

# بایسته‌های قانون‌گذاری ایرانی

دکتر محمدرضا سیاهپور

دکتر محسن مینا







تقدیم به؛

روح پاک شهدای وطن

و تقدیم به پدران، مادران و همسران عزیزمان

و همه‌ی کسانی که قلبشان برای اعتلا و آبادی این کهن دیار آریایی می‌تپد.

## فهرست مطالب

درآمد ..... ۱۵

### بخش نخست: کلیات، مفاهیم، نهادها و فرآیند قانون‌گذاری

فصل اول: کلیات و مفاهیم ..... ۲۳

مبحث اول: پیشینه قانون‌گذاری ..... ۲۵

گفتار اول: قانون‌گذاری پیش از مشروطه ..... ۲۶

گفتار دوم: قانون‌گذاری در دوران مشروطیت ..... ۲۷

گفتار سوم: قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران ..... ۳۰

مبحث دوم: ویژگی‌ها و اعتبار قانون ..... ۳۶

گفتار اول: ویژگی‌های قانون ..... ۳۸

۱- ویژگی‌های ذاتی قانون ..... ۳۸

۲- ویژگی‌های عرضی قانون ..... ۳۹

گفتار دوم: اعتبار قانون ..... ۳۹

۱- اعتبار داخلی ..... ۴۰

۲- اعتبار خارجی یا اقتضایی ..... ۴۱

مبحث سوم: فلسفه و اهداف قانون‌گذاری ..... ۴۲

گفتار اول: فلسفه قانون‌گذاری و معیارهای آن ..... ۴۲

۱- فلسفه قانون‌گذاری ..... ۴۳

۲- کیفیت قانون و معیارهای آن در فلسفه قانون‌گذاری ..... ۴۴

گفتار دوم: اهداف قانون‌گذاری ..... ۴۷

## 6 □ بایسته‌های قانون‌گذاری ایرانی

- مبحث چهارم: مبانی، ماهیت و مدل‌های قانون‌گذاری ..... ۴۸
- گفتار اول: مبانی قانون‌گذاری ..... ۴۹
- گفتار دوم: ماهیت قانون‌گذاری ..... ۵۰
- گفتار سوم: مدل‌های قانون‌نویسی ..... ۵۱
- ۱- قانون‌نویسی متمرکز ..... ۵۲
- ۲- قانون‌نویسی تکررگرا ..... ۵۳
- ۳- قانون‌نویسی اجماعی ..... ۵۳
- مبحث پنجم: تدوین و تنقیح قانون ..... ۵۴
- گفتار اول: تدوین ماهوی و شکلی قانون ..... ۵۴
- ۱- تدوین ماهوی ..... ۵۵
- ۲- تدوین شکلی ..... ۵۶
- گفتار دوم: تنقیح قانون ..... ۵۷
- مبحث ششم: ارزیابی آثار قانون‌گذاری ..... ۵۹
- گفتار اول: حاکمیت قانون ..... ۶۰
- گفتار دوم: کاهش هزینه‌های اجتماعی ..... ۶۲
- گفتار سوم: مشارکت عمومی ..... ۶۳
- مبحث هفتم: مفاهیم بنیادین ..... ۶۵
- گفتار اول: قانون، قانون‌گذاری و قواعد تنظیم‌گری ..... ۶۵
- ۱- قانون ..... ۶۵
- ۲- قانون‌گذاری ..... ۶۷
- ۳- سیاست‌گذاری ..... ۶۸
- ۴- قواعد تنظیم‌گری ..... ۶۹
- گفتار دوم: لایحه و طرح ..... ۷۰
- گفتار سوم: رژیم پارلمانی ..... ۷۱
- گفتار چهارم: مراجع تقنینی ..... ۷۶
- گفتار پنجم: تناقض قوانین ..... ۷۷
- گفتار ششم: تورم قوانین ..... ۷۹

## فهرست مطالب □ 7

گفتار هفتم: پراکندگی قوانین .....	۸۴
گفتار هشتم: ابهام در قوانین ایران .....	۸۵
۱- ابهام شکلی و ظاهری قانون .....	۸۵
۲- ابهام محتوایی .....	۸۷
<b>فصل دوم: نهادها و فرآیند قانون‌گذاری در ایران .....</b>	<b>۸۹</b>
مبحث اول: نهادهای قانون‌گذاری و سلسله مراتب قوانین و مقررات .....	۹۱
گفتار اول: خاستگاه و مرجع تأسیس نهادهای قانون‌گذاری در ایران .....	۹۲
گفتار دوم: مصادیق نهادهای قانون‌گذاری در ایران .....	۹۴
۱- مجلس شورای اسلامی .....	۹۶
۲- سایر .....	۹۹
گفتار سوم: مقررات .....	۱۱۱
۱- هیأت دولت .....	۱۱۱
۲- شوراها و عالی دولتی .....	۱۱۱
۳- شورای عالی استان‌ها و شوراها و شوراهای اسلامی شهر و روستا .....	۱۱۲
مبحث دوم: شناخت و فرآیند تصویب قوانین در مجلس شورای اسلامی .....	۱۱۴
گفتار اول: شناخت مجلس شورای اسلامی .....	۱۱۵
۱- معرفی مجلس شورای اسلامی .....	۱۱۵
۲- وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی .....	۱۱۶
۳- کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی .....	۱۱۸
۴- جایگاه و نقش صحن مجلس .....	۱۲۰
۵- نهادهای وابسته مجلس شورای اسلامی .....	۱۲۲
۶- ساختار تشکیلاتی مجلس شورای اسلامی .....	۱۲۲
گفتار دوم: فرآیند تبدیل طرح و لایحه به قانون .....	۱۲۲
۱- رایحه پیشنهاد .....	۱۲۳
۲- تقدیم طرح و لایحه به هیأت ریسه .....	۱۲۵
۳- اعلام وصول طرح و لایحه .....	۱۲۶
۴- ثبت طرح یا لایحه، تشکیل پرونده و ارجاع به کمیسیون‌ها .....	۱۲۹

## 8 □ بایسته‌های قانون‌گذاری ایرانی

- ۵- در نوبت قرار گرفتن جهت بررسی در صحن ..... ۱۳۳
- ۶- فرآیند ابلاغ و انتشار قوانین ..... ۱۳۷
- گفتار سوم: فرآیند پایش قوانین ..... ۱۳۸
- ۱- شورای نگهبان قانون اساسی ..... ۱۳۸
- ۲- مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۱۳۹
- ۳- کمیسیون اصل نود ..... ۱۴۰
- گفتار چهارم: محدودیت‌های قانون‌گذاری ..... ۱۴۱
- ۱- اصل برتری قانون اساسی ..... ۱۴۲
- ۲- محدودیت‌های ناشی از قلمرو موضوعی قانون‌گذاری ..... ۱۴۳
- ۳- محدودیت‌های قانون‌گذاری معین شده در اصول قانون اساسی ..... ۱۵۲
- ۴- محدودیت ناشی از قلمرو مکانی و زمانی قانون‌گذاری ..... ۱۵۴
- ۵- محدودیت‌های ناشی از اصول قانون‌گذاری ..... ۱۵۶
- ۶- محدودیت‌های ناشی از ساختار مجلس در وضع قانون ..... ۱۵۶
- ۷- سایر محدودیت‌های قانون‌گذاری ..... ۱۵۹
- گفتار پنجم: قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در موارد استثنایی ..... ۱۶۱

### بخش دوم: اصول و شاخصه‌های قانون‌گذاری ایرانی

- فصل اول: اصول قانون‌گذاری ..... ۱۶۵
- مبحث اول: اصول قانون‌گذاری در مرحله پیش‌قانون‌گذاری ..... ۱۶۷
- گفتار اول: اصل مربوط به ارزیابی تأثیرات قانون به نحو پیشینی ..... ۱۶۷
- ۱- اصل ضرورت تصویب قانون ..... ۱۶۸
- ۲- اصل نهادینه کردن ارزیابی تأثیرات قانون ..... ۱۶۹
- ۳- ارزیابی تأثیرات قانون بر حقوق شهروندی و تعهدات و تکالیف حکومت ..... ۱۶۹
- گفتار دوم: اصل مربوط به نگارش پیش‌نویس قانون ..... ۱۷۰
- ۱- اصول نگارش متن قانون ..... ۱۷۱
- ۲- مطابقت موضوع با عنوان قانون ..... ۱۷۳



## فهرست مطالب □ 9

- ۳- اصول مربوط به ساختار قانون ..... ۱۷۴
- مبحث دوم: اصول مربوط به مرحله قانون‌گذاری ..... ۱۷۴
- گفتار اول: اصول شکلی ..... ۱۷۵
- ۱- خلاصه نویسی ..... ۱۷۵
- ۲- رعایت ادبیات تخصصی ..... ۱۷۶
- ۳- نشانه گذاری نگارشی ..... ۱۷۶
- ۴- جامعیت عنوان ..... ۱۷۷
- ۵- تدقیق در عنوان‌بندی ..... ۱۷۷
- ۶- وحدت موضوع ماده واحده ..... ۱۷۸
- ۷- شفافیت و وضوح ..... ۱۷۸
- ۸- پرهیز از ادبیات مبهم ..... ۱۸۱
- ۹- منع تخصیص اکثر ..... ۱۸۲
- ۱۰- منع تقنین به تمثیل ..... ۱۸۲
- ۱۱- منع ورود قانون‌گذار به حوزه مقررات‌گذاری ..... ۱۸۳
- ۱۲- رعایت اصول نگارشی - حقوقی ..... ۱۸۳
- گفتار دوم: اصول ماهوی ..... ۱۸۵
- الف: اصول ماهوی ناظر به تضمین حقوق شهروندان ..... ۱۸۶
- ۱- احترام به قانون اساسی ..... ۱۸۶
- ۲- عدالت ..... ۱۸۸
- ۳- آزادی ..... ۱۹۰
- ۴- نمایندگی ..... ۱۹۱
- ۵- احترام به عدم توافق و اصل مخالف وفادار ..... ۱۹۲
- ۶- برابری سیاسی و قاعده رأی اکثریت ..... ۱۹۲
- ۷- مقبولیت قانون نزد شهروندان ..... ۱۹۳
- ۸- حفظ و تأمین منفعت عمومی ..... ۱۹۴
- ۹- تأمین حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی ..... ۱۹۶
- ۱۰- مشارکت طلبی در فرآیند تقنین ..... ۱۹۷

- ۱۱- تقنین حداقلی در حریم خصوصی ..... ۱۹۸
- ۱۲- مساوات اقشار ..... ۱۹۸
- ۱۳- برابری دولت و سایر اشخاص ..... ۱۹۹
- ۱۴- احترام به حق مکتسب ..... ۱۹۹
- ۱۵- احترام به حاکمیت اراده ..... ۲۰۰
- ۱۶- احترام به حقوق شهروندی ..... ۲۰۰
- ۱۷- مطابقت با حقوق بنیادین بشر ..... ۲۰۱
- ۱۸- انطباق با اصول قانون اساسی ..... ۲۰۲
- ب: اصول ماهوی ناظر به کارآمدی قوانین ..... ۲۰۲
- ۱- تناسب ..... ۲۰۲
- ۲- قانون‌گذاری صریح ..... ۲۰۴
- ۳- سازگاری قانون جدید با مجموعه قوانین ..... ۲۰۶
- ۴- ثبات قوانین ..... ۲۰۶
- ۵- توجه به مقتضیات زمان و مکان ..... ۲۰۸
- ۶- حضور مؤثر و کارآمد برخی نمایندگان در فرایند تقنین ..... ۲۰۹
- ۷- توجیه قانون به لحاظ هزینه فایده اقتصادی - اجتماعی ..... ۲۰۹
- ۸- القای نیک بودن قانون ..... ۲۱۰
- ۹- نیاز محوری ..... ۲۱۰
- ۱۰- اثر آتیه وار ..... ۲۱۱
- ۱۱- ترجیح اهم بر مهم ..... ۲۱۲
- ۱۲- کارایی و اثربخشی ..... ۲۱۲
- ۱۳- انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام ..... ۲۱۳
- ۱۴- قابلیت اجرا در عمل ..... ۲۱۴
- پ: اصول ماهوی ناظر به نظم حقوقی ..... ۲۱۷
- ۱- علنی بودن قانون‌گذاری ..... ۲۱۷
- ۲- عدم تفویض اختیار قانون‌گذاری به مرجع دیگر ..... ۲۱۹
- ۳- تشریفات تقنینی ..... ۲۲۱

فهرست مطالب □ 11

۴- تصویب توسط مرجع صلاحیتدار .....	۲۲۲
۵- جامعیت قوانین .....	۲۲۳
۶- رعایت موازین اسلامی .....	۲۲۴
۷- رعایت الزامات نظم عمومی در تنظیم قانون .....	۲۲۵
۸- ابتدا بر نظام آماري قابل اعتماد و اتکا و دسترسى مناسب به منابع آماری موجود .....	۲۲۶
۹- منع حمایت قانون از امر غیر قانونی .....	۲۲۷
۱۰- مطابقت با اصول کلی حقوقی .....	۲۲۸
۱۱- انطباق قانون با اسناد و معاهدات بین‌المللی .....	۲۲۸
۱۲- برخورداری قانون از ضمانت اجرای مناسب .....	۲۳۲
ت: اصول ماهوی ناظر به کیفیت قوانین .....	۲۳۴
۱- نیازسنجی و کیفیت قانون .....	۲۳۴
۲- قطعیت قانون .....	۲۳۵
۳- الزام‌آوری .....	۲۳۶
۴- عمومیت قانون .....	۲۳۹
۵- محتاط بودن در هنگام تقنین .....	۲۴۱
۶- مذاکره همراه با پاسخ .....	۲۴۲
۷- استفاده از ظرفیت‌های علمی در نگارش متون قانونی .....	۲۴۳
۸- رعایت کامل بایسته‌های قانون‌نویسی .....	۲۴۴
۹- عدم تجاوز از اختیارات در قانون‌گذاری .....	۲۴۶
۱۰- استفاده از تجارب علمی و اجرایی قانون‌گذاری داخلی و خارجی در تدوین قوانین .....	۲۴۷
۱۱- اصل ارزیابی هزینه - فایده در تصویب قانون .....	۲۴۷
۱۲- تغییرات متن در مراحل تصویب با توجه به کلیت و چارچوب متن .....	۲۴۷
۱۳- به روز بودن .....	۲۴۸
۱۴- واقع‌گرایی .....	۲۴۸

- ۱۵- عقلانیت‌گرایی ..... ۲۴۹
- ۱۶- ضابطه‌گرایی ..... ۲۵۰
- ۱۷- ممنوعیت خودسری و استبداد ..... ۲۵۰
- ۱۸- انسجام درونی قوانین ..... ۲۵۱
- ۱۹- تلاش برای وحدت حقوق خصوصی ..... ۲۵۲
- ۲۰- پیش‌بینی آثار و نتایج قوانین ..... ۲۵۳
- مبحث سوم: اصول مربوط به مرحله پسا قانون‌گذاری ..... ۲۵۳
- گفتار اول: اثرگذاری قانون ..... ۲۵۴
- گفتار دوم: ارزیابی نتیجه بخشی ..... ۲۵۵
- گفتار سوم: ارزیابی کارآمدی قانون ..... ۲۵۵
- فصل دوم: شاخصه‌های قانون‌گذاری ..... ۲۵۸**
- مبحث اول: معیارهای انتخاب موضوعات قانونی ..... ۲۵۹
- گفتار اول: حقوق سیاسی ملت ..... ۲۵۹
- گفتار دوم: حقوق اساسی ملت ..... ۲۶۱
- گفتار سوم: حمایت از حقوق اشخاص در ساختار قضایی و دادرسی کیفری ..... ۲۶۳
- گفتار چهارم: حقوق مدنی ..... ۲۶۳
- گفتار پنجم: رشد و توسعه اقتصادی، اشتغال و رفاه ..... ۲۶۴
- گفتار ششم: معیارهای سلبی ..... ۲۶۴
- مبحث دوم: فهرست موضوعات قانونی منتخب ..... ۲۶۵
- گفتار اول: شاخصه‌های اختصاصی قانون انتخابات مجلس ..... ۲۶۵
- گفتار دوم: شاخصه‌های اختصاصی قانون شوراها ..... ۲۶۷
- گفتار سوم: شاخصه‌های اختصاصی قوانین جرم و مجازات ..... ۲۶۹
- گفتار چهارم: شاخصه‌های اختصاصی قوانین دادرسی کیفری ..... ۲۷۳
- گفتار پنجم: شاخصه‌های اختصاصی حقوق خانواده ..... ۲۷۵
- گفتار ششم: شاخصه‌های اختصاصی آیین‌نامه داخلی مجلس ..... ۲۷۶
- گفتار هفتم: شاخصه‌های اختصاصی قوانین ناظر به اشتغال، رشد اقتصادی و مهار تورم ..... ۲۷۹

### فهرست مطالب □ 13

مبحث سوم: شاخص‌های نشان دهنده کیفیت عملکرد نظارتی مجلس .....	۲۸۰
گفتار اول: کیفیت سوابق نمایندگان مجلس .....	۲۸۳
گفتار دوم: تکثر سیاسی مجلس .....	۲۸۳
مبحث چهارم: روش‌های ارتقاء کیفیت قوانین .....	۲۸۳
گفتار اول: راهنمایی و مشورت در زمان تهیه پیش‌نویس قوانین .....	۲۸۴
گفتار دوم: استفاده از متخصصان و کارشناسان زبان .....	۲۸۵
گفتار سوم: استفاده از قوانین آزمایشی .....	۲۸۶
گفتار چهارم: پیش‌بینی و تصویب قانون یا راهنمای مربوط به کیفیت قوانین .....	۲۸۸
برآمد .....	۲۸۹
پیوست‌ها .....	۲۹۱
<b>فهرست منابع .....</b>	<b>۳۷۹</b>
منابع فارسی .....	۳۷۹
الف - کتب .....	۳۷۹
ب - مقالات .....	۳۸۶
ج - رساله دکتری .....	۳۹۸
منابع لاتین .....	۳۹۸