

روش‌های ارتقای کیفیت قوانین

آزاده عبدالله‌زاده شهربابکی*

چکیده

توجه به مبحث «کیفیت قانون» در ده سال اخیر در ایران، این ضرورت را به وجود آورده تا در خصوص وجوه مختلف آن، بحث و مطالعه صورت گیرد. زوایا و وجوه مسئله «کیفیت قانون»، بسیار گسترده، پیچیده و نیازمند دقت فراوان است. شروع آن، مجموعه مباحث مفهومی و نظری، و پایانش پیشنهاد راهکارهای عملی برای افزایش و بالا بردن سطح کیفی قوانین است. در این مقاله، پنج راهکار افزایش سطح کیفی قوانین ارائه شده است. این راهکارها در کشورهای مختلف سابقه دارند، اما هیچ زمان به‌عنوان مجموعه‌ای از شیوه‌های افزایش کیفیت قانون، در کنار هم، در نظر گرفته نشده‌اند. سه راهکار از این فنون، کیفیت شکلی و محتوایی قوانین را افزایش می‌دهند (راهنمایی و مشورت در تهیه پیش‌نویس، استفاده از متخصصان زبان و استفاده از قانون آزمایشی)، و مجموعه‌سازی قوانین و تصویب قانون خاص مربوط به مسئله «کیفیت قوانین»، فضای نظام حقوقی را برای ارتقای سطح کیفی قوانین مناسب می‌سازند. بی‌تردید، استفاده از این روش‌ها به‌تنهایی سطح بالای کیفیت قوانین را تضمین نمی‌کند، اما هر کدام از آنها و مجموع آنها با هم، تأثیر بسیار زیادی در رسیدن به «قانون خوب» دارند.

کلیدواژگان

قانونگذاری خوب، قوانین آزمایشی، گروه‌های ذی‌نفع، متخصصان زبان، مجموعه‌سازی قوانین.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه اکس مارسی ۳، فرانسه.

Email: a.shahrbabaki@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۰۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۶/۱۹

مقدمه

زمانی که مباحث نظری و مفهومی در خصوص «کیفیت قانون»^۱ به پایان می‌رسد، نخستین سؤالی که ذهن شنوندگان را مشغول می‌کند، این است که برای رسیدن به سطح خوبی از کیفیت قوانین چه باید کرد؟ همین سؤال، تمام مسائل پیرامون «کیفیت قانون» را به دو بخش نظری و عملی تقسیم می‌کند. در حقیقت، گام نخست در مواجهه با هر مسئله‌ای، پرسش در خصوص چیستی و ماهیت آن و گام دوم، پرداختن به چگونگی دستیابی به آن است.

گام عملی (سخن در خصوص چگونگی رسیدن به هدف)، دو صورت دارد؛ از چه اکنون در حال انجام است و آنچه باید انجام گیرد. در این مقاله، نویسنده بر آن است تا در خصوص آنچه باید برای رسیدن به «قانون خوب» و «قانون باکیفیت» انجام گیرد، پنج راهکار ارائه کند، که اتفاقاً در بسیاری از نظام‌های حقوقی، از پیش وجود داشته و دارند، اما هیچ‌گاه به آنها به‌عنوان مجموعه‌ای از روش‌های مربوط به ارتقای کیفیت قوانین نگاه نشده است. البته توجه به این نکته اهمیت دارد که اصولاً «کیفیت» مفهوم درجه‌بردار است که وقتی از آن سخن می‌گوییم، نمی‌توانیم به وجودی خارجی از آن اشاره کنیم. بنابراین، هر روشی که برای «کیفیت قانون» پیشنهاد می‌شود، در واقع، راهکاری است که میزان سطح کیفی را از آنچه هست، بالاتر می‌برد. بنابراین، بسته به میزان استفاده از روش‌ها و تعداد معیارهای انتخاب شده برای یک «قانون خوب» یا «باکیفیت»، میزان این افزایش کیفی، متفاوت خواهد بود.

روش‌های پیشنهادی در این مقاله برای افزایش سطح کیفی قوانین، پنج مورد است که سه مورد آن برای ارتقای کیفیت شکلی و محتوایی قوانین پیشنهاد شده است و دو مورد دیگر، به بهبود فضای مربوط به ارتقای «کیفیت قوانین» کمک می‌کند. در ادامه، این پنج راهکار و نمونه‌های عملی آن در برخی کشورها، بررسی می‌شود.

راهنمایی و مشورت در زمان تهیه پیش‌نویس قوانین

قوانین همیشه با سنجش مواجه می‌شوند؛ «این قانون، قانونی خوبی است یا نه؟»، «چه قانون خوبی!»، «این قانون باید طور دیگری نوشته می‌شد». این سنجش، نیاز به داشتن قانونگذاری آگاه و حساس را ضروری می‌سازد؛ قانونگذاری دانا به نیازهای جامعه و پر از ایده‌های نوین که بتواند به همه نیازها، به شکلی جدید و کامل و با سرعتی شگرف پاسخ دهد. نیروی قانونگذار، به قول روسو، نهادی جمعی و ساخته‌شده از همه شهروندان است و باید به

۱. قانون در این مقاله در معنای «عام» به کار رفته است (قوانین مصوب مجلس، آیین‌نامه، مصوبه، دستورالعمل، بخشنامه و غیره).

شکلی نظام یابد که همه بتوانند با قدرتی برابر به آن دسترسی داشته باشند و در آن فعالیت کنند. قانون نمی‌تواند اراده جمعی افراد باشد، مگر اینکه روند قانونگذاری به معنای حقیقی آن انجام گیرد (Reath, 1994: 437-439) و این معنای حقیقی، چیزی نیست جز بازتاب خواست و نیاز شهروندان در قوانین که می‌تواند از طریق نهادها، سندیکاها، اصناف و نمایندگان مدنی آنها، اعلام شود و این حقیقت که متخصصان حوزه‌های مختلف علمی و اجتماعی بتوانند پیشنهادها و انتقادهای خود را در خصوص قوانینی که به آنها مربوط می‌شود، ارائه کنند (Gestel & Dijk, 2011: 539). حضور فعالان مدنی و متخصصان، در فاز آماده ساختن و تهیه پیش‌نویس قوانین، حتی از تهیه و تصویب قوانین غیرضروری جلوگیری می‌کند (Dickinson, 1931: 696). به نظر میل شرکت نخبگان جامعه در قانونگذاری ضروری است، چراکه آنها نتایج هر تصمیم و قانونی را دقیق به دقیقه بررسی می‌کنند (میل، ۱۳۶۹: ۱۰۴-۱۰۱) و از طرف دیگر، قدرت یک قانون، در تازگی و تطابق آن با نیازهای جامعه نهفته است (مونتسکیو، ۱۳۷۰: ۸۱۵-۸۱۴). قانونگذاری تنها زمانی می‌تواند مانند درختی شاخه‌های خود را در آسمان باز کند و برگ‌ها و میوه‌های پرثمر بدهد که ریشه‌های آن از نیازها و خواست مردم تغذیه کند (Laugier, 1951: 320). در سال‌های اخیر، حضور نهاد های مدنی، سندیکاها، اصناف و گروه‌های دیگر در امر قانونگذاری چشمگیر بوده است. برای نمونه، در فرانسه، شورای اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی^۱ که متشکل از نماینده اصناف، سندیکاها و نماینده نهادهای حرفه‌ای است، به قوای عمومی کشور (قانونگذار و مجریه در امر قانونگذاری)، مشاوره می‌دهد. این اصناف و نمایندگان حرف‌گوناگون، به‌خوبی از نیازها، ضرورت‌ها، موانع و راهکارهای مربوط به فعالیت‌های خود آگاهی دارند و می‌توانند به شورا کمک کنند تا تصمیماتی بگیرد که با واقعیت، بیشترین نزدیکی را داشته باشد. با اینکه نظر شورا در این خصوص مشورتی است، به دولت و مجلس کمک می‌کند تا دست‌کم، نتیجه تصمیم قانونی خود را پیش‌بینی کنند. نظر شورا در روزنامه رسمی منتشر می‌شود و از این طریق این امکان به شهروندان داده می‌شود تا در خصوص قانونی که دولت یا مجلس نظر به تصویب آن دارند، دیدی دقیق و حقیقی پیدا کنند.^۲

شورای دولتی فرانسه نیز از جمله نهادهایی است که از زمان اصلاح قانون اساسی در فرانسه در سال ۲۰۰۸، صلاحیت دارد تا در خصوص پیش‌نویس طرح‌ها، نظر بدهد. بر این اساس، هر یک از رؤسای مجلس سنا یا نمایندگان می‌توانند تقاضا کنند که شورای دولتی، پیش از بررسی پیش‌نویس در کمیسیون، در خصوص آن نظر دهد؛ البته در صورتی که نماینده پیشنهاددهنده آن، مخالف این کار نباشد.^۳ توجه به این نکته ضروری است که نظر شورا در خصوص طرح‌های

1. le Conseil Économique, Social et Environnemental

2. La loi organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 (version consolidée au 05 décembre 2008)

3. Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice

ارجاعی، نظر مشورتی است، البته رؤسای دو مجلس مختارند که از این امکان استفاده بکنند یا خیر. به همین دلیل نظر شورای دولتی جزء رویه قانونگذاری محسوب نمی‌شود.

نخستین مشورتی که شورای دولتی براساس این اصلاحیه قانون اساسی انجام داده، اعلام نظر در خصوص پیش‌نویس قانون ساده‌سازی و بالا بردن کیفیت نظام حقوقی بوده است؛ قانونی در خصوص ارتقای کیفیت قوانین و رابطه شهروندان با نظام اداری. با وجود این، صلاحیت شورای دولتی نمی‌تواند کیفیت کار قانونگذاری را تضمین کند، چراکه نظر این شورا الزام‌آور نیست و برای عموم نیز منتشر نمی‌شود (Roblot-Troizier; Sorbara, 2002: 1995, 1996)، البته نظر شورا در خصوص لوایح دولت، لازم‌الاتباع است (Roblot-Troizier; Sorbara, 2002: 2001, 2002).

در سوئیس برای ارتقای کیفیت و ارزیابی قوانین، راهکار دیگری پیش‌بینی شده است. راهنمای تهیه متون قانونی فدرال آ رویه‌ای را مقرر کرده که براساس آن، ضرورت تهیه پیش‌نویس یک قانون برای موضوع موردنظر، سنجیده می‌شود. سؤال اصلی این است که آیا قانون جدید برای موضوع موردنظر یا اصلاح در قوانین موجود، لازم است؟ (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 2007: 6, 7)

بررسی (به‌منظور انجام بررسی‌های علمی) و کمیسیون متشکل از متخصصان (شامل گروهی از متخصصان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی)، گزارش مربوط به ارزیابی ضرورت قانونگذاری جدید یا اصلاح قوانین موجود را دریافت می‌کنند. پس از مطالعه و تأیید ضرورت انجام قانونگذاری، متن پیش‌نویس، از سوی همین گروه و براساس گزارش واصله، تهیه می‌شود (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 2007: 10, 12).

در خصوص قوانین پیچیده و مهم و در فرایند تهیه پیش‌نویس این دست از قوانین، گردهمایی‌هایی به‌منظور تبادل اطلاعات و نظرها در خصوص قانون موردنظر برگزار می‌شود و نتایج آن به اطلاع شورای فدرال می‌رسد (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 2007: 19, 39).

راهنمای تهیه متون قانونی، ساختار گزارش اعلامی را پیش‌بینی کرده است. گزارش کارگروه به انضمام نظرها و پیشنهادها و متن پیش‌نویس برای دولت یا مجلس فرستاده شده و همین متن برای مذاکره به کمیسیون‌ها ارسال می‌شود.

کمیسیون اروپا هم از سال ۲۰۰۲، به مسئله حضور گروه‌های ذی‌نفع در امر قانونگذاری تأکید داشته و در این خصوص قواعد کلی پیشنهاد داده است. از نظر کمیسیون، فرایند اداری و ارزیابی سیاست‌ها برای قانونگذاری باید برای مخاطبان آن، گروه‌های ذی‌نفع و عموم مردم، شفاف، قابل فهم و منطقی باشد. فرایند مشورت و دریافت نظر از گروه‌های ذی‌نفع باید در

administrative ; L'article 39 alinéa 5 de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

1. La proposition de loi sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit

2. Le Guide d'élaboration de la législation fédérale

ابتدایی‌ترین مرحله قانونگذاری آغاز شود تا به همه آنها فرصت کافی برای بیان دیدگاه و نظر، داده شود. در اخذ نظر از گروه‌های ذی‌نفع باید شفافیت، همگونی و هماهنگی کامل وجود داشته باشد (European Commission, 2009: 16-21). همین رویکرد در توصیه‌های کمیسیون برای استفاده از متخصصان، به‌منظور «محکم کردن پایه‌های شناختی برای سیاستگذاری بهتر» دیده می‌شود: «گردهمایی حاضر، به شناسایی، ارتقا و تشویق یک فعالیت مثبت؛ یعنی استفاده از متخصصان در تمام مراحل تهیه سیاست‌های کمیسیون، می‌پردازد ... نخستین هدف این است که به تمام بخش‌های کمیسیون کمک شود تا همه بسیج شوند و از متخصصان برای محکم کردن پایه‌های سیاستگذاری‌ها، استفاده کنند. هدف دوم این است که شاخص‌های کمیسیون به‌عنوان تضمین اعتبار فرایند استفاده از نظر متخصصان، در نظر گرفته شود»^۱.

در مواردی که ارزیابی علمی یک قانون بحث‌برانگیز است، تعامل بین سیاستگذاران، کارشناسان و متخصصان، گروه‌های ذی‌نفع و عموم مردم باید به شکلی دقیق طراحی شود تا پذیرش همگان در زمینه تصمیم نهایی، افزایش یابد. بسته به میزان مشکلات مربوط به آینده سیاستگذاری‌ها، استفاده از کارشناسی میان‌رشته‌ای و متخصصان این علوم به‌منظور در نظر گرفتن دیدگاه‌های اقلیت و سنجش تأثیر عوامل جغرافیایی، فرهنگی و اجتماعی نیز پیشنهاد می‌شود (Steffensen *et al.*, 2012: 11, 12).

استفاده مشورتی از نظر متخصصان و گروه‌های ذی‌نفع در نظام‌های حقوقی مختلف، به‌منظور بالا بردن سطح پذیرش قوانین در جامعه صورت می‌گیرد. نمایندگان مجلس و وزرا عملاً نمی‌توانند به تمام مسائل فنی مختلفی که در قانونگذاری و سیاستگذاری وجود دارد، مسلط باشند. از طرف دیگر، خواست‌ها و نیازهای جامعه هر روز نسبت به روزهای گذشته تغییر می‌کند و قانونگذاری‌ها باید مطابق با این نیازها و در راستای آنها انجام گیرد. در سیاستگذاری و قانونگذاری در حوزه‌ها و موضوعات فنی و تخصصی نیز، بی‌تردید، کارشناسان حوزه موردنظر، اطلاعات دقیق‌تری در زمینه نتایج تصمیم‌گیری‌ها و قانونگذاری‌ها دارند که استفاده از آن، به کاهش قوانین و سیاست‌های متزاحم و بعضاً متعارض و کاهش چشمگیر حجم قوانین کمک می‌کند. به همین دلیل، امروزه در نظام‌های حقوقی مختلف، سیاستگذاران و قانونگذاران در تلاش‌اند تا مکانی برای حضور متخصصان و کارشناسان در امر قانونگذاری پیدا کنند. البته توجه به این نکته ضروری است که متخصصان و کارشناسان مشاور باید منتخب خود اصناف و حرف و گروه‌های ذی‌نفع باشند و با فرایندی دموکراتیک منصوب شوند، در غیر این صورت، ندای آنها، خواست و نیاز حقیقی جامعه نخواهد بود و در عمل قوانین و سیاست‌های مصوب، باز با ناکامی مواجه خواهند شد.

1. Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques" /* COM/2002/0713 final */ sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52002DC0713>

در کنار متخصصان و کارشناسانی که به قوای عمومی در خصوص محتوای قانون و سیاست‌ها مشاوره می‌دهند، متخصصان و کارشناسان زبان، قوانین و مقررات را از دید شکلی و با معیار «روشن» و «ساده» بودن بررسی می‌کنند. حضور هر دو دسته متخصصان و کارشناسان، برای ارتقای سطح کیفی قوانین، لازم و ضروری است. یک قانون در عین داشتن محتوای خوب و قابل پذیرش، باید صورتی مناسب و غیرپیچیده داشته باشد. قوانین، برای تنظیم امور اجتماعی و سیاسی وضع می‌شوند و نخستین گام در رسیدن به این هدف این است که مخاطبان آن بتوانند آن را به‌آسانی بخوانند و بفهمند. در ادامه و در عنوان دوم، به بررسی نقش کارشناسان و متخصصان زبان در ارتقای سطح کیفی قوانین می‌پردازیم.

استفاده از متخصصان و کارشناسان زبان

حضور متخصصان زبان و کارشناسان این حوزه در امر قانونگذاری، با هدف پیراستن زبان قانون از دشواری و پیچیدگی توصیه می‌شود. قوانینی که برای مخاطبان آن (شهروندان، پلیس، نیروهای اجرایی، قاضی و غیره) پیچیده و مبهم‌اند، پس از گذشت زمان به متونی سرگردان تبدیل می‌شوند که هر کس بسته به میزان توان، در معنای حقیقی آن تغییر ایجاد می‌کند. چنین متن متغیر و سستی، نمی‌تواند معیار رفتار شهروندان قرار بگیرد و همگان در زمان مناسب، خواهان تغییر آن خواهند شد. متن قانونی پیچیده و مبهم، همانند کودکی است که ناتوان به دنیا آمده و به زیستن و ادامه زندگی او امیدی نیست. قوانین مبهم و پیچیده حجم کار قانونگذاران را افزایش می‌دهند و به تورم‌های قانونی می‌انجامد.

بهترین راه حل به منظور جلوگیری از مشکلاتی که قوانین مبهم و پیچیده ایجاد می‌کنند، این است که از ابتدای مرحله تصمیم‌گیری برای خلق یک قانون، متخصصان و کارشناسان، در فرایند ایجاد و خلق آن حضور داشته باشند تا نه قانونی کامل و بدون نقص، بلکه دست‌کم، قانونی با حداقل مشکل و میزان کمی از ابهام و پیچیدگی، ظهور کند.

کارشناسان زبان می‌توانند در دو مرحله، به مقابله با قانون مبهم یا پیچیده بپردازند؛ نخست، در گام تهیه پیش‌نویس قانون و دوم، در دادگاه‌ها، جایی که قضات قانون را اجرا می‌کنند.

پیشینه بررسی وضعیت زبان یک قانون، در گام نخست قانونگذاری، یعنی تهیه پیش‌نویس قانون، تازگی ندارد. در فرانسه، دفتری در مجلس وجود دارد که مسئول ارزیابی زبان قوانین است. البته اشخاصی که در این دفتر فعالیت مشغول دارند، کارشناس زبان نیستند، اما وجود آنها نمونه‌ای است که نشان می‌دهد بررسی زبان به‌کاربرده‌شده در قوانین، ضرورت دارد. این دفتر می‌تواند الگوی مناسبی برای تشکیل دفاتر متشکل از متخصصان زبان در مجلس و دولت باشد، تا وظیفه بررسی زبان قوانین و مقررات را به‌عهده بگیرند. دفتر مزبور در مجلس فرانسه از

۱۵ نماینده مجلس نمایندگان و ۱۵ سناتور تشکیل شده و وظیفه دارد بررسی کند که آیا قوانین به صورتی نوشته شده‌اند که مقصود از نگارش آنها فراهم آمده باشد و آیا این قوانین ساده‌اند؟ (Kellermann *et al.*, 1998: 77).

این شیوه در کشورهای دیگر نیز از پیش مرسوم بوده است. از سال ۱۹۷۶، کار نوشتن لایحه قانونی در سوئد، به همراه حضور متخصصان زبان صورت گرفته است. پنج متخصص زبان و پنج حقوقدان، تمام لوایح دولتی را بررسی می‌کنند. هیچ لایحه یا دستورالعمل دولتی، بدون تأیید این گروه، تصویب نمی‌شود. حقوقدان‌ها عدم مغایرت لایحه با قانون اساسی و کارشناسان زبان، سادگی و قابل فهم بودن پیش‌نویس را بررسی می‌کنند. این فرایند بر این اساس شکل گرفته است که قوانین باید برای مخاطبان روشن و قابل فهم باشد، چراکه قانون و اجرای آن، بر تمام سطوح تصمیم‌گیری در جامعه، تأثیر می‌گذارد (Ehrenberg-Sundin, 2004: 3).

در هلند، شورایی متشکل از اشخاص دولتی باتجربه و کارشناسان و متخصصان وجود دارد. پیش‌نویس لوایح و مصوبات دولت به این شورا ارسال می‌شود و شورا گزارشی کامل و با جزئیاتی در خصوص وجوه مختلف پیش‌نویس ارجاعی و به‌خصوص، ابعاد کیفی آن تهیه می‌کند. اگر نقص‌های پیش‌نویس لایحه زیاد باشد، به هیأت وزیران باز گردانده می‌شود تا دوباره بررسی و اصلاح شود (Kellermann *et al.*, 1998: 90). در انگلستان هم، گروهی از متخصصان حرفه‌ای در نوشتار حقوقی، در استخدام دولت هستند که وظیفه تهیه متن‌های قانونی مهم و پیچیده را بر عهده دارند؛ این کمیته مسئول تأیید نهایی متن قانونی است (Kellermann *et al.*, 1998: 80).

سوئیس، مسئولیت بازبینی وجوه نوشتاری قانون را به کمیسیون داخلی نگارش^۱ واگذار کرده است. آیین‌نامه ۱۹ ژوئن ۱۹۹۳، تشکیلات و وظایف این کمیسیون را مشخص کرده است. هدف اصلی از تشکیل این کمیسیون، کنترل مصوبات قانونی است تا «روشن»، «قابل فهم»، «دارای ساختار منطقی» و «قابل پذیرش از سوی مخاطبان» باشند. «همگونی مفهومی»^۲ و پیروی از قواعد نگارشی نیز، کنترل و بررسی می‌شود. نظرهای کمیسیون مستقیماً در متن مصوبه وارد شده و پیشنهادهای مربوط به تغییرات خاص و ابهامات مهم، در مذاکره با دفتر تهیه‌کننده متن مصوبه، رفع می‌شود (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 390).

حضور کارشناسان و متخصصان زبان در تهیه پیش‌نویس‌های قانونی، بسیاری از مشکلات مربوط به ابهام و پیچیدگی قوانین را رفع می‌کند و از حجم کاری قانونگذار و تورم قانونی می‌کاهد. اما همیشه امکان پیش‌بینی تمام نتایج احتمالی برخاسته از تصویب یک قانون وجود ندارد. اگر گروه‌های ذی‌نفع و نمایندگان جامعه مدنی در تصویب محتوای قانون حضور داشته

1. La Commission interne de rédaction
2. la cohérence terminologique

باشند و متخصصان زبانی نیز، کیفیت آن را از نظر نگارشی تأیید کنند، باز تا زمانی که قانون یا مصوبه به مرحله اجرا گذاشته نشود، امکان پیش‌بینی تمام نتایج حاصل از اجرای آن، وجود ندارد. این ضعف همراه با آدمی زاده شده که امکان سنجش تمام جوانب یک امر را نداشته باشد. به همین دلیل، پس از پیشنهاد راهکار در خصوص ارزیابی محتوایی و زبانی قوانین، در عنوان بعدی، استفاده از قوانین آزمایشی، برای ارزیابی حقیقی نتایج عملی اجرای یک قانون، پیشنهاد می‌شود. این روش کمک می‌کند تا نقص قوانین در عمل شناسایی شود و فرصت اصلاح آن فراهم آید.

استفاده از قوانین آزمایشی

قانون آزمایشی عبارت است از قانونی که به منظور سنجش نتایج و میزان کارآمدی آن و توانایی در رسیدن به اهداف موردنظر، به‌طور موقت و برای دوره‌ای مشخص، اجرا می‌شود. استفاده از این روش در کشورهای مختلف از جمله فرانسه تازگی ندارد و این دست از قوانین را در اروپا اصطلاحاً سان ست^۱ می‌نامند (Gestel; Dijck, 2011: 241; Ranchordàs, 2014: 25).

قانون آزمایشی، به قانونگذار و شهروندان فرصت می‌دهد تا از یک مصوبه فاصله بگیرند و بتوانند توانایی و قدرت واقعی آن را بسنجند. قانون آزمایشی در اشل کوچکی پیاده می‌شود تا در صورت موفقیت، در سطح بزرگ‌تری اجرا شود. حسن این روش این است که قانونگذار به‌طور واقعی بازخورد قانون را در جامعه ارزیابی می‌کند. دونالد کمپانی^۲، پدر ایده «دولت به‌مثابه آزمایشگاه قوانین آزمایشی» بر این باور است که استفاده از قوانین آزمایشی، از عدم کارایی و از دست دادن منابع، می‌کاهد، چراکه قانون در سطح کوچکی از جامعه اجرا می‌شود و ضعف‌ها و قدرت آن، قبل از اجرا در سطح کلی جامعه، نمایان می‌گردد (Gestel & Dijck, 2011: 541-545).

پیشینه استفاده از قوانین آزمایشی در فرانسه به زمان لوئی شانزدهم بازمی‌گردد؛ کسی که آرزو داشت با استفاده از قوانین آزمایشی، نحوه اداره کشور را بهبود بخشد (Ranchordàs, 2014: 25). قانون اساسی فرانسه نیز این امکان را برای قانونگذار پیش‌بینی کرده است: «قانون و آیین‌نامه، در خصوص یک موضوع مشخص و برای مدت معین، می‌تواند آزمایشی اجرا شود»^۳. شورای قانون اساسی فرانسه براساس قاعده «برابری در برابر قانون» مقرر داشته است که قانونگذار باید با جزئیات کامل، هدف و شرایط قانون آزمایشی را اعلام کند.^۴

1. Sunset

2. Donald Campanile

3. L'article 37-1 de la Constitution

4. «Article 37-1 de la Constitution et principe d'égalité», sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/fevrier-2016-article-37-1-de-la-constitution-et-principe-d-egalite.146919.html>, 2016

در استفاده از قوانین آزمایشی، به‌عنوان راهکاری در ارتقای کیفیت قوانین، توجه به چند نکته ضروری است. قانون آزمایشی باید در سطح کوچکی از جامعه اجرا شود و مخاطبان این قانون باید از قبل در جریان اجرای قانون قرار گیرند. در غیر این صورت، سخن مخالفان استفاده از این دست قوانین درست خواهد بود که امنیت قضایی شهروندان با اجرای قوانین آزمایشی، به خطر می‌افتد (Gestel; Dijck, 2011: 552). قانون آزمایشی، موقتی است. زمان اجرای قانون موقتی و آزمایشی نباید آنقدر طولانی شود که هدف اصلی از اجرای آن فراموش شود. منظور از قانون آزمایشی، قانون موقتی برای اداره کشور نیست. از این نوع قوانین نباید به‌عنوان ابزاری برای پر کردن خلأهای قانونی استفاده کرد و وجود و حضور آن را در کل کشور، سال به سال تمدید کرد.

گروه‌های ذی‌نفع و کارشناسان زبان، کیفیت محتوا و شکل قوانین را بالا می‌برند. اجرای برخی قوانین به‌صورت آزمایشی هم این امکان را فراهم می‌آورد که قوانین و مقررات مهم یا قوانینی که تغییرات اساسی ایجاد می‌کنند، به شکل موقت در سطح کوچکی از جامعه اجرا شوند تا نقاط ضعف و قوت واقعی آنها شناسایی شود. در کنار این تدابیر، یکی از راه‌هایی که به ارتقای سطح کیفی قوانین کمک می‌کند، پیش‌بینی یک راهنما یا قانون خاص در مورد «کیفیت قوانین» است. قانون و راهنمایی که تمام موارد مربوط به اصلاح کیفیت قوانین را در بردارد و قانونگذاران در تصویب قوانین با هر سطحی ملزم به رعایت اصول آن هستند. در عنوان بعدی، تجربه کشورهای مختلف در این خصوص بررسی می‌شود.

پیش‌بینی و تصویب قانون یا راهنمای مربوط به کیفیت قوانین

تصویب یک قانون کامل یا راهنمای مربوط به «کیفیت قوانین»، نقش مهمی در افزایش میزان سطح کیفی قوانین بازی می‌کند. راهنماها معمولاً در بردارنده الزاماتی هستند که باید مورد توجه قرار گیرند. فهرستی از بایدها و نبایدها که وجود آنها به قانونگذاران امکان می‌دهد تا زوایای مختلف مباحث مربوط به کیفیت قوانین را در نظر بگیرند و هیچ نکته‌ای را در حد امکان، فراموش نکنند. برای نمونه، ممکن است در قانون مربوط به کیفیت قانون یا راهنما، تغییر سریع قوانین تصویب‌شده، منع شود یا نوشتن مقدمه برای قوانین به‌منظور شرح قانون و هدف از تصویب آن اجباری گردد یا تهیه متن مربوط به نتایج حاصل از یک قانون، الزامی شود؛ همه این موارد به تصویب قانون با سطح کیفی مناسب و خوب کمک می‌کند (Eng, 2002: 47).

تهیه و چارچوب‌بندی یک قانون و راهنمای کامل در خصوص تمام زوایای مسئله کیفیت قوانین تاکنون انجام نگرفته است، با وجود این نمونه‌هایی از حرکت به سمت این روش به چشم می‌خورد. برای مثال، قوانین مربوط به ساده‌سازی نظام حقوقی^۱ و راهنمای نگارش

1. Les lois sur simplification du droit ; La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation

قانون^۱ در فرانسه و توافق نامه مربوط به «قانونگذاری بهتر»^۲، از نمونه‌های شایان توجه در این خصوص هستند.

در فرانسه قوانین پراکنده‌ای وجود دارد که هدف از آنها ارتقای کیفیت قوانین است. از بین این قوانین می‌توان به ماده ۸ قانون ارگانیک ۱۵ آوریل ۲۰۰۹ اشاره کرد که در پی اصلاح قانون اساسی سال ۲۰۰۸، و در اجرای اصول ۳۴-۱، ۳۹ و ۴۴ قانون اساسی، مقرر داشته است: «تمام لوایح قانونی باید دارای «شرح مطالعه نتایج»^۳ باشند و این شرح مطالعه، ضمیمه پیش‌نویس لایحه شود»^۴. چنانچه این مطالعه به‌درستی انجام گرفته باشد، امکان سنجش هماهنگی قانون پیشنهادی با سایر قوانین موجود، بررسی شیوه‌های اجرای قانون و نتایج اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی حاصل از قانون مزبور را به‌دست می‌دهد. اگر مجلس اعلام کند که پیش‌نویس لایحه قانونی فاقد «شرح مطالعه نتایج» حاصل از تصویب لایحه است، می‌تواند از بررسی آن خودداری ورزد^۵ و به این وسیله قدرت دولتی را در قانونگذاری، محدود و مقید سازد (Combrade, 2015: 163). شورای قانون اساسی فرانسه نیز می‌تواند رعایت شرایط مندرج در قانون ارگانیک را در پیش‌نویس‌ها کنترل کند (در صلاحیت کنترل عدم مغایرت با قانون اساسی)، اما نمی‌تواند در خصوص عدم مغایرت یا مغایرت متن و محتوای پیش‌نویس لایحه دولت با قانون اساسی نظر دهد.^۶ این کنترل، کنترل محدود و کاملاً شکلی است و به‌هیچ‌وجه شامل محتوای پیش‌نویس‌ها نمی‌شود (Portelli, 2015: 14).

در کنار قانون خاص مربوط به «کیفیت قانون» یا راهنماهای نگارش قوانین، یکی دیگر از روش‌هایی که فضای نظام حقوقی را برای افزایش سطح کیفی قوانین آماده می‌سازد، تدوین و تنقیح قوانین یا مجموعه‌سازی قوانین و مقررات است. گردآوری صرف قوانین، نظام حقوقی را از پیچیدگی و نابسامانی رها می‌سازد و این امکان را فراهم می‌کند تا همه مخاطبان به‌راحتی به قوانین جاری کشور دسترسی داشته باشند. اگر به گردآوری صرف قوانین، تنقیح یا اصلاح قوانین را نیز اضافه کنیم، یعنی صورت ظاهری قوانین همزمان با گردآوری آنها، اصلاح شود (علامت‌های نگارشی اضافه شود، قوانین مرتبط به هم در کنار هم قرار بگیرد یا ارجاعاتی وجود سایر قوانین مشابه را در خصوص موضوع مورد بحث تذکر دهد، موارد نسخ ضمنی مشخص

et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030248562&categorieLien=id>

1. Le Guide de légistique
2. L'Accord interinstitutionnel sur « Mieux légiférer »
3. Etude d'impact
4. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution
5. L'article 39 de la Constitution

۶. این صلاحیت در اختیار شورای دولتی است.

شود و ...)، علاوه بر دسترسی آسان به متون قانونی، شهروندان و مخاطبان قانون، فهم دقیق و روشن‌تری از تکالیف و حقوق خود به دست خواهند آورد و این امر به روشن و ساده شدن قوانین و مقررات نیز کمک می‌کند. به همین دلیل، عنوان بعدی مطالعه در خصوص راهکارهای افزایش کیفیت قانون را به تدوین و تنقیح قوانین اختصاص داده‌ایم.

تدوین و تنقیح قوانین (مجموعه‌سازی قوانین و مقررات)

مجموعه‌سازی قوانین و مقررات یا کدیفیکسیون از واژه لاتین *Codicem Facere* آمده و فنی است که آن را بیشتر در نظام‌های حقوقی نوشته می‌یابیم. این فن، که عبارت است از گردآوری متون قانونی مربوط به یک حوزه حقوقی در یک پوشه یا به عبارت بهتر، یک کتاب، دسترسی شهروندان، قضات و نیروهای قضایی را به قوانین، تسهیل می‌کند.

بسته به اینکه تدوین یا گردآوری قانون، به همراه تنقیح یا اصلاح صورت قوانین گردآوری شده باشد یا نه، نتیجه حاصل از گردآوری قوانین، متفاوت خواهد بود. تاریخ گردآوری متون قانونی، به فرمان تئودوس دوم^۱ در سال ۴۳۸ پیش از میلاد بازمی‌گردد و هدف او از این فرمان، همان‌طور که خودش اعلام کرده، جلوگیری از پیچیدگی و ابهام قوانین بوده است؛ هیچ‌کس نمی‌توانست به قانونی که در این مجموعه نیامده بود، استناد کند (سلطانی، ۱۳۹۴: ۱۳۴).

هرچند، این، تنها دستاورد مجموعه‌های قوانین نیست و اگر تدوین قوانین را چیزی بالاتر از گردآوری قوانین بدانیم و در تنقیح و اصلاح آنها اهتمام کنیم، این فن، به ساده‌سازی قوانین، منطقی کردن آنها، بهبود سطح قابل فهم بودن آن برای شهروندان و جلوگیری از تورم قوانین، کمک می‌کند (Conseil Constitutionnel, Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 ; Carbonnier, 2005: 199). اصلاح کیفیت قوانین، امری تخصصی است که باید با توجه به نکات موردنظر حقوقدانان، به صورت دقیق و جزئی، با برنامه‌ریزی و در زمان مناسب انجام گیرد (Rémy, 2002: 4; Timsit, Gérard, 1996: 83).

شورای قانون اساسی فرانسه نیز اعلام کرده که مجموعه‌سازی قوانین در نظام حقوقی فرانسه، به دو الزام برخاسته از قانون اساسی، یعنی قابل فهم بودن قوانین و دسترسی به قوانین کمک می‌کند (CC, Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004). اهمیت استفاده از روش مجموعه‌سازی قوانین به حدی است که این فن تنها محدود به نظام‌های حقوقی نوشته نشده است. در ایالات متحده آمریکا، شرکت‌های خصوصی به گردآوری رویه‌های قضایی و قوانین موجود در این کشور پرداخته‌اند که از آن میان می‌توان به مجموعه قوانین دادرسی

1. Théodose II

مدنی دادلی^۱ که از سال ۱۹۳۸ تاکنون فعال است، اشاره کرد (Tallon, 1998: 44).

نتیجه گیری

«کیفیت»، پدیده و مفهوم قابل تعریفی نیست که بتوان آن را دقیق مشخص کرد. به همین دلیل، تنها راه، افزایش دادن میزانی از «کیفیت» از آنچه هست، به سطح بهتر است. به این منظور، به نظامی نیازمندیم که نتیجه آن، افزایش سطح کیفی حال حاضر قوانین باشد. این مسئله که «کیفیت قانون» چه میزان در این نظام تغییر می کند، به معیارهایی که برای یک قانون خوب تعیین می شود و راهها و روشهای رسیدن به این معیارها بستگی دارد. هرچه تعداد معیارهای کیفی قانون جزئی تر و دقیق تر باشد و به این مسئله از زوایای مختلفی نگاه شده باشد و هر میزان که روشهای رسیدن به این معیارها دقیق طراحی شوند، سطح کیفی قانون بالاتر می رود. روشهایی که در این مقاله برای بالا بردن سطح کیفیت قوانین پیش بینی شده است، هر یک به تنهایی بخشی از معیارهای مورد نظر برای دستیابی به قوانین خوب را پوشش می دهند. هر نظام حقوقی، با توجه به تاریخچه و توانمندیهای ضمنی و عملی خود می تواند از یک یا مجموعه ای از این روشها برای ارتقای سطح کیفی قوانین خود، استفاده کند. مسئله دیگر آن است که همان طور که در مقدمه نیز اشاره شد، گام پیشنهاد راهکارها زمانی به درستی برداشته می شود، که سؤالات مربوط به مبانی و مفاهیم، به درستی پاسخ داده شده باشند. مبانی و مفاهیم به ما نشان می دهند که به دنبال چه چیز هستیم و پاسخ به این پرسش، کمک می کند تا روشهای رسیدن به اهداف خود را به درستی انتخاب کنیم.

منابع

۱. فارسی

الف) کتابها

۱. میل، جان استوارت (۱۳۶۹)، *رساله ای در باب آزادی*، ترجمه علی رامین، تهران: نشر نی.
۲. مونتسکیو، چارلز لوئی (۱۳۷۰)، *روح القوانین*، ترجمه علی مهتدی، تهران: امیرکبیر.

ب) مقالات

۳. سلطانی، سید ناصر (۱۳۹۴)، «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، در پژوهش حقوق عمومی، ص ۱۶۴-۱۳۱.

۲. انگلیسی

A) Books

4. Combrade, Bertrand-Léo (2015), *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, thèse sur la direction de Michel Verpeaux, Université Paris 1.
5. Ranchordàs, Sofia (2014), *Constitutional Sunsets and Experimental legislation*, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
6. Rémy, Cabrillac (2002), *Les codifications*, PUF, coll. Droit.
7. Kellermann, A.; Azzi, G.; Jacobs, S. H. (1998), *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Kluwer Law International.
8. Steffensen, Bernd; Below, Nicola; Feindt, Peter H.; De Boer, Joop; Vogelesang-Stoute, Elizabeth; Klade, Manfred; Spokek, Armin; Pelkonen, Riina; Valve, Helena, *Simulating and Evaluating a Better Regulation of Converging Technologies*, funded by: Scientific Knowledge for Environmental Protection, on University of Amsterdam, http://acels.uva.nl/.../seberoc_final-report_format_2012-2012.

B) Articles

9. « Article 37-1 de la Constitution et principe d'égalité », sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/fevrier-2016-article-37-1-de-la-constitution-et-principe-d-egalite.146919.html>, 2016.
10. Carbonnier, Jean (2005), «Codification», in *dictionnaire de philosophie politique*, Raynaud, Philippe, et Rials, Stéphane, dir. Quatrige & PUF
11. Dickinson, John (1931), "Legislation and the effectiveness of Law", in *American Bar Association Journal*, No. 17, pp. 645-696.
12. Ehrenberg-Sundin, Barbro (2004), "Plain language in Sweden, the results after 30 years", available on <http://www.plainlanguage.gov/usingPL/world/world-sweden.cfm>.
13. Eng, Svein (2002), "Legislative Inflation and the Quality of Law", in *Legisprudence*, Edition by Luc J Wintgens, pp. 65-79.
14. Gestel, Rob van ; Dijck, Gijs van (2011), "Better regulation through experimental legislation", in *European Public Law*, Vol.17, No.3, pp. 539-553
15. Gestel, Rob van ; Dijck, Gijs van (2011), "Better regulation through experimental legislation", in *European Public Law*, vol.17, No.3, pp. 539-553.
16. Laugier, Henri (1951), «Pour une réforme du Conseil Economique et Social», in *Politique Etrangère*, Vol. 16, No. 4, pp. 313-324.
17. Reath, Andrews (1994), "Legislating the Moral Law", in *Noûs*, Vol. 28, No. 4, pp. 435-464.
18. Roblot-Troizier, Agnès; Sorbara, Jean-Gabriel (2009), "Limites et perspectives

de la nouvelle fonction législative du Conseil d'Etat", in *L'actualité juridique droit administratif*, No. 36, Dalloz, pp. 1994-2002.

19. Timsit, Gérard (1996), "La codification, transcription ou transgression de la loi?", *Droits*, No. 24.

C) Documents

20. La loi organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 (version consolidée au 05 décembre 2008).
21. Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.
22. L'article 39 alinéa 5 de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.
23. European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, on http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf.
24. *Guide pour l'élaboration de la législation fédérale*, 3e édition mise à jour, Office fédéral de la justice, 2007.
25. Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices - "Améliorer la base de connaissances pour de meilleures politiques" /* COM/2002/0713 final */ sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52002DC0713>
26. Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.
27. Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, Loi de simplification du droit
28. Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&categorieLien=id>.
29. Portelli, Hugues (2015), *Rapport n° 509-Séna : l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014*, sur <http://www.senat.fr/rap/114-509/114-5094.html>.