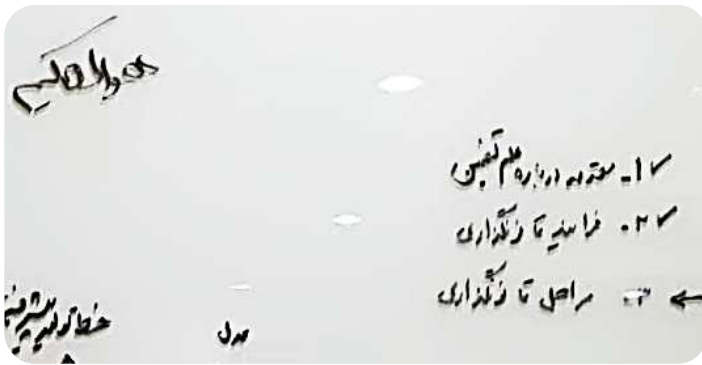


مراحل «قانونگذاری»

لرئه نظرات کارشناسی و تجربه آقای ... در فرآیندهای قانونگذاری

در تاریخ ۱۴۰۲/۵/۳۰ جلسه دیگری با حضور دکتر ... و آقایان: ...، ... و ... برگزار شد و آقای «...» این بار مراحل قانونگذاری را تشریح کردند. مقدمه «دانش تقنین» و فرآیند قانونگذاری در جلسه اول به طور مبسوط طرح شده بود. متن حاضر خلاصه این گفتگوی شفاهی است.

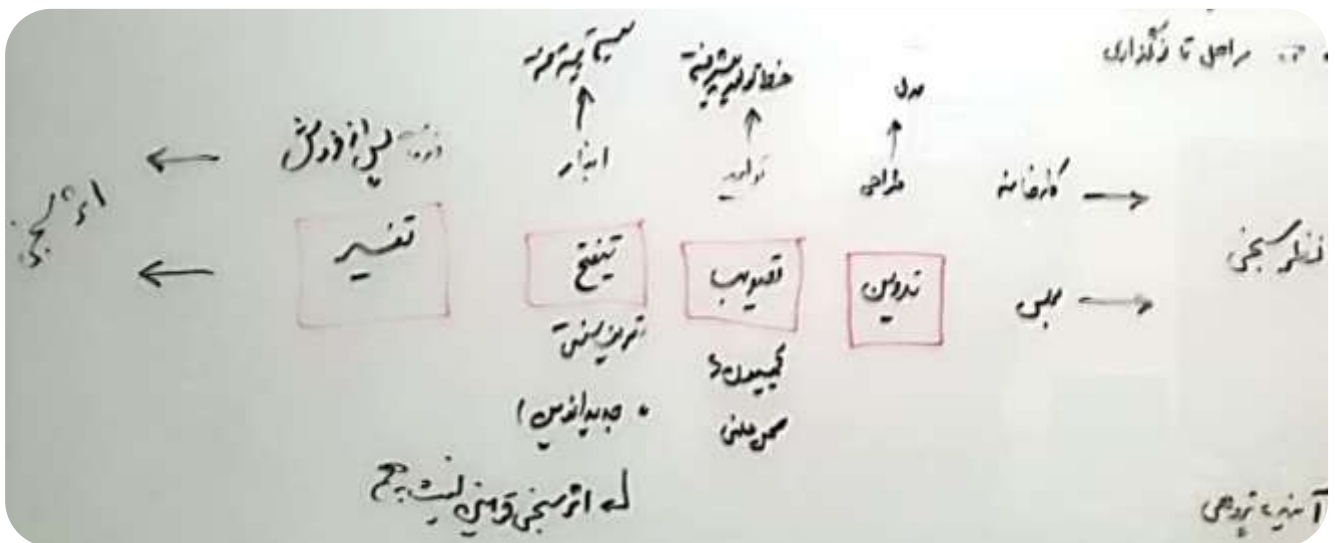
مراحل قانونگذاری



قانونگذاری تولید قانون است. می‌توان مجلس را به یک کارخانه تشبیه کرد که کار آن تولید قانون است. هر کارخانه چهار خدمت انجام می‌دهد: ① طراحی، ② تولید، ③ طبقه‌بندی کالا در انبار و ④ خدمات پس از فروش.

تدوین

این مرحله از قانونگذاری شبیه به طراحی در کارخانه است. از طریق مشاوره با کارشناسان، پیش‌طرح یا پیش‌لایحه آماده می‌شود. طراحی نیاز به مدل دارد. شیوه‌ها و روش‌هایی در هر کارخانه برای طراحی به کار می‌رود. هر چه این مدل‌ها پیشرفته‌تر باشد محصولات بهتری طراحی خواهد شد.



تصویب

تولید قانون همان تصویب آن است که در دو گام به انجام می‌رسد:

۱. تصویب در کمیسیون
۲. تصویب در صحن علنی

تنقیح

وظیفه انبارداری و طبقه‌بندی قوانین همان کاری است که توسط معاونت قوانین تحت عنوان تنقیح قوانین به انجام می‌رسد. محصول دسته‌بندی شده به بهره‌برداران ارائه می‌شود. چیدمان محصول نیاز به ضوابط، شیوه‌ها و مبنایی دارد که اگر به درستی تعیین نشده باشد، آشفتگی پدید می‌آید.

تنقیح سنتی

کارشناسان قوانین را بررسی می‌کنند و پس از یافتن روابط میان قوانین، موارد غیرمعتبر را حذف کرده و قوانین معتبر را ارائه می‌دهند. این شیوه آسیب‌هایی دارد؛ نخست این‌که همواره ملاحظه دو قانون با هم به حذف یکی منجر نخواهد شد. قوانین ممکن است هم را «تخصیص» بزنند و فقط بخشی از یک قانون حذف شود.

تنقیح نوین

در شیوه جدید، «اثرسنجی» قوانین نسبت به هم ملاک است.

تفسیر

اگر دستگاه‌های اجرایی مشکلی در فهم یا اجرای قانون داشته باشند، به این‌که بگویند مثلاً این ماده از قانون قابل تحقق نیست، یا مشخص شود جامعه از اجرای یک قانون متضرر می‌شود و یا کاستی‌هایی در قانون وجود دارد که جلوی ضررهای اجتماعی را نمی‌گیرد، این نقص‌ها نیاز به خدمات پس از فروش دارد که همان تفسیر قانون است.

استفساریه

مجلس روند تفسیر را با «استفساریه» آغاز می‌کند. این را نمایندگان در قالب یک «طرح» به صحن علنی مجلس می‌فرستند؛ سؤالی را طرح می‌کنند و به آن پاسخ می‌دهند. اگر چه نام آن «تفسیر قانونی» است، ولی روند اجرای آن با خود قانونگذاری تفاوتی ندارد. تفسیر نیز به تأیید شورای نگهبان نیاز دارد.

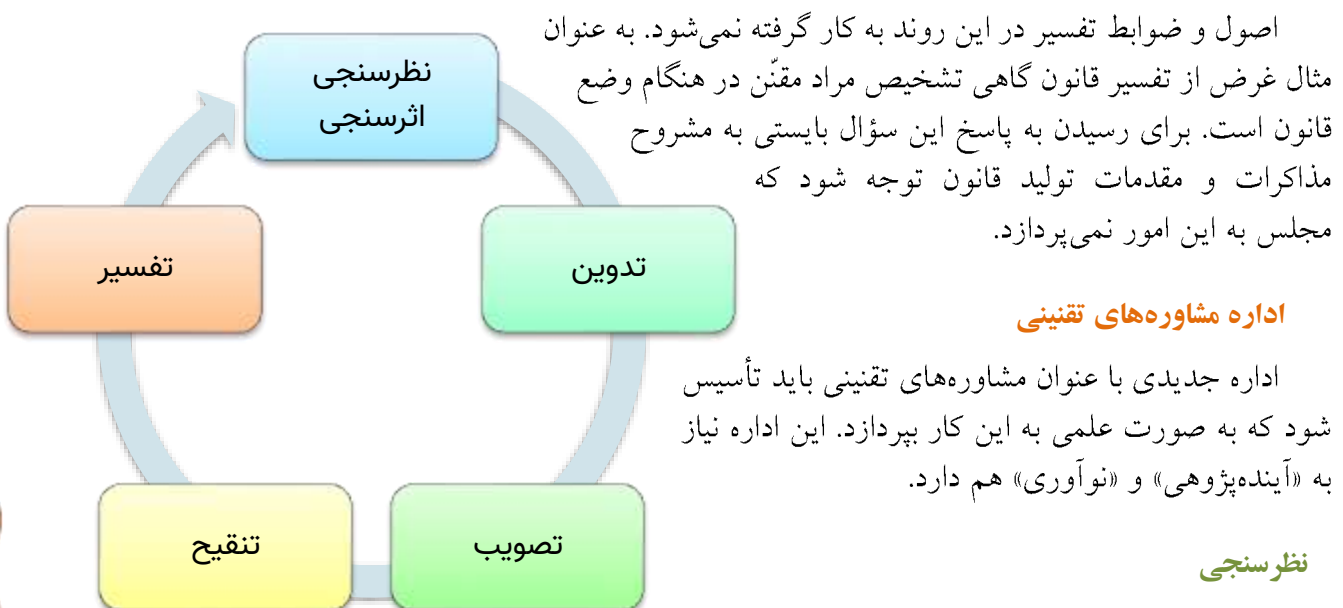
اصول و ضوابط تفسیر در این روند به کار گرفته نمی‌شود. به عنوان مثال غرض از تفسیر قانون گاهی تشخیص مراد مقنن در هنگام وضع قانون است. برای رسیدن به پاسخ این سؤال بایستی به مشروح مذاکرات و مقدمات تولید قانون توجه شود که مجلس به این امور نمی‌پردازد.

اداره مشاوره‌های تقنینی

اداره جدیدی با عنوان مشاوره‌های تقنینی باید تأسیس شود که به صورت علمی به این کار پردازد. این اداره نیاز به «آینده‌پژوهی» و «نوآوری» هم دارد.

نظرسنجی

همان‌گونه که یک کارخانه باید نیاز جامعه را پیش از تولید بررسی کند تا بتواند محصولی متناسب با نیاز بازار تولید نماید، مجلس نیز محتاج نظرسنجی است. سامانه‌ای برای



این منظور نیاز است که تمامی اصناف، سمن‌ها و نهادهای مردمی و حتی خود مردم عادی بتوانند از طریق این سامانه نیازهای قانونی خود را اعلام کنند.

مجلس و دولت امروزه به این ابزار نیاز دارند و یکی از مشکلات قانونگذاری در حال حاضر فقدان آن است.

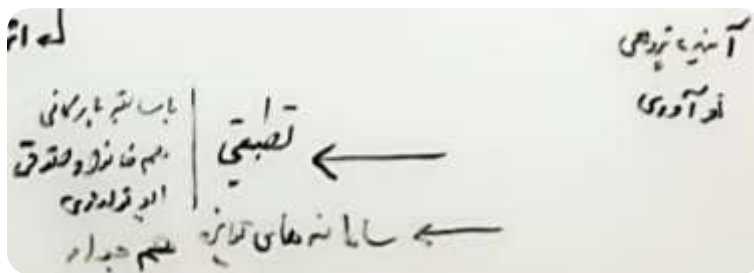
اثرسنجی

از سوی دیگر، مجلس باید از دستگاه‌های اجرایی بخواهد تا میزان فایده هر قانون را گزارش کنند. در این صورت حلقه قانونگذاری کامل می‌شود و مانند یک کارخانه که تولید خود را پس از بررسی نظرات مصرف‌کنندگان اصلاح می‌کند، مجلس نیز می‌تواند اثربخشی قوانین را بهبود بخشد.

مطالعات تطبیقی

برای ارتقای فرآیند قانونگذاری لازم است شیوه‌های پیشرفته قانونگذاری در کشورهای دیگر بررسی و مطالعه شود:

۱. کشورهای با سابقه طولانی در پارلمان‌داری
۲. کشورهای هم‌خانواده حقوقی؛ آن‌هایی که مبنای مشترکی با ما در قانونگذاری دارند.
۳. کشورهای هم‌ایدئولوژی؛ آن‌هایی که با ما جهان‌بینی یکسانی دارند.
۴. کشورهای هم‌جوار



مطالعات تطبیقی می‌تواند ویژگی‌های مثبت قانونگذاری در کشورهای فوق را نشان دهد، تا بتوان فرآیند قانونگذاری را با استفاده از این تجارب بشری بهبود بخشید. سامانه‌های مدیریت قوانین می‌تواند به بانک‌های اطلاعاتی قوانین سایر کشورها متصل باشد و پیوسته به روز گردد.

سامانه‌های تقنینی

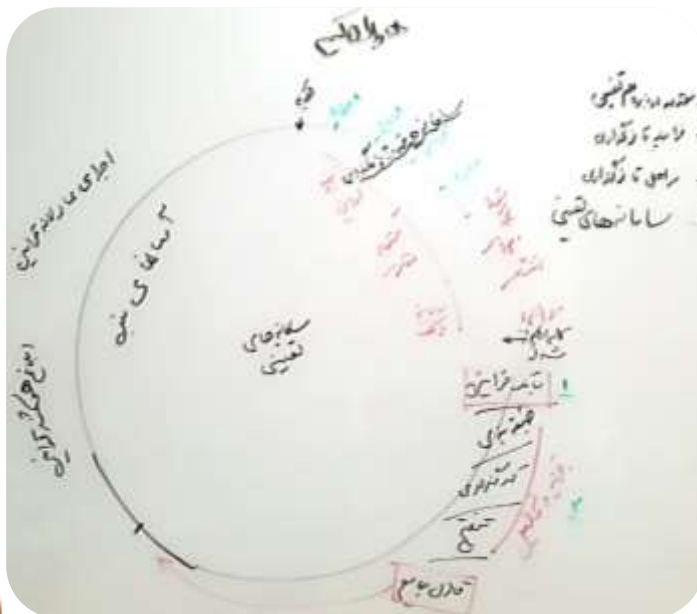
سامانه چرخه قانونگذاری

آغاز فعالیت در این سامانه از «تقدیم» طرح یا لایحه است. باید تا «لازم‌الاجرا شدن»، تمامی فعالیت‌های تقنین را مدیریت کند. همان فرآیندی که در جلسه پیش توضیح داده شد.

این سامانه در حال حاضر ناقص است و بسیاری از فعالیت‌های لازم در آن پیش‌بینی نشده است.

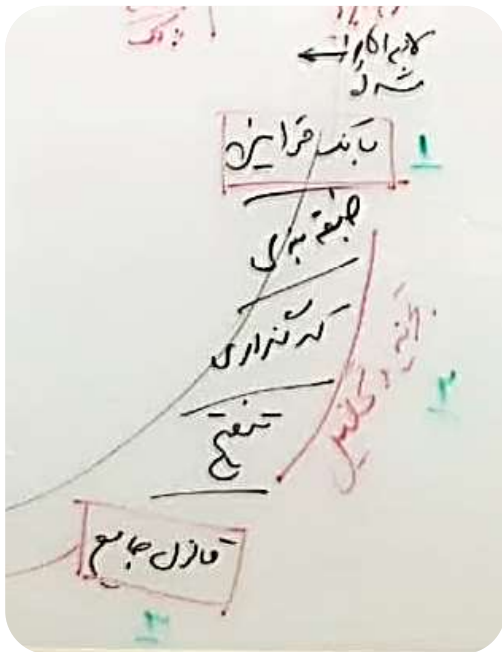
سامانه تجزیه و تحلیل قوانین

پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، نیاز به سامانه دیگری است که بتواند به عنوان بانک قوانین، طبقه‌بندی، کدگذاری، تقیح و رسیدن به قانون جامع را ممکن سازد. سامانه فعلی بانک قوانین را دارد که پس از ارتقا می‌تواند تا دستیابی به قانون جامع همه فعالیت‌ها را پوشش دهد.



بانک قوانین

حاوی تمام قوانینی است که از انطباق آن‌ها با اصل سند قانون اطمینان حاصل شده است. تاریخ و شاخصه‌های هر قانون نیز کاملاً مشخص شده است.



طبقه‌بندی

[توضیح داده نشد]

کد گذاری

[توضیح داده نشد]

تنقیح

از طریق اثرسنجی قوانین جدید با قوانین پیشین، طبقه‌بندی قوانین حاصل می‌شود. البته به یک معنای عام، طبقه‌بندی، کدگذاری و تجزیه و تحلیل با هم ما را به تنقیح می‌رساند.

قانون جامع

پس از تنقیح، برای قوانین «پلن» داده می‌شود. محصول این پلن‌ها به قانون جامع دست پیدا می‌کنیم. هدف اصلی رسیدن به این قانون جامع است.

سامانه ابلاغ قانون

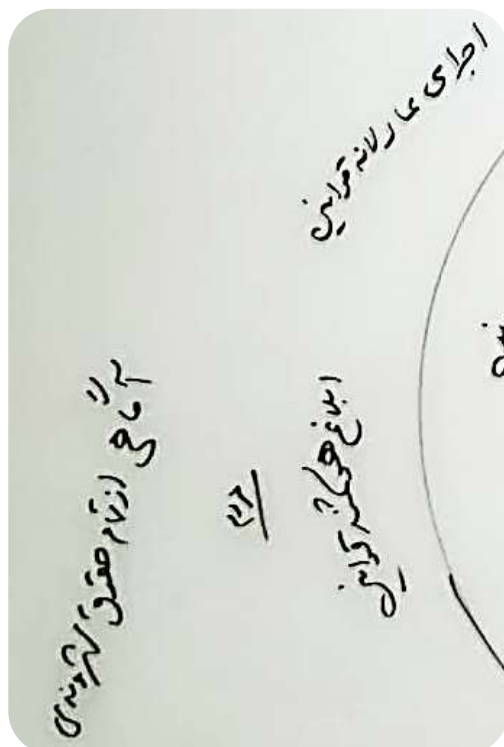
تولید «قانون خوب» خیلی خوب است، ولی هدف نیست. هدف اجرای قانون درست قانون است. بنابراین به سامانه‌ای نیاز داریم که دو کار دیگر را به انجام رساند:

۱. تضمین اجرای عادلانه قوانین
۲. ابلاغ هوشمند قوانین

تضمین اجرای عادلانه قوانین

اجرای عادلانه قوانین از مطالبات مقام معظم رهبری است که تا کنون مورد توجه جدی قرار نگرفته است. ایشان تأکید کرده‌اند که مجلس باید نرم‌افزار اجرای عادلانه قوانین را فراهم کند. منظور از این نرم‌افزار می‌تواند زیرساخت‌های لازم برای این هدف باشد. یکی از این زیرساخت‌ها می‌تواند دقیقاً نرم‌افزار همین سامانه باشد که جلوی اجرای سلیقه‌ای قوانین را می‌گیرد.

اگر نهادی اجرایی به تکلیفی که در قانون برای او تعیین شده است در مدت قانونی عمل نکرد، مشخص شده و هشدار داده شده و اطلاع‌رسانی می‌گردد.



در همین راستا لازم است معاونت قوانین فعلی تبدیل به «معاونت فناوری قوانین» شود. متخصصان برنامه‌نویس در این معاونت مستقر شده و به جای متن راکد مکتوب، متن‌های پویا و متحرکی از قانون را که به صورت نرم‌افزاری ابلاغ

می شود تولید کنند.

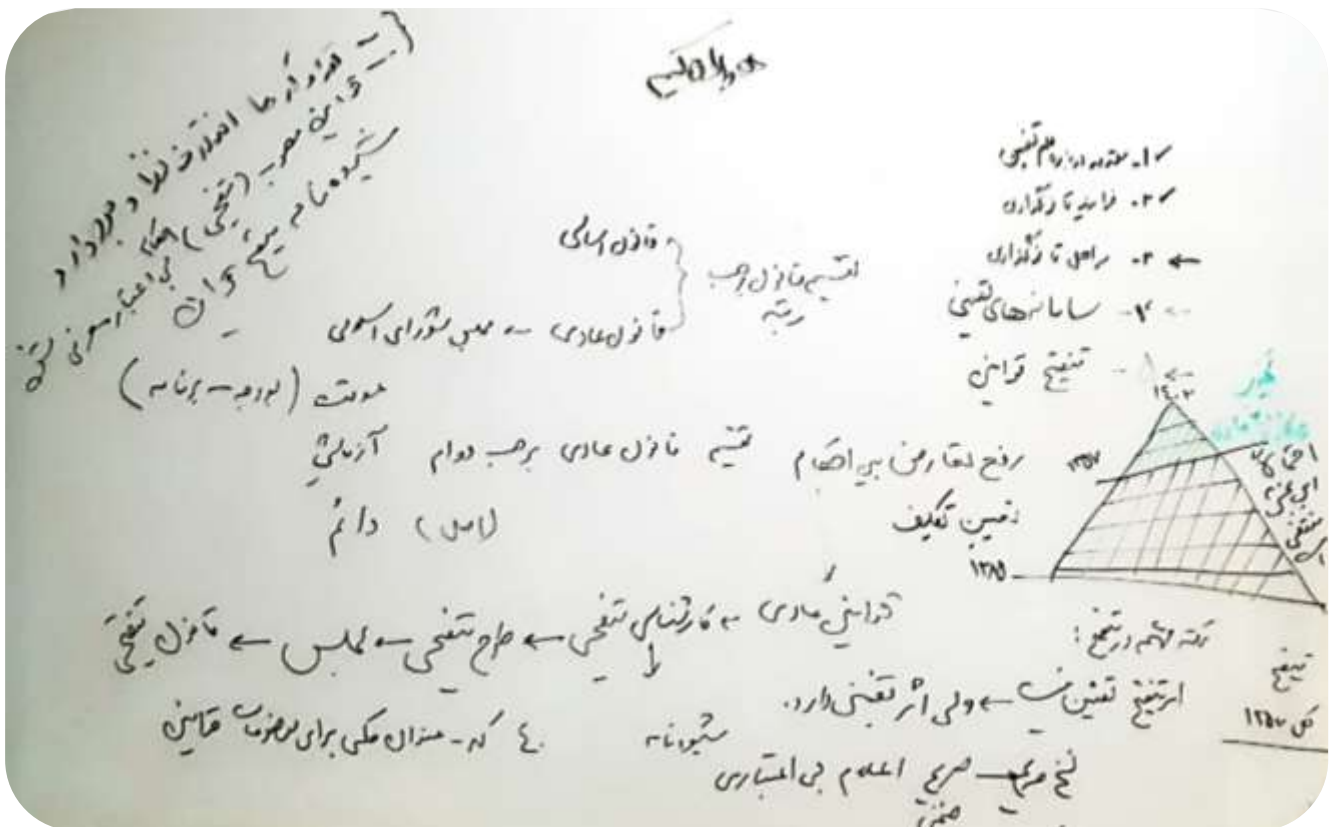
ابلاغ هوشمند قوانین

مردم معمولاً به موقع از قوانین آگاه نمی شوند و فرصت استفاده از قوانین را از دست می دهند. هر فردی متناسب با جایگاه اجتماعی خود، دانش، مهارت و شغلی که دارد باید قوانین مرتبط با خود را به دست آورد و از آخرین تغییرات آن آگاه شود. این آگاهی از تمام حقوق شهروندی و وظیفه اصلی این سامانه است.

برای تحقق کامل این هدف، می توان ابزاری مانند کارت سوخت یا کارت ملی تولید کرده و در اختیار هر فرد قرار داد که نیازهای آن فرد در آن مشخص شده باشد. اگر از این کارت استفاده کرده و به سامانه ابلاغ قوانین ورود کند، به سرعت از تمامی نیازهای قانونی خود آگاه شود.

تنقیح قوانین

پایه و اساس تنقیح رفع تعارض میان قوانین است. زمانی که یک یا چند قانون موضوع یکسانی داشته، ولی احکام متفاوتی را بیان کرده اند. اگر این تعارض میان قانون عادی و قانون اساسی باشد، قانون عادی محکوم به تبعیت است.



رتبه بندی قوانین

قانون به دو بخش کلی قانون اساسی و قانون عادی تقسیم می شود. قانون عادی نیز بر حسب دوام به سه قسم است:

۱. قانون موقت؛ مانند: قانون بودجه و برنامه
۲. قانون آزمایشی؛ قوانین آزمایشی موقت نیستند. این قوانین برای دائمی شدن تصویب شده اند، ولی به دلیل مشخص نبودن آثار آن قانون و عدم اطمینان از آثار مثبت آن، به صورت آزمایشی تصویب می شود. در روند تنقیح، این قانون با قانون دائمی تفاوتی ندارد.
۳. قانون دائم؛ اصل بر این است که تمامی قوانین به صورت پیش فرض دائمی هستند.

تفاوت قانون آزمایشی با قانون موقت در این است که از پیش زمانی برای انقضای آن تعیین نشده است و تا زمانی که نقض آن اعلام نشود رسمیت دارد. قانون آزمایشی قابلیت تمدید دارد.

تفاوت تنقیح با تقنین

اصل کلی این است که تنقیح یک نوع تقنین نیست، ولی اثر تقنینی دارد. اگر چه مواردی پیش آمده که محصول تنقیح قوانین به صحن علنی رفته و به تقنین منجر گشته است، ولی به طور کلی قرار بر این نیست تا محصول هر تنقیحی به مسیر تقنین برگردد.

قانون تنقیحی

تنها در صورتی که محصول کارشناسی تنقیحی به طرح تنقیحی منتهی شود، به مجلس رفته و به قانون تنقیحی تبدیل می‌شود. برای این منظور شیوه‌نامه‌ای نیز تدوین شده است. این شیوه‌نامه نگاه فناورانه نداشته و با رویکردی حقوقی نگاشته شده است.

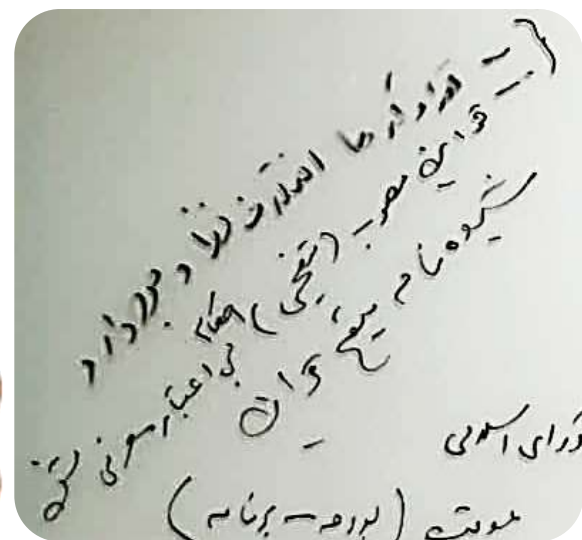
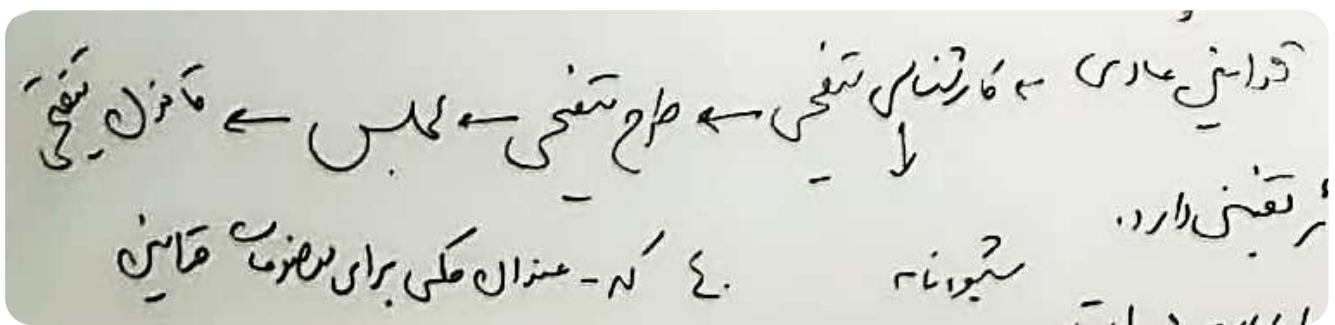
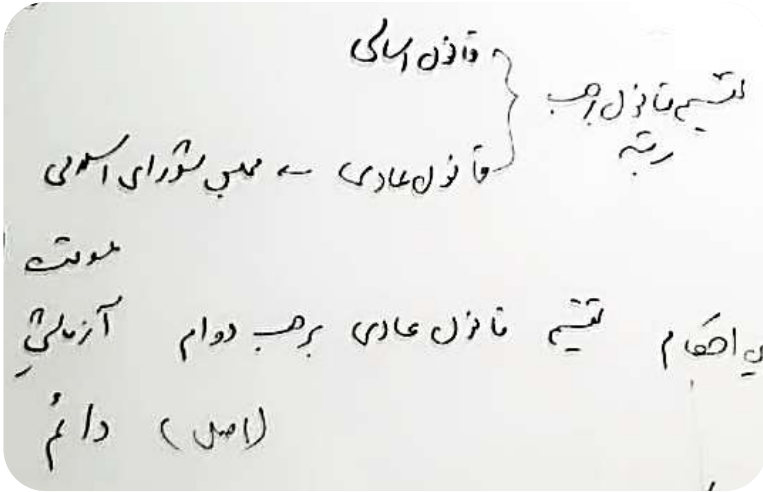
نسخ صریح و نسخ ضمنی

بعضی از قوانین به صورت صریح نقض قوانینی دیگری را اعلام کرده‌اند. به این موارد نسخ صریح گفته می‌شود که کار تنقیح را آسان می‌کند. بیشترین کارکرد عملیات تنقیح بررسی مواردی است که نسخ به صورت ضمنی انجام پذیرفته است و اشاره صریحی به قوانین نسخ شده در قانون جدید نشده است.

کدهای قوانین

در صورت تولید سامانه پیشرفته تنقیح، تمامی نسخ‌های صریح و تمامی قوانین موقت به صورت خودکار نقض خواهد شد و نیازی به بررسی و اعلام رسمی نخواهد داشت.

در مسیر تنقیح قوانین ۴۰ و در بعضی موارد ۶۰ کد تقنینی یا همان «عنوان کلی» تعیین شده است که روشی برای طبقه‌بندی و تعیین موضوعات قوانین است. این کدها مشخص می‌کند چه قوانینی با هم ارتباط دارند و باید در مسیر تنقیح مورد بررسی و اثرسنجی قرار بگیرند.



ارکان تنقیح

شناخت تعارض، عناصری که باعث تعارض می‌شوند و نحوه رفع تعارض سه اصل کلی در تنقیح قوانین است. این‌ها تکنیک‌هایی را شکل می‌دهد که توسط کارشناسان تنقیح به کار گرفته می‌شود.

برای دستیابی به الگوهای هوش مصنوعی برای تنقیح قوانین، ابتدا باید روندی که هوش طبیعی عملیات تنقیح را به انجام رسانده و یا می‌رساند بررسی شود و تبدیل به منطق تنقیح شود.

تنقیح ایجابی

فعالیت‌هایی که تا کنون در شورای راهبردی به انجام رسیده بیشتر در بخش سلبی تنقیح متمرکز بوده است. به این معنا که قوانین پایان‌یافته و نسخ شده را اعلام کرده است. اما در بخش ایجابی، بایستی قوانین «معتبر» در هر موضوع شناسایی و اعلام شود. زیرا کاربر قوانین و مصرف‌کننده اصلی به آنچه معتبر است نیاز دارد.

قانون جامع

از میان ۱۲۵۰۰ عدد قانون و ۲۵۰ هزار حکم قانونی - بعضی معتقدند یک میلیون - لازم است احکام هر موضوع متمایز از موضوعات دیگر به صورت یکجا و یکپارچه اعلام شود. به این ترتیب ما به قانون جامع دست پیدا می‌کنیم. رسیدن به قانون جامع در هر مسأله محصول تنقیح ایجابی است و از تنقیح سلبی به دست نمی‌آید.

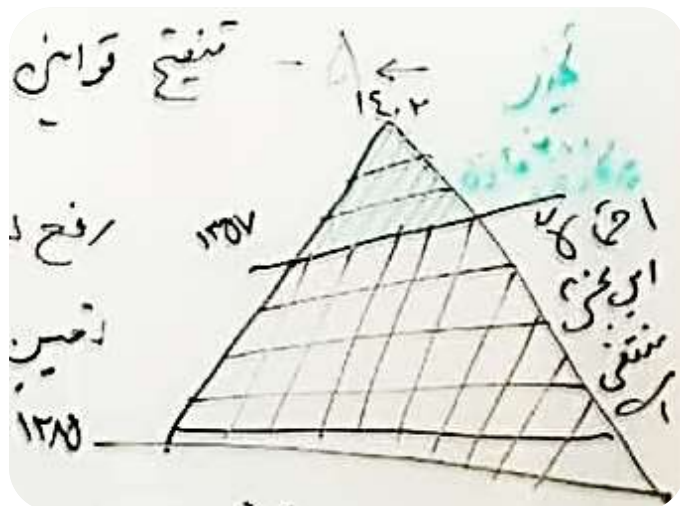
واحد تنقیح

واحد مطالعاتی در تنقیح قوانین، خود یک قانون نیست. بلکه هر حکم قانونی یک گزاره سلبی یا ایجابی است که کوچک‌ترین جزء در قانونگذاری محسوب می‌شود. هر ماده از قانون و یا هر جزء از ماده قانونی می‌تواند یک گزاره برای تنقیح باشد که باید اثرسنجی آن با سایر گزاره‌ها و احکام ملاحظه شود.

در حقیقت این قوانین نیستند که یکدیگر را نسخ کرده و در هم اثر می‌گذارند، بلکه حکم‌های قانونی هستند که این کار را به انجام می‌رسانند و سامانه هوشمند تنقیح بایستی این گزاره‌ها را بررسی نماید.

مرجع قوانین

لازم است تمام مقرره‌های کشور به حکم قانونی و گزاره مصوب آن متصل شود. در حال حاضر این اتفاق نیافتاده است. اگر این اتصال در سامانه تنقیح اتفاق بیافتد، مشخص می‌شود مرجع قانونی هر مقرره یا مقرراتی کدام ماده یا مواد قانونی است.



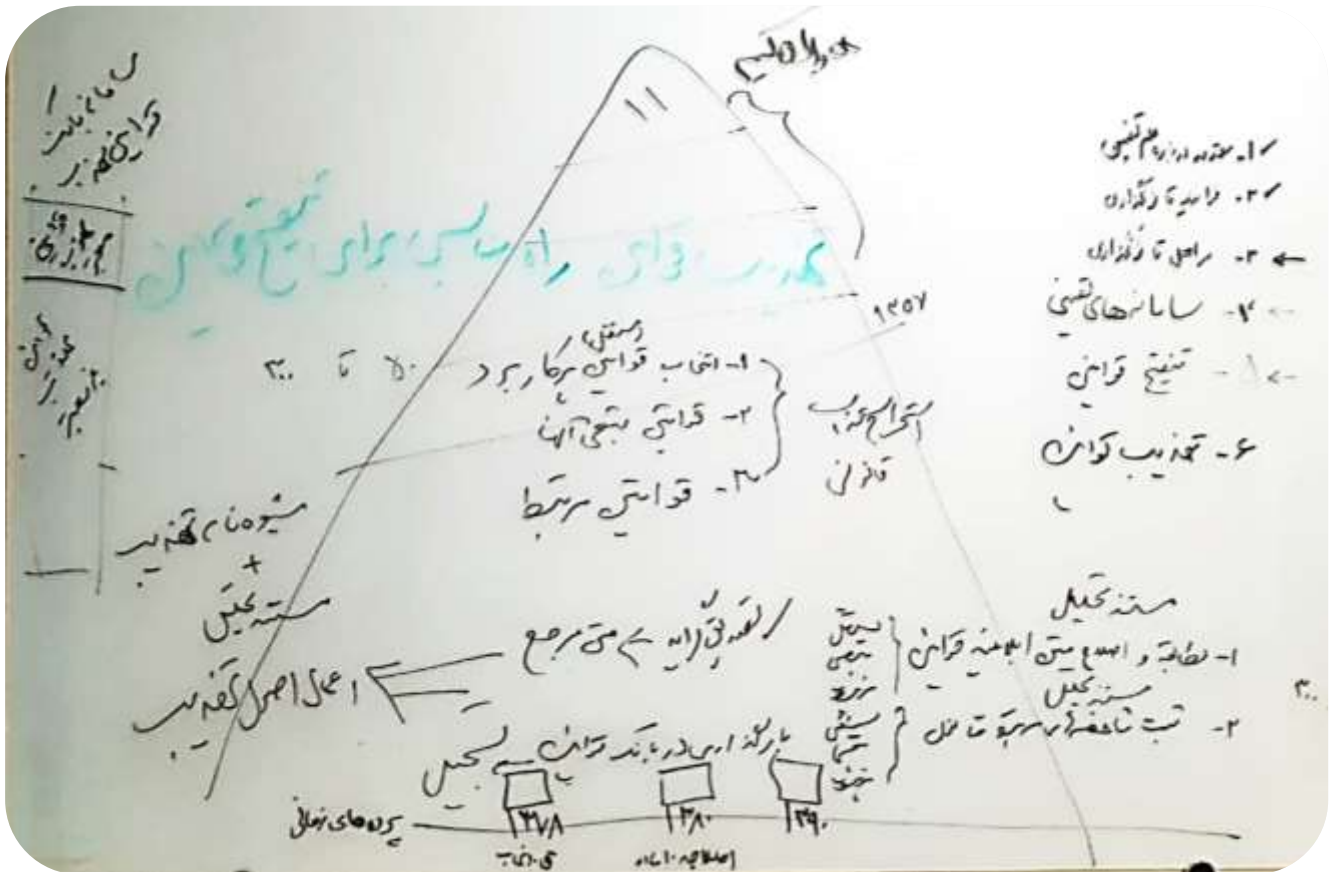
هیئت تطبیق مصوبات در مجلس به همین منظور تأسیس شده است. وظیفه اعضای این هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین مجلس است. محصول کار این هیئت که به صورت یک سامانه آرشیوی طراحی شده است، باید به سامانه تنقیح متصل شده و در محاسبات آن به کار گرفته شود.

تهذیب قوانین

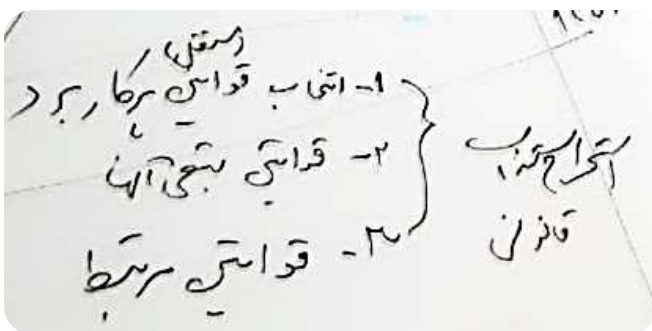
این یک اصطلاح جدید برای سرعت‌بخشی به تنقیح قوانین است. با توجه به این‌که غالب قوانین پیش

از انقلاب منتفی شده است، به جای پرداختن به اثرسنجی احکام قوانین در گستره بزرگی از قوانین مصوب بین سال‌های ۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷ شمسی که عملیات پیچیده و بسیار زمان‌بری است، تمرکز کار بر قوانین پس از سال ۱۳۵۷ خواهد بود، اما با رویکرد جدیدی به نام تهذیب قوانین.

در این صورت برای رسیدن سریع‌تر به قانون جامع مطلوب تنها کافیست ۲۰۰ قانون پرکاربرد را مورد بررسی و مطالعه قرار دهیم، به جای ۱۲۵۰۰ عدد قانونی که بسیاری از آن‌ها بالکل منتفی شده‌اند.



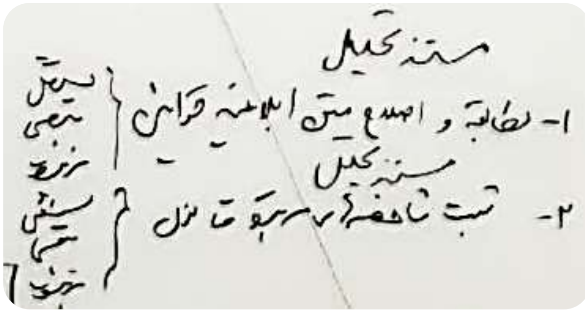
شیوه‌نامه تهذیب قوانین نوشته شده و آماده استفاده است و برای عملیاتی کردن فقط نیاز به تصویب دارد. مهم‌ترین ویژگی استفاده از روش تهذیب قوانین این است که پس از به انجام رسیدن و کامل شدن، فضایی ایجاد می‌کند که تنقیح را بسیار آسان و ساده می‌سازد. بمثابة یک میان‌بر می‌تواند مسیر دستیابی به تنقیح قوانین را هموار کند. بدون آن، تنقیح عملیات بسیار سنگین و حجیمی خواهد داشت.



ویژگی این ۲۰۰ قانون پرکاربرد آماده بودن متن آن‌ها و دقت بالا در تدوین و سندسازی است. قوانین مرتبط هم در کنار هم، در سامانه‌های آرشیوی وجود دارند و به سادگی در دسترس هستند. این قوانین هر روزه مورد ارجاع و استفاده قرار می‌گیرند و اثری بسیار بیشتر از سایر قوانین دارند.

اکنون در معاونت قوانین ۵۰ عدد از پرکاربردترین قوانین از میان ۲۰۰ قانون یاد شده انتخاب و در حال مطالعه و بررسی تهذیبی است. این رقم می‌تواند تا ۳۰۰ قانون پرکاربرد را در آینده شامل شود. ولی به دلیل غیرماشینی بودن و عدم اتکا به سامانه هوشمند، حصول نتیجه زمان‌بر است.

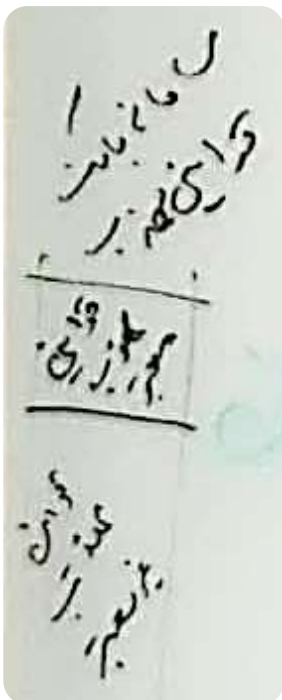
روند تهذیب



قوانین پر کاربرد بارها در مجلس بررسی شده و مورد اصلاح قرار گرفته‌اند. در نخستین گام، تمام نسخه‌های آن قانون همراه با تمام تغییرات و اصلاحیه‌ها در کنار هم قرار می‌گیرد. قوانین مرتب و منظم می‌شوند و نهایی‌ترین قانون را ارائه می‌کند.

۱. انتخاب قوانین پر کاربرد؛ بین ۵۰ تا ۳۰۰ عدد
۲. یافتن قوانین تبعی هر کدام از آنها؛ قوانینی که پس از اصلاح و الحاقات کنار گذاشته شده‌اند. در حقیقت نسخه‌های قبلی هر قانون هستند.
۳. یافتن قوانین مرتبط با هر کدام از آنها؛ قوانینی که مستقل از قانون اصلی هستند، ولی به دلیل یکسانی موضوع با آن ارتباط پیدا می‌کنند.
۴. مطابقه و اصلاح متن ابلاغیه قوانین؛ با اتکا بر مطالعه و بررسی قوانین مستقل، تبعی و مرتبط با آن قانون. محصول آن دستیابی به «متن مرجع» قانون است.
۵. ثبت شاخصه‌های مرتبط با قانون؛ در حال حاضر صد شاخصه در نظر گرفته شده است که برای هر قانون مستقل، تبعی و یا مرتبط تعیین شده و در سامانه بانک قوانین ثبت خواهد شد. به این عملیات «تسجیل» می‌گوییم.

اصول تهذیب



دستیابی به «متن مرجع» و «تسجیل» را تهذیب می‌گوییم و قوانینی که ما را به این دو عملیات برساند اصول تهذیب نامیده می‌شود. این قواعد در شیوه‌نامه تهذیب نگارش یافته است.

در پایان عملیات تهذیب و پس از به‌کارگیری اصول آن، سه دسته از قوانین به ترتیب اولویت در بانک قوانین قرار خواهند گرفت:

۱. قوانین مهذب معتبر
۲. قوانین مهذب غیرمعتبر
۳. قوانین غیرمهذب

در گام بعدی که عملیات تنقیح قوانین است، محور اثرسنجی مشخص می‌شود. زیرا عملیات تهذیب قوانین توانسته است قوانین مهذب معتبر را در اختیار قرار دهد. پس همین قوانین مهذب معتبر با تمامی قوانین دیگر سنجیده و اثرسنجی می‌شود و تنقیح را سهل الوصول می‌سازد.

[ضرورت دارد شیوه‌نامه تهذیب دریافت شده و به صورت پیوست در انتهای این نوشته قرار گیرد.]

پایان جلسه دوم

فهرست مباحث این جلسه

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| ۱. مراحل قانونگذاری | ۳/۲/۵. قانون جامع |
| ۱/۱. تدوین | ۳/۳. سامانه ابلاغ قانون |
| ۱/۲. تصویب | ۳/۳/۱. تضمین اجرای عادلانه قوانین |
| ۱/۳. تنقیح | ۳/۳/۲. ابلاغ هوشمند قوانین |
| ۱/۳/۱. تنقیح سنتی | ۴. تنقیح قوانین |
| ۱/۳/۲. تنقیح نوین | ۴/۱. رتبه‌بندی قوانین |
| ۱/۴. تفسیر | ۴/۲. تفاوت تنقیح با تقنین |
| ۱/۴/۱. استفساریه | ۴/۳. قانون تنقیحی |
| ۱/۴/۲. اداره مشاوره‌های تقنینی | ۴/۴. نسخ صریح و نسخ ضمنی |
| ۱/۵. نظرسنجی | ۴/۵. کدهای قوانین |
| ۱/۶. اثرسنجی | ۴/۶. ارکان تنقیح |
| ۲. مطالعات تطبیقی | ۴/۷. تنقیح ایجابی |
| ۳. سامانه‌های تقنینی | ۴/۸. قانون جامع |
| ۳/۱. سامانه چرخه قانونگذاری | ۴/۹. واحد تنقیح |
| ۳/۲. سامانه تجزیه و تحلیل قوانین | ۴/۱۰. مرجع قوانین |
| ۳/۲/۱. بانک قوانین | ۵. تهذیب قوانین |
| ۳/۲/۲. طبقه‌بندی | ۵/۱. روند تهذیب |
| ۳/۲/۳. کدگذاری | ۵/۲. اصول تهذیب |
| ۳/۲/۴. تنقیح | |

