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی کشور شده است نیز توجه خاص معطوف شود.

گاه رسالات و مقالات حقوقی که به دانشگاه‌ها و مؤسسات علمی دیگر ارائه شده خود منبع ارزشمندی برای تحقیقات حقوقی است. با این حال مطالعات مقدماتی در زمره اسناد دولتی رسمی است و باید در انجام این تحقیقات دقت شود که به منابع دست دوم استناد نگردد. یکی دیگر از لوازم مطالعه مقدماتی این است که آمار و اطلاعات مندرج در گزارش تحقیقی تا زمان تسلیم به مجلس باید به روز شده باشد. ممکن است تحقیقات تخصصی پس از مدتی از انجام آن مورد مطالعه قرار گیرد و تا موقعی که در اختیار مجلس و کمیسیون‌های تخصصی گذارده می‌شود مدت زمانی از اجرای تحقیق گذشته باشد. واقعیت این است که همه لوایح دولت از فوریت و اولویت برخوردار نیستند و تأخیر در مطالعه این تحقیقات ناشی از فقدان اولویت بعضی لوایح تخصصی است. به این جهت مطالعات مقدماتی قبلی ممکن است قابل استناد نباشند، مگر این که مرتب آمار و اطلاعات مورد بازنگری قرار گرفته باشند. هر تحقیق حقوقی قابل استناد باید شامل همه قوانین، مقررات و بخشنامه‌های رسمی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم مؤثر در اجرای لایحه قانونی است، باشد. پس از این که در این باره تحقیق لازم انجام شد، تأثیر متقابل مقررات و قوانین موجود در اجرای لایحه پیشنهادی باید مورد مطالعه قرار گیرد. در تنظیم لایحه قانونی، قوانین متعارض و متزاحم باید مشخصاً نسخ گردند ولی اتخاذ رویه نسخ ضمنی قوانین متعارض یکی از مهم‌ترین موانع سازمانی توسعه اقتصادی و خلط مبحث در تفسیر قوانینی است که باید کنار گذاشته شود. هدف اصلی تحقیقات حقوقی در مرحله مطالعات مقدماتی به یقین همین موانع حقوقی و تشویق تدوین کنندگان لوایح قانونی در نسخ صریح مقررات

قانونی کهنه، متزاحم، موازی، زائد، مبهم، غیر شفاف و یا بدون محدودیت است. البته منکر این واقعیت نمی‌توان شد که حقوق‌دانان و قضات به مدد قواعد تفسیر قانون می‌توانند این مقررات را هماهنگ گردانند و به کمک آنها مشکلات را مرتفع کنند، ولی این تمهیدات در مرحله اجرای قانون به کار گرفته می‌شود. در موقع تدوین قانون لازم است همه مساعی در جهت رفع موانع سازمانی و حذف سازمان‌های اداری موازی با صلاحیت‌های متقارن اعلام گردد. ممکن است قانونگذار در جهت تأمین مصالح سیاسی حفظ سازمان‌های موازی و متقارن را تحمل کند ولی هدف از انجام تحقیقات حقوقی پیشنهاد تسامح و تحمل چنین مقرراتی نیست.

هدف دیگر تحقیقات حقوقی حصول اطمینان از اجرای اهداف قانون به گونه‌ای است که در تحقیقات تخصصی پیش‌بینی شده است و به این جهت در تنظیم لایحه ضمانت اجرای مؤثر و راهکارهای حقوقی در جهت تأمین اهداف مذکور باید مورد توجه قرار گیرد. لوایح قانونی گاه فاقد ضمانت اجرای مؤثر و گاه متضمن مجازات‌هایی است که منجر به ثمرات نامطلوب می‌شود. باید توجه داشته باشیم که قضات از اعمال مجازات‌های سنگین برای تخلفات کوچک سرباز می‌زنند. در نظر گرفتن این ملاحظات سبب می‌شود که گاه تحقیقات همگام با سازمان دولتی نیست بلکه یادآوری مسائل به تدوین‌کنندگان قانون و ارائه نظرات به گونه‌ای شفاف در محدوده موازین حقوقی است که به مدد آن بتوان مسائل اجرایی طرح مورد نظر را مورد سنجش قرار داد.

یکی از مسائل اساسی مورد توجه در انجام تحقیقات حقوقی تشخیص این مطلب است که آیا اساساً برای اجرای منظور دولت تصویب قانون خاصی ضرورت دارد. واقعیت این است که در موارد بسیاری مشکلات اقتصادی را از طریق قانونگذاری نمی‌توان حل کرد و شاید راه حل منطقی‌تر تنظیم آیین‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌های اداری است تا قوه مجریه به سادگی در آینده بتواند بدون نیاز به مراجعه به قانونگذار دستورالعمل‌های اداری خود را تغییر دهد. در این موارد از طریق مصوبه هیأت وزیران نیز منظور حاصل می‌شود و لایحه را

می‌توان به شکل تصویب‌نامه تنظیم کرد. به موجب موازین قانون ایران تصویب‌نامه‌ها تا حدودی که مغایر مقررات قوانین کشور نباشند هم ردیف قانون و قابل اجرا هستند.

۲. اطلاع رسانی و طرح عمومی

پس از انجام مطالعات مقدماتی لوایح قانونی لازم است به طور آشکار با صاحبان حرف مربوط در میان گذارده شود. در بعضی کشورها کمیسیون‌های مجلس به این منظور جلسات رسیدگی برگزار می‌کنند و کارشناسان و صاحب‌نظران به منظور ادای توضیحات و انتقادات خود به جلسات رسیدگی دعوت می‌شوند. مسلم است تعقیب این رویه اهداف متعددی را تأمین می‌کند که اهم آن بازنگری تحقیقات و مطالعات انجام شده ضمن انجام مطالعات مقدماتی توسط کارشناسان و متخصصین غیروابسته به دولت است. هدف مهم‌تری که به دست خواهد آمد این است که صاحبان مشاغل ضمن اطلاع از قانونی که قرار است به تصویب برسد در مقام تطابق شرایط کار خود با موازین قانون بر خواهد آمد و بالاخره نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع جامعه فرصت طرح انتقادات و ملاحظات خود را در مورد لایحه پیشنهادی خواهند داشت. فرایند دمکراتیک تصویب قانون قطعاً از طریق چنین مباحث آزادی که ارائه و درک مفاهیم مشکل قوانین تخصصی را برای عامه غیر متخصص ساده‌تر خواهد کرد به دست خواهد آمد.

۳. گزارش توجیهی

همان‌طور که توضیح داده شد، مطالعات مقدماتی شامل تحقیقات بی‌طرفانه‌ای به منظور جمع‌آوری اطلاعات، نظریه‌های علمی، مواضع سیاسی، اطلاعات حقوقی و نظرات کارشناسان است که مخالفت یا موافقت خود را با لایحه قانونی بیان خواهد کرد. این مطالعات مبنای اتخاذ تصمیم دولت در مورد لزوم تدوین لایحه قانونی است. پس از این که تصمیم مربوط به تنظیم لایحه گرفته شد، کمیته تدوین لایحه با همکاری حقوقدانان مسئول تنظیم متن قانون می‌باید گزارش توجیهی را با رعایت ماده (۱۳۴) آیین‌نامه مجلس تنظیم کنند. اختلاف بین مطالعات مقدماتی و گزارش توجیهی قابل توجه خاص است.

اولاً گزارش توجیهی قسمتی از متن لایحه تقدیمی را تشکیل می‌دهد و در مقام تفسیر قانون ابتدا باید به گزارش توجیهی توجه کرد و فقط در صورتی که این گزارش مبهم است به مطالعات مقدماتی نیز می‌توان استناد کرد.

ثانیاً میزۀ دیگر گزارش توجیهی این است که این گزارش به صورت یک دفاعیه حقوقی به منظور قانع کردن قانونگذار به صورت لایحه تهیه می‌شود و به این جهت به نظرات مخالفان لایحه اتکا نمی‌شود. ولی گزارش توجیهی به عنوان یک سند رسمی باید شامل اطلاعات صحیح و اظهار نظرهای قابل دفاع باشد.

در گزارش توجیهی هدف لایحه تشریح می‌شود. البته باید توجه کرد که بین هدف و آرمان‌ها اختلاف اساسی وجود دارد. تحقق اهداف را باید با توجه به تحقیقات و آمار به دست آمده از مطالعات مقدماتی توجیه کرد. در حالی که آرمان‌ها و اهداف بلند مدت صرفاً قبل از تنظیم لایحه مورد توجه بوده و دولت را به تدوین لایحه برانگیخته است. تحقیقات انجام شده ممکن است حاکی از غیرقابل دسترس بودن بعضی آرمان‌ها از طریق وضع قانون باشد یا دلالت بر این امر داشته باشد، که پیشنهاد لایحه قانونی، موجب آثار منفی بوده و بهتر است اقدامات دیگری در جهت تحقق آرمان‌های مورد نظر صورت گیرد. اهداف قانون در مقدمه لایحه ذکر می‌گردد و به دنبال ذکر هدف باید این مطلب بیان شود که کدام یک از مقررات قانون به منظور تحقق هدف مورد نظر انشا شده است و به مطالعات مقدماتی در جهت توجیه آن نظرات استناد شود.

در قسمت دوم گزارش توجیهی باید اصطلاحات فنی و واژه‌های خاص تعریف شود. قانون به منظور اطلاع همگانی به تصویب می‌رسد و قوانین تخصصی نیز از این قاعده مستثنی نیست. گرچه انضمام یک فهرست الفبایی از واژه‌ها و عبارات فنی مفید است، ولی واژه‌نامه حداقل باید شامل کلمات و عباراتی باشد که برای نخستین بار به وسیله قانونگذار به کار برده شده است و چنانچه واژه‌ای با توجه به متن افاده معنای دیگری کند، واژه مذکور باید توضیح داده شود. در ضمن باید توجه‌ای ویژه به این امر شود که کلمات در قوانین مختلف به معانی متفاوتی به کار برده نشود، مگر این که واژه‌های به کار رفته اصطلاحات

مصوب آکادمی زبان فارسی بوده و در همان معنا به کار برده شده باشد. در تدوین قوانین تخصصی گاه با این مشکل مواجه می‌شویم که معادل فارسی یک واژه خارجی هنوز اشاعه عمومی پیدا نکرده است. در این صورت ضمن گزارش توجیهی واژه خارجی نیز درج خواهد شد تا عبارت مربوط توسط متخصصین درک شود.

در سومین قسمت گزارش توجیهی، رابطه لایحه پیشنهادی با سایر قوانین کشور باید مورد بررسی قرار گیرد. این بخش از گزارش از آن جا دارای اهمیت است که حاکی از هدف تدوین کنندگان لایحه در اجرای لایحه قانونی در حدود قوانین جاری کشور است. قوانین تخصصی اغلب سازمانی اداری به منظور اجرا یا نظارت بر اجرای لایحه پیشنهادی ایجاد می‌کنند. در جهت جلوگیری از موانع سازمانی و رقابت‌های اداری صلاحیت و حدود اختیارات سازمانی که پیشنهاد ایجاد آن می‌شود باید به درستی مشخص شود و به خصوص در لایحه باید تصریح شود که سازمانی که ایجاد می‌شود باید در مقام رد تقاضاها دلایل کافی ارائه دهد و اعطای اختیارات بدون ذکر دلیل به موارد خاص و قابل توجیه محدود شود و در لایحه مدت معینی برای اعلام تصمیمات اداری مقرر گردد.

در تدوین لایحه اغلب به این نکته پی می‌بریم که تغییرات سازمان اداری و وظایف آنان از ایجاد یک دیوان سالاری جدید بیش تر باعث تحقق اهداف می‌گردد. در این بخش گزارش همچنین باید سازمان‌هایی که با تصویب لایحه ابقا می‌گردند مورد تصریح قرار گیرند. البته این فهرست ممکن است کامل نباشد و سازمان‌های اداری دیگری با وظایف و اختیارات مشابه باقی خواهند ماند.

در چهارمین قسمت گزارش توجیهی به ذکر قوانینی که با تصویب لایحه به قوت خود باقی خواهند ماند و قوانینی که به صراحت نسخ می‌گردند، می‌پردازد و این فهرست باید کامل باشد و هر گاه نام بعضی از قوانین منسوخه از قلم افتاده باشد باید قانون دیگری در جهت نسخ آن تقدیم گردد. رویه نسخ ضمنی کلیه قوانین مغایر ساده کردن این وظیفه است و باعث اختلال در اجرای قانون و مجادله پایان ناپذیر بین سازمان‌های اداری در حفظ صلاحیت قانونی آنان و حتی مباحث طولانی حقوقدانان و متخصصین امر خواهد شد.

گزارش توجیهی ممکن است شامل قسمت‌های دیگری از قبیل بررسی مسائل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که انگیزه تصویب قانون بوده است نیز باشد. در این موارد گزارش توجیهی باید به سایر قوانینی که مورد اعتراض عمومی قرار گرفته و راه‌حل‌هایی که در جهت رفع این اعتراضات ضمن موارد مختلف لایحه در نظر گرفته شده است، پردازد.

۴. متن قانون

هنر ارتباط از طریق زبان قطعاً مهم‌ترین موفقیت بشری بوده است. هدف ارتباط با دیگران یا صدور امری یا تشویق مخاطب به انجام کاری یا اطلاع رسانی است، زیرا افراد بشر نیازمند مبادله اطلاعات خود با دیگران هستند و هدف اطلاع رسانی جلب احترام و موقعیت اجتماعی است و همین امر انگیزه تشویق دیگران به هر اقدامی است و به همین جهت گفته می‌شود که اطلاعات منبع قدرت است و اشخاص با به دست آوردن اطلاعات دیگران را به انجام امور مورد نظرشان ترغیب می‌کنند. تشویق گاه با استفاده از زبان احساساتی که فارغ از پشتوانه اطلاعاتی است نیز صورت می‌گیرد ولی تشویق دیگران به انجام امور از طریق به کار بردن هنر سخنوری خارج از حدود این مطالعه است. برانگیختن اشخاص به امری اغلب از طریق اطلاع رسانی و به استناد آمار و ارقام صورت می‌گیرد که به این زبان زبان استدلالی گفته می‌شود.

گزارش توجیهی لازم است به زبان استدلالی نگاشته شود تا قادر به تأمین منظور خود باشد. ولی متن قانون نه به زبان احساسی و نه به زبان استدلالی نگاشته می‌شود بلکه صرفاً حاکی از صدور امریه‌ای است که از قدرت حاکمه قانونگذار نشأت می‌گیرد. به تعبیر دیگر قانونگذار برای تحقق منظور خود نیازی به کار بردن عبارات تشویق‌آمیز ندارد. کلمات قانون باید عیناً و بدون عبارات تشویق‌آمیز به مرحله اجرا گذارده شود. به منظور نگارش صحیح قانون دستورالعمل‌های زیر باید رعایت شود:

۱. اجتناب از به کار بردن جملات اخباری، توجیهات و نتیجه‌گیری‌ها،

۲. اجتناب از به کار بردن عبارات تکراری و زائد،

۳. اجتناب از به کاربردن عبارات هیجانی یا ترغیب کننده،
۴. اجتناب از به کاربردن عبارات و کلمات مبهم،
۵. اجتناب از به کاربردن اصطلاحاتی که خارج از حدود اطلاعات عمومی است یا در گزارش توجیهی تعریف نشده است،
۶. اجتناب از به کاربردن اصطلاحات و کلماتی که در مضامین مختلف دارای مفاهیم مختلف است،
۷. هماهنگی اصطلاحات لایحه قانونی با سایر قوانین کشور و ادبیات حقوقی،
۸. همگونی لایحه قانونی با سایر قوانین و مقررات مورد اجرا،
۹. جمع کردن اهداف متعدد قانونگذاری در یک سند قانونی همگون،
۱۰. به کاربردن جملات کوتاه و منجز.

مبنای دستورالعمل‌های مذکور رعایت قاعده شفافیت در تدوین قانون است و عبارات قانون نباید جایی برای القا مفاهیم متعدد و مشکوک باقی گذارده باشد.

قاعده شفافیت از طبیعت و مشخصه قانون ناشی می‌شود. زیرا قانون یک نهاد اجتماعی است که باید به وسیله همه اعضای جامعه مراعات شود. منبع این نهاد اجتماعی عرف‌ها و آمال مشترک جامعه است به صورتی که با صراحت طبع و بدون مقاومت توسط افراد به مرحله اجرا گذارده می‌شود. واقعیت این است که عرف‌های اجتماعی که توسط مردم به صورت منظم اجرا می‌شود، یا ناشی از احکام مذهبی است. یا نهادهایی که توسط مذهب امضا شده باشد. با این حال در اثر تغییر در شرایط اوضاع و احوال جامعه تغییرات مختلف به وسیله مراجع گوناگون از قواعد عرفی در جهت رفع نیازهای عملی جامعه به عمل می‌آید. قانونگذار نیز در مواردی که قانونی را به صراحت و وضوح تصویب می‌کند از تبعیت احکام مذهبی نمی‌تواند سرباز زند و قوانین را باید به نحوی انشا کند که با اصول مذهبی منطبق باشد در مواردی که امور مذهبی موضوع قانون است تفسیر قواعد مذهبی باید به مقامات مذهبی ارجاع گردد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی در حالی که اختیار تصویب قانون را به عهده قانونگذار قرار داده است، در اصل (۴) قانون اساسی اختیار قوه مقننه را محدود به رعایت موازین شرعی کرده است به نحوی که به وسیله فقهای شورای نگهبان تشخیص داده می‌شود. دلیل این اصل قانون اساسی ایران روشن است. اکثر عرف‌های اجتماعی ایران از مذهب نشأت گرفته و به این جهت به طور طبیعی توسط مردم به موقع اجرا گذارده می‌شود. به این جهت وظیفه قانونگذار در کشورهایی که مردم تابع اعتقادات قوی مذهبی باشند بسیار ساده‌تر است. زیرا تقدس قانون و اجرای بدون مقاومت آن بهترین ضامن دوام قانون است و چنانچه تحقق این منظور هدف قانونگذار باشد. عبارات قانون باید به وضوح و بدون ابهام تدوین گردد. یعنی مقررات قانونی باید شفاف بوده و اختیار اجرای خودسرانه آن را به مأمورین دولت ندهد.

عبارات قانون لازم است اجرای منظم و عادلانه قانون را تضمین کنند. با وجودی که اجرای عادلانه قانون وظیفه اصلی قوه قضاییه است ولی در بسیاری از موارد می‌توان اجرای غیرعادلانه قانون را ناشی از نقص تدوین قانون و به کار بردن عبارات و اصطلاحات نامناسب حقوقی تلقی کرد. در واقع هر قانون غیرشفافی به مأموران اجرای قانون فرصت اجرای غیرعادلانه قانون را می‌دهد.

شفافیت ایجاب می‌کند که ضمانت اجرای قانون بیان شود. قانون بدون ضمانت اجرا اکثراً جنبه فرمان اخلاقی دارد و قانونگذار نمی‌تواند چنین نقشی را ایفا کند. از آنجا که مهم‌ترین قوانین کشور ریشه در ارزش‌های مورد قبول اجتماعی و مذهبی دارند نقش قانونگذار تبیین این ارزش‌ها به صورت شفاف و خالی از ابهام و تعیین ضمانت اجرا در صورت تخلف از اجرای آن است. مسلم است که مادام که قانون به صورت روشن و واضح تدوین نشده باشد نمی‌توان برای تخلف از اجرای آن ضمانت اجرایی مقرر کرد.

قانون عام المشمول است و هر استثنایی از اجرای آن نیز باید به وضوح مورد تصریح قرار گیرد و استثنائات را نباید به نحوی درج کرد که جایی برای موارد غیر مصرح باقی گذاشته باشد. به کاربردن کلماتی مانند: «مثلاً، از جمله و بدون قید انحصار و غیره» موجب

عدم شفافیت و تفسیرهای گمراه کننده می گردد و باید در متن قانون از کاربرد آن‌ها اجتناب شود. البته در مواردی قانونگذار تمایلی به تصریح کلیه موارد اعمال قانون مصوب را ندارد، زیرا تحولات تکنولوژی در آینده راهکارهای تازه‌ای ابداع خواهد کرد که باید مشمول مقررات قانون مصوب باشد. در چنین مواردی یک سازمان تخصصی دولتی را قانونگذار به منظور تشخیص چنین ابداعاتی تعیین خواهد کرد.

وظیفه قانونگذار محدود به تصویب قانون نیست. یکی دیگر از وظایف قانونگذار تصویب بودجه است. تصویب عهدنامه‌های بین‌المللی، قوانین متحدالشکل، قطعنامه‌ها و صدور مجوزهای خاص نیز از وظایف قوه مقننه است. قواعد مربوط به شفافیت قانون در چنین مواردی نیز لازم‌الرعایه است، ولی باید اذعان کرد که فرایند تدوین چنین مقرراتی ساده‌تر است زیرا مطالعات مقدماتی آن‌ها قبلاً انجام شده است. مثلاً عهدنامه‌های بین‌المللی و قوانین متحدالشکل پس از یک سلسله مطالعات وسیع مقدماتی تنظیم شده‌اند و لازم است عیناً به تصویب قانونگذار برسد.

مطالعات مقدماتی مذکور حاصل بررسی‌های حقوقی تطبیقی گسترده‌ای است که با هدف اجرای هماهنگ آن‌ها توسط سازمان‌های اداری و قضایی عموم کشورهای جهان صورت گرفته است. در مقام ترجمه این قبیل اسناد به زبان فارسی باید معادل‌های دقیق به زبان فارسی مورد تبعیت قرار گیرد. از آنجا که ترجمه فارسی قوانین متحدالشکل متن قانون در ایران را تشکیل می‌دهد در ترجمه این قوانین و عهدنامه‌های بین‌المللی قواعد نگارش متون حقوقی فارسی که با مصوبات قانونگذاری در گذشته هماهنگ باشد، باید رعایت شود.

یکی از مسائل مهم حقوقی که در موقع ترجمه اسناد بین‌المللی باید مورد توجه قرار گیرد توصیف حقوقی کلمات و عبارات است. البته بحث تفصیلی و اهمیت توصیف حقوقی خارج از حیطه مطالعه این گزارش کلی است، ولی ترجمه اصطلاحات حقوقی خارجی امر بسیار دقیقی است و به این منظور باید به قوانین خارجی که گاه یک اصطلاح حقوقی را در معنای غیرمتعارفی به کار می‌برند که غیر از معنای آن اصطلاح در حقوق

ایران است، مراجعه شود. مترجم گاه باید به مطالعات مقدماتی سند خارجی برای درک معنای دقیق یک اصطلاح حقوقی خارجی و اختلاف آن با اصطلاح فارسی مشابه مراجعه کند. در موارد استثنایی که نمی‌توان معادل فارسی دقیق کلمه را پیدا کرد باید واژه خارجی نیز ذکر گردد.

یکی دیگر از مسائل مربوط به تدوین قانون اجتناب از تهیه قوانینی است که هدف آن مجازات شخص معینی است. قانون نمی‌تواند در مقام تنبیه اشخاص برآید زیرا مجازات اشخاص از وظایف قوه قضاییه است و هر گاه قوه مجریه در این مورد به اختیارات قضایی تجاوز کند قانون از لحاظ فنی قابل اجرا نخواهد بود. البته در مواردی که قانونگذار تحت فشار افکار عمومی ناگزیر از وضع چنین قوانینی است باید عبارات قانون کلی تنظیم گردد ولی به آن اثر، عطف به ماسبق داده شود. در این صورت قضات قانون مصوب را در موارد خاص یا رسیدگی قضایی عادلانه به موقع اجرا خواهند گذاشت. یکی از موارد دقت در تدوین چنین قوانینی اصل (۴۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی است. با وجودی که هدف قانونگذار در تنبیه مجرمین معینی است، اما عبارات قانون به صورت کلی تنظیم شده و قضات دلالت شده‌اند که براساس بینه شرعی نسبت به صدور احکام علیه اشخاص معینی اقدام کنند. با این حال هر گاه قانونگذار در مقام برقراری مزایای خاصی به نفع شخص معینی به جبران خدماتش برآید کلیت قانون ضروری نیست.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی