

۴۱۵۱۲۷۹
۱۳۹۹، ۳

اصول و فنون قانونگذاری

تفہیم پیش نویس طرح‌ها و لوایح، سنجش و تدوین قوانین

دکتر ابوالنعمانی

دانشیار دانشگاه شهید شری

خبر شیر
۱۵

سرشناسه	انصاری، باقر، ۱۳۵۳-
عنوان و نام پدیدآور	اصول و فنون قانونگذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین/ باقر انصاری.
مشخصات نشر	تهران: دادگستر، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	۳۲۸ ص.
شابک	۹۷۸-۶۰۰-۲۸۲-۱۶۱-۴
وضعیت فهرست‌نویسی: فیا	
یادداشت	کتابنامه.
موضوع	قانون نویسی — ایران
موضوع	Bill drafting — iran
موضوع	لوايح — ایران
موضوع	Bills, Legislative — Iran
ه‌ بند کنگره	K ۳۳۳۰
ردیف دیویی	۳۲۸/۳۷۳
شماره کتابشناسی ملی	۶۱۱۸۴۹

اصول و فنون قانونگذاری

تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین

دکتر باقر انصاری

ناشر: انتشارات دادگستر

چاپ اول: اردیبهشت ۱۳۹۹

شمار: ۵۰۰ نسخه

قیمت: ۵۵۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۸۲-۱۶۱-۴

همه‌ی حقوق چاپ و نشر این اثر برای نشر دادگستر محفوظ است. تکثیر، انتشار و بازنویسی این اثر یا قسمتی از آن به هر شیوه، از جمله: فتوکپی، الکترونیکی، ضبط و ذخیره در سیستم‌های بازیابی و پخش بدون دریافت مجوز کتبی و قبلی از ناشر ممنوع است. این اثر تحت حمایت «قانون حمایت از حقوق مؤلفان، مصنفان و هنرمندان ایران» قرار دارد.

دفتر مرکزی انتشارات: تهران، میدان حضرت ولی‌عصر (عج)، بلوار کشاورز،

ابتدای خیابان فلسطین، کوچه شهید ذاکری، بن بست سوم، پلاک ۶

تلفن ۸۸۹۰۴۴۶۵ - ۸۸۹۰۵۴۶۰ فکس ۸۸۹۱۰۳۳۳

کدپستی: ۱۴۱۶۷۵۳۶۸۱

آدرس سایت: www.dadgostarpub.ir

فهرست مطالب

مقدمه	۱۷
-------	----

بخش نخست صلاحیت ابتکار قانون

مقدمه	۲۵
گفتار نخست: صلاحیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی	۲۷
بند اول: قلمرو صلاحیت ابتکار قانون	۲۹
الف) صلاحیت انحصاری نمایندگان در ابتکار قانون	۲۹
۱. قانونگذاری در مورد دیوان محاسبات کشور	۲۹
۲. آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی	۳۰
۳. اصل ۹۰ قانون اساسی	۳۲
ب) صلاحیت های مشترک	۳۲
بند دوم: محدودیت های نمایندگان در ابتکار قانون	۳۳
الف) محدودیت های ناشی از تفکیک قوا	۳۳
ب) محدودیت های مالی	۳۵
۱. افزایش هزینه های عمومی	۳۶
۲. کاهش درآمدهای عمومی	۳۷
گفتار دوم: هیأت وزیران	۳۸
بند اول: مبنای صلاحیت	۳۹

- الف) استقلال دولت در تصویب لوایح قانونی ۴۰
- ب) استقلال هیأت وزیران در تعیین فرایند تدوین و تصویب لوایح قانونی ۴۲
- بند دوم: قلمرو صلاحیت ۴۳
- الف) صلاحیت انحصاری ۴۳
۱. ارائه لایحه بودجه ۴۳
۲. لوایح مربوط به عهد، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی ۴۵
۳. گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی ۴۶
۴. استخدام کارشناسان خارجی توسط دولت ۴۶
- ب) صلاحیت مشترک ۴۶
- بند سوم: حدود صلاحیت ۴۷
- الف) امور منحل از صلاحیت انحصاری نمایندگان مجلس ۴۷
- ب) امور داخل در صلاحیت انحصاری قوه قضائیه ۴۷
- پ) امور داخل در صلاحیت انحصاری رهبری ۴۸
- گفتار سوم: رئیس قوه قضائیه ۴۹
- بند اول: مبنا و قلمرو صلاحیت ۵۰
- بند دوم: حدود صلاحیت ۵۱
- گفتار چهارم: شورای عالی استانها ۵۲
- بند اول: مستندات قانونی ۵۳
- بند دوم: محدودیت‌های شورای عالی استانها در تدوین طرح ۵۳

بخش دوم

اصول و فنون تنظیم پیش‌نویس قوانین

- مقدمه ۵۵
- گفتار اول: اصول ماهوی قانونگذاری ۵۶
- بند اول: اصول قانونی بودن و ممنوعیت خودسری ۵۸

۵۹	الف) قانونی بودن
۶۲	ب) اصل ممنوعیت خودسری
۶۲	بند دوم: اصول عدالت و برابری
۶۲	الف) اصل عدالت
۶۵	ب) اصل برابری
۶۷	بند سوم: اصول ضرورت و تناسب
۶۷	الف) اصل ضرورت
۶۸	ب) اصل تناسب
۶۹	بند چهارم: اصل امنیت و ثبات
۶۹	الف) اصل امنیت
۷۳	ب) اصل ثبات
۷۵	بند پنجم: اصول کارآمدی و کارایی
۷۵	الف) اصل کارآمدی (اثربخشی)
۷۶	ب) اصل کارایی
۷۹	گفتار دوم: نیازسنجی و ارزیابی تأثیرات
۸۰	بند اول: نیازسنجی
۸۳	الف) وجود خلاء قانونی
۸۴	ب) ضرورت نسخ، اصلاح، تفسیر، تمدید و احیای قوانین
۸۵	پ) سایر الزامات قانونی
۸۶	بند دوم: ارزیابی تأثیرات قانونگذاری
۸۹	گفتار سوم: ابتکار تنظیم پیش‌نویس
۸۹	بند اول: الگوی متمرکز
۹۱	بند دوم: الگوی غیرمتمرکز
۹۲	بند سوم: مقایسه دو الگو
۹۴	بند چهارم: الگوی پذیرفته شده در ایران

۹۷	گفتار چهارم: اصول و فنون ساختاربندی قوانین
۹۸	بند اول: معیارهای ساختاربندی پیش نویس قوانین
۱۰۰	بند دوم: اجزاء پیش نویس قوانین
۱۰۰	الف) عنوان
۱۰۱	ب) مقدمه
۱۰۲	پ) اهداف و قلمرو شمول (قواعد عام)
۱۰۴	ت) مزاد اصلی
۱۰۵	ث) بخش پایانی
۱۰۵	بند دوم: قوانین فرعی پیش نویس قوانین
۱۰۵	الف) عنوان بند مفاد قانون
۱۰۷	ب) ماده بندی (شماره گذاری مواد)
۱۱۳	گفتار پنجم: زبان قانون، نگارش و ویرایش
۱۱۴	بند اول: زبان قانون نویسی
۱۱۴	الف) رویکرد قانون قابل فهم برای ناخوان (ساده نویسی)
۱۱۵	ب) رویکرد قانون قابل فهم برای حق قدامت (فنی نویسی)
۱۱۷	پ) رویکرد ترکیبی
۱۲۰	بند دوم: شیوه نگارش و ویرایش متون قانونی
۱۲۰	الف) رعایت انسجام
۱۲۲	ب) رعایت وضوح و روشنی
۱۲۴	پ) پرهیز از استعمال مترادفها
۱۲۵	ت) پرهیز از چند معنایی
۱۲۵	ث) رعایت ایجاز و رسایی
۱۲۶	ج) رعایت چهارچوب واژه شناسی جا افتاده در نظام حقوقی
۱۲۷	چ) رعایت قواعد دستور زبان
۱۳۱	ح) ارقام و مبالغ

۱۳۲.....	خ) علامت‌گذاری
۱۳۲.....	د) انتخاب واژه‌ها و اصطلاحات حقوقی
۱۳۴.....	گفتار ششم: اصول و فنون احاله (ارجاع)
۱۳۴.....	بند اول: مفهوم، محاسن و معایب احاله
۱۳۴.....	الف) مفهوم احاله
۱۳۶.....	ب) محاسن و معایب احاله
۱۳۷.....	بند دوم: اقسام احاله
۱۳۷.....	الف) احاله تأسیسی و احاله اعلامی
۱۳۸.....	ب) احاله بیرونی و احاله بیرونی
۱۳۹.....	پ) احاله ابر و احاله پویا
۱۴۱.....	ت) احاله کل و احاله جزئی
۱۴۲.....	ث) احاله صریح و احاله ضمنی
۱۴۴.....	ج) احاله عمودی و احاله افقی
۱۴۶.....	چ) احاله یک درجه‌ای و احاله چند درجه‌ای
۱۴۸.....	ح) احاله به احکام قانونی و احاله به ضوابط فنی و استانداردها
۱۵۰.....	گفتار هفتم: مشارکت در تدوین و تصویب لوایح و طرح‌ها
۱۵۱.....	بند اول: مشارکت در تدوین پیش‌نویس قوانین
۱۵۲.....	الف) مشورت‌های تخصصی
۱۵۳.....	ب) مشورت‌های میان‌سازمانی
۱۵۴.....	پ) مشورت با گروه‌های ذینفع
۱۵۵.....	ت) مشورت‌های عمومی
۱۵۶.....	بند دوم: مشارکت در تصویب لوایح و طرح‌ها
۱۵۶.....	الف) فرایند مشارکت و بررسی لوایح در دولت
۱۵۸.....	ب) ارسال لوایح
۱۵۹.....	پ) نحوه بررسی لوایح در مجلس شورای اسلامی

۱. تصویب عهدنامه، مقاله‌نامه، قرارداد و یا موافقتنامه بین‌المللی و یا الحاق به پیمانهای بین‌المللی ۱۵۹
۲. لوایح مربوط به اصلاح جزئی در خطوط مرزی ۱۶۰
۳. لوایح مربوط به وضع محدودیتهای ضروری ۱۶۱
۴. لوایح برنامه و بودجه سالیانه ۱۶۲
۵. سایر لوایح ۱۶۶

بخش سوم

اصول و فنون تنقیح و تدوین قوانین

- مقدمه ۱۶۷
- گفتار اول: مفاهیم و مبانی ۱۶۸
- بند اول: مفهوم شناسی و طبقه‌بندی موضوع ۱۶۸
- الف) مفهوم شناسی ۱۶۸
۱. مفهوم «تنقیح قوانین» ۱۶۹
۲. مفهوم «تدوین کد» ۱۷۰
۳. مفهوم کد (قانون جامع) ۱۷۴
۴. مفهوم اصول و فنون تنقیح و تدوین ۱۷۷
- ب) سابقه «تنقیح و تدوین» در برخی کشورها ۱۷۸
۱. سابقه تنقیح و تدوین قوانین در فرانسه ۱۷۸
۲. سابقه تاریخی تنقیح و تدوین در آمریکا ۱۸۱
۳. سابقه تاریخی تنقیح و تدوین در ایران ۱۸۳
- بند دوم: هزینه‌ها و تبعات عدم تنقیح و تدوین قوانین ۱۹۰
- الف) هزینه‌ها و تبعات برای شهروندان ۱۹۱
۱. تحمیل هزینه‌های اداری ۱۹۱
۲. دشوار شدن تصمیم‌گیری در مسائل زندگی ۱۹۱
۳. دامن زدن به نابرابری ۱۹۲

۴. لطمه زدن به امنیت حقوقی.....	۱۹۳
ب) هزینه‌ها و تبعات برای مقامات حکومتی.....	۱۹۴
۱. هزینه‌های مدیریتی.....	۱۹۴
۲. هزینه‌های سیاسی.....	۱۹۴
بند سوم: اهداف و مزایای تنقیح و تدوین قوانین.....	۱۹۵
الف) اهداف عالی.....	۱۹۵
۱. امنیت حقوقی.....	۱۹۵
۲. کیفیت و کارایی قوانین.....	۱۹۷
۳. منافع شدن حقوق موضوعه.....	۱۹۹
ب) اهداف اجرایی.....	۲۰۰
۱. تسهیل دسترسی به قوانین و مقررات.....	۲۰۰
۲. تسهیل فهم قوانین و مقررات.....	۲۰۲
۳. کاهش حجم و توهم فرایند و مقررات.....	۲۰۳
بند چهارم: معایب و آسیب‌های تنقیح و تدوین قوانین.....	۲۰۵
الف) قانونگذاری به جای تدوین و شبهه اعتبار.....	۲۰۵
ب) تعرض به شأن هنجاری قوانین و مقررات.....	۲۰۷
پ) تملک نهادی یا وزارتخانه‌ای قوانین و کادرها.....	۲۰۷
ت) حجیم یا کم حجم شدن کدها و نقض غرض.....	۲۰۹
ث) مثله شدن قوانین.....	۲۰۹
ج) رسمیت بخشی به آلودگی یا فقر تقنینی.....	۲۱۰
گفتار دوم: اصول و فنون تنقیح قوانین و مقررات.....	۲۱۱
مقدمه.....	۲۱۱
بند اول: قلمرو تنقیح.....	۲۱۳
الف) از نظر سطح دخل و تصرف در قوانین.....	۲۱۴
ب) از نظر شمول یا عدم بر شمول مقررات.....	۲۱۶
پ) از نظر شمول بر نهادها و مؤسسات قاعده‌گذار یا مقررات‌گذار.....	۲۱۶

۲۱۷.....	بند دوم: شرایط و لوازم تنقیح
۲۱۷.....	الف) روشن بودن سلسله مراتب قوانین و مقررات
۲۱۸.....	ب) وجود شناسنامه قوانین
۲۱۹.....	۱. تاریخ تصویب
۲۲۱.....	۲. تاریخ ابلاغ
۲۲۱.....	۳. تاریخ انتشار
۲۲۱.....	۴. تاریخ لازم الاجرا شدن
۲۲۳.....	ب) تاسیس اصول تنقیحی
۲۲۳.....	بند سوم: زوایای تنقیح
۲۲۳.....	الف) دایره تنقیحی
۲۲۵.....	ب) تنقیح در سطح و درجه
۲۲۵.....	بند چهارم: آثار تنقیح
۲۲۵.....	الف) آثار تنقیح
۲۲۷.....	ب) تمایز تنقیح از تفسیر
۲۲۹.....	بند پنجم: انواع وضعیت های تنقیحی
۲۳۱.....	الف) وضعیت های مرتبط با خاتمه اعتبار قوانین
۲۳۱.....	۱. نسخ قانون
۲۴۲.....	۲. ابطال قانون
۲۴۲.....	۳. انقضای مدت قانون
۲۴۳.....	۴. انتفای موضوع قانون
۲۴۴.....	۵. استیفای قانون
۲۴۴.....	ب) وضعیت های مرتبط با توقف اجرا
۲۴۵.....	ب) وضعیت سکوت
۲۴۶.....	ت) وضعیت های تمدید، تنفیذ و احیای قانون
۲۴۷.....	گفتار سوم: راهبردهای تدوین کد (قانون جامع)

۲۴۷..... مقدمه

۲۴۸..... بند اول: تفکیک بین تدوین الکترونیک و مکتوب

۲۴۹..... بند دوم: تفکیک بین تدوین با فهرست کدهای بسته یا باز

۲۵۱..... بند سوم: تفکیک بین تدوین - گردآوری و تدوین - اصلاح

۲۵۵..... بند چهارم: تفکیک بین تدوین رسمی و غیررسمی

۲۵۸..... بند پنجم: تدوین توأمان یا جداگانه قوانین و مقررات

۲۶۰..... گفتار چهارم: اصول و فنون تعیین موضوع و محتوای کدها

۲۶۰..... بند اول: اصول و فنون تعیین موضوع کد

۲۶۱..... الف) تعیین موضوعات قابل تدوین

۲۶۲..... ۱. موضوعات ساده یا بسیط

۲۶۲..... ۲. موضوعات مرکب - چند بعدی

۲۶۳..... ۳. موضوعات جدید - مورد جوان

۲۶۴..... ۴. موضوعات ناپایدار و متغییر

۲۶۵..... ب) تحدید و مرزبندی موضوعات

۲۶۶..... ۱. معیار اشتراک موضوعی

۲۶۶..... ۲. معیار تقسیمات دکترینی

۲۶۸..... ۳. معیار حجم

۲۶۹..... ۴. معیار سابقه

۲۶۹..... ۵. معیار سازمانی

۲۷۰..... ۶. معیار اهمیت

۲۷۱..... پ) عناوین موضوعی کدها در حقوق تطبیقی

۲۷۱..... ۱. فرانسه

۲۷۳..... ۲. آمریکا

۲۷۵..... بند دوم: قواعد ناظر بر تعیین محتوای کدها

۲۷۶..... الف) اصول و فنون حاکم

- ب) تفکیک قوانین از سایر مصوبات ۲۷۶
- پ) تفکیک قوانین مادر و مرجع از سایر قوانین ۲۷۹
- ت) تفکیک قوانین موقت از قوانین دائمی ۲۷۹
- ث) تفکیک قوانین الحاق به معاهدات بین‌المللی از سایر قوانین ۲۸۱
- ج) تفکیک قوانین اصلی از فرعی ۲۸۲
۱. وضعیت قوانین راجع به ساختار و تشکیلات ۲۸۲
۲. وضعیت قوانین راجع به جرایم و مجازاتها ۲۸۴
۱. وضعیت قوانین نسخ، اصلاح و الحاق و تمدیدکننده ۲۸۵
- گفتار پنجم: ساختار بند، عنوان بندی و شماره گذاری کدها** ۲۸۵
- بند اول: مبانی ساختار برای کد** ۲۸۶
- الف) اهمیت ساختار بندی، کد و آثار آن ۲۸۷
- ب) شیوه ساختار بندی موضوعی (تنظیم پلان) ۲۹۰
۱. روش و فنون تهیه پلان ۲۹۰
۲. میزان تفصیل در پلان ۲۹۵
- بند دوم: عنوان بندی تقسیمات کد** ۲۹۶
- الف) روش‌های عنوان بندی ۲۹۷
- ب) علامت گذاری حرفی و مشخص کردن شان هنجاری مواد کد ۲۹۹
- بند سوم: شماره گذاری مواد** ۳۰۰
- الف) شماره گذاری مسلسل ۳۰۱
- ب) شماره گذاری غیرمسلسل ۳۰۳
- پ) شماره گذاری ترکیبی ۳۰۵
- گفتار ششم: تهیه پیوست‌های قانونی (ضمایم و جداول)** ۳۰۶
- بند اول: مفهوم و دسته‌بندی پیوست‌ها** ۳۰۶
- الف) مفهوم پیوست ۳۰۶
- ب) دسته بندی پیوست‌های قانونی ۳۰۷

بند دوم: پیوست‌های تنقیح و تدوین	۳۰۸
الف) جداول عملکرد تنقیح	۳۰۹
۱. جدول قوانین یا مواد نامعتبر	۳۰۹
۲. جدول قوانین متروک	۳۱۰
۳. جدول قوانین مبهم یا مجمل	۳۱۰
۴. جدول پیوست‌های هنجاری قوانین مورد تنقیح	۳۱۱
۵. جدول پیوست‌های اعلامی قوانین مورد تنقیح	۳۱۱
۶. جدول معاهدات بین‌المللی مرتبط	۳۱۱
۷. جدول تغییرات اسامی	۳۱۲
۸. جدول مقررات متناظر	۳۱۲
ب) جداول مورد تدوین	۳۱۳
۱. جدول اصلاحات تدوین	۳۱۳
۲. جدول ارجاعات	۳۱۵
پ) جداول اصلاحات ویرایشی	۳۱۶
۱. جدول تغییرات شماره گذاران	۳۱۷
۲. جدول عناوین اصلاحی	۳۱۹
۳. جدول اصلاحات زبانی	۳۲۰
ت) سایر پیوست‌ها (فهرست‌ها و نمایه)	۳۲۰
فهرست منابع	۳۲۳

مقدمه

در روزگار کنونی، قانونگذاری به عنوان یکی از شؤون اصلی حاکمیت، مهمترین ابزار سیاستگذاری در حوزه‌های گوناگون و هدایت و راهبری رفتار و سلوک اشخاص خصوصی و عمومی در استای اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی حکومت‌ها به شمار می‌رود.

تا نیمه دوم قرن بیستم، رویکرد غالب این بود که قانونگذاران به عنوان نمایندگان مردم در آنچه وضع می‌کنند، آزاد هستند پس از وضع قانون، فرض عاقل و حکیم بودن قانونگذار مانع از آن بود که در مورد اصلان مادی یا شکلی مصوبات آن مناقشه کرد. با وجود این، به مرور زمان و برای تعول دموکراسی‌ها و ارتقای حاکمیت قانون، ضوابط و معیارهایی برای عقلانی و منطقی کردن ماموریت و شکل قوانین ساخته و پرداخته شدند. بخشی از این ضوابط و معیارها به نحوه نظام‌پیش‌نویس قوانین مربوط هستند، بخشی دسترس‌پذیری، شفافیت، سادگی و فهم‌پذیری قوانین را ارتقا می‌دهند و بخشی نیز ارزیابی آثار قوانین و مدیریت هزینه‌ها و منافع ناشی از وسیع‌ترین این را میسر می‌سازند. اکنون، این ضوابط و معیارها عمدتاً تحت عنوان «اصول و فزین قانونگذاری» موضوع علم قانونگذاری^۱ و قانون‌شناسی را تشکیل می‌دهند.^۲

1. Science de la législation (Légistique).

۲. برای مطالعه درباره ویژگی‌های قانون خوب رجوع شود به: محمد راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۲۸-۴۴ و محسن قاسمی، علم قانونگذاری در سایه حقوق اساسی، فصلنامه حقوق اساسی، ش ۳، زمستان ۱۳۸۳.