

## **Characteristics of Law and an Introduction to the "General Policies of the Lawmaking System"**

**Shaterian, Mahmood<sup>1</sup>-Yahyazadeh, Javad<sup>2\*</sup>**

1: Assistant Professor of Public Law, Faculty of Law and Human Sciences, Kashan University, Kashan, Iran.

2: PhD Student Of Public Law, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran: (Corresponding Author) ([javad.yahyazadeh.atu@gmail.com](mailto:javad.yahyazadeh.atu@gmail.com))

**Abstract:** Law and legislation, if not the most important issue facing modern man and government, are one of the most fundamental. In its original form, although it originates and is born through the legislature and through the deliberation and consultation of a large number of people's representatives in parliament, it is not limited to that and affects various types of human activities and the development of societies. It is clear that the domestic legal system also cannot do without deep thinking about the characteristics of law, in order to facilitate the effective and efficient functioning of human relations on the one hand, and to benefit from it in a native way and in accordance with the requirements of Iranian-Islamic society on the other hand. Correct analysis of the characteristics of law in the context of the domestic legislative system and efforts to represent and repair its shortcomings, of course, requires an examination of the "General Policies of the Lawmaking System". The results of this article, using a normative method, examining official legal documents and collecting information through library resources, show that with the exception of the three components of "Sharia principles", "General policies of the system" and "Demands of the leadership" which have a special place based on the requirements of legislation based on jurisprudence, other components overlap with the characteristics of law in the modern state. Also, among the two appreciable assumptions about the legal nature of "policies" in the hierarchy of domestic norms and with emphasis on "legal logic", the requirements of the "command-oriented system" and finally the "rule of law", it is possible and necessary to consider a place below the constitution and ordinary law and of course above government regulations for it.

**Keywords:** Characteristics of law, general policies, lawmaking system.

فصلنامه مطالعات فقه و حقوق اسلامی

سال ۱۵ - شماره ۳۳ - زمستان ۱۴۰۲

صفحات ۱۲۷-۱۵۲ (مقاله پژوهشی)

تاریخ: وصول ۱۴۰۱/۰۳/۰۵ - بازنگری ۱۴۰۱/۰۶/۱۶ - پذیرش ۱۴۰۱/۰۷/۱۶

## اوصاف قانون و درآمدی بر «سیاست های کلی نظام قانونگذاری»

محمود شاطریان<sup>۱</sup> / جواد یحیی زاده<sup>۲</sup>

۱: استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، دانشگاه کاشان، کاشان، ایران.

۲: دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

[javad.yahyazadeh.atu@gmail.com](mailto:javad.yahyazadeh.atu@gmail.com)

**چکیده:** قانون و قانونگذاری، اگر مهم ترین مسأله انسان امروز و دولت مدرن نباشد، یکی از اساسی ترین آنهاست؛ امری که در شکل اصیل آن، گرچه به وسیله قوه مقننه و از رهگذار شور و رایزنی جمع کثیری از نمایندگان مردم در پارلمان، منبث و متولد می شود اما محدود در آن نمانده و بر گونه های مختلف فعالیت های بشری و توسعه جوامع اثر گذار است. پر واضح است که نظام حقوقی داخلی نیز از ژرف اندیشی نسبت به اوصاف قانون، به منظور تمشیت نتیجه بخش و کارآمد روابط انسانی از یک سو، و بهره گیری بومی و متناسب با اقتضانات جامعه ایرانی - اسلامی از سوی دیگر، مستغنی نمی باشد. تحلیل صواب اوصاف قانون در گستره نظام تقنینی داخلی و تلاش در جهت بازنمایی و ترمیم نارسایی های آن، البته مستلزم تدقیق در «سیاست های کلی نظام قانونگذاری» است. نتایج مقاله حاضر با روش هنجاری، مدافقه در اسناد رسمی حقوقی و گردآوری اطلاعات از طریق کتابخانه ای نشان می دهد به استثنای سه مؤلفه «موازن شرعی»، «سیاست های کلی نظام» و «مطالبات رهبری» که از جایگاه ویژه ای مبتنی بر الزامات تقنین بر پایه فقه برخوردارند، سایر مؤلفه ها با اوصاف قانون در دولت مدرن دارای همپوشانی می باشند. همچنین از میان دو فرض قابل تأمل راجع به ماهیت حقوقی «سیاست ها» در سلسله مراتب هنجارهای داخلی و با تأکید بر «منطق حقوقی»، بایسته های «نظام دستورگرا» و بالآخره «حاکمیت قانون»، می توان و باید جایگاهی مادون قانون اساسی و قانون عادی و البته مافوق مقررات دولتی برای آن در نظر گرفت.

**کلیدواژه:** اوصاف قانون، سیاست های کلی، نظام قانونگذاری.

- شاطریان، محمود؛ یحیی زاده، جواد (۱۴۰۲). اوصاف قانون و درآمدی بر «سیاست های کلی نظام قانونگذاری». مجله مطالعات فقه و حقوق اسلامی دانشگاه سمنان، شماره ۳۳، صفحات ۱۲۷-۱۵۲.

Doi: [10.22075/feqh.2022.27304.3272](https://doi.org/10.22075/feqh.2022.27304.3272)

## مقدمه

اگرچه یگانه و کارآمدترین روش «تنظیم گری حقوقی» و تمشیت امور به وسیله و از رهگذار «نظم» و «نظام حقوقی» ابزار «قانونگذاری» نیست،<sup>۱</sup> نقش برجسته قانون به ویژه در جوامع دارای «حقوق نوشته» غیر قابل انکار است.<sup>۲</sup> حتی اکنون می توان ادعا کرد که تقریباً در تمامی نظام های حقوقی جهان منبع نخستین و اصلی قانون، مصوبات مرجع قانون گذاری سرزمین یا «قانون موضوعه» است (راسخ، ۱۳۸۴: ۱)؛ بنابراین، تحلیل شایسته «اوصاف قانون» حائز اهمیت فراوان می باشد. قاعده حقوقی البته دارای آنچنان اوصافی است که آن را از سایر قواعد «هنجاری» همجوار خود متمایز می سازد.<sup>۳</sup> بی احتیاطی در وضع قانون، بی اهمیتی نسبت به اوصاف آن و مآلاً اختلاطش با سایر قواعد هنجاری، موجب سرنوشت محتوم اختلال در نظام حقوقی و به ویژه آشفتگی و نابسامانی در واحدهای گونه گون جوامع انسانی است.

افزون بر اهتمام به اوصاف قانون، نظام های پیشرفته حقوقی در تلاش برای واقعی نمودن آثار عمل بسیار پرهزینه تقنینی در عرصه عمل و اثرگذاری آن بر زندگی روزمره شهروندان به شیوه هایی نوین همچون روش «ارزیابی تأثیرات قانون» تمسک جسته اند. بنابراین، عمل قانون گذاری اساساً نمی تواند و نباید به مثابه یک امر نمایشی و تزئینی نگریسته شود.<sup>۴</sup> پارلمان و ابزار قانونگذاری تا زمانی شایسته ارج نهادن است که گرهی از

۱. برای آگاهی در خصوص خطرات بالقوه عمل تقنینی و روش یا روش های کارآمدتر جایگزین آن، ر.ک: شاطریان و یحیی زاده، ۱۴۰۰: ۱۴۴-۱۴۸.

۲. با این همه و به قول هارت (Herbert Hart)، مراد از چنین قواعدی، «قواعد ثانویه» (Secondary rules) و نه «قواعد اولیه» (Primary rules) و مآلاً، گذار از جوامع بدوی یا «جوامع ما قبل حقوق» (Pre-Legal Society) به جوامع پیشرفته یا «جوامع حقوقی» (Legal Society) است. ر.ک: رحمت الهی و آقامحمد آقایی، ۱۳۹۹: ۲۰۷.

3. See: Harris, 2007: 3 and 27.

۴. با این همه، والدرون (Jeremy Waldron) نفس تجمیع نمایندگان گروه های مختلف اجتماعی با عقاید متنوع و متفاوت در مجمعی به نام پارلمان به منظور شور و رایزنی را ارزشمند می داند. از نظر او بخشی از شأن

مشکلات کور جوامع امروزی را گشوده و تأثیر آن را بر زندگی روزمره شهروندان به صورت عینی قابل سنجش نماید.

از سویی، قانونگذاری در جامعه ایرانی نیز که تجربه‌ای فراتر از یکصد سال - حداقل در معنای مدرن آن را - از سر می‌گذراند، از مشکلات عدیده‌ای از جمله بی‌اهتمامی نسبت به اوصاف قانون و فقدان تأثیر عینی عمل قانونگذاری بر اجتماع رنج می‌برد. از سوی دیگر، «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری»<sup>۱</sup> که در سال ۱۳۹۸ به وسیله رهبر انقلاب به سران قوا ابلاغ گردید، نکاتی «بدیع» و «تعیین‌کننده» در تبیین دقیق‌تر از نظام تقنینی موجود و ارائه الگو و راهکارهایی عالمانه به منظور کارآمدتر نمودن قانونگذاری در نظام حقوقی داخلی به دست می‌دهد؛ بدیع و قابل تأمل است، زیرا تنظیم سیاست‌هایی لازم‌الاجراء در زمینه اختصاصی اصول و نظام قانون‌گذاری، تاکنون در متون و اسناد رسمی حقوقی در داخل سابقه‌ای نداشته است. تعیین‌کننده و شایسته وقع نهادن است، زیرا سیاست‌های اخیر، بنابر مقام واضح آن و با توجه به شناسایی چنین اختیاراتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی و در راستای اصل «سلسله مراتب هنجارها»،<sup>۲</sup> شایسته احترام حقوقی است.<sup>۳</sup>

باری، بازشناسی «اوصاف قانون» از یک سو و غور و بررسی در «سیاست‌ها» به منظور تحلیلی منسجم و پویا از نظام تقنینی جمهوری اسلامی و کوشش در جهت کارآمد و

قانونگذاری ناشی از این واقعیت است که شرایط مناسبی را برای گفتگوی صلح‌آمیز و همکاری مبتنی بر احترام متقابل در شرایط عدم توافق بنیادین ایجاد می‌کند (والدرون، ۱۳۹۷: ۸).

۱. خاطر نشان می‌شود عنوان مذکور را نباید با عنوان «سیاست‌های کلی نظام» خلط نمود. در واقع، عنوان و مبانی «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» متمایز و اخص از «سیاست‌های کلی نظام» - که در سال ۱۳۸۵ توسط ایشان ابلاغ گردید - می‌باشد. نسبت سنجی این دو سند رسمی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با یکدیگر، خود مجال دیگری می‌طلبد. لازم به ذکر است از این به بعد، برای اشاره به سند مذکور در اثناء مقاله (به استثنای عناوین)، از واژه اختصاری «سیاست‌ها» استفاده می‌شود.

## 2. The Hierarchy of Norms

۳. در قسمت تحلیل جایگاه حقوقی «سیاست‌ها» با تفصیل بیشتری به موضوع فوق‌الذکر خواهیم پرداخت.

نتیجه بخش تر نمودن آن از سوی دیگر، کارویژه مقاله پیش روست. بر این اساس، پرسش اصلی در پژوهش حاضر با روش هنجاری و گردآوری اطلاعات از طریق کتابخانه‌ای آن است که نخست «سیاست ها» تا چه میزان با اوصاف قانون مطابقت داشته و همچنین نقش آن در نظام تقنینی کنونی کدام است؟ فرضیه مقاله آن است که نسبت سنجی سیاست های مذکور با اوصاف قانون در دولت مدرن حاکی از همپوشانی بسیاری از آنها با یکدیگر به استثنای سه مولفه «موازن شرعی»، «سیاست های کلی نظام» و «مطالبات رهبری» است. همچنین اهتمام در اعمال و کاربرد «سیاست ها» به دلیل جایگاه آن در نظام حقوقی و به ویژه، مفاد مشترک آن با اوصاف قانون، می تواند در رفع نابسامانی های تقنینی در ایران گره گشا واقع شود. لازم به ذکر است علیرغم تحلیل اوصاف قانون، تدقیق در محتوای «سیاست ها» و نسبت سنجی آنها با یکدیگر مورد غفلت محققان و به ویژه پژوهشگران حقوق عمومی واقع شده است. بنابراین، تلاش نظری در این حوزه که می تواند با تعمق در مفاد و جایگاه حقوقی «سیاست ها»، ماهیت و کارکرد آن را در نظام تقنینی داخلی تبیین کند، ناگزیر و ناگزیر می نماید.

## ۱- درنگی بر اوصاف قانون

### ۱-۱- تعریف، تحلیل مفهومی و دلایل توجیهی

اوصاف قانون در تعریفی ساده و لغوی عبارت است از ویژگی هایی که یک قاعده حقوقی به همراه دارد. در «تحلیلی مفهومی» اما باید به این نکته مهم، متفطن گردید که «اوصاف قانون» از «مفهوم»، «مبنا» و تا حدی «اصول قانون» و قانونگذاری متمایز و قابل تفکیک است.<sup>۱</sup> بحث اصلی در این بخش و متناسب با ظرفیت مقاله، البته تأمل در

۱. ناگفته پیداست که تمیز میان واژه های مذکور در بنیادی نظری، از این حیث حائز اهمیت می باشد که مهندسی ذهنی و خط کشی و مرزبندی ولو نسبی میان آنها، راهی هموارتر در تحلیل صواب اوصاف قانون و مآلاً چاره اندیشی در حل معضلات نظام قانونگذاری به دست می دهد. در واقع، در جایی که به قول والدرون، قانون به ناچار باید در قالب کلمات ریخته شوند (والدرون، ۱۳۹۷: ۳۲)، راهی به جز پالایش و زدایش ابهام از الفاظ وجود ندارد.

اوصاف و نه الفاظ مشابه مجاور می‌باشد.<sup>۱</sup> با این همه و در تبیینی بسیار موجز از مقایسه میان آنها و البته پذیرش نسبی بودن این تمایز، اینچنین به نظر می‌رسد که مفهوم قانون با «چیستی و ماهیت قاعده حقوقی»، مبنای قانون با «مکاتب فکری حمایت‌کننده از آن قواعد» و بالأخره اصول قانون و قانونگذاری با «تأملات و حزم اندیشی‌های پیشاتقنینی» درآمیخته است. در این صورت پرسش آن است که مراد از اوصاف قانون چیست؟ اوصاف یا ویژگی‌های قانون آنچنان مؤلفه‌هایی هستند که قاعده حقوقی در دیدگاهی هنجاری باید از وجود آنها بهره‌مند شده تا متمایز از سایر قواعد هنجاری همجوار همچون عدالت، اخلاق، دین و ... گردند.

تأثی و درنگ در دلایل توجیهی اوصاف قانون نیز حائز اهمیت فراوان است. بر این اساس پرسش آن است که چرا قواعد حقوقی (در معنای جدید) باید دارای چنین اوصاف و ویژگی‌هایی باشند؟ پاسخ تحلیلی به این پرسش البته به دگردیسی پنداشت انسان مدرن نسبت به کارکردهای قاعده حقوقی و همچنین تجربیات تلخ او از قرن‌ها خودسری و خودکامگی فرمانروایان در گذشته وابسته است. تا جایی که حافظه کتبی بشر به یاد می‌آورد، حکمرانی معادل سلطنت طلبی و عیاشی توسط فرد یا گروهی اندک از افراد، بدون هیچ اراده‌ای برای پاسخگویی به تابعان تلقی می‌شده است.<sup>۲</sup> تحولات متعددی از جمله «انقلاب صنعتی»، «مدرنیته» و در پی آن «عصر روشنگری»،<sup>۳</sup> نظرگاهی نوین پیش‌روی بشر گذارنده از عهد عتیق گشود. «محاکم تفتیش عقاید» و جان‌سپاری ابناء بشری در راه محدود نمودن قدرت مطلقه پادشاه و تأسیس «دستورگرایی» به آدمی

۱. برای آگاهی بیشتر در خصوص «مفهوم قانون»، «مبانی» آن و نیز «اصول قانونگذاری»، به ترتیب ر.ک: هارت، ۱۳۹۶: ۱۶۵-۱۳۹؛ کاتوزیان، ۱۳۹۸: ۱۸؛ والدرون، ۱۳۹۷: ۱۴۷-۱۱۹.

۲. برای نمونه، به‌منظور آگاهی از اقتدار نامحدود شاه ایران در دوره صفوی، ر.ک: فیرحی، داوود (۱۳۹۹). مفهوم قانون در ایران معاصر (تحولات پیشا مشروطه)، تهران: نشر نی.

۳. در این خصوص، ر.ک: راسخ، محمد (۱۳۹۶)، برونوفسکی، ج و مازلیش، ب (۱۳۷۹). سنت روشنفکری در غرب از لئوناردو تا هگل، ترجمه لی لا سازگار، تهران: آگاه و بالوی، مهدی و بیات کمیتکی، مهناز (۱۳۹۶).

فهمانید که استیلاء و اقتدار، ذاتاً فسادآور است و لگام زدن بر اسب سرکش قدرت جز از طریق خود قدرت و نه ابزارهایی ماورائی و غیر عینی، شدنی نیست.<sup>۱</sup> بر این اساس، قانون (در معنای خاص) از حوزه قواعد دینی - که اموری مقدس، غیر صریح و تأویل پذیر است و ممکن است به دستاویزی برای تجاوز به حقها و آزادیهای فردی بدل شود - و نیز حوزه های مشابه آن (نظیر اخلاق، عدالت، ...) تفکیک شده و موجد اوصافی خاص گردید.<sup>۲</sup>

## ۲-۱- اوصاف ذاتی و عرضی قانون

اوصاف متعددی از قانون توسط صاحب نظران مطرح نظر قرار گرفته است. فولر، ذیل عنوان «اخلاق درونی قانون» به هشت وصف «عمومیّت»، «انتشار رسمی»، «عطف به ماسبق نشدن»، «وضوح و شفافیت»، «نامتعارض بودن»، «امکان تحقق»، «ثبات نسبی» و «انطباق عمل مقامات رسمی با قانون» اشاره نموده<sup>۳</sup> (رحمت الهی و آقامحمد آقایی، ۱۳۹۹: ۱۰۷)، کاتوزیان، ضمن اعتقاد مبنی بر عدم اتفاق نظر درباره اساسی بودن هیچ یک از اوصاف قانون، مهم ترین آنها را «الزام آوری»، «ضمانت اجرا»، «کلی و عمومی» و نیز «اجتماعی» بودن بر شمرده (کاتوزیان، ۱۳۹۸: ۵۱-۵۲) و بالأخره راسخ، دو دسته از ویژگی ها را از یکدیگر تمیز می دهد: اوصاف ذاتی و اوصاف عرضی. ویژگی های ذاتی عبارتند از «الزام آوری»، «عام»، «امری»، «علنی»، «واضح»، «معطوف به آینده»، «مفید قطعیت»، «مصوب مرجع ذیصلاح» و ویژگی های عرضی عبارتند از «پاسخ گوی نیازهای جامعه»، «منعکس کننده نظر اکثریت»، «تأمین کننده منفعت عموم»، «منطبق با اخلاق»، «معطوف به عدالت»، «مستمر»، «کار آمد»، «انجام شدنی» و «پیشرو» (راسخ، ۱۳۹۶: ۲۷-).

۱. ر.ک: مونتسکیو، ۱۳۴۹: ۲۹۵.

۲. دکترین «تفکیک حوزه های متمایز اقتدار» که به ویژه از سده چهاردهم میلادی مطرح گردید، در همین راستا قابل تأمل می باشد: بالوی و بیات کمیکی، ۱۳۹۶: ۴۶-۴۲.

۳. گفتنی است که از دیدگاه فولر، فقدان هر یک از این هشت مؤلفه به معنای «نظام حقوقی همراه با شکل نامناسب» نیست، بلکه به زعم او، اساساً نمی توان چنین نظامی را «نظام حقوقی» خطاب نمود (Harris, 2007: 34).

۴۹). در این بخش و متناسب با ظرفیت مقاله، مهم ترین «اوصاف ذاتی و عرضی قانون»<sup>۱</sup> مورد تأمل قرار می گیرد.<sup>۲</sup>

## ۱-۲-۱- اوصاف ذاتی

### الف: الزام آور

قانون فاقد ضمانت اجرا اساساً ویژگی اصلی قانون را دارا نیست. ضمانت اجرا به زبان اهل منطق جوهر قانون است و بدون آن، قانون تا حدّ پند و اندرز تنزل می یابد (بیگ زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۱). در واقع، یکی از تفاوت های اساسی قانون با سایر حوزه های هنجاری همجوار خود، آتکاء آن بر ضمانت اجرای قاهرانه و پشتیبانی نظام سیاسی برای اعمال آن می باشد.<sup>۳</sup> بنابراین، قانونی که به شیوه مذکور الزام آور نباشد اساساً نمی توان قانون به معنای خاصّ کلمه خطاب نمود. از همین رو، بنّام معتقد بود که باید چهار نوع از ضمانت اجرا را از هم بازشناخت: ۱- ضمانت اجرای جسمی یا طبیعی، ۲- ضمانت اجرای اخلاقی، ۳- ضمانت اجرای سیاسی ... از جانب مقامات که طبق قانون رفتار می کنند ... این را می توان به حقّ، ضمانت اجرای قانونی نیز نامید، ۴- ضمانت اجرای مذهبی (فاستر، ۱۳۸۳: ۱۰۸۲ و ۱۰۸۳).

### ب: عامّ

۱. مراد از اوصاف ذاتی قانون اوصافی حدّ اقلی است که وجود آنها برای قانون نامیدن یک قاعده هنجاری ضروری است. در حالی که اوصاف عرضی قانون اوصافی را دربر می گیرد که علیرغم فقدان آنها، قاعده هنجاری همچنان قاعده حقوقی است و وجود چنین ویژگی هایی، کیفیت قانون را افزایش می دهد. نک: راسخ، ۱۳۹۶: ۲۷ و ۳۷. گفتنی است تقسیم بندی پیش رو، یک طبقه بندی پسینی است؛ به این معنا که مهم ترین اوصاف قانون که نزد متخصصان امر مورد شناسایی و تحلیل قرار گرفته، بر مبنای نظر نگارندگان مورد بازشناسی و تعمق بیشتر قرار می گیرند.

۲. به منظور آگاهی بیشتر نسبت به «ویژگی های مطلوب قوانین از دیدگاه صاحب نظران»، نک: شاطریان، ۱۳۹۳: ۶۷-۷۱.

۳. برای آگاهی از تفاوت اخلاق و قانون، نک: کاتوزیان، ۱۳۹۸: ۵۹-۵۷ و واحدی، قدرت الله (۱۳۹۵)، مقدمه علم حقوق، تهران: میزان و بیگ زاده، ۱۳۸۷، ۱۲۴ و همچنین: Harris, 2007: 27.



نویمان معتقد است قانون عام، حکمی شرطی درباره اعمال و رفتار آینده است؛ یعنی قاعده‌ای ناظر بر موارد واقعی بیشمار و نامحدود (نویمان، ۱۳۷۳: ۷۶). به نظر روسو نیز محتوای عام و شامل قاعده، محک بازشناسی قانون از غیر آن است و قوه مقننه به نیرویی گفته می‌شود که کارویژه‌اش وضع و صدور چنین قواعدی باشد (قاضی، ۱۳۹۸: ۱۸۱). والدرون نیز ایده «یک قانون برای همه»<sup>۱</sup> را ویژگی برجسته از ایده آل هنجاری «حاکمیت قانون» در نظر می‌گیرد<sup>۲</sup> (Waldron, 1990: 38). از اینرو، مقنن مکلف است به نحوی مبادرت به وضع قانون نماید که هیچ ظن و گمانی مبنی بر ذینفعی ناعادلانه وی و یا گروهی معین از اشخاص مورد نظر او در حال یا آینده حاصل نگردد.

### ج: علنی، صریح و انتشار رسمی

یکی از اوصاف مهمّ که اگر از قاعده حقوقی کاسته شود دیگر نمی‌توان آن را قانون نامید، «علنی و صریح» بودن آن است. والدرون در اهمیت و ویژگی مذکور اشاره می‌کند اولین اصل ما در اینجا، «التزام به وضع قانون به شکل صریح» است. اساس هر نوع نظریه راجع به قانونگذاری این ایده است که به‌طور کلی اگر بناست قانونی تغییر کند مطلوب است این تغییر در فرآیند روشنی که به‌صورت علنی به این کار اختصاص یافته انجام شود (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۱). مونتسکیو نیز معتقد است انشاء و مضامین قانون باید صریح باشد. بهترین نمونه برای نشان دادن یک قانون صریح، «الواح دوازده گانه» است که تمام اطفال رومی آن را فراگرفته و حفظ می‌کردند (مونتسکیو، ۱۳۴۹: ۸۷۲). «انتشار رسمی قانون» از دیگر اوصاف قانون است. بر این اساس قوانین نباید در بایگانی مقامات، مخفی نگاه داشته و به طرز شگفت‌آوری در هنگام وقوع جرایم ظاهر شوند (Waldron, 1990: 48).

### د: مصوّب مرجع ذیصلاح

#### 1. One law for all

۲. وی در توضیح این ویژگی قانون و در مثالی قابل توجه در سال ۱۹۹۰ م، به تصویب مجازات قطع عضو برای جرم «سرق حدی» توسط پارلمان ایران اشاره کرده و معتقد است اعضای چنین پارلمانی نیز باید به قطع شدن دستشان در صورت ارتکاب چنین جرایمی خوش آمد گویند!

منظور از قانون قواعدی است که به تصویب قوه مقننه رسیده باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۱: ۱۰۱). البته اگرچه قانون در برگیرنده یک ماده امری است ولی نه امر و فرمان هر شخص یا مرجع، بلکه قانون باید از جانب مرجع ذیصلاح صادر شده باشد (راسخ، ۱۳۹۶: ۳۸). به دیگر سخن، نظام حقوقی «نظامی بسته» تلقی می‌شود؛ بدین معنا که فقط قوه مقننه می‌تواند قانون جدید وضع کند و قاضی باید در هر مورد با استناد به قوانین موجود حکم کند (نویمان، ۱۳۷۳: ۷۷). تدقیق در این خصیصه قانون و سنجش اهتمام جوامع به آن، البته محک خوبی در تشخیص «مبتنی بر قانون بودن یک حکومت» و یا «حکومت به وسیله قانون» در نظام های حقوقی به دست می‌دهد؛ معیاری که بر «مشروطه بودن» اولی و «امکان خودسری و سوءاستفاده از قدرت قانونی» در دومی اشاره دارد.<sup>۱</sup> فولر نیز در همین راستا بر این باور است که امروزه تمایلی قوی در شناسایی قانون، نه از رهگذار «قواعد رفتار»، بلکه از طریق «سلسله مراتب قدرت و فرمان» وجود دارد<sup>۲</sup> (Fuller, 1969: 63).

### ه: واضح، شفاف، و مفید به قطعیت

شفافیت از بديهيات قانونگذاری است. قانون نباید دارای اجمال باشد بلکه لازم است استنباط یکسان همگان را به دنبال داشته باشد (شاطریان، ۱۳۹۳: ۱۹۹ و ۱۹۸). به دیگر سخن، برای وضع قانون مفید، پی بردن به قواعد مفید کافی نیست و قواعد حقوقی باید به زبانی گفته شود که برای عموم قابل فهم باشد (کاتوزیان، ۱۳۹۸: ۷۰ و ۶۹). از اینرو، رعایت ملاحظات انشائی در قانونگذاری نیز از اهمیت فراوانی برخوردار است.<sup>۳</sup> به راستی، رمز آلودی و ماجراجویانه بودن واژه و متن، نه شایسته اسناد قانونی بلکه متعلق به

۱. به منظور آگاهی از تمایز حکومت مبتنی بر قانون و حکومت به وسیله قانون، ر.ک: مرکز مالیری، ۱۳۹۴: ۵۵ و همچنین: Waldron. 1990: 32 and 33.

۲. برخی حتی وصف «قابل پیش‌بینی بودن» را به مثابه یک «هدف توافق‌شده غیرقابل شک» برای قانون در نظر گرفته‌اند؛  
See for instance: Narváez Medécigo. 2016: 1

۳. ر.ک: بیگزاده، ۱۳۸۷: ۱۷.

متون مقدس و فرازمینی است. از سوی دیگر، قانون باید مفید به قطعیت و قابل پیش‌بینی باشد؛ یعنی قانون نباید به نحوی وضع گردد که امکان قطعی بودن آن توسط شهروندان را با تردید همراه سازد.<sup>۱</sup>

### و: معطوف به آینده

قانون می‌بایستی نسبت به آینده افراد قانونگذاری نماید و نه نسبت به گذشته ایشان؛ چراکه در غیر این صورت، چنین عملی با حقوق مکتسبه افراد برخورد داشته و باعث تزلزل آنها می‌گردد. به عبارت دیگر، اصل مذکور نقش موثری در تضمین وضعیت حقوقی پیشین افراد دارد (ویژه، ۱۳۹۶: ۳۳۲). فرد باید بداند همین که عملی انجام شد دیگر ممکن نیست به موجب قانونی در آینده قابل مجازات تشخیص داده شود (نویمان، ۱۳۷۳: ۷۸). رز، ویژگی «عطف بماسبق نشدن» را از مؤلفه های «حاکمیت قانون» دانسته و معتقد است دولت های مبتنی بر حاکمیت قانون، از تغییر قانون (به صورت عطف بماسبق شدن، ناگهانی یا مخفی) پیشگیری می‌نمایند (Raz, 1979: 219).

### ۲-۱- اوصاف عرضی

#### الف: قاعده رأی اکثریت<sup>۲</sup> و احترام به اقلیت

آدامز به این نکته پراهمیت اشاره می‌کند که قوه مقننه مبتنی بر نمایندگی باید یک تصویر کامل مینیاتوری از کل مردم باشد. جیمز ویلسون نیز در عرف اساسی خاطر نشان می‌کند که فرآیندهای تقنینی باید انعکاس وفادارانه صدای مردم باشد؛ صدای کثرت مردم باشد نه فقط صدای وحدت مردم (والدرون، ۱۳۹۷: ۴۵). از نظر روسو نیز قانون چیزی جز «بیان اراده عمومی» نیست و در نتیجه، یک دستور خودسرانه نمی‌تواند باشد. هر دستوری که از قانون و بهتر بگوئیم از اراده عمومی سرچشمه نگیرد نامشروع است (دل و کیو، ۱۳۳۶: ۱۴۱). ارسطو نیز معتقد است قوانینی که از عادات مردم ریشه بگیرد، بیش از قوانین نوشته نفوذ و ارزش دارد (ارسطو، ۱۳۳۷: ۱۴۹). با این همه، اگرچه قانون

۱. به زعم برخی، ویژگی «ثابت و قابل پیش‌بینی» بودن یکی از صفات «اساسی» و «ضروری» قانون می‌باشد؛ برای نمونه ر.ک: صانعی، ۱۳۸۱: ۱۸۹.

می‌بایستی بنابر اصول دموکراتیک حکم‌رانی منعکس‌کننده نظر اکثریت باشد، لیکن نمی‌بایست حقوق اقلیت را تضییع نماید.

### ب: اثرگذار و کارآمد

قانون باید به نحوی تدوین شود که توازنی میان قانون‌ناکافی (ناتوانی حاکمیت در حمایت از مردم) و قانون افراطی (قانونی که سبب افزایش بوروکراسی می‌شود) ایجاد کند (زرشکن عابد، ۱۳۸۷: ۷). تحلیل واژه‌هایی همچون «نتیجه بخشی»، «اثرگذاری» و «کارآمدی» قوانین این ضرورت را نشان می‌دهد که به منظور توسعه توانایی مقنن جهت تقنین عقلانی، در نظر گرفتن «وضعیت واقعی» و فهم چگونگی حل معضلات مشکل‌آفرین به وسیله ابزارهای قانونی، یک مسأله حائز اهمیت است. اگر قانون فاقد ارتباط «اثرگذاری نظری» و «اثرگذاری واقعی» باشد، خطری بزرگ در جهت رشد تورم تقنینی در یک معنای منفی - که ممکن است منجر به «پوچ‌گرایی قانونی» شود - وجود خواهد داشت (Sulmane, 2011: 91).

### ج: پاسخگوی نیازهای جامعه و حامی شهروندبودن قانون

ارتباط بین حقوق و جامعه انکارناپذیر است. برخی این ارتباط را تا حدی ناگسستگی می‌دانند که از «برساخت اجتماعی» بودن حقوق یاد کرده‌اند.<sup>۲</sup> سولون بر این باور است که قوانین باید طوری وضع شوند که با عادات و رسوم و آداب مردم تناسب داشته باشند (مونسکیو، ۱۳۴۹: ۵۰۳). افلاطون نیز هماهنگی قانون با سرزمین و اخلاق و روحیات مردم آن را حائز اهمیت فراوان دانسته و معتقد است قانونگذار خردمند پیش از هر کار

۱. گفتنی است در بسیاری از نظام‌های پیشرفته حقوقی، این وصف قانون از حوزه نظری فراتر رفته و از ضمانت اجرا نیز برخوردار شده است. از همین رو، یکی از روش‌هایی که به منظور سنجش تأثیرات عمل تقنینی بر زندگی شهروندان مورد استفاده قرار گرفته و یکی از ابزارهای فرآیند «قانونگذاری بهتر» تعریف می‌شود، روش «ارزیابی تأثیرات قانون» است. به منظور آگاهی از ضرورت و مبانی روش مذکور، ر.ک: زرشکن عابد، ۱۳۸۷.  
۲. برای نمونه، رز به این نکته اشاره می‌کند و معتقد است ما نمی‌خواهیم برده‌واژگان باشیم. هدف ما این است که جامعه و نهادهای آن را درک کنیم (Raz, 1979: 41).

باید، تا جایی که پی بردن به این گونه اسرار برای آدمی میسر است، به این نکات توجه کند (افلاطون، ۱۳۵۴: ۱۶۷). از همین رو، قانون مطلوب قانونی است که برای تنظیم روابط انسان های این جهانی وضع گردد. کاتوزیان معتقد است مهم ترین وصف هر قاعده حقوقی این است که پاسخگوی نیازهای جامعه و احساس فعلی مردم باشد؛ خواه این خواسته ها به نظر دادرس درست جلوه کند یا نادرست (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۸۱). همچنین هیوود اشاره می کند فضیلت برتر قانون آن است که در برابر دولت از یکایک شهروندان حمایت کند. قانون، «حکومت قوانین» و نه «حکومت انسان ها» را مقرر و تأمین می کند (هیوود، ۱۳۹۳: ۱۳۸).

### د: پرهیز از کثرت قانون

امروزه به «قانونگذاری»، به مثابه یکی از اختراعات مهم بشری در حوزه علوم انسانی، دیگر به دیده «انجام تکلیف توسط پارلمان به هر شکل و محتوایی» نگریسته نمی شود. حجم انبوه قوانین و مقررات در جوامع پیچیده کنونی، نه یک مزیت، بلکه می تواند به ابزاری در جهت اختلال در نظام تقنینی و به ویژه سردرگمی مجریان امور و شهروندان بدل شود. روسو بدترین ملت را ملتی می داند که بیش از همه قانون دارد (روسو، ۱۳۹۲: ۲۴۴). والدرون نیز «تکلیف به محتاط بودن در قانونگذاری» را به مثابه یک اصل در قانونگذاری انگاشته و معتقد است قانونگذاری با بی دقتی و عجله ممکن است محدودیت های بی رحمانه و دشواری های ظالمانه یا غیرضروری بر مردم تحمیل کند. قانونگذاری یک بازی و سرگرمی نیست؛ پیامدهای برآورده نکردن اصل «تکلیف احتیاط» عبارت است از ورود صدمات و ایجاد بی عدالتی های جدی به مردم واقعی (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۳).

باری، پس از فهم و بازشناسی اوصاف قانون، مفاد و جایگاه «سیاست ها» را بررسی و نسبت آن دو با یکدیگر را آشکار می نماییم.

---

۱. هارت نیز در همین راستا خاطر نشان می سازد به این دلیل که ما انسان هستیم و نه خدا، بایستی ضرورت های قانونگذاری محدود را دنبال کنیم (هارت: ۱۳۹۶: ۲۰۷).

## ۲- تأملی بر «سیاست های کلی نظام قانونگذاری» در ایران

### ۲-۱- مفاد «سیاست های کلی نظام قانونگذاری»

«سیاست ها» عنوان سندی است که در تاریخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ در هفته بند توسط رهبر انقلاب به سران قوا ابلاغ گردید و با توجه به اهمیت موضوع در حاشیه آن مرقوم کردند: «سیاست ها به قوای سه گانه ابلاغ شود. سه قوه موظفند اقدامات را زمان بندی و پیشرفت ها را گزارش نمایند»<sup>۱</sup>. به نظر می رسد تأمل در مفاد سند مذکور - به عنوان سندی قابل تأمل و لازم الاجراء در نظام حقوقی داخلی - و نسبت سنجی آن با اوصاف قانون، درک بهتری در چگونگی حل مشکلات و ارتقاء نظام تقنینی داخلی به دست می دهد. مهم ترین مفاد سند مذکور به دو بخش متفاوت اما مرتبط با یکدیگر قابل تقسیم می باشد؛ الف- وجوه اختصاصی و بنیادی، ب- وجوه مشترک با اوصاف قانون.<sup>۲</sup>

### ۲-۱-۱- وجوه اختصاصی و بنیادی «سیاست های کلی نظام قانونگذاری»

#### الف: «موازین شرعی» به مثابه اصلی ترین منشأ قانونگذاری

توجه به «موازین شرعی»، به مثابه اصلی ترین منشأ قانون گذاری در تنظیم و تصویب طرح ها و لوایح قانونی، نخستین و بی گمان مهم ترین بند از محتوای «سیاست ها» را ارائه می نماید. چنین اهمیتی به موازین شرعی، البته دارای منشأ قانون اساسی و به خصوص «اصل چهارم»<sup>۳</sup> آن می باشد. کوتاه سخن آن که اصل مذکور، چه در تفسیری «متن گرا»

۱. قابل دسترس در: <https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=43578>

۲. توضیح آن که به باور نگارندگان، «سیاست ها» از یک سو، حاوی ویژگی هایی خاص و منحصر به فرد برای نظام جمهوری اسلامی ایران، که البته بنیادی و متفاوت بر وجوه دیگر آن است، می باشد. از سوی دیگر، در سند مذکور به مواردی اشاره گردیده که مشترک با اوصاف قانون در دولت مدرن هستند.

۳. اصل مذکور اشعار می دارد: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است.

و «ساختارگرا» و چه در رویکردی «قصد محور»<sup>۱</sup> از مجموعه اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بنیادی ترین اصل و نیز متفوق بر سایر اصول است. از همین رو، بند بعدی «سیاست ها» به ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با «موازین شرعی» و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و «ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی» اشاره می کند.

گفتنی است بنیادی بودن اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر موضوع مهم «الزامات تقنین بر پایه فقه» استوار است. از همین روست که بخش عمده حقوق ایران، به ویژه حقوق مدنی، چهره تکامل یافته و مدون فقه امامیه است که بر مبنای تحقیق فقیهان در طول قرن ها تدوین شده است (قریان نیا، ۱۳۹۲: ۸). بر مبنای همین دیدگاه و منطقی است که مقنن اساسی در اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی، نقش ویژه ای برای قضات در مراجعه به «منابع معتبر اسلامی» یا «فتاوی معتبر» در صورت «سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه» در نظر گرفته شده است<sup>۲</sup> که نمایانگر جایگاه ویژه فقه در نظم و نظام حقوقی داخلی و به طور خاص در امر قانون گذاری است.

### **ب: نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با «سیاست های کلی نظام»**

نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با «سیاست های کلی نظام» با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست های کلی نظام، که بر اساس بندهای اول و دوم اصل یکصد و دهم قانون اساسی از جمله وظایف و اختیارات رهبری شمرده شده،<sup>۳</sup> دومین وجه اختصاصی و

۱. تأمل در مقدمه، اصول دوم، چهارم، پنجم، پنجاه و ششم، یکصد و هفتم و بالآخره یکصد و دهم قانون اساسی و نیز صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، چنین مدعایی را ثابت می نماید. به منظور آگاهی از روش های تفسیری قانون، ر.ک: جعفری، محمدحسین و دیگران (۱۳۹۶)؛ مطالعه تطبیقی تفسیر قانون اساسی (مجموعه مقالات)، تهران: مجد و بالوی و بیات کمیته کی، ۱۳۹۶.

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک: رضوان طلب، محمدرضا و جهان دوست دالتجان، مسعود، ۱۳۹۸: ۸۵-۱۱۴.

۳. به منظور تحلیل حقوقی ماهیت و جایگاه نهاد مذکور در نظام حقوقی داخلی، ر.ک: بالوی و بیات کمیته کی، ۱۳۹۶؛ فتاحی زفرقندی، علی و اصلانی، فیروز ۱۳۹۸: تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست های کلی نظام در فرآیند تقنین، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره بیست و ششم.

بنیادی از مفاد «سیاست‌ها» در ایران را نمایان می‌سازد. از اینرو، نظام قانونگذاری کشور در حین وضع قانون، ضمن تبعیت از «موازین شرعی» و «اصول قانون اساسی» به مثابه هنجارهای فرازین، می‌بایستی نسبت به رعایت «سیاست‌های کلی نظام» نیز اهتمام ورزد. لازم به بیان است که موجّه سازی «سیاست‌های کلی نظام» در نظم و نظام حقوقی جمهوری اسلامی بر مبنای «حکم حکومتی» - به مثابه موضوعی اساسی در فقه سیاسی شیعه - تبیین می‌گردد. حکم حکومتی در واقع حکمی است که از ناحیه حاکم اسلامی در جامعه اسلامی صادر می‌شود (بالوی، بیات کمیتکی و زارع مهدیه، ۱۳۹۹: ۵۸). حکمی که البته راجع به محدوده و قلمرو صدور آن میان فقهای شیعه اختلاف نظر وجود دارد؛ برای نمونه، شهید صدر ذیل نظریه «منطقه الفراغ»، محدوده صدور احکام حکومتی را صرفاً حوزه «مباحات» دانسته،<sup>۱</sup> حال آنکه صاحب جواهر و امام خمینی از تعبیر «مصلحت» سخن به میان آورده<sup>۲</sup> و محدوده آن را توسعه داده‌اند.

### ج: تعیین اولویت‌های قانونگذاری با محوریت «مطالبات رهبری»

بند پانزدهم «سیاست‌ها» به موضوع «تعیین اولویت‌های قانونگذاری» اختصاص یافته است. بر این اساس، محورهای عمل تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی عبارتند از: «گره‌گشایی از امور اجرایی کشور»، «اصول اجرانشده قانون اساسی»، «سند چشم‌انداز»، «سیاست‌های کلی نظام»، «برنامه پنج‌ساله توسعه» و بالأخره «مطالبات رهبری». بنابراین، افزون بر سیاست‌های کلی نظام که اعمال آن از سوی مجمع تشخیص مصلحت مورد نظارت واقع می‌شود، «مطالبات رهبری» نیز به نحو مستقیم در تعیین حدود و ثغور اعمال نمایندگی و عمل قانونگذاری در پارلمان، می‌بایستی مورد توجه نمایندگان قرار گیرد که البته تحلیل بیشتر و بیان مصادیق آن مجال دیگری می‌طلبد.

۱. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: حکمت‌نیا، ۱۳۸۱: ۴۵.

۲. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: صحیفه امام، ۱۳۸۷: ۳۲-۳۳.



## ۲-۱-۲- وجوه مشترک «سیاست های کلی نظام قانونگذاری» و «اوصاف قانون»

### الف: عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی

یکی از اوصاف ذاتی قانون، «مصوب مرجع ذیصلاح» بودن آن است. از این رو، نظم های حقوقی در یک نظام حقوقی، وابسته و منبعث از هنجار فرازین خود هستند. در نظام های دستورگرا، اصول قانون اساسی بی گمان به مثابه «هنجار هنجارین»، متفوق بر سایر هنجارها و تعیین کننده در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی به شمار می آیند. به دیگر سخن، قانون اساسی بر تارک این سلسله مراتب قرار دارد و آن را تنظیم می کند (ویژه، ۱۳۹۶: ۲۳۹). بر همین مبنا، «تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی» در بند سوم «سیاست ها» نیز مورد شناسایی قرار گرفته است.

### ب: تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات

بدون شک، یکی از معضلات نظم و نظام تقنینی جمهوری اسلامی از ابتدای انقلاب تا کنون، موضوع «تعدد مراجع تقنینی و تعارض در صلاحیت آنها» بوده است.<sup>۱</sup> از همین رو، به عنوان راهکاری حیاتی برای برون رفت از «بی تأثیری عمل تقنینی»، بندهای پنجم تا هشتم و نیز چهاردهم «سیاست ها» به این مسأله مهم اختصاص یافته است: تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین نامه، تصویب نامه و بخشنامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱ و سایر مقررات» و همچنین «طبقه بندی و تعیین هرم سیاست ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی» (بند پنجم)، «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه» (بند ششم)، «تعیین محدوده

---

۱. برای آگاهی بیشتر در این خصوص، ر.ک: شاطریان و یحیی زاده، ۱۴۰۰ و الهام، غلامحسین و نورایی، مهدی (۱۳۹۴)، وحدت یا تعدد مراجع مقررگذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تاثیر آن بر نظام حقوق اداری، اندیشه های حقوق عمومی، شماره ۷.

اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش بینی درآمدها، هدف گذاری‌ها، موارد هزینه و ...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین نامه داخلی مجلس» (بند هفتم)، «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری، از طریق تصویب قانون» (بند هشتم)، «رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی؛ بازنگری در قوانین موجود این نهادها؛ پیش بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی» (بند چهاردهم).<sup>۱</sup>

### ج: معطوف بودن به نیازهای واقعی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون

بند نهم سند مذکور، یکی از نوین ترین اوصاف قانون را مورد شناسایی قرار داده است. «قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن»، «معطوف بودن به نیازهای واقعی» و بالأخره «ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون»، به روشنی وجوه مشترک مفاد «سیاست‌ها» با اوصاف قاعده حقوقی را نمایان می‌سازد.

### د: شفافیت، عدالت محوری و عام بودن قوانین

از میان دیگر اوصاف قانون که قبلاً شرح آن رفت، می‌توان اوصاف «شفافیت»، «انطباق با عدالت» و «عام بودن» را نیز در «سیاست‌ها» مورد شناسایی قرار داد. بند نهم سند مذکور با ذکر عبارات «شفافیت و عدم ابهام»، «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی»، «عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا» و «عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی الامکان پرهیز از استثنای قانونی» به این اوصاف قانون اشاره می‌نماید.

۱. ناگفته پیداست موضوع هر بند از «سیاست‌ها» قابل و شایسته شرح و بسط مفصل و تبیین سازوکارهای اجرایی و چالش‌های احتمالی آن در نظم و نظام حقوقی داخلی است همچنان که در طول سال‌های اخیر بعضاً قوانینی بی‌اعتنا به سیاست‌های فوق تصویب شده‌اند. با این همه و بنابر ظرفیت و عنوان مقاله، صرفاً به دسته‌بندی آن‌ها به منظور بهره‌برداری توسط پژوهشگران اهتمام ورزیده شده و تفصیل آن نیازمند مجالی دیگر است.

### ۵: جلب مشارکت حداکثری در فرآیند قانونگذاری

یکی از اوصاف مهم قاعده حقوقی، به ویژه در عصر حق ها، «پاسخگویی نیازهای جامعه و حامی شهروند بودن قانون» و نیز «قاعده رأی اکثریت و احترام به اقلیت» می باشد. «سیاست ها» در همین راستا و به نحوی از انحاء در بند نهم، به «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی نفعان و نهادهای قانونی مردم نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانونگذاری» از یک سو، و در بند هفدهم به «ترویج و نهادینه سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی» اشاره می نماید.

### ۱-۲- جایگاه و نقش «سیاست های کلی نظام قانونگذاری» در نظم تقنینی

#### کنونی

### ۱-۲-۱- جایگاه «سیاست های کلی نظام قانونگذاری» در سلسله مراتب

#### هنجارها

قواعد و هنجارها در یک نظام حقوقی به منظور ایجاد نظم حقوقی پیوسته و تمشیت کارآمد امور می بایستی در هر می از هنجارها نسبت به هنجارهای فرازین، تابع و نسبت به هنجارهای فرودین، تعیین کننده باشند. چنین وضعیتی، قابل پیش بینی بودن قواعد و به خصوص جایگاه آن ها را نه تنها برای مجریان امور، بلکه و به ویژه برای شهروندان ممکن و میسر می سازد. از این رو، پرسش مهم آن است که «سیاست ها» از چه جایگاهی در میان هنجارهای موجود در نظام حقوقی داخلی برخوردار است؟ از آنجا که جایگاه سند مذکور تا کنون تعیین و تبیین نشده، به نظر می رسد دو فرض حقوقی برای پاسخ به این پرسش قابل تأمل نماید؛ در فرض نخست، سند مذکور فراتر یا همراستای قانون عادی و البته فروتر از قانون اساسی در نظر گرفته می شود، در حالی که در فرض دوم و بنابر منطق نظام حقوقی دستورگرا، «سیاست ها» هنجاری فرودین نسبت به قوانین عادی و اساسی و فرازین نسبت به مقررات دولتی شمرده می شوند.<sup>۱</sup>

۱. گفتنی است در هر دو فرض، سند مذکور از جایگاهی مادون قانون اساسی برخوردار است، به این دلیل ساده که در یک نظام مشروطه (Constitutional System)، اساساً و اصولاً همه هنجارها از قانون اساسی منبعث و

## الف: فراتر یا همراستای قانون عادی و فروتر از قانون اساسی

از یک سو، یکی از وظایف و اختیارات رهبری بر طبق بند نخست اصل یکصد و دهم قانون اساسی، «تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» می باشد.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، تمسک به نظریات تفسیری شورای نگهبان، به مثابه یگانه مفسر قانون اساسی طبق اصل نود و هشتم، چنین دیدگاهی را تقویت می نماید. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ تصریح می دارد: «اصل ۷۶ قانون اساسی شامل مواردی از قبیل «مقام معظم رهبری»، «مجلس خبرگان» و «شورای نگهبان» که مافوق مجلس شورای اسلامی می باشند، نمی شود».<sup>۲</sup> بنابر نظریه تفسیری اخیر الذکر، مقام رهبری صریحاً از جایگاهی مافوق مجلس شورای اسلامی برخوردار است. نتیجتاً بر طبق این دیدگاه، «سیاست ها» فراتر یا حد اقل دارای ارزشی برابر با مصوبات مجلس شورای اسلامی می باشد.<sup>۳</sup>

## ب: فروتر از قوانین عادی و اساسی و فراتر از مقررات دولتی

ناشی می شوند و هنجاری را یاری مقابله با قانون اساسی نیست؛ ر.ک: قاضی، ۱۳۹۸: ۴۷، ویژه، ۱۳۹۶: ۲۳۹ و عباسی، ۱۳۹۴: ۲۷.

۱. لازم به ذکر است که نوع تحلیل در اینجا، توصیفی و فارغ از ارزش گذاری و مآلاً بررسی هنجاری و باید انگار است. در واقع، در یک تفسیر امانتدانه و وفادارانه نسبت به قانون اساسی جمهوری اسلامی، شناسایی چنین اختیاراتی برای مقام رهبری نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران غیر قابل انکار است؛ زیرا اتخاذ رویکرد هنجاری و انتقادی، موجب دگرگونی در نوع و نتایج چنین استدلالی است.

۲. ر.ک: فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۷: ۱۲۱.

۳. لازم به ذکر است در مقام تفسیری متن گرا، ساختارگرا (کارکردگرا) و حتی قصدگرا - البته با لحاظ قید «وفاداری» و «امانتداری» نسبت به متن قانون اساسی داخلی در حال حاضر و نیز مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی - و نهایتاً با تأکید بر اصول چهارم و پنجاه و هفتم و به خصوص بند نخست اصل یکصد و دهم قانون اساسی، اعمال و وضع چنین سیاست هایی از لحاظ منطبق حقوقی، توجیه پذیر است. با این همه، تفسیر هرمنوتیک فلسفی (مدرن) از قانون اساسی که در مقام امتزاج افق مولف و مخاطب رخ می نماید، چنین استدلالی را خدشه پذیر می نماید؛ به منظور آگاهی از روش های تفسیری قانون، ر.ک: بالوی و بیات کمیتکی، ۱۳۹۶.

در دکتین حقوقی دنیای معاصر، قانون آن است که از دستگاه صالح قانونگذاری نشأت گرفته و مراحل تصویب، امضاء و انتشار را پشت سر گذاشته باشد (قاضی، ۱۳۹۸: ۱۸۱). به دیگر سخن، در یک نظام حقوقی دموکراتیک و مبتنی بر نمایندگی، منشأ اصلی و اصیل قانونگذاری پارلمان است.<sup>۱</sup> بر این اساس، شناسایی اصول فراحقوقی و فرامشروطه حتی به وسیله و از رهگذار قانون اساسی نیز غیر قابل قبول می‌نماید. بر اساس این دیدگاه، «سیاست‌ها» صرفاً به مثابه اصولی راهنما برای نمایندگان و همچون هنجاری فرودین نسبت به مصوبات پارلمان، که البته دارای منشأ دموکراتیک تری هستند، در نظر گرفته می‌شود. با این همه و با تأکید بر شناسایی اختیارات رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی و اهتمام به نظرات تفسیری شورای نگهبان، بی‌گمان جایگاهی فراتر از مقررات دولتی برای «سیاست‌ها» در نظر گرفته می‌شود. به نظر می‌رسد دیدگاه اخیر از استحکام بیشتری نسبت به استدلال نخست برخوردار باشد، گرچه در هر دو فرض و با توجه به محتوای «سیاست‌ها»، کاربست آن توسط نمایندگان شایسته و بایسته می‌نماید.

## ۲-۲-۲- نقش «سیاست های کلی نظام قانونگذاری» در ارتقاء نظام تقنینی

### داخلی

پرسش اکنون آن است که مفاد سند مذکور، چه نقشی می‌تواند در کارآمدی نظام تقنینی داخلی ایفا نماید؟ افزون بر وجوه اختصاصی «سیاست‌ها»، کاربست وجوه مشترک آن با اوصاف قانون، می‌تواند به نحو مستقیم در برون‌رفت از «بی‌تأثیری عمل تقنینی» در نظام حقوقی داخلی اثرگذار باشد. مراجع تقنینی متعدد و بعضاً موازی در ایران، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات را به امری ضروری بدل ساخته است که اهتمام در کاربست عملی آن گره‌گشا می‌نماید. از سوی دیگر، ارزیابی تأثیر اجرای قانون به منظور ارزیابی هزینه‌ها و منافع عمل تقنینی و مآلاً پیش‌گیری از «قاعدگی‌گذاری تزئینی و تشریفاتی»، یک موضوع تعیین‌کننده در بهسازی نظم و نظام تقنینی داخلی به شمار می‌رود. «شفافیت، عدالت‌محوری و عام بودن قوانین»

و همچنین «جلب مشارکت حداکثری در فرآیند قانون‌گذاری» از دیگر مواردی است که با ایجاد اعتماد عمومی میان حاکمیت و شهروندان از رهگذار پارلمان، می‌تواند در رفع اختلالات نظام تقنینی داخلی به وسیله «سیاست‌ها» اثرگذار باشد.

### نتیجه‌گیری

قانون و قانونگذاری در جهان جدید موجد اوصاف و اقتضائاتی است که تمسک به آنها از سوی هر نظام تقنینی حکیم و هوشیاری را محتوم و ضروری ساخته است. امروزه به این ادعا که موجودیت پارلمان و قانونگذاری نمایشی و پرهزینه ناشی از آن به هر شکل و محتوایی مفروض و ناگزیر است، با دیده تردید نگریده می‌شود. تعمق در اوصاف ذاتی و عرضی قانون از قبیل «الزام‌آوری، علنی، صریح و انتشار رسمی، مصوب مرجع ذیصلاح، واضح، شفاف، و مفید به قطعیت، معطوف به آینده، قاعده رأی اکثریت و احترام به اقلیت، اثرگذار و کارآمد، پاسخگوی نیازهای جامعه و حامی شهروند بودن قانون و پرهیز از کثرت قانون» و همچنین متمایز نمودن آن‌ها از سایر قواعد هنجاری همجوار، نقشی برجسته نه تنها در برومند نمودن و بارور کردن کارکردهای قانون‌گذاری بلکه در بسط ثمربخش فعالیت‌های گونه‌گون انسانی و بخصوص فرآیند توسعه جوامع ایفا می‌نماید. نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران نیز در طول حیات خود و بدون اهتمام راسخ به اوصاف قانون، با اختلالات و چالش‌های فراوانی همچون تعدد مراجع قانونگذار و ابهام در صلاحیت آنها، قانونگذاری نسنجیده و تورم تقنینی، عدم شفافیت و عام بودن قوانین، عدم ارزیابی تأثیر اجرای قانون، ... روبرو بوده است. «سیاست‌ها» که در سال ۱۳۹۸ توسط رهبر انقلاب و به منظور برون رفت از مشکلات مذکور به سران قوا ابلاغ گردید، حاوی نکاتی منحصر به فرد در نظام حقوقی داخلی از یک سو و مشترک با اوصاف قانون از سوی دیگر است که نسبت سنجی آن دو با یکدیگر را شایسته واکاوی دقیق می‌نماید. امعان نظر به سیاست‌های فوق در برون رفت از معضلات قانونگذاری که گاه رخ عیان می‌نماید، ضروری است. نتایج مقاله نشان می‌دهد به استثنای

سه مؤلفه «موازن شرعی»، «سیاست های کلی نظام» و «مطالبات رهبری» که از وجوه اختصاصی و البته بنیادی سند مذکور مبتنی بر الزامات تقنین بر پایه فقه به شمار می آیند، سایر مؤلفه‌ها با اوصاف قانون در دولت مدرن دارای همپوشانی بوده و از اینرو، کاربست آنها در به‌سازی نظم و نظام تقنینی داخلی شایسته می‌نماید. همچنین از میان دو فرض قابل تأمل در باب جایگاه حقوقی «سیاست ها» در سلسله مراتب هنجارهای داخلی و با تأکید بر «منطق حقوقی»، بایسته‌های «نظام دستورگرا» و بالأخره «حاکمیت قانون»، می‌توان و باید جایگاهی مادون قانون اساسی و قانون عادی و البته مافوق مقررات دولتی برای آن در نظر گرفت. نسبت سنجی سند مذکور با «سیاست های کلی نظام»، تبیین ضمانت اجرای عدم اعمال مفاد «سیاست ها» توسط نمایندگان و نیز سنجش میزان کاربست اوصاف قانون در نظام تقنینی داخلی موضوعاتی است که مجال دیگری می‌طلبد.

## منابع

- ارسطو (۱۳۳۷)، **سیاست**، ترجمه: حمید عنایت، تهران: نیل.
- افلاطون (۱۳۵۴)، **قوانین**، ترجمه: محمدحسن لطفی، تهران: بنگاه مطبوعاتی صیفعلی‌شاه.
- بالوی، مهدی؛ بیات کیمتکی، مهناز (۱۳۹۶)، **دولت حق بنیاد، دفتر اول: تحلیل معنا، تبیین معنا**، تهران: مجد.
- بالوی، مهدی؛ بیات کیمتکی، مهناز؛ زارع مهدیه، مرجان (۱۳۹۹)، «**حکم حکومتی و مصلحت عمومی**»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۲، ۴۷-۶۵.
- بیگزاده، صفر (۱۳۸۷)، **شیوه نامه نگارش قانون**، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام رهبری، «**ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری**»، [www.khamenei.ir](http://www.khamenei.ir) در: ۱۴۰۰/۱/۴.
- تسنیم، «**اظهارات نماینده مردم اسلام‌آباد غرب در مجلس**»، (۱۴۰۰/۱/۴) در: [www.tasnimnews.com](http://www.tasnimnews.com).
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۱)، **مقدمه عمومی علم حقوق**، تهران: کتابخانه گنج دانش.

- حکمت نیا، محمود (۱۳۸۱)، «تبیین نظریه منطقه الفراغ»، مجله اقتصادی اسلامی، ۸، ۱۰۷-۱۲۰.
- دل و کیو، ژرژ (۱۳۳۶)، تاریخ فلسفه حقوق، ترجمه: جواد واحدی، تهران: نیل.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- رحمت الهی، حسین؛ آقامحمد آقایی، احسان (۱۳۹۹)، حقوق طبیعی و حقوق موضوعه و آثار آن بر ساختار قدرت و حقوق عمومی، تهران: مجد.
- رضوان طلب، محمدرضا؛ جهان دوست دالنجان، مسعود (۱۳۹۸)، انطباق احکام قضات مقلد بر فتوا یا قانون، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ۲۱، ۸۵-۱۱۴.
- روسو، ژان ژاک (۱۳۹۲)، قرارداد اجتماعی، ترجمه: مرتضی کلانتریان، آگاه.
- زرشکن عابد، لایلا (۱۳۸۷)، ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانونگذاری بهتر)، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- شاطریان، محمود (۱۳۹۳)، ارائه الگوی مطلوب حقوق شهری و مقایسه آن با نظام حقوق شهری ایران، رساله دکتری حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران، پردیس فارابی.
- شاطریان، محمود؛ یحیی زاده، جواد (۱۴۰۰)، «هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی؛ با تأملی بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی»، پژوهش های نوین حقوق اداری، ۶، ۱۳۹-۱۶۰.
- صانعی، پرویز (۱۳۸۱)، حقوق و اجتماع (رابطه حقوق با عوامل اجتماعی و روانی)، تهران: طرح نو.
- صحیفه امام (۱۳۸۷)، ج ۲۰، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- عباسی، بیژن (۱۳۹۴)، مبانی حقوق اساسی، تهران: جنگل.
- فاستر، مایکل برسفورد (۱۳۸۳)، خداوندان اندیشه سیاسی، ج ۲، ترجمه: جواد شیخ الاسلامی، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی کتیبه.
- فتحی، محمد؛ کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۷)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- قاضی (شریعت پناهی)، سید ابوالفضل (۱۳۹۸)، بایسته های حقوق اساسی، تهران: میزان.
- قربان نیا، ناصر (۱۳۹۲)، «الزامات تقنین بر پایه فقه»، فصلنامه دین و قانون، ۲، ۵۹-۷۶.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، فلسفه حقوق، ج ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار.



- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۸)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- مالمیری، احمد (۱۳۹۴)، **حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت ها**، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- مونتسکیو (۱۳۴۹)، **روح القوانين**، ترجمه: علی اکبر مهتدی، تهران: امیرکبیر.
- نویمان، فرانسیس (۱۳۷۳)، **آزادی و قدرت و قانون**، عزت الله فولادوند، تهران: خوارزمی.
- والدرون، جرمی (۱۳۹۷)، **قانونگذاری: مفاهیم، نظریه ها و اصول**، ترجمه: حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۶)، **مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی**، تهران: جنگل.
- هارت، هربرت (۱۳۹۶)، **مفهوم قانون**، ترجمه: محمد راسخ، تهران: نی.
- هیوود، آندرو (۱۳۹۳)، **مقدمه نظریه سیاسی**، عبدالرحمن عالم، تهران: قومس.
- Fuller, L (1969). **The Morality of Law**, New Heaven and London, Yale University Press.
- Harris, Phil (2007). **An Introduction to Law**, Cambridge, Cambridge University press.
- Narváez Medécigo, A (2016). **Rule of Law and Fundamental Rights, Critical Comparative Analysis of Constitutional Review in the United States, Germany and Mexico**, New York City: springer.
- Raz, J. (1979). **The Authority of Law**, Oxford, Oxford University Press.
- Waldron, J (1990). **The Law (Theory and Practice in British Politics)**, London, Routledge.
- Sulmane, D (2011). **"Legislative Inflation– An Analysis of The Phenomenon in Contemporary Legal Discourse"**, Baltic Journal of Law & Politics, Volume 4, Number 2. P 78-101.



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی