

## ملاحظات بر سیاست‌گذاری در نظام قانونگذاری ایران

آذردهخت داراییان، کارشناس معاونت امور مجلس نهاد ریاست جمهوری

۱۸ فروردین ۱۳۹۵

شماره مسلسل: ۴۴۰۰۱۹۲

شماره شاپا: ۵۳۸۵-۲۴۲۳

نفوذ آن در حریم خصوصی، اعتقادی و باورها.

### ● زمان و موقعیت در سیاست‌گذاری قانونگذاری

مسئله فایده و وحدت رویه‌ای که اقدام به سیاست‌گذاری در قانونگذاری، بدنبال خواهد داشت، باید در پی ایجاد تلازم و حرکت هماهنگ میان بخش‌های دخیل، در سطوح مختلف باشد.

سیاست‌گذاری قانونگذاری، اعمال سیاست بر «زبان الزام» حاکمیت بر مردم است که می‌تواند محتوای آن به هر یک از حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی-اجتماعی و زیرمجموعه‌های آن اشاره داشته باشد. بنابراین از این لحاظ، **سیاستی بر حدود سیاست‌گذاری حوزه‌های دیگر** است.

**سیاست‌گذاری** با ملاحظه دو فاکتور مهم انجام می‌شود:

۱- زمان

۲- موقعیت و وضعیت موضوع

**زمان** از سه حیث در مقوله سیاست‌گذاری قابل طرح است:

۱- زمانی که حامل موقعیت (ها) و وضعیت (ها) بوده و

موضوع را به وضعیت سیاست‌گذاری رسانده است؛

۲- زمانی که برای ثبات وضعیت و موقعیت لازم است

تا سیاست‌ها در پایان آن، به اجرا درآید؛

۳- زمانی که سیاست‌ها برای باروری و اثربخش بودن

لازم دارند (طول عمر سیاست)

و فاکتور «**موقعیت و وضعیت موضوع**» می‌تواند

متضمن:

۱- ویژگی‌های وضعیت موجود و تحلیل آن باشد که

زمینه‌های ترسیم «ایده وضعیت مطلوب» را مهیا

می‌سازد و انتخاب سیاستی اثربخش را ممکن می-

سازد؛

۲- موقعیت‌هایی که رجحان سیاستی بر سیاست دیگر را

ایجاب می‌کند که در آن «ایده وضعیت مطلوب»

مستتر است.

در «**سیاست‌گذاری قانونگذاری**»، ویژگی‌های «قانون»

و ویژگی‌های «قانونگذاری»، در سنجش با دو فاکتور «وضعیت

### مقدمه:

در بررسی و ذکر خصوصیات قانون، چه از نظر شکلی و چه محتوی، توجه و غایت بر «قانون خوب» متمرکز است. حکومت قانون چنان که در تاریخ نظریه‌های سیاسی تبیین می‌شود، نظم بخشیدن به زندگی اجتماعی و روابط افراد (حقیقی و حقوقی) جامعه است و ادای حق و تضمین احقاق آنان که مستلزم محدود ساختن آزادی افراد است و توسط حاکمیت (دولت) با پذیرش (یا در قالب قرارداد) مردم اعمال می‌گردد.

قانون، ابزار و اسباب اجرای قرارداد است و کیفیت قانون‌ها در التزام مردم به آنها از سوی دولت‌ها موثر است. اما، بهمین خاطر نیز بحث از افراط در «ستایش قانون» را در کنار شاخص‌هایی که «قانون خوب» را هدف قرار داده‌اند، باید اهمیت داد و شاخص‌های وضعیت آن را رصد کرد.

استاد فقید حقوق مرحوم دکتر ناصر کاتوزیان، در نوشتاری با عنوان «حکومت قانون و جامعه مدنی» (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش. ۷۲)، به چهره‌های متظاهر از آسیب‌های ستایش قانون، اشاره می‌کند که برخی از آنها به قرار زیر است:

- قانون را منبع انحصاری حقوق و مرجع صدور احکام مسائل اجتماعی دانستن؛

- کمال قانون را در تفصیل مواد و احکام آن دانستن؛

- در هم آمیخته شدن دو نظام قدرت و ارزش و قانون را معیار دانستن و به اقتدار دولت مشروعیت دائمی دادن؛

- اعتقاد به جامع بودن قانون و گسترش فنون لفظی و منطقی برای استنباط احکامی که در قانون نیامده؛

- وسعت دادن به قلمرو و دامنه اعمال قانون حتی قائل به

اما ملاحظه کارآیی قانون، نکته‌ای است که در قانونگذاری، باید همیشه مد نظر قرار داد. باید توجه داشت وضع قانون بخش اول فرآیند قانونگذاری است و مطلوبیت و پذیرش قانون جنبه دیگری است که اراده معطوف به آن تحت کنترل قانونگذار نیست. چنان که قانون را منبع انحصاری حقوق ندانیم، ارزیابی حوزه اثرگذاری و میزان اثر وضع قانون در کنار سنجش شیوه یا شیوه‌های دیگر ادای حقوق، جایگاه ویژه می‌یابد.

اندیشمند فرهیخته جناب آقای دکتر رضا داوری اردکانی، در آخرین سطور مقاله‌ای با عنوان «ملاحظات درباره قانون، قانونگذاری و فرهنگ» (نامه فرهنگ ش. ۴۸)،

«... توجه داشته باشیم با قانون چیزی به وجود نمی‌آید، بلکه نحوه به وجود آمدن چیزی که باید و می‌تواند به وجود آید و راه و روش حفظ و بهره برداری از آن معین می‌شود. به عبارت دیگر، قانون باید مظهر اراده عام و کلی، و در جهت تحقق امکان‌های تاریخی زندگی مردمان باشد... اصل مهم این است که تا ضرورت ایجاد نکند و این ضرورت در نظر اهل تدبیر موجه نیاید قانون و مقررات نباید وضع شود. ضامن تدوین درست و مناسب قوانین و دستورالعمل‌ها فضیلت فکری مردم هر کشور است. این فضیلت را باید طلب کرد و پاس داشت.»

### ● رویه‌های قانونگذاری

از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون مراجع متعدد قانونگذاری به ایفای نقش پرداخته‌اند، لذا باید در سیاست‌گذاری قانونگذاری به ساماندهی مراجع و هماهنگی مواضع قانونگذاران نیز پرداخت.

تأثیر خروجی مراجع مذکور، قابل تفکیک در حوزه‌های عمل سه‌گانه (قانون‌نویسی، قانونگذار و اجرای قانون) است. تصمیمات و خروجی برخی از مراجع در وضع قانون (در دو حوزه عمل قانون‌نویسی و قانونگذاری) و گروهی دیگر با تدوین دستورالعمل و آیین‌های اجرایی در حوزه عمل اجرایی قانون، وارد حوزه فراگیر قانونگذاری می‌شوند.

علاوه بر این، سازمان‌هایی در سطوح نظارتی و با تلفیقی از نمایندگان سه قوه، تشکیل شده است، که هرچند صراحتاً به

و موقعیت و «زمان»، ملاحظات را به سطح پیچیده‌تری ارتقاء می‌دهد. در این مقوله، در حقیقت سه حوزه عمل متفاوت، دخالت دارند:

### - قانون‌نویسی

### - قانونگذاری (وضع قانون)

### - اجرای قانون

اگر «سیاست‌گذاری قانونگذاری» را در برگیرنده هر سه حوزه بدانیم، دو فاکتور «وضعیت و موقعیت» و «زمان»، در تضارب با سه حوزه فوق، شاخص‌های متعددی را مطرح می‌سازند.

حوزه‌های عمل فاکتورها	قانون‌نویسی	قانونگذاری	اجرای قانون
<b>وضعیت و موقعیت</b>	- آزادی‌های محدود شده در قانون - نسبت قانون با قوانین پیش از خود - نسبت قانون با قوانین موثر در حوزه - قوانین موثر در پایداری وضعیت موجود به نسبت وضعیت هدف - شفافیت قانون نسبت به اولویت‌های اجرایی - تفکیک مسایل اخلاقی از حقوقی	- اثرگذاری قانون نسبت به راه‌های جایگزین - تأثیرگذاری وضع مقررات موقت (توسط دولت) به نسبت وضع قانون دائمی (توسط مجلس) در تغییر وضعیت - نسبت مرجع تصویب قانون به مراجع مصوب سایر قوانین موثر - مقبولیت و میزان تبعیت مردم و ذینفعان از قانون	- الزام آور بودن قانون به نسبت خاستگاه آن (سنتی - عرفی، مذهبی و...) - نسبت مجریان قانون به حوزه اثر آن - نسبت مجریان قانون به مجریان سایر قوانین موثر - نظارت و توان باز یافت اطلاعات مربوط به نقاط قوت و ضعف اجرای قانون - وسعت قلمروی اعمال قانون
<b>زمان</b>	- شفافیت قانون نسبت به زمان اجرای آن - شفافیت قانون نسبت به طول عمر آن	- زمان موثر وضع قانون - نسبت قانون به شکل وضع (موقت یا دائمی یا آزمایشی بودن) قانون	- نسبت زمان اجرای قانون به زمان اثرگذاری قوانین مرتبط و متقدم به آن - تقدم و تاخر وظایف مجریان قانون به نسبت

● لفظ «قانون» در این جدول شامل پیش‌نویس پیش از تصویب و ابلاغ و هم قانون اعمال شده است.

قانون و تسری آن در حوزه‌های خصوصی،  
اعتقادی و باورها  
- مغایرت یا هم‌سنخ نبودن اهداف و رویه‌های  
دستوری قانون با آگاهی و خواسته‌های فاضلانه  
مردم؛  
- محصور و محدود نمودن امکان‌ها و شیوه‌های  
زندگی مردم و محدود نمودن اختیارات و  
انتخابات اراده عام.

می‌توان موارد فوق را با دقت بیشتر پرداخت و با رعایت حوزه  
تاثیر هریک و تقدم و تاخر اثرگذاری و اضافه نمودن حلقه‌های  
واسطه، نظام‌واره‌ای از علت و معلول‌ها و عمل و عکس‌العمل‌ها  
ترسیم نمود. اما در نهایت، برای رهایی از «نابسامانی‌های  
قانونگذاری» یا «اصلاح نظام قانونگذاری»، از جهتی باید در  
ابتدا تکلیف را روشن ساخت که:

- «سیاست‌گذاری اصلاح» تا چه حد به «زبان  
الزام» توسل می‌جوید و تا چه حد کارآیی «زبان  
الزام» را معیار قرار می‌دهد.  
- «سیاست‌گذاری اصلاح» چه شانی به مدیریت  
اجرایی قانون در تشخیص و حمایت از حوزه  
اراده عام و انتخابهای برخاسته از آن در اداره  
آزادانه شیوه‌های زندگی‌شان قائل است.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.

متون سیاستی منتشر شده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر  
این شبکه نیست.

وضع قوانین نمی‌پردازند، اما رای آنان در جایگاه هماهنگی سه  
قوه و تصمیماتی که به عنوان مقام نظارتی در پیشگیری از  
شیوع تخلفات اتخاذ می‌کنند، در مرحله اول در اجرای  
قوانین و در مرحله دوم در قلمرو اعمال قانون، تاثیر  
خواهند داشت (به عنوان نمونه می‌توان به «سازمان  
فراقوه‌ای مبارزه با جرایم اقتصادی» اشاره کرد).  
به این ترتیب در حال حاضر، نظام قانونگذاری در حوزه  
عمل «اجرای قانون» با تنوع مدیریت اجرایی مواجه  
است.

### ● نتیجه‌گیری: سیاست‌گذاری اصلاح نظام قانونگذاری

در حال حاضر در نظام قانونگذاری با سه عارضه اصلی مواجه  
هستیم: **تورم قانون و مقررات، تعدد مراجع  
قانونگذاری، تنوع مدیریت اجرایی قانون.**

منشاء این سه عارضه را نگرش «ستایشگرانه قانون» می‌توان  
دانست. اولین اقدامی که در جامعه ما برای اعمال نظم و  
هدایت امور صورت می‌گیرد به نسبت فراگیری حوزه عمل،  
صدور حکم و دستور یا دستورالعمل است.

تا جایی که گاه تمام اقدامات و هنر مدیریت‌های اجرایی نیز در  
تدوین و صدور دستورالعمل‌ها خلاصه می‌شود.

به عبارت دیگر، می‌توان این عوارض را ناشی از استفاده از  
«زبان الزام» بدون مطالعه و تدقیق در اسباب و ملزومات  
«الزام‌آوری» آن دانست.

برای توضیح بیشتر، با نگاه مجدد به سخنان استاد فقید حقوق  
ایران دکتر کاتوزیان و دانشمند فرزانه جناب آقای دکتر  
اردکانی، انحرافات مبنایی و نظری در بروز عوارض سه گانه  
فوق مرور می‌شود:

- عدم تناسب مجموعه قوانین مدون با تحولات  
اجتماعی؛
- تمسک به فنون لفظی و منطقی، برای استخراج  
بار معنایی بیشتر از قوانین؛
- نا محدود شدن حریم قانونگذاری و اعمال