

سیاست‌گذاری حقوقی و پیشگیری از تشتت آراء؛ کاهش دامنه تفسیرپذیری قوانین از طریق یادداشت توضیحی و آزمایشگاه قضایی

حمید بهره‌مند بگ‌نظر،^۱ امیرکیا عامری ثانی،^۲ آذر فرهمند،^۳ امیرحسین حاجی‌زاده^۴

چکیده

سیاست‌گذاری حقوقی با رویکردی مسأله‌محور و میان‌رشته‌ای که از دانش سیاست‌گذاری عمومی وام گرفته است، حل مسائل نظام حقوقی را دنبال می‌کند. تشتت آراء در محاکم یکی از معضله‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که به عنوان یک مسأله، آن طور که باید مورد توجه نبوده و اقدام مؤثری در راستای حل آن صورت نگرفته است. عوامل متعددی را می‌توان برای تشتت آراء برشمرد، اما ابهام قوانین را باید مهم‌ترین آن‌ها دانست.

مقاله حاضر با روشی توصیفی تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، دو پیشنهاد کلی را به منظور پیشگیری از تصویب قوانین مبهم که زمینه‌ساز تشتت آراء خواهد شد ارائه کرده است؛ پیشنهاد نخست، وارد نمودن «یادداشت‌های توضیحی» به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است تا منبعی برای کمک به احراز نظر و هدف مقنن از وضع قانون باشد و به عنوان جایگزینی برای مشروح مذاکرات منتشر نشده نمایندگان مجلس عمل نماید؛ پیشنهاد دوم که از آزمایشگاه‌های اقتصادی و آزمایشگاه‌های سیاستی الهام گرفته شده است، ایجاد یک «آزمایشگاه قضایی» به منظور سنجش استنباط قضات از متن لایحه قضایی در یک محیط شبه‌واقعی، پیش از تصویب قانون است تا شکاف میان تقنین و اجرا به حداقل برسد.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری حقوقی، سیاست‌گذاری عمومی، تشتت آراء، یادداشت توضیحی، آزمایشگاه اقتصادی، آزمایشگاه سیاستی، آزمایشگاه قضایی.

۱. استادیار حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول) Bahremmand@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران Amirkia.ameri@ut.ac.ir

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز Azar.fmd75@gmail.com

۴. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق ثبت اسناد و ملاک، دانشکده فارابی دانشگاه تهران A.haji1370@gmail.com

درآمد

دولت^۱ متولی حل مسائل عمومی یک کشور است. حل مسائل عمومی با چالش‌های گوناگونی در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی و البته حقوقی و قضایی مواجه است. هرچند با بیان عنوان سیاست‌گذاری حقوقی، قوه قضاییه به ذهن متبادر می‌شود، اما بسیاری از چالش‌های نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نه تنها مرتبط با قوه قضاییه نیست، بلکه حل آن‌ها نیز خارج از اختیاراتی است که در اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی برای این قوه در نظر گرفته شده است. هرچند در نگاه اول یافتن راه حل برای بسیاری از مسائل موجود در دادگستری‌ها از جمله اطلاع دادرسی و عدم اتقان آراء، در دستان قوه قضاییه است و البته در این راستا نیز اقداماتی صورت گرفته است،^۲ اما ریشه این مشکلات را باید در خارج از این قوه جست‌وجو کرد. به همین علت است که قوه قضاییه نمی‌تواند به تنهایی برخی از مسائل دائمی دادگستری را به نحوی مطلوب مرتفع سازد. در واقع، با وجود این‌که بعضی مسائل از جمله اطلاع دادرسی عمری هم‌پایه سن دادگستری در ایران دارد (جوآمرد، ۱۳۹۹: ۱۵۵)، عدم توجه به بایسته‌های سیاست‌گذاری عمومی و اتخاذ راه‌حل‌های سطحی و عدم توجه به ریشه‌های مسأله، موجب ناکامی در بهبود این معضل شده است. از رویکرد کلی مطرح‌شده در این مقاله می‌توان در حل کلیه مسائل نظام حقوقی بهره جست، اما مسأله‌ای که به طور خاص مورد توجه این نوشته قرار دارد، «تشتت آراء» در محاکم است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که در زمره نظام‌های حقوق نوشته^۳ قرار دارد، قانون منبع اصلی و لازم‌الاتباع است و رویه قضایی منبعی ثانویه است و بر خلاف نظام کامن‌لا^۴ پیروی از رویه قضایی جز در مورد آراء وحدت رویه، برای قضات الزامی نیست. هرچند به موجب اصل هفتاد و سوم قانون اساسی، تفسیر قوانین عادی بر عهده مجلس شورای اسلامی است، اما با توجه به طولانی بودن فرایند تفسیر

1. State

۲. به عنوان نمونه، بنگرید به: دستورالعمل ارزیابی اتقان آراء قضایی مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۳۰ و دستورالعمل رسیدگی به پرونده‌های معوق و تعیین تکلیف فوری به آن‌ها مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۹ که توسط رئیس قوه قضاییه ابلاغ شده است.

3. Written Law

4. Common Law

از طریق قانون‌گذاری، عملاً در مرحله اجرا، تفسیر قوانین به منظور تمیز حق توسط دادرسان صورت می‌گیرد و مطابق اصل مشهور یکصد و شصت و هفت قانون اساسی تفسیر قانون نه تنها یک اختیار، بلکه وظیفه قضات است. با این حال، تردیدی وجود ندارد که استنباط‌ها از متن قانونی واحد حتی توسط متخصص‌ترین و متبحرترین حقوق‌دانان نیز دارای تفاوت‌های عمده است. شاید به همین دلیل بوده است که مطابق اصل صد و شصت و یکم قانون اساسی «ایجاد وحدت رویه» برعهده دیوان عالی کشور قرار داده شده است.

البته با توجه به الزامی نبودن تبعیت از رویه قضایی به معنای عام در نظام حقوقی ایران، در صورتی که این تفاسیر متعدد زیاد باشد، امکان بهبود تشتت آراء از این طریق وجود ندارد و آراء وحدت رویه نیز نمی‌تواند مشکلات را حل کند؛ زیرا اولاً، اولاً امکان شناسایی تمامی موارد صدور آراء متفاوت در موارد مشابه که ناشی از استنباط متفاوت از قانون است برای قوه قضاییه وجود ندارد و اطلاع اشخاصی که به لحاظ قانونی امکان درخواست صدور رای وحدت رویه را دارند نیز در عمل مبتنی بر اقبال است؛ ثانیاً، ورود گسترده دیوان عالی کشور در عمل باعث نقض اصل تفکیک قوا از طریق دخالت در صلاحیت انحصاری مجلس در قانون‌گذاری می‌شود. آنچه که بیش از هر چیز باعث استنباط‌های متفاوت از متن قانون می‌شود، ابهام، اجمال و سکوت قانون است. به‌رغم ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۶ و تأکید بر لزوم «شفافیت و عدم ابهام» و «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» در بند ۹ آن، که به نوعی اصول پیشگیری از تشتت آراء هستند، در قانون‌گذاری‌های پس از ابلاغ این سیاست‌های کلی چنانچه در ادامه تبیین می‌شود کماکان رویه سابق ادامه پیدا کرده است.

تشتت آراء در کلیه دعوای حقوقی، کیفری، تجاری، خانواده و اداری، پیش‌بینی‌پذیری دستگاه قضایی و در نتیجه امنیت قضایی شهروندان را به شدت کاهش می‌دهد. هرچند با توجه به اوضاع و احوال خاص و بسیار متنوع هر پرونده نمی‌توان توقع یکسان‌سازی کامل آراء قضات را داشت، باید برای تامین امنیت قضایی که در اسناد بالادستی از جمله بند ۱۴ اصل سوم قانون اساسی و همچنین سیاست‌های کلی امنیت قضایی سال ۱۳۸۱ بر آن تأکید شده است با پیشگیری از تفاسیر متعدد از

متن قانون، تشتت آراء را به حداقل ممکن رساند. با این حال، حل مسأله تشتت آراء تنها با اقدامات پس از تصویب قانون ممکن نیست و چنانچه بیان شد مجلس شورای اسلامی و دیوان عالی کشور نیز امکانات لازم برای حل مشکل را ندارد و این جا است که اهمیت سیاست‌گذاری حقوقی هویدا می‌شود.

در سیاست‌گذاری حقوقی برای پیشگیری از تشتت آراء، علاوه بر اقداماتی پسینی، به سازکارهایی پیشگیرانه نیز باید نظر داشت. در برخی از کشورها از یادداشت‌های توضیحی به عنوان منبعی به منظور تفهیم هدف قانون استفاده می‌شود و آزمایشگاه‌های اقتصادی و آزمایشگاه‌های سیاستی نیز با هدف نزدیک نمودن سیاست‌گذاری به اجرا پدید آمده‌اند. در همین راستا، ابتدا به تشریح مفهوم و ویژگی‌های سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌گذاری حقوقی پرداخته می‌شود. سپس به ضرورت توجه به سیاست‌گذاری حقوقی در موضوع تشتت آراء اشاره شده و در پایان با توصیف چستی یادداشت توضیحی و تبیین منبع الهام آزمایشگاه حقوقی یعنی آزمایشگاه‌های اقتصادی و سیاستی، مدل کلی پیشنهادی ارائه می‌شود. نظر به ضرورت تبیین کافی مفاهیم نو (مانند سیاست‌گذاری حقوقی) و حجم محدود ادبیات این حوزه، به ارائه کلی مدل پیشنهادی بسنده می‌شود و در پژوهش‌های آتی جزئیات آن می‌تواند مورد مذاقه قرار گیرد. همچنین نقطه تمرکز این مقاله، لوایح قضایی خواهد بود که علت این انتخاب، در ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱. از سیاست‌گذاری عمومی تا سیاست‌گذاری حقوقی

سیاست‌گذاری عمومی دارای شاخه‌های متعددی است. از جمله آن‌ها می‌توان به سیاست‌گذاری اقتصادی، سیاست‌گذاری سلامت، سیاست‌گذاری آموزشی، سیاست‌گذاری فرهنگی و سیاست‌گذاری جنایی اشاره کرد. سیاست‌گذاری حقوقی را نیز هرچند مفهوم جدیدی است و تعریف مشخصی از آن وجود ندارد، می‌توان به این شاخه‌ها اضافه کرد. در ادامه، پیش از تبیین مفهوم سیاست‌گذاری حقوقی لازم است سیاست‌گذاری عمومی و ویژگی‌های آن شناخته شود.

۱-۱. سیاست‌گذاری عمومی

دانش سیاست‌گذاری عمومی^۱ به عنوان شاخه‌ای عملی از علوم سیاسی و به دنبال پیاده‌سازی مطلوب سیاست‌های نظری است، تعریف‌های متنوعی ارائه شده است. در خلاصه‌ترین مورد، سیاست‌گذاری عمومی را «علم دولت در عمل» تعریف کرده‌اند (مولر، ۱۳۷۸: ۱۱). در تعریف دیگری این‌طور بیان شده که سیاست‌گذاری عمومی عبارت است از: «مجموعه اقدامات هدفمند که به وسیله یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مشکل یا موضوع خاص دنبال می‌شود» (اشترینان، ۱۳۹۶: ۲۷). در این تعریف به یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های سیاست‌گذاری عمومی که همانا «مسئله‌محوری»^۲ است توجه شده است.

۱-۱-۱. مسئله‌محوری

می‌توان «مسئله‌محوری» را رکن رکین سیاست‌گذاری عمومی دانست. سیاست‌گذاری عمومی کاملاً مسئله‌محور است؛ بدین معنا که به دنبال شناسایی یک مسئله مشخص و یافتن یا ساختن یک راه حل است و در همین راستا به صراحت، صرف مطالعه یک پدیده را رد می‌کند (Moran et al, 2006: 40). به عبارتی، سیاست‌گذاری عمومی به‌رغم انجام مطالعات گسترده نظری، به دنبال راهکارهای عملی است و حتی مطالعات نظری خود را نیز با هدف اشراف و شناخت بهتر و جامع‌تر از یک مسئله عمومی دنبال می‌کند.

۱-۱-۲. میان‌رشته‌ای بودن

سیاست‌گذاری عمومی هرچند به عنوان یک رشته دانشگاهی ایجاد شده است، اما رسالت آن، استفاده گسترده از سایر علوم را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. هر مسئله سیاستی اجزاء گوناگونی دارد که حل هر یک از آن‌ها نیازمند یک حوزه تخصصی دانشگاهی مجزا است (Moran et al, 2006: 40-41). به عبارتی، مسائل بغرنج پدید آمده در جامعه امروز را نمی‌توان صرفاً با عینک یک دانش خاص بررسی کرد، بلکه مطالعات میان‌رشته‌ای و توسل به روش‌ها و یافته‌های سایر علوم امری بسیار ضروری است. سیاست‌گذاری عمومی با نگاهی چند بُعدی به مسائل، به شدت بر مطالعات

1. Public policy

2. Problem oriented

میان رشته‌ای متمرکز است.

۲-۱. سیاست‌گذاری حقوقی

سیاست‌گذاری حقوقی مفهومی است نوپدید که به خوبی تعریف نشده است. پیش از هر چیز باید بیان داشت مقصود ما از سیاست‌گذاری حقوقی، مفهومی متفاوت از «سیاست حقوقی»^۱ است که با تصمیمات قضایی و برخی امور تأثیرگذار بر این تصمیمات چه در حقوق داخلی (Clayton, 2015) و چه در حقوق بین‌المللی (سیفی و رضادوست، ۱۳۹۹: ۷۶) ارتباط دارد. در یکی از تعاریف ارائه شده برای سیاست‌گذاری حقوقی گفته شده «سیاست‌گذاری حقوقی تصمیم‌گیری، اقدام و برنامه‌ریزی دولت در زمینه مسائل حقوقی است» (نیازپور، ۱۳۹۹: ۷۹۳). مطابق تعریفی دیگر «سیاست‌گذاری حقوقی فرایندی است که در چهارچوب آن، پس از شناسایی مشکلات و مسائل حقوقی و تهیه دستور کار و اولویت‌گذاری در راستای شناسایی راهکارها، اجرای آن‌ها و ارزیابی تدابیر اجرا شده گام برداشته می‌شود» (جنیدی، ۱۳۹۹: ۱۹). سیاست‌گذاری حقوقی را باید شاخه‌ای از سیاست‌گذاری عمومی دانست که با استفاده از اصول و مبانی این دانش و در قالب فرایند سیاست‌گذاری عمومی به دنبال حل مسائل نظام حقوقی است. منظور از مسأله یک «مسأله عمومی»^۲ است که موجب اختلال در کارکرد و ایفای وظیفه نظام حقوقی شده است؛ وظیفه‌ای که عبارت است از تنظیم روابط میان اشخاص خصوصی از یک سو و روابط میان دولت و مردم از سوی دیگر که موضوع دو شاخه اصلی علم حقوق یعنی حقوق خصوصی و حقوق عمومی است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۸۲)، اما مشخصه‌ای که سیاست‌گذاری حقوقی را قابل توجه می‌نماید، دارا بودن ویژگی‌های سیاست‌گذاری عمومی از جمله مسأله‌محور و میان رشته‌ای بودن است.

هرچند نظام حقوقی ما با مسائل متعددی رو به رو است که در حل آن‌ها پای‌بندی به بایسته‌های سیاست‌گذاری حقوقی ضروری است، در این نوشته بر آن هستیم تا بر یک مسأله مشخص که عبارت است از «تشتت آراء» در محاکم متمرکز شویم. تشتت در آراء صادر شده از محاکم ریشه در مسائل متعدد دارد که در ادامه

1. Legal policy

2. Public problem

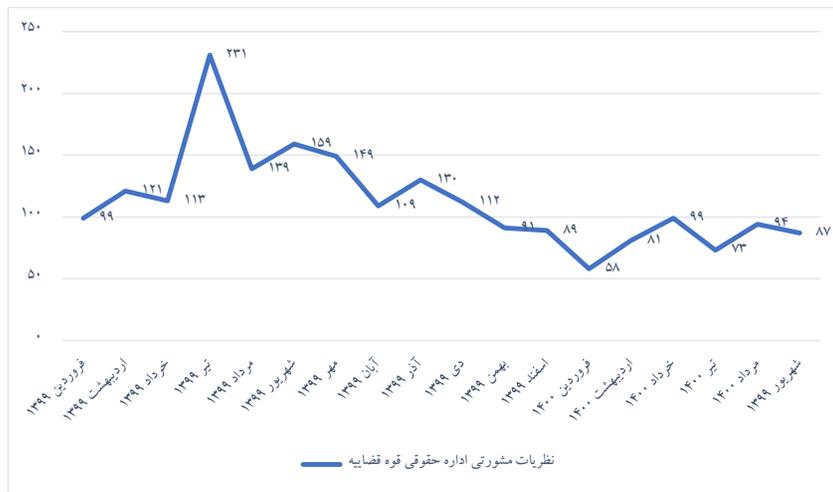
پس از توصیف وضعیت موجود، و با استفاده از رویکردی مسأله محور و میان‌رشته‌ای به ارائه مدل کلی پیشنهادی می‌پردازیم.

۲. تشتت آراء

تشتت که در لغت به معنای پراکنده شدن و پریشانی است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۶۷۴۶)، در خصوص آراء، یکی از چالش‌های نظام حقوقی ایران است که کم‌تر به عنوان یک مسأله مورد توجه سیاست‌گذاران و دانشگاهیان بوده است. پیش‌بینی‌ناپذیر بودن رویه قضایی، یکی از مهم‌ترین عوامل اختلال در امنیت حقوقی شهروندان است. همان‌طور که در مواد ۱ و ۲ سند امنیت قضایی ۱۳۹۹ مصوب رئیس قوه قضاییه اشاره شده است، تضمین «اصل اعتماد و انتظار مشروع» در گرو ایجاد آسایش خاطر برای شهروندان از طریق پیش‌بینی‌پذیر نمودن نظام حقوقی است. البته بدیهی است که قانون‌گذار نمی‌تواند تمامی شرایط و وضعیت‌هایی را که در زمان اجرای قانون پیش می‌آید پیش‌بینی کند و حتی در مواردی به طور عمدی از واژگان مبهم استفاده می‌کند تا قانون با شرایط غیر قابل پیش‌بینی قابل انطباق باشد (انصاری، ۱۳۹۹: ۱۲۴). به عبارت دیگر، در مواردی تشتت آراء نه تنها امری مذموم نیست بلکه در صورتی که ناشی از تلاش برای نیل به عدالت در موقعیت‌های خاص باشد بسیار مطلوب است. بر این اساس، در این نوشتار رفع تشتت آراء به طور مطلق مورد نظر نیست و راهکارهای پیشنهاد شده نیز به دنبال هر چه پیش‌بینی‌پذیرتر کردن رویه قضایی تا حد امکان و کاهش موارد حدوث ابهام غیر ضروری در مقام تمیز حق است.

هرچند اصل وجود تشتت آراء بدیهی به نظر می‌رسد، اما به منظور رعایت اصول پژوهش به ادله‌ای چند اشاره می‌شود. به عنوان نخستین دلیل می‌توان به تعداد بسیار زیاد نظریات مشورتی اداره کلی حقوقی قوه قضاییه در راستای رفع ابهام قضات استناد نمود. هرچند که به نظر می‌رسد تمامی استعلامات صورت گرفته از اداره حقوقی معاونت حقوقی قوه قضاییه منتشر نمی‌شود، همان‌طور که در نمودار شماره ۱ مشخص شده است، دست‌کم در سال ۱۳۹۹ به طور میانگین حدود یکصد و سی نظریه مشورتی در هر ماه منتشر شده است که در مجموع به حدود ۱۵۰۰ مورد در این سال می‌رسد. همچنین از آغاز سال ۱۴۰۰ تا پایان شهریور ماه این سال، حدود پانصد نظریه مشورتی با میانگین ماهانه تقریباً هشتاد مورد منتشر شده است. هرچند به طور

کلی صدور نظریه مشورتی امری مثبت است، اما از تعداد نظریات مشورتی صادر شده می‌توان به ابعاد میزان ابهام و تفسیرپذیری قوانین موجود پی برد.



نمودار شماره ۱- نظریات مشورتی صادر شده توسط اداره حقوقی قوه قضاییه^۱

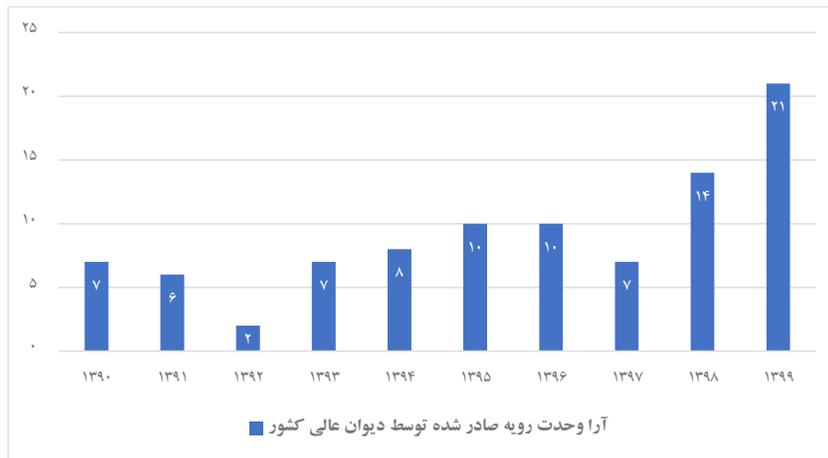
به‌رغم ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۶ و تأکید بر لزوم «شفافیت و عدم ابهام» در قوانین در بند ۹ آن، قانون‌گذاری‌های پس از ابلاغ این سیاست‌های کلی کماکان حکایت از وجود ابهام شدید دارد که منتهی به سردرگمی قضات و تشتت آراء شده است. برای نمونه، در خصوص قانون کاهش مجازات حبس تعزیری که در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۱۱ لازم‌الاجرا شد تا شهریور سال ۱۴۰۰ دست کم در حدود یکصد و هشتاد نظریه مشورتی صادر شده است. همچنین دو رای وحدت رویه شماره ۷۹۶ و ۸۰۷ پیرامون آراء متعارض در خصوص قانون کاهش مجازات حبس تعزیری توسط هیأت عمومی دیوان عالی کشور صادر شده است. طبق گفته معاون حقوقی وقت قوه قضاییه، پیش از لازم‌الاجرا شدن این قانون

۱. این آمار بر اساس تعداد رکوردهای ارائه شده در قسمت «جست‌وجوی نظریه مشورتی» تارنمای اداره حقوقی قوه قضاییه (<https://edarehoquqy.eadl.ir>) استخراج شده است.

نسبت به ایجاد یک کارگروه ویژه جهت پاسخ به ابهامات پیش آمده برای قضات در خصوص قانون کاهش مجازات حبس تعزیری اقدام شد،^۱ اما همان‌طور که در نمودار شماره ۱ مشخص است، هم‌زمان با لازم‌الاجرا شدن قانون کاهش مجازات حبس تعزیری، تعداد نظریات مشورتی افزایشی قابل ملاحظه داشته است. البته تعداد نظریات مشورتی منتشر شده حاکی از آن است که ابهام در قوانین محدود به قوانین تازه به تصویب رسیده نیست و طیف گسترده‌ای از قوانین را شامل می‌شود.

به عنوان دومین دلیل بر وجود تشتت آراء می‌توان به تعداد آراء وحدت رویه صادرشده توسط دیوان عالی کشور اشاره داشت که در سال ۱۳۹۹ به عدد بیست و یک رسیده است و طی ده سال اخیر به طور میانگین سالانه نه رای وحدت رویه صادر شده است (نمودار شماره ۲). این تعداد بدون در نظر گرفتن آراء وحدت رویه صادر شده توسط دیوان عدالت اداری است که تا ابتدای سال ۱۴۰۰ در حدود هزار و سیصد و پنجاه مورد برآورد می‌شود (رفیعی، ۱۴۰۰: ۲۳۸). گرچه مطابق اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی ایجاد وحدت رویه یکی از اهداف تاسیس دیوان عالی کشور است، باید به این مسأله نیز توجه کرد که تفسیر قانون عادی طبق اصل هفتاد و سوم قانون اساسی برعهده مجلس است و صدور آراء وحدت رویه نباید جایگزین تفسیر قانونی مجلس شورای اسلامی شده و به نوعی قانون‌گذاری بدل گردد. البته گاهی صدور رای وحدت رویه علاوه بر این که خلاف نظر روشن قانون‌گذار بوده، نقض غرض شده و خود موجب افزایش تشتت آراء شده است و به تعبیری به «رای کثرت رویه» تبدیل شده است (خدابخشی، ۱۳۹۹: ۲۳۵). همچنین در مواردی اعتبار یا عدم اعتبار یک رای وحدت رویه خود ممکن است محل اختلاف و تشتت آراء شود (کاظمی، ۱۳۹۶: ۱۵۴-۱۵۶). تشریح مشکلات نهاد وحدت رویه فراتر از حوصله این نوشته است، اما ابهامات و نظرات بسیاری متفاوتی در خصوص ایرادات ساختاری و کارکردی نهاد وحدت رویه به عنوان یکی از راهکارهای اصلی رفع تشتت آراء میان حقوق دانان وجود دارد (رفیعی، ۱۴۰۰: ۲۲۴-۲۴۴). با این حال علاوه بر ادله آماری که در خصوص وجود تشتت آراء بیان شد می‌توان به سیاست‌های اتخاذ شده توسط قوه قضاییه در سند تحول قضایی نیز استناد نمود.

1. <https://www.isna.ir/news/99041712833/>



نمودار شماره ۲- آراء وحدت رویه صادر شده توسط دیوان عالی کشور طی ده سال گذشته^۱

در نخستین مأموریت ذکر شده در سند تحول با عنوان «رسیدگی به تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات»، به عنوان اولین چالش به «غیرمتفن بودن برخی از آراء و تصمیمات قضایی» اشاره و مهم‌ترین عامل آن وجود «تعارض، ابهام و نقص قوانین و مقررات دانسته شده است. در واقع در این سند تفصیلی که ده‌ها چالش و عامل برای مسائل فعلی دستگاه قضایی ذکر شده است، وجود تعارض و ابهام در قوانین پیش از هر چیز مورد توجه قرار گرفته و راهبردها و راهکاری برای حل آن ارائه شده است. در سند تحول قضایی (مأموریت نخست)، به راهکارهایی برای رفع چالش‌های مذکور اشاره شده است از جمله: «پیگیری تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات متعارض، مبهم و ناقص با تمرکز بر ده قانون اولویت‌دار با توجه به بررسی آراء قضایی و نظرات حاصل از نشست‌های قضایی و نظرات مشورتی اداره کل حقوقی».

حال با این توضیحات، تلاش می‌شود با الهام از برخی روش‌های استفاده‌شده در سایر کشورها (یادداشت توضیحی) و همچنین طراحی آزمایشگاه حقوقی بر مبنای

1. <https://divanealee.eadl.ir/> آراء-دیوان عالی-کشور/آراء-وحدت-رویه

آزمایشگاه‌های مشابه ایجاد شده در عرصه علوم انسانی، الگوی کلی متناسب با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به منظور کاهش ابهام و تفسیرپذیری قوانین ارائه شود.

۳. راهکارهای پیشگیری از تشتت آراء

بخش گسترده‌ای از تشتت آراء موجود در محاکم ریشه در قوانین موجود دارد. با این حال، در کنار رفع ابهام از قوانین موجود از طریق شناسایی قوانین و مواد قانونی که بیشترین نظریات مشورتی در خصوص آن‌ها صادر شده است و در اولویت قرار دادن آن‌ها جهت اصلاح، ایجاد سازکار مناسب برای افزایش کیفیت قوانین آینده و جلوگیری از پیش‌آمد تجربه‌هایی مشابه با قوانینی همچون قانون کاهش مجازات حبس تعزیری ضروری است. همان‌طور که بیان شده است، وجود اختلاف نظر از منظر حقوق‌دانان در زمینه‌های مختلف امری عادی است، اما تفاوت آراء در دستگاه قضایی که متصدی فصل خصومت یا اجرای عدالت است، تبعات ناخوشایندی برای مردمی که به امید حل و فصل دعاوی و احقاق حق به قاضی رجوع کرده‌اند، دارد (الهام و کریمی، ۱۳۹۴: ۱۹۴). یکی از اصلی‌ترین ویژگی‌های بیان شده برای قانون، «روشن بودن» است (عبدالله‌زاده شهرابکی، ۱۴۰۰: ۴۴). روشن بودن قانون علاوه بر تسهیل درک شهروندان از متن قانون به عنوان مخاطب اصلی، از تفسیرهای متشتت در مقام تمیز حق توسط دادرسان نیز جلوگیری می‌کند؛ لذا تدوین قوانین شفاف نیازمند رعایت اصول قانون‌گذاری و فرایندی مطلوب است که خروجی آن از کیفیت لازم برخوردار باشد. با این حال، واقع‌نگر بودن ضروری است؛ زیرا هرچند در نظام حقوقی مدون، اولین و مهم‌ترین منبع پاسخ به تمام مسائل قانون است، امروزه فرض کمال قانون، فرضی غیر واقعی است. قانون هیچ‌گاه همه راه‌حل‌ها را در خود به کمال ندارد، پس برای فصل خصومت و اعمال حق چاره‌ای جز تفسیر قانون برای قاضی و مفسر باقی نمی‌ماند (سلاجقه، ۱۳۹۲: ۱۵). البته لزوم تفسیر قانون همیشه به دلیل نواقص شکلی و ماهوی و کم‌کاری قانون‌گذار نیست، بلکه هر مجری قانون در مقام اجرا و تطبیق دادن حکم با موضوع ناگزیر از نوعی تفسیر است (گلدوزیان، ۱۳۷۷: ۹۵). به علاوه در کنار بسترهای حقوقی و قضایی مؤثر بر تفسیرهای گوناگون، بسیاری

از عوامل روانی و «سوگیری‌های شناختی»^۱ نیز بر تفسیر قضات تأثیر اساسی دارند (ساکیان و واعظی، ۱۴۰۱). بر این اساس میزانی از تفاوت در تفاسیر و آراء قضات طبیعی و ضروری است. با در نظر گرفتن این واقعیت، باید به ایجاد سازکارهایی پرداخت که اشتباهات انسانی را در مقام نگارش متن قانون کاهش داده و تفسیرپذیری قانون را به حداقل ممکن برساند. اساساً صدور آرای مختلف در موضوع و شرایط یکسان، ریشه در تفسیرپذیری قانون دارد که این امر نیز خود به دلیل عدم اطلاع از هدف قانون‌گذار یا ابهام در آن است. یادداشت‌های توضیحی و آزمایشگاه قضایی بر بسترهای ایجادکننده امکان تفاسیر متفاوت در شرایط یکسان متمرکز هستند و به ترتیب اعلام رسمی هدف مقنن و شبیه‌سازی اجرای قانون پیش از لازم الاجرا شدن قانون را دنبال می‌کنند. مدل کلی ارائه شده در این مقاله دارای رویکرد پیشینی است و به دنبال پیشگیری از تدوین و تصویب قوانینی است که به دلیل ابهام در متن موجب تشتت آرا می‌شوند.

در ادامه با تشریح مفهوم یادداشت‌های توضیحی و کاربرد آن‌ها در کشورهای دیگر، به تبیین ضرورت استفاده از آن‌ها در نظام حقوقی ایران پرداخته می‌شود، سپس با توضیح ایده آزمایشگاه قضایی، الگوی پیشگیری از تشتت آرا تکمیل می‌گردد.

۱-۳. یادداشت توضیحی^۲

قضات به عنوان مفسران قوانین از روش‌های گوناگونی استفاده می‌کنند. از جمله روش‌های تفسیر می‌توان به تفسیر لفظی، تفسیر ژنتیک، تفسیر سیستماتیک، تفسیر احتیاطی و تفسیر منصفانه اشاره داشت که هر یک از آن‌ها ممکن است مورد استفاده قضات قرار گیرد (بابایی مهر، ۱۳۸۸: ۱۸۱-۱۸۲). علاوه بر این، تفسیر منطقی یا تفسیر مضیق به نفع متهم در قوانین کیفری نیز بسیار پرکاربرد است. با این حال در صورت شفافیت و احراز نظر مقنن مجالی برای توسل به سایر تفاسیر باقی نمی‌ماند؛ زیرا با توجه به این‌که مطابق اصل هفتاد و سوم قانون اساسی، مفسر قوانین عادی مجلس شورای اسلامی است، در صورتی که مجلس تفسیر خود از قانون را اعلام نماید که همانا اعلام نظر مقنن در خصوص منظور قانون است، این نظریه تفسیری

1. Cognitive biases

2. Explanatory Notes

برای تمامی مجریان از جمله قضات لازم الاجرا خواهد بود و حتی برخلاف قاعده عام ماده ۴ قانون مدنی در خصوص اثر قانون نسبت به آتیه، تفسیر قانون عطف بماسبق می‌شود^۱ (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۲۳۳).^۲ لازم به ذکر است برخی از قوانین تصویب شده در نظام حقوقی ایران که تعداد مواد آن‌ها نیز قابل ملاحظه است از جمله قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و بسیاری از قوانین دیگر، مطابق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به تصویب کمیسیون‌های داخلی می‌رسند و به صورت آزمایشی به اجرا گذاشته می‌شود. نکته قابل توجه این‌که، مشروح مذاکرات این قوانین در دسترس نیست و این مسأله تفسیر قوانین از طریق احراز نظر مقنن را بسیار دشوار ساخته است. برای این مشکل، در برخی از کشورها به منظور کمک به تفسیر قانون و همچنین تدوین قوانین با کیفیت به نحوی که از خاستگاه اصلی خود یعنی آسیب‌شناسی‌ها و راهکارهای کارشناسان فاصله نگیرند، از «یادداشت‌های توضیحی» استفاده می‌کنند.^۳

یادداشت توضیحی عبارت است از یک سند که توسط تدوین‌کننده پیش‌نویس لایحه همراه با پیش‌نویس به مجالس قانون‌گذاری ارسال می‌شود و بیان‌گر هدف و ضرورت تصویب قانون، اثر مقررهای پیش‌بینی‌شده در آن، پیشینه این سیاست و از همه مهم‌تر بیان یادداشت‌هایی برای هر یک از مواد قانون است (Common-wealth of Australia, Senate, 2004). یادداشت‌های توضیحی موجب می‌شوند که مقنن، مردم و البته محاکم، مقصود قانون و نحوه دقیق اجرای آن را به نحوی مطلوب درک کنند (Neill, 2005: 71). کاربرد یادداشت‌های توضیحی به کمک به فهم هدف قانون‌گذار محدود نیست، بلکه قابلیت مذاقه در مسائل فنی و پیچیده در

۱. لازم به ذکر است مطابق نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان، «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم الاجرا است؛ بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجراء گذاشته‌اند، تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور تسری ندارد».

۲. البته ملاحظاتی در تفسیر قانون توسط مجلس شورای اسلامی وجود دارد، از جمله لزوم بر خلاف شرع و اصول غیر از اصل هفتاد و سوم قانون اساسی نبودن و همچنین لزوم حفظ حقوق مکتسبه افراد و عدم تقنین در مقام تفسیر (تقی‌زاده و بانسی: ۱۳۹۴).

۳. معادل‌های انگلیسی مختلفی برای یادداشت توضیحی به کار می‌رود از جمله: Explanatory Statement, Explanatory Memoranda, Explanatory Memorandum و tory Statement, Explanatory Memoranda, Explanatory Memorandum Notes، که همگی دارای معنایی یکسان هستند (Alex Hickman, 2014: 2).

فرایند قانون‌گذاری را نیز بالا می‌برد و تمرکز قانون‌گذاران در مباحثه‌های مربوط به پیش‌نویس قانون را افزایش می‌دهد (United Kingdom, House of Commons, 2013). در یادداشت‌های توضیحی علاوه بر بیان هدف کلی از قانون، برای هر ماده قانونی یک یادداشت تدوین می‌شود که هدف از آن ماده را به طور مشخص تعیین می‌کند. در استرالیا به موجب ماده ۳۵ قانون «تفسیر قوانین»^۱ مصوب ۱۹۸۴^۲ به امکان استفاده از یادداشت‌های توضیحی به عنوان ابزار و منبعی برای تفسیر قانون تصریح شده است. همچنین دستورالعمل‌هایی برای نحوه تهیه یادداشت‌های توضیحی تدوین شده است.^۳ نقدهایی نیز در مورد یادداشت‌های توضیحی وجود دارد از جمله این که گفته شده است برخی از یادداشت‌های توضیحی صرفاً بازنویسی مواد قانونی است و کمک چندانی به فهم خواننده نمی‌کند (Sainsbury, 2011: 64). البته در راستای رفع این مشکل در دستورالعمل‌ها بر شاخص‌هایی تأکید شده است که در یادداشت‌های توضیحی باید مورد توجه قرار گیرد؛ از جمله آن که یادداشت توضیحی نباید تکرار، بازنویسی یا خلاصه ماده قانونی باشد.^۴ یادداشت‌های توضیحی نه تنها در بسیاری از کشورها با نظام‌های حقوقی گوناگون از جمله استرالیا، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، بلژیک، نیوزلند و سنگاپور مورد استفاده قرار می‌گیرند، بلکه سازمان ملل متحد نیز نسبت به انتشار یادداشت توضیحی همراه با برخی از اسناد خود اقدام می‌کند.^۵ یادداشت‌های توضیحی باید به همراه قوانین منتشر شود و این انتشار مورد تأیید مقنن باشد تا بتوان از آن به عنوان منبعی رسمی جهت تفسیر قانون استفاده کرد. نحوه تهیه و مسئول تهیه یادداشت‌های توضیحی در کشورهای مختلف یکسان نیست. یادداشت توضیحی اصولاً توسط قانون‌گذار تهیه می‌شود (Neill, 2005):

1. The Interpretation of Legislation Act
2. Section 35(b)(iii) of the Interpretation of Legislation Act 1984: available at: <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/interpretation-legislation-act-1984/128>
3. Guide to preparing an explanatory memorandum: available at: <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-12/Guide-to-preparing-an-explanatory-memorandum-Office-the-Chief-Parliamentary-Counsel.pdf>
4. Guide to preparing an explanatory memorandum: available at: <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-12/Guide-to-preparing-an-explanatory-memorandum-Office-the-Chief-Parliamentary-Counsel.pdf> , P.7
5. <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/expntes.html>

(76)، به عبارت دقیق‌تر، در کشورهایی از جمله استرالیا و انگلستان فردی به نام راهنما و به عنوان نماینده نهادی (مانند وزارت‌خانه)، یک گزارش سیاستی حاوی آسیب‌شناسی و راهکار برای یک مسأله عمومی را به دفترهای مشورت پارلمانی^۱ که وظیفه نگارش پیش‌نویس قانون را دارند ارائه می‌کند. تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون^۲ بر اساس سازگاری مشخص با راهنما در تعامل هستند و در ضمن تهیه پیش‌نویس لایحه، نسبت به نظارت و اصلاح یادداشت توضیحی تهیه شده توسط راهنما نیز اقدام می‌کنند.^۳

استفاده از اسناد توضیحی به منظور کمک به احراز هدف قانون‌گذار در زمان اجرا، محدود به نظام کامن‌لا نیست، بلکه در برخی از نظام‌های حقوق نوشته نیز استفاده از متون تفصیلی تحت عنوان «گام‌های اولیه»^۴ که همان صورت جلسات یا مشروح مذاکرات است که در آن به مقاصد مقنن و مبانی راهکار تقنینی اشاره می‌شود بسیار متداول شده است (Stefanou & Xanthaki, 2016: 327). در مقایسه میان مشروح مذاکرات در نظام‌های حقوق نوشته و یادداشت‌های توضیحی در کامن‌لا گفته شده است که یادداشت‌های توضیحی بسیار خلاصه‌تر هستند و برخلاف مشروح مذاکرات کمتر به عنوان منبع معتبر تفسیر قانون استفاده شده‌اند (Stefanou & Xanthaki, 2016: 327). هرچند تفاوت‌های نظام‌های حقوقی نوشته و کامن‌لا بنیادی است، اما اندیشمندان عرصه قانون‌گذاری بر آنند که قانون‌نویسی دیگر موضوعی ملی نیست، بلکه به رغم ضرورت توجه به ویژگی‌های نظام‌های داخلی، قواعد قانون‌نویسی برای افزایش کیفیت قانون به سرعت در حال جهان‌شمول شدن هستند (زانتاکی، ۱۴۰۰: ۲۴۸). یادداشت‌های توضیحی و مشروح مذاکرات در نظام‌های حقوقی مختلف مورد استفاده قرار گرفته است، اما از نظر میزان اعتبار در زمان تفسیر قضایی میان آن‌ها تفاوت‌هایی وجود دارد. چنان‌که بیان شد در استرالیا اعتبار یادداشت‌های توضیحی برای تفسیر مورد تصریح قانون‌گذار قرار گرفته است. البته در سایر کشورها از جمله

1. Office of Parliamentary Counsel (OPC)

2. Drafter

3. Guide to preparing an explanatory memorandum: available at: <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-12/Guide-to-preparing-an-explanatory-memorandum-Office-the-Chief-Parliamentary-Counsel.pdf>, PP.4-5.

4. Travaux Préparatoires

انگلستان هرچند یادداشت‌های توضیحی به عنوان منبعی برای درک بهتر نظر مقنن معرفی شده‌اند، ارزش بالاتری نسبت به سایر منابع و روش‌های تفسیر ندارند.^۱ در انگلستان انتشار یادداشت‌های توضیحی رایج است و هرچند به صورت رسمی به عنوان منبع تفسیر معرفی نشده‌اند، استفاده عملی از یادداشت‌های توضیحی در تفسیر قوانین به حدی رایج و مهم است که بی‌توجهی به آن‌ها در زمان اصلاح قانون مورد انتقاد متخصصان قانون‌نویسی قرار گرفته است و عدم استفاده از چنین ابزار مفیدی را تأسف بار دانسته‌اند (زانتاکی، ۱۴۰۰: ۲۸۸).

مقنن با تدوین هر حکم قانونی به دنبال اجرای یک سیاست است و هدف او از اجرای سیاست است که باید مبنای تفسیر قانون در وضعیت‌های پیش‌بینی نشده قرار گیرد. ابهام قضاات در زمان اجرای سیاست است که عامل ناگزیر شدن ایشان از تفسیر بوده و به تشتت آراء منتهی می‌شود. در یادداشت‌های توضیحی «هدف» قانون‌گذار مشخص می‌شود و نه «قصد» او. یادداشت‌های توضیحی برای تفسیر قصدگرایانه، روشی ایده‌آل است و در متن‌گرایی نیز خالی از فایده نیست. قضاات در تفسیر قانون به طور کلی از دو روش «قصدگرایانه» و «متن‌گرایانه» استفاده می‌کنند. قضاات قصدگرا برای تفسیر مفاد قانون به دنبال احراز نظر مقنن هستند و بدین منظور به تاریخچه تقنینی مراجعه می‌کنند، در حالی که قضاات متن‌گرا که در اقلیت هستند، بدون مراجعه به تاریخچه قانون به دنبال کشف معانی از طریق بررسی کلمات و ساختار متن قانون هستند (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۰۴). متخصصان عرصه قانون‌نویسی، نکاتی را در خصوص نگارش متن قانون برای قضاات قصدگرا و متن‌گرا به تفکیک بیان نموده‌اند. قانون‌نویسی برای قضاات قصدگرا به سادگی از طریق فراهم آوردن اطلاعات کافی برای ایشان به منظور فهم نظر قانون‌گذار محقق می‌شود، اما برای قضاات متن‌گرا توصیه می‌شود که معانی و عبارات مبهم در بخش تعریف قوانین تشریح شود و با توجه به علاقه این دسته از قضاات به اصول استنباط، باید با حذف عبارات غیر ضروری این امکان از ایشان سلب شود (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۰۷-۲۰۸). علاوه بر این، مهم‌ترین دلایل ارائه شده توسط متن‌گرایان این است اساساً

۱. برای نمونه، بنگرید به: مقدمه قانون حقوق مصرف‌کننده ۲۰۱۵ انگلستان، قابل دسترس در: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/15/notes/division/1?view=plain>

چیزی به نام قصد مقنن وجود ندارد و حتی در صورت وجود، این قصد قابل احراز نیست؛ چرا که افراد بسیار متعددی در فرایند تدوین قانون مشارکت داشته‌اند که هر یک دارای قصدی خاص بوده و در همین راستا است که برخی ترجیح داده‌اند به جای استفاده از عبارت «قصد مقنن»^۱ از «هدف مقنن»^۲ استفاده کنند.^۳ بدین ترتیب اگر یادداشتهای توضیحی به طور رسمی به عنوان هدف مقنن منتشر شوند، باید بیان داشت که قصد مقنن وجود دارد و قابل احراز نیز هست. البته این بدان معنا نیست که با ورود یادداشتهای توضیحی متن‌گرایی و متن‌گرایان به کلی کنار می‌روند؛ چرا که نقدهایی جدید ممکن است بر این شیوه از احراز نظر مقنن وارد شود، اما از طریق ایجاد معیاری رسمی برای قصدگرایان و اقناع بخشی از متن‌گرایان، بدون تردید دایره روش‌ها و منابع رجوع قضات برای تفسیر کاهش یافته و برخی از بسترهای تشتت آفرین حذف می‌شود.

بر این اساس قضات متن‌گرا نیز در صورت وجود راهنمای رسمی مقنن مانند مقدمه یا بخش تعاریف قانون از آن استقبال می‌کنند؛^۴ چرا که یادداشتهای توضیحی در صورتی که دارای اعتبار رسمی به عنوان معیار تفسیر قانون و احراز نظر مقنن باشند، خود، بخشی از متن هستند که توسط واضع متن قانون تدوین شده و رسمیت پیدا کرده است. قلمداد شدن یادداشتهای توضیحی به عنوان بخشی از متن قانون یا به عنوان یک مرجع تفسیری ثانویه رسمی، هم جواب‌گوی موضوعیت داشتن متن برای متن‌گرایان است و هم طریقت داشتن آن برای قصدگرایان (افشار، ۱۳۹۷: ۵۳). بدین ترتیب یادداشتهای توضیحی نیز که در وهله اول از طریق بهبود کیفیت تعامل و افزایش شفافیت میان بازیگران در مرحله تدوین قانون به بهبود کیفیت فرایند سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری کمک می‌کند، در مرحله پس از تصویب قانون نیز با

1. Intention

2. Intention

3. See: <https://www.supremecourt.uk/docs/statutory-interpretation-a-collaboration-between-democratic-legislatures.pdf>: pp.4-7

۴. البته استدلال فوق‌الذکر به معنای پیروی مطلق قضات متن‌گرا از یادداشتهای توضیحی نیست، اما این‌طور می‌توان استنباط نمود که یادداشتهای توضیحی می‌تواند بخشی از مهم‌ترین دغدغه‌های متن‌گرایان را مرتفع نموده و ایشان به استفاده از یادداشتهای توضیحی ترغیب نماید. البته با گذشت زمان و آزمون و خطای این اسناد در نظام‌های حقوقی، مقنن شاید بتواند جایگاه تفسیری یادداشتهای توضیحی را ارتقاء داده و تا حدی الزامی نماید.

ارائه متنی رسمی از قصد و هدف مقنن از تدوین یک ماده قانونی مشخص، نظر مقنن را به قضات مقاصدی و هدف قانون^۱ را به قضات متن‌گرا ارائه می‌کند. همچنین این نکته اساسی باید مورد توجه باشد که متن‌گرایی نیز در حالت افراطی خود است که به طور محض قصد مقنن را مورد بی‌توجهی قرار می‌دهد، اما متن‌گرایان علی‌القاعده به دنبال احراز نظر مقنن با تکیه بر متن قانون هستند، آن هم بدون تاثیرپذیری از منابع و عوامل خارجی و تنها با تکیه بر متن قانون (الماسی و واعظی، ۱۴۰۱: ۷۴). بر این اساس و نظر به این‌که در سیاست‌گذاری حقوقی مسأله‌محور به دنبال حل تمام و کمال یک مسأله نیستیم بلکه هدف کاهش میزان آسیب است، جز در مورد قضاتی که توسل آن‌ها به متن‌گرایی افراط‌گرایانه است، هرگونه کمک به فهم هدف مقنن می‌تواند به کاهش اختلاف نظرهای قضایی در مقام تمیز حق منتهی شود.

بدون تردید به کارگیری یادداشت‌های توضیحی بدون آسیب نیست و سوال‌های مهمی نیز در خصوص چگونگی استفاده از آن در نظام‌های حقوقی مطرح شده است. به عنوان نمونه، با توجه به متعدد و متنوع بودن روش‌ها و منابعی که برای تفسیر مورد مراجعه قضات قرار می‌گیرد، این سوال پیش می‌آید که برای یادداشت‌های توضیحی چه جایگاه و اعتباری باید قائل بود.^۲ در پاسخ باید بیان داشت که حتی در صورتی که یادداشت‌های توضیحی تنها به عنوان منبعی غیررسمی منتشر شوند نیز به وحدت رویه بیشتر دست کم در میان قضات مقاصدی منجر خواهد شد، اما در شرایط مطلوب باید به عنوان هدف مقنن و مرجع رسمی رفع ابهام منتشر شوند. باید توجه داشت که بر خلاف مشروح مذاکرات در نظام‌های حقوقی نوشته از جمله ایران که متونی رسمی اما بسیار تفصیلی هستند و خود می‌توانند منشاء اختلاف نظر شوند، یادداشت‌های توضیحی به صورت متون بسیار کوتاه در کنار هر ماده قانونی قرار می‌گیرند و از این طریق مقصود از وضع هر قاعده را به طور مشخص و رسمی اعلام می‌کنند.

یادداشت‌های توضیحی در صورتی می‌توانند منجر به کاهش دامنه تفسیرپذیری قوانین شوند که خود به عاملی تشتت‌آفرین تبدیل نشوند. در صورتی که درجه اعتبار

۱. به گفته قاضی هولمز به عنوان یک قضای متن‌گرا: «ما به آنچه منظور قانون‌گذار بوده نیاز نداریم، ما تنها می‌پرسیم که قانون چه می‌گوید» (رینرسون، ۱۳۹۹: ۲۰۴).

2. See: <https://www.supremecourt.uk/docs/statutory-interpretation-a-collaboration-between-democratic-legislatures.pdf>. P.7

و جایگاه اسناد توضیحی اعم از مشروح مذاکرات یا یادداشت‌های توضیحی در یک نظام حقوقی مشخص نباشد، خود می‌تواند موجب تفاسیر متشتت قضات و حتی گسترش دامنه تفسیرپذیری قوانین شوند. یادداشت‌های توضیحی با هدف کاهش شکاف میان حداقلی بودن بیان قانون و ضرورت فهم تفسیر اصلی (هدف مقنن) و اجرای درست قانون تدوین می‌شود (زانتاکی، ۱۴۰۰: ۲۸۵). همان‌طور که بیان شد، قانون‌گذاران در مواردی به طور عمدی از واژگان مبهم استفاده می‌کنند، اما در بسیاری از عرصه‌ها که امر اجرا پیچیده و غیرقابل پیش‌بینی است مقنن می‌تواند از طریق اسناد توضیحی، دست‌کم هدف از اجرای قانون را برای مخاطب مشخص نماید (زانتاکی، ۱۴۰۰: ۲۸۵). همچنین با رعایت برخی اصول از جمله این‌که یادداشت توضیحی نباید تکرار، بازنویسی یا خلاصه ماده قانونی باشد؛ چنان‌که در دستورالعمل تهیه یادداشت‌های توضیحی در استرالیا این‌گونه مقرر شده است، می‌توان از تشتت‌زا شدن یادداشت‌های توضیحی تا حد زیادی پیشگیری نمود. تفسیرپذیری متون قانون در هر حال غیر قابل اجتناب است، اما به منظور پیشگیری از افزایش تشتت آراء از طریق افزودن متنی به متن قانون، ضروری است که برای یادداشت‌های توضیحی جایگاهی به عنوان منبع رسمی به منظور احراز «هدف» مقنن قائل شد تا دست‌کم قضات مقاصدی به منبعی واحد برای احراز هدف قانون‌گذار دسترسی پیدا کرده و تشتت آراء ایشان در پرونده‌های با شرایط مشابه کاهش یابد.

بررسی تفصیلی سازکار تهیه یادداشت‌های توضیحی و تعامل تهیه‌کننده پیش‌نویس و راهنما از حوصله این مقاله خارج است، اما مبتنی بر توضیحات اجمالی ارائه شده در خصوص یادداشت توضیحی و چستی و کاربرد آن، در ادامه به لزوم تهیه یادداشت توضیحی در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم.

۲-۳. کاربست یادداشت توضیحی در نظام حقوقی ایران

تهیه یادداشت توضیحی برای کلیه قوانین امری مفید خواهد بود؛ زیرا مجریان قانون که الزاماً مقام قضایی نیستند (به عنوان نمونه کارمندان قوه مجریه) می‌توانند از یادداشت توضیحی به منظور اجرای بهتر قوانین استفاده نمایند.^۱ با این حال، با توجه

۱. به عنوان نمونه «قانون ویروس کرونا» بریتانیا یا (Coronavirus Act) در سال ۲۰۲۰ با بیش از یکصد ماده قانونی به تصویب رسید. به همراه این قانون یادداشت‌های توضیحی در بیش از نود صفحه منتشر شد. برای مشاهده یادداشت‌های توضیحی این قانون، بنگرید به:

به مسأله مورد نظر این مقاله که تشتت آراء در محاکم است باید بر لوایح قضایی متمرکز بود. از مفهوم «لویح قضایی» تعریف مشخصی در دست نیست و هرچند در یکی از نظریات تفسیری شورای نگهبان^۱ به آن اشاره شده، هنوز مفهومی بسیار مورد مناقشه است که تعاریف موسع و مضیقی از آن وجود دارد (کاشانی، ۱۳۹۵: ۱۳-۱۴). مفهوم مورد نظر از لایحه قضایی در این مقاله، آن دسته لوایحی هستند که پس از تبدیل شدن به قانون در بردارنده هر نوع ضمانت اجرای کیفری یا مدنی هستند که این موضوع وجه شبه تعریف‌های گوناگون ارائه شده از لایحه قضایی نیز هست (کاشانی، ۱۳۹۵: ۲۰)، و مهم‌تر آن‌که اصولاً تفسیر آن‌ها عمدتاً توسط قاضی انجام می‌شود و نه مجریان در سایر قوا و که از جمله آن‌ها می‌توان به قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی به عنوان قوانین ماهوی و همچنین قوانین آیین دادرسی به عنوان قوانین شکلی اشاره کرد. هر دو پیشنهاد این مقاله تنها در خصوص لوایح قضایی ارائه شده‌اند؛ چرا که یادداشت توضیحی در خصوص کلیه قوانین و مقررات خارج از موضوع این مقاله است و در آزمایشگاه حقوقی نیز چنانچه بیان خواهد شد، هدف، اجرای آزمایشی قانون و تحلیل استنباط مجریان و مفسران قانون در دادگاه، یعنی قضات است.

بر این اساس و با توجه به عدم تفکیک میان تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون از تهیه‌کننده برنامه‌سیاستی و در واقع عدم تمرکز تهیه پیش‌نویس قانون در نهادی واحد در ایران (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۷: ۲۶۰)، در ساختار و رویه قانون‌نویسی موجود، در خصوص لوایح، معاونت حقوقی قوه قضاییه باید پس از تهیه پیش‌نویس لایحه، با همکاری فرد یا تیم تهیه‌کننده، گزارش کارشناسی نسبت به نگارش یادداشت توضیحی برای مواد قانونی اقدام نماید.^۲ پس از تهیه لایحه قضایی و یادداشت‌های

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/notes>

۱. از نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان: «۱- فرق لوایح قضایی و غیر قضایی مربوط به محتوای آن است و محتوای لوایح قضایی را فصل یازدهم قانون اساسی به ویژه اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ و ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آن‌ها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی معین می‌کند».

۲. به طور سنتی در انگلستان نگارش پیش‌نویس به صورت متمرکز در واحدهای مشورت پارلمانی انجام می‌شود و هرگونه سند سیاستی فارغ از تهیه‌کننده آن باید برای این واحدها جهت نگارش پیش‌نویس قانون ارسال شود (Ilbert, 1901: 84). البته در کشورهای مختلف از مدل‌های گوناگونی استفاده می‌شود و تمرکز در نگارش پیش‌نویس در واحدهای مشورت پارلمانی در کشورهای تحت سنت بریتانیایی از جمله کانادا، استرالیا، نیوزلند و هند وجود دارد (Page, 2009: 792).

توضیحی آن، هر دو به دولت یا مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شوند. در صورت ارسال لایحه قضایی و یادداشت توضیحی به دولت و سپس به مجلس شورای اسلامی، هرگونه تغییر در هر یک از آن‌ها نیازمند جلب موافقت قوه قضاییه است و از این حیث مشکلی متوجه فرایند پیشنهادی نیست،^۱ اما هرگونه تغییر در متن قانون باید با تغییر در یادداشت توضیحی متناظر همراه باشد.^۲ در صورتی یادداشت‌های توضیحی قابل استناد در دادگاه به عنوان منبعی جهت احراز نظر مقنن هستند که به طور رسمی توسط مجلس به متن قانون الصاق شوند. در خصوص طرح‌های قانونی نیز یادداشت‌های توضیحی باید توسط مجلس شورای اسلامی تهیه شود و می‌توان از ظرفیت معاونت قوانین مجلس برای تهیه و نظارت بر رعایت اصول نگارش یادداشت توضیحی استفاده نمود.

البته تعیین سازکار و نحوه تدوین یادداشت‌های توضیحی از یک طرف و تعامل قوای سه‌گانه در تهیه و تغییر در یادداشت‌های توضیحی از سوی دیگر نیازمند قانون و مقرره مناسب است. با این حال هرچند اظهار شده اگر قانون مطابق با اصول قانون‌نویسی نوشته شده باشد و در خصوص هر موضوع، با دقت تمام آنچه را لازم است صریحاً ذکر شده باشد، محلی برای تفسیر ایجاد نمی‌شود (پارسا، ۱۳۹۰: ۲۰)، اما حتی با رعایت تمام و کمال اصول قانون‌گذاری و در اختیار داشتن متبخرترین نیروی انسانی و تهیه یادداشت‌های توضیحی نیز نباید پنداشت که ابهام و اجمال یا سکوت به طور کامل مرتفع می‌شود، بلکه در سیاست‌گذاری عمومی، همواره باید شکاف میان تدوین سیاست^۳ و پیاده‌سازی^۴ را در نظر داشت. به عبارتی، همواره میان

۱. با توجه به نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۹/۷/۳، در لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضاییه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، امکان ایجاد هرگونه تغییر بدون جلب موافقت رئیس قوه قضاییه وجود ندارد. با این حال، در سال ۱۳۹۲ با الحاق یک تبصره به ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه مقرر شد دولت موظف است ظرف سه ماه از زمان ارسال لایحه قضایی نسبت به ارسال آن به مجلس شورای اسلامی اقدام کند، در غیر این صورت رئیس قوه قضاییه می‌تواند مستقیماً لایحه قضایی را به مجلس ارسال کند.

2. Guide to preparing an explanatory memorandum: available at: <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-12/Guide-to-preparing-an-explanatory-memorandum-Office-the-Chief-Parliamentary-Counsel.pdf>, P.4.

3. Policy design

4. Implementation

آنچه که به تصویب می‌رسد و آنچه که اجرا می‌شود تفاوت وجود دارد. یادداشت‌های توضیحی نیز تنها با تعیین هدف مقنن و قائل شدن جایگاهی رسمی برای آن‌ها به عنوان منبع تفسیر، موجب کاهش تشتت آراء بین بخش قابل ملاحظه‌ای از قضات مقاصدی و بخش کوچک‌تری از قضات متن‌گرا خواهد شد. به دلیل همین شکاف میان سیاست و اجرا، نه تنها اسناد توضیحی و بلکه مشروح مذاکرات و سایر روش‌ها (از جمله آزمایشگاه قضایی) نیز هیچ‌گاه نمی‌توانند موجب وحدت رویه کامل شوند؛ که البته این وحدت رویه مطلوب نیست، بلکه تنها موجب کاهش بسترهای زمینه‌ساز تشتت آراء می‌شوند. در همین راستا، علوم غیرحقوقی گام‌هایی در جهت حل مشکل پیاده‌سازی موفق سیاست و کاهش شکاف میان سیاست و اجرا برداشته‌اند که دست‌آوردهای آن به طور مستقل یا به عنوان مکمل یادداشت‌های توضیحی در نظام حقوقی قابل استفاده است. در ادامه به تبیین مفهوم آزمایشگاه قضایی و نقش آن در کاهش تفسیرپذیری قانون در عرصه اجرا می‌پردازیم.

۴. آزمایشگاه در سیاست‌گذاری

آزمایشگاه در لغت به معنای «محل امتحان» آمده است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۲۴). هرچند زمانی که صحبت از آزمایش و آزمایشگاه به میان می‌آید، علوم تجربی به ذهن متبادر می‌شوند، اما باید بیان داشت که در علوم اجتماعی نیز آزمایشگاه‌هایی ایجاد شده است که در آن‌ها «یک محیط»، به عنوان موضوع، مورد مشاهده و آزمایش قرار می‌گیرد (Noviani et al., 2015: 95). به عبارتی، آنچه در عالم نظریه صحیح به نظر می‌رسد برای کاربردی‌سازی و استفاده عملی نیاز به امتحان در عرصه عمل دارد. با توجه به ابتنای علوم طبیعی بر تجربه، به نتایج حاصل از این علوم همواره اطمینان بیشتری وجود داشته است، برخلاف علوم انسانی که با حضور انسان مختار و پیش‌بینی‌ناپذیر، نتایج به‌دست آمده در مقایسه با علوم طبیعی متزلزل شده است؛ چرا که بررسی رفتار انسان در آزمایشگاه به منظور تحلیل میزان تکرارپذیری آن ممکن نبود (نظرپور، ۱۳۸۴: ۱). به منظور حل این چالش‌ها، آزمایشگاه‌هایی با عنوان آزمایشگاه اقتصادی و آزمایشگاه سیاستی به وجود آمده تا خلأ موجود در رشته‌های علوم انسانی نیز تا حد امکان کاهش یابد. به منظور تبیین خاستگاه ایده «آزمایشگاه قضایی»، در ادامه به صورت اجمالی به تشریح مفهوم آزمایشگاه اقتصادی و آزمایشگاه

سیاستی می‌پردازیم.

۱-۴. آزمایشگاه اقتصادی^۱

اقتصاد پیشگام وارد نمودن آزمایشگاه به عرصه علوم انسانی بود. در اقتصاد آزمایشگاهی، ایجاد شرایطی کنترل شده دنبال می‌شود تا با در نظر داشتن این واقعیت که در محیط حقیقی کنترل‌پذیری کمتری وجود دارد، در راستای فهم این که در اجرا با چه مسائلی مواجه خواهیم شد تلاش شود (Roth, 1993: 5). در خصوص نحوه کارکرد آزمایشگاه اقتصادی گفته شده به طور کلی اقتصاد آزمایشگاهی نظم و انضباطی است که در آن امکان بررسی داده‌ها در یک محیط کنترل شده فراهم می‌شوند (Murray Webster, 2007: 511). به تعبیر دیگر، «افراد را در جایگاه تصمیم‌گیری قرار داده و سعی دارد این تصمیمات را در شرایط کنترل شده و با ثابت بودن شرایط محیطی برای همه افراد، ثبت و از طریق آن‌ها مفاهیمی مانند آزمایش بازار مانند خرید و فروش کالاها و تصمیمات بازار، انتخاب‌های استراتژیک مانند انصاف، برابری طلبی، مشارکت، فرصت‌طلبی، نفع شخصی، نوع‌دوستی و هم‌چنین انتخاب‌های پارامتریک را اندازه‌گیری و فرضیه‌هایی را در مورد آن‌ها آزمون کند» (پورفرج و دیگران، ۱۳۹۵: ۳۴). آزمایشگاه اقتصادی به مطالعه اقتصاد و تصمیم‌گیری‌های راهبردی پرداخته و با استفاده از روش‌های گوناگون به دنبال فهم بیشتر تعاملات انسانی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی است.^۲ یکی از مهم‌ترین ویژگی‌ها و کارکردهای آزمایشگاه اقتصادی، آزمون یک نظریه، کشف دلایل شکست و از همه مهم‌تر ارزیابی یک پیشنهاد سیاستی است (V. Smith, 1994: 113). کارکرد ارزیابی یک پیشنهاد سیاستی همان ویژگی است که در مدل پیشنهادی آزمایشگاه قضایی نقشی حیاتی ایفا می‌کند و می‌توان آن را هدف آزمایشگاه قضایی دانست که عبارت است از به حداقل رساندن شکاف میان قانون (سیاست) و اجرا از طریق کاهش تفسیرپذیری متن قانون.

1. Economics Laboratory

2. Economics Laboratory. (n.d.). Retrieved September 1, 2021, from <https://econlab.ucsd.edu/>

۴-۲. آزمایشگاه سیاستی^۱

دومین مدل آزمایشگاه که در حوزه سیاست‌گذاری به کار گرفته شده، آزمایشگاه سیاستی است. از آزمایشگاه سیاستی تعاریف و مدل‌های مختلفی وجود دارد که وجه شباهت همه آن‌ها عبارت است از وجود گروهی از افراد یا یک محیط برای فعالیت‌های نوآورانه‌ای که در سیاست‌گذاری قابل استفاده باشد (Hinrichs-Krapels et al., 2020: 2). در آزمایشگاه سیاستی مهم‌ترین هدف کاهش شکاف میان پژوهش و اجرا است.^۲ به تعبیر دیگر، آنچه که پژوهشگران یا تحلیل‌گران سیاستی به عنوان یک مسأله شناسایی و برای آن راهکارهای عملی تدوین می‌کنند، ممکن است با واقعیت عرصه عمل متفاوت باشد و بدون توجه به اقتضائات اجرایی و توانایی مجریان تدوین شده باشد. به همین علت در آزمایشگاه‌های سیاستی تلاش بر آن است تا با استفاده از روش‌های متعدد نوآورانه و میان‌رشته‌ای و با همکاری با ذی‌نفعان^۳ از جمله مجریان، نسبت به سیاست‌گذاری‌های واقعی‌تر و عملی‌تر اقدام شود (Whicher & Crick, 2019: 290). در آزمایشگاه سیاستی تأکید زیادی بر ذی‌نفعان وجود دارد که شاید مهم‌ترین مصداق آن، مجریان آن سیاست باشند. به کارگیری روش‌های شواهد پایه^۴ در تهیه پیشنهادهای سیاستی و همچنین آزمایش و اعتبارسنجی این سیاست‌ها با استفاده از روش‌های گوناگون به منظور کاهش شکاف میان تدوین سیاست و اجرا نقطه تمرکز آزمایشگاه‌های سیاستی است (Vincent, 2016: 1). تمایل و آگاهی نسبت به اهمیت آزمایشگاه‌های سیاستی به ویژه با توجه به مسائل پیچیده نوظهور، روز به روز در حال افزایش است؛ به ویژه در حوزه استفاده از روش‌های نوآورانه در نهادهای عمومی و دولتی (Lewis, 2021: 243). برای نمونه در انگلستان، طیف وسیعی از آزمایشگاه‌های سیاستی دولتی با عناوین گوناگون مورد استفاده قرار می‌گیرد (Whicher, 2021: 253). آزمایشگاه‌های سیاستی دارای مدل‌های گوناگونی هستند و در علوم بسیار متنوعی مورد استفاده قرار

1. Policy Laboratory

2. <https://nrisp.ac.ir/fa/aboutpl>

3. Stakeholders

۴. برای مطالعه بیشتر از در خصوص نقش آزمایشگاه‌های سیاستی در سیاست‌گذاری شواهد پایه، بنگرید به: (Hinrichs-Krapels et al., 2020).

می‌گیرند که به علت عدم کاربرد در مقاله حاضر از ورود به جزئیات آن صرف نظر می‌شود.^۱ با این توضیحات در خصوص آزمایشگاه‌های اقتصادی و سیاسی، به ارائه مدل آزمایشگاه قضایی در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم.

۳-۴. آزمایشگاه قضایی

در مورد مدل آزمایشگاه قضایی باید بیان داشت، این عنوان با توجه به مخاطب و مجری اصلی لوایح قضایی انتخاب شده است.^۲ لوایح قضایی پس از تصویب و تبدیل به قانون، منبعی هستند که دادرسان در مقام تمیز حق و صدور رای مورد استناد قرار می‌دهند. به منظور به حداقل رساندن ابهام، اجمال و سکوت در قوانین، در مدل پیشنهادی باید پیش از تصویب لایحه و به صورت نوعی جمع‌سپاری حقوقی تخصصی و شبیه‌سازی محیط واقعی، پیش‌نویس لایحه به همراه تعدادی از پرونده‌های فرضی برای قضاتی که به صورت تصادفی و بدون در نظر گرفتن تجربه و تحصیلات و سایر ویژگی‌های فردی انتخاب می‌شوند ارسال شود و از ایشان درخواست شود که با فرض ملاک عمل بودن این پیش‌نویس، چه تصمیماتی را اتخاذ خواهند نمود. استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی^۳ در این آزمایشگاه اهمیت اساسی دارد؛ چرا که در این روش هر یک از نمونه‌ها احتمال انتخاب یکسان دارند (Taherdoost, 2016: 20) و با توجه به این‌که پس از تصویب قانون امکان پیش‌بینی این‌که کدام قاضی در کدام دادگاه و چگونه متن قانون را تفسیر کند وجود ندارد و قضات مختلفی با ویژگی‌های گوناگون، مفسر قانون خواهند بود. در نتیجه به منظور شبیه‌سازی فضای واقعی، ضروری است به مانند وضعیت حقیقی تصویب قانون، از نمونه تصادفی استفاده شود. با توجه به این‌که در فرایند سیاست‌گذاری و تدوین لوایح از نظر قضات استفاده می‌شود، در آزمایشگاه قضایی به دنبال تغییر در آسیب‌شناسی و راهکارها

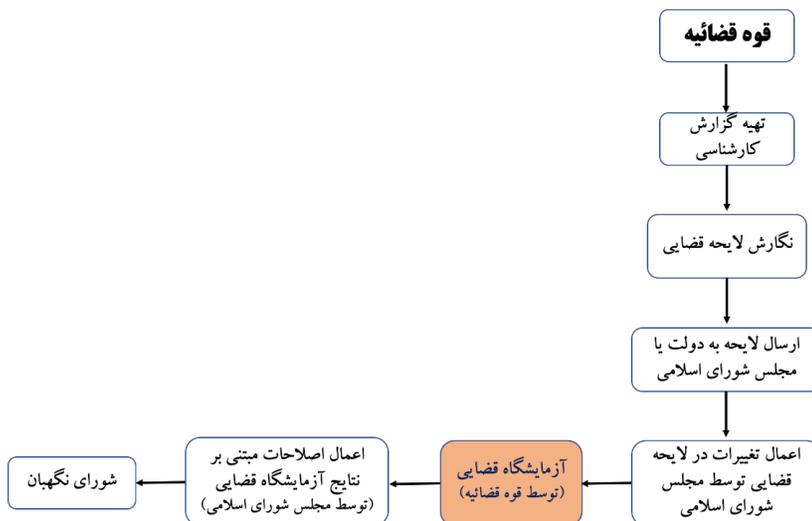
۱. مطابق نتایج یک پژوهش که آن پنجاه و دو آزمایشگاه سیاستی در استرالیا و نیوزلند مورد بررسی قرار گرفت، بیش از نیمی از آزمایشگاه‌های سیاستی در حوزه مدیریت دولتی و حکمرانی، سلامت، آموزش و ... فعالیت می‌کنند و نکته قابل ملاحظه این‌که در حدود یک چهارم از این آزمایشگاه‌ها بر پلیس، جرم و مسائل قضایی متمرکز هستند (Lewis, 2021: 245).

۲. لازم به ذکر است که مدل پیشنهادی قابل اعمال در دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و شیوه‌های نامه‌های ابلاغی توسط رئیس قوه قضاییه نیز هست، اما در این مقاله با توجه به تمرکز بر موضوع تشتت آراء صرفاً لوایح قضایی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

نیستیم، بلکه این موارد باید با جمع‌سپاری و استفاده از نظر قضات در زمان تدوین قانون مورد توجه قرار گیرند؛ لذا در آزمایشگاه قضایی صرفاً نحوه اجرا و ابهامات احتمالی که قضات در مقام صدور رای با آن مواجه هستند، بررسی می‌شود و آخرین ابهامات موجود نیز بر اساس نتایج دریافت شده از پاسخ قضات به پرونده‌های فرضی در پیش‌نویس قانون اعمال می‌شود.

آزمایشگاه قضایی شبیه‌سازی امر قضا پیش از لازم‌الاجرا شدن قانون است. همان‌طور که در آزمایشگاه‌های اقتصادی و سیاستی پیش از اجرای سیاست به صورت رسمی، سیاست در فضای شبیه‌سازی شده پیاده‌سازی می‌شود، در آزمایشگاه قضایی نیز قضات به اجرای مفاد قانون و صدور رای در خصوص پرونده‌های فرضی می‌پردازند. با بررسی آراء صادر شده در فضای شبیه‌ساز شده، بخش زیادی از ابهاماتی که به تفاسیر حقوقی مشتت منتهی می‌شود شناسایی شده و به اصلاح پیش‌نویس قانون منجر می‌شود. از طریق شناسایی و استفاده از قضات با رویکردهای تفسیری مقاصدی و متن‌گرا در آزمایشگاه قضایی می‌توان ابهامات مختلف ایجاد شده برای هر یک از این گروه‌ها را تشخیص داد و ضمن حفظ هدف سیاست‌گذار، نسبت به رفع ابهام‌ها اقدام کرد. آزمایشگاه قضایی و یادداشت‌های توضیحی می‌توانند به طور مستقل نیز مورد استفاده قرار گیرند، اما در صورتی که از هر دو این روش‌ها برای کاهش تشت آراء استفاده شود، در شبیه‌سازی می‌توان فهم قضات از یادداشت‌های توضیحی را نیز مورد آزمایش قضایی قرار داد.

با وجود عدم امکان تغییر در لوایح قضایی توسط دولت و به اعتقاد برخی محدود بودن اختیار دولت به تعیین طریق جبران کاهش درآمد یا تامین بودجه اجرای مفاد لایحه (زمانی و باقری خوزانی، ۱۳۹۷: ۳۸)، نظر به این‌که ممکن است این لوایح در مجلس شورای اسلامی تغییر یابند، ضروری است آزمایشگاه قضایی پس از انجام آخرین تغییرات در مجلس و پیش از تصویب انجام شود. البته با توجه به این‌که بستر آزمایشگاه قضایی در قوه قضاییه است، آزمایش قضایی باید بر عهده قوه قضاییه و یا همکاری مجلس شورای اسلامی انجام شود. پس از آماده شدن نسخه نهایی طرح یا لایحه در مجلس شورای اسلامی، این وظیفه قوه قضاییه است که به عنوان آخرین مرحله، نتایج آزمایش قضایی را به مجلس شورای اسلامی اعلام نماید (شکل-۱).



شکل ۱- جایگاه آزمایشگاه قضایی در فرایند تدوین و تصویب لوایح قضایی

هرچند افراد مختلفی از جمله وکلا و ضابطان دادگستری نیز دارای تأثیر قابل توجهی در رای صادر توسط قاضی شده هستند، اما نظر به نقش و جایگاه قاضی به عنوان تنها مفسر قانون و صادرکننده رای، در آزمایشگاه قضایی صرفاً قضات مخاطب قرار می‌گیرند و استفاده از نظرات وکلا، ضابطان و البته اساتید حقوق و متخصصین سایر علوم مرتبط می‌تواند به صورت جمع‌سپاری در مرحله تدوین طرح یا لایحه استفاده شود.

در نهایت لازم به توضیح است که به منظور کاهش تشتت آراء، و ایجاد وحدت رویه، روش‌های نوین دیگری به جز مدل ارائه شده در این مقاله نیز پیشنهاد شده که از جمله آن‌ها استفاده از روش‌های مبتنی بر «منطق فازی»^۱ است (Klofas et al, 2010: 19). بدون تردید پیاده‌سازی مدل یادداشت توضیحی و آزمایشگاه قضایی نیازمند پیش‌بینی سازگار اجرایی دقیق است که ورود به جزئیات

1. Fuzzy logic

آن از حوصله این نوشتار خارج است. در واقع، محل قرارگیری آزمایشگاه حقوقی در فرایند سیاست‌گذاری، چهارچوب و اصول تدوین یادداشت‌های توضیحی و البته نهاد متولی اجرای هر یک از این دو پیشنهاد، محل تأمل بیشتر است، اما در خصوص مدل کلی ارائه‌شده می‌توان این‌طور بیان داشت که استفاده از ترکیب یادداشت‌های توضیحی و آزمایشگاه حقوقی، با ارائه یک منبع به جای مشروح مذاکرات یا در کنار آن و البته اجرای آزمایشی لایحه قضایی در یک محیط شبه واقعی، نقش انکارناپذیری در کاهش تشتت آراء نخواهد داشت.

برآمد

۱- سیاست‌گذاری حقوقی به عنوان زیرمجموعه دانش سیاست‌گذاری عمومی به دنبال حل مسائل عمومی در یک نظام حقوقی است. ویژگی‌های سیاست‌گذاری عمومی به ویژه مسأله‌محور و میان‌رشته‌ای بودن در سیاست‌گذاری حقوقی نیز وجود دارد. حذف تشتت آراء به عنوان یکی از مسائل نظام حقوقی ایران که کمتر به عنوان یک مسأله مورد توجه قرار گرفته، نیازمند رفع ابهام از قوانین موجود است، اما سازکاری لازم است تا از تصویب قوانین مبهم و مجمل در آینده پیشگیری شود و نمی‌توان تنها بر رفع ابهام از قوانین فعلی متمرکز بود.

۲- در نبود مشروح مذاکرات و حتی در صورت انتشار آن، به منظور کشف هدف مقنن از اجرای یک سیاست یا قاعده، ضروری است تا منبعی جایگزین در نظر گرفته شود. یادداشت‌های توضیحی که در بسیاری از کشورها به منظور تفهیم هدف قانون‌گذار به مجریان قانون و همچنین به عنوان منبعی برای تفسیر قوانین تدوین و همراه قوانین منتشر می‌شوند، می‌توانند با توجه به ملاحظات نظام حقوقی ایران به این نظام وارد شده و جایگزینی مناسب برای مشروح مذاکرات یا مکمل آن‌ها باشند. بومی‌سازی و تطبیق مدل داخلی یادداشت‌های توضیحی با ویژگی‌های نظام حقوقی ایران، به منظور پیشگیری از هرگونه آثار جانبی که منجر به پیچیده‌تر شدن تفسیر قانون و افزایش ابهام در کشف نظر مقنن شود ضروری است.

۳- آزمایشگاه حقوقی می‌تواند با توجه به کارنامه موفق آزمایشگاه‌های اقتصادی و سیاستی در کاهش شکاف میان نظر و عمل، سازکار پیشگیرانه مناسبی برای تدوین قوانین روشن باشد. ایجاد محیط شبه‌واقعی و آزمودن قانون در این محیط و اصلاح لوایح و طرح‌ها بر اساس بازخوردهای دریافت شده از استنباط مقامات قضایی از متن قانون، می‌تواند تشتت آراء در مورد قوانین آتی را کاهش دهد و از تجربیات مشابه با قانون کاهش مجازات حبس تعزیری و سایر قوانین موجود پیشگیری کند. فزبنندی اجرای سازکارهای ابداعی همچون آزمایشگاه حقوقی به منظور انجام آزمون و خطا پیش از استفاده عمومی از آن در خصوص کلیه لوایح قضایی امری حیاتی است؛ چرا که جست‌وجوی نگارندگان نیز حاکی از عدم وجود تجربه مشابه در دیگر کشورها است و امید است که در صورت موفقیت این ایده در عمل، نظام حقوقی ایران

نخستین به کارگیرنده این روش باشد.

۴- در این مقاله به کلیات مدل پیشنهادی اکتفا شد؛ چرا که با توجه به نو بودن مفاهیم سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌گذاری حقوقی از یک طرف و البته یادداشت‌های توضیحی و آزمایشگاه‌های حوزه علوم انسانی در میان حقوق‌دانان از سوی دیگر و همچنین ضرورت بیان توضیحات کافی در خصوص هر یک از این مفاهیم، امکان ورود به جزئیات در این نوشتار ممکن نیست و بدون تردید کاربست هر یک از آن‌ها در نظام حقوقی ایران، نیازمند پژوهش‌های بیشتر و عمیق در خصوص هر یک از مفاهیم ارائه شده است.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * اشتریان، کیومرث (۱۳۹۶)، سیاست‌گذاری عمومی در ایران، چاپ دوم، تهران: میزان.
- * الهام، غلامحسین و کریمی، مهدی (۱۳۹۴)، «تأثیر عوامل قانونی و فراقانونی خاص بر تفاوت آراء در تعیین مجازات قضایی در جرایم مشابه»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره ۲، شماره ۴ و ۵.
- * افشار، سجاد (۱۳۹۷)، «رهیافت مؤلف‌گرا در تفسیر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دانش حقوق عمومی، دوره ۷، شماره ۲۰.
- * الماسی، مسعود و واعظی، احمد (۱۴۰۱)، «مبانی و پیامدهای نص‌گرایی قانونی در نظام‌های قضایی معاصر»، دانش حقوق عمومی، دوره ۱۱، شماره ۳۵.
- * انصاری، باقر (۱۳۹۹)، اصول و فنون قانون‌گذاری (تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین)، چاپ نخست، تهران: دادگستر.
- * بابایی‌مهر، علی (۱۳۸۸)، «تفسیر، اصول و مبانی آن در حقوق عمومی»، مجله حقوق خصوصی، دوره ۶، شماره ۱۴.
- * پارسا، محمد (۱۳۹۰)، بررسی و تحلیل عوامل و زمینه‌های اختلاف قضات در فهم و تفسیر قوانین کیفری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران.
- * پورفرج، علیرضا و گیلک حکیم‌آبادی، محمدتقی و انصاری سامانی، حبیب (۱۳۹۴)، «روش‌شناسی اقتصادی آزمایشگاهی برای مطالعه انسان اقتصادی اسلام؛ دینداری و رفتار اقتصادی»، مطالعات اقتصاد اسلامی، دوره ۷، شماره ۲.
- * تقی‌زاده، جواد و بانسی، حسن (۱۳۹۴)، «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، دوره ۴، شماره ۱۲.
- * جنیدی، لعی (۱۳۹۹)، «درآمدی بر دانش‌نامه سیاست‌گذاری حقوقی (دیباجه)»، دانش‌نامه سیاست‌گذاری حقوقی، به کوشش: لعی جنیدی و امیرحسین نیازپور، چاپ نخست، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین مقررات ریاست جمهوری.
- * جوانمرد، بهروز (۱۳۹۹)، «اطاله دادرسی»، دانش‌نامه سیاست‌گذاری حقوقی، به

- کوشش: لعیا جنیدی و امیرحسین نیازپور، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین مقررات ریاست جمهوری.
- * حبیب‌نژاد؛ سید احمد و عامری، زهرا (۱۳۹۹)، «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس نگاری تقنینی»، مجلس و راهبرد، دوره ۲۷، شماره ۱۰۲.
- * خدابخشی، عبدالله (۱۳۹۹)، حقوق دعاوی ۸، تحلیل و نقد رویه قضایی (حقوقی، اجتماعی، فلسفی)، چاپ نخست، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- * دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، لغت‌نامه دهخدا، چاپ دوم، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
- * رفیعی، محمدرضا (۱۴۰۰)، «چالش‌های نهاد آراء وحدت رویه»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۴.
- * رینرسون، آرتور جی (۱۳۹۹)، قانون‌نویسی گام به گام، چاپ نخست، تهران: سمت / مجلس شورای اسلامی.
- * زاتاکا، هلن، (۱۴۰۰)، قانون‌نویسی (هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری)، چاپ نخست، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی.
- * زمانی، امین‌اله و باقری خوزانی، محمدحسن (۱۳۹۷)، «صلاحیت رئیس قوه قضاییه در ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس شورای اسلامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۲، شماره ۱۰۳.
- * ساکیانی، زهرا و واعظی، سید عباس حسن (۱۴۰۱)، «اثرسنجی سوگیری‌های شناختی بر کیفیت عدالت در تصمیم‌گیری قضات دادگاه‌های کیفری»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۶، شماره ۱۱۹.
- * سلاجقه، انیسه (۱۳۹۲)، اصول تفسیر قانون، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، کرمان، دانشگاه شهید باهنر.
- * سیفی، سیدجمال و رضادوست، وحید (۱۳۹۹)، «مفهوم سیاست حقوقی در رویه قضایی بین‌المللی»، مجله تحقیقات حقوقی، دوره ۲۳، شماره ۹۱.
- * عبدالله‌زاده شهربابکی، آزاده (۱۴۰۰)، درآمدی بر کیفیت قانون، چاپ نخست، تهران: شرکت سهامی انتشار.

* کاتوزیان، امیرناصر (۱۳۹۲)، مقدمه علم حقوق، چاپ هشتماد و هشتم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

* کاشانی، جواد (۱۳۹۵)، «مفهوم لایحه قضایی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۸، شماره ۵۳.

* کاظمی، سید مهدی (۱۳۹۶)، «تهافت رویه قضایی محاکم کیفری استان تهران در خصوص اعتبار رأی وحدت رویه شماره ۶۳۳»، فصل‌نامه رای، دوره ۶، شماره ۱۸ پایانی.

* گلدوزیان، ایرج (۱۳۷۷)، بایسته‌های حقوق جزای عمومی، چاپ نخست، تهران: میزان.

* مولر، پیر (۱۳۷۸)، سیاست‌گذاری عمومی، برگردان: حمیدرضا ملک‌محمدی، چاپ نخست، تهران: دادگستر.

* نظریور، محمدنقی (۱۳۸۴)، «آزمون‌های تجربی در اقتصاد و کاربرد آن در اقتصاد اسلامی»، اقتصاد اسلامی، دوره ۵، شماره ۱۷.

* نیازپور، امیرحسین (۱۳۹۹)، «کنشگران دولتی سیاست‌گذاری حقوقی»، در: سیاست‌گذاری حقوقی، به کوشش: لعیا جنیدی و امیرحسین نیازپور، چاپ نخست، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین مقررات ریاست جمهوری.

ب. انگلیسی

* Alex Hickman. 2014. "Explanatory Memorandums for Proposed Legislation in Australia: Are They Fulfilling Their Purpose? | Australasian Parliamentary Review." *Australasian Parliamentary Review* 29(2):116–39.

* Clayton, Cornell W. 2015. *The Politics of Justice: Attorney General and the Making of Government Legal Policy*. Routledge.

* Commonwealth of Australia, Senate, Standing Committee for the Scrutiny of Bills. n.d. *The Quality of Explanatory Memoranda Accompanying Bills*, Third Report of 2004.

* Hinrichs-Krapels, Saba, Jocelyn Bailey, Harriet Boulding, Bobby

Duffy, Rachel Hesketh, Emma Kinloch, Alexandra Pollitt, Sarah Rawlings, Armida van Rij, Benedict Wilkinson, Ross Pow, and Jonathan Grant. 2020. **“Using Policy Labs as a Process to Bring Evidence Closer to Public Policymaking: A Guide to One Approach.”** *Palgrave Communications* 6(1):1–9.

* Ilbert, Courtenay. 1901. **Legislative Methods and Forms.** Oxford: Carendon Press.

* Klofas, John, Natalie Kroovand Hipple, and Edmund McGarrell. 2010. **The New Criminal Justice: American Communities and the Changing World of Crime Control.** Routledge.

* Lewis, Jenny M. 2021. **“The Limits of Policy Labs: Characteristics, Opportunities and Constraints.”** *Policy Design and Practice* 4(2):242–51.

* Moran 1946-, Michael, Martin Rein 1928-, and Robert E. Goodin, eds. 2006. **The Oxford Handbook of Public Policy /** Edited by Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin. New York: Oxford University Press.

* Murray Webster, Jr. and Jane Sell. 2007. **Laboratory Experiments in the Social Sciences.** first. california: Elsevier Inc.

* Neill, Patrick O. 2005. **“Was There an EM ?”— Explanatory Memoranda in the Commonwealth Parliament 1901-82.”** *Australian Law Librarian*, 13(1):61–79.

* Noviani, Leny, Budi Eko Soetjipto, and Muhammad Sabandi. 2015. **“Economic Education Laboratory: Initiating a Meaningful Economic Learning through Laboratory.”** *Journal of Education and Practice* 6(33):93–98.

* Page, Edward C. 2009. **“Their Word Is Law: Parliamentary Coun-**

sel and Creative Policy Analysis.” Public Law 4:790–811.

* Roth, Alvin E. 1993. **“The Early History of Experimental Economics.”** Journal of the History of Economic Thought 15(2):184–209.

* Sainsbury, Maree. 2011. **“Context or Chaos: Statutory Interpretation and the Australian Copyright Act.”** Statute Law Review 32(1):54–75.

* Smith, Vernon L. 1994. **“Economics in the Laboratory.”** Journal of Economic Perspectives, 8 (1): 113-131. Stefanou, Constantin, and Helen Xanthaki, eds. 2016, Drafting legislation: a modern approach. Routledge.

* Taherdoost, Hamed. 2016. **“Sampling Methods in Research Methodology; How to Choose a Sampling Technique for Research.”** How to Choose a Sampling Technique for Research, International Journal of Academic Research in Management (April 10, 2016).

* United Kingdom, House of Commons, Procedure Committee. 2013. **Explanatory Statements on Amendments**, Fourth Special Report.

* van Veenstra, A.F. and Kotterink, B., 2017. **Data-driven policy making: The policy lab approach.** In Electronic Participation: 9th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2017, St. Petersburg, Russia, September 4-7, 2017, Proceedings 9 (pp. 100-111). Springer International Publishing. Vincent, S. n.d. How to Implement Experimental, Creative and Citizen-Centred Approaches in the Public Sector? Lab connections conference, EU policy lab, European joint research centre, Brussels.

* Whicher, Anna. 2021. **“Evolution of Policy Labs and Use of Design for Policy in UK Government.”** Policy Design and Practice 4(2):252–70.

* Whicher, Anna, and Tom Crick. 2019. **“Co-Design, Evaluation and the Northern Ireland Innovation Lab.”** Public Money and Management 39(4):290–99.

پ. منابع آنلاین

* <https://edarehoquy.eadl.ir>

* <https://www.isna.ir/news/99041712833>, (last visited on 10/09/2022).

* <https://divanealee.eadl.ir>

* Chief Parliamentary Counsel, **Section 35(b)(iii) of the Interpretation of Legislation Act 1984**: available at: <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/interpretation-legislation-act-1984/128> (last visited on 20/08/2022).

* Office of the Chief Parliamentary Counsel, **Guide to preparing an explanatory memorandum**: available at: <https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-12/Guide-to-preparing-an-explanatory-memorandum-Office-the-Chief-Parliamentary-Counsel.pdf>, (last visited on 25/09/2022).

* General Assembly of the United Nations, **Rules for procedures**, <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/expnte.shtml>, (last visited on 08/11/2022).

* **Coronavirus Act 2020 Explanatory Notes**, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/notes>, (last visited on 10/11/2022).

* **Consumer Rights Act 2015 Explanatory Notes**, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/15/notes/division/1?view=plain>, (last visited on 08/10/2022).

* **Economics Laboratory**. (n.d.). Retrieved September 1, 2021, from <https://econlab.ucsd.edu>, (last visited on 01/09/2021).

* <https://nrisp.ac.ir/fa/aboutpl>, (last visited on 09/10/2020).

* Unknown, Statutory Interpretation: **A Collaboration between Democratic Legislatures and the Courts?** <https://www.supremecourt.uk/docs/statutory-interpretation-a-collaboration-between-democratic-legislatures.pdf>, (last visited on 05/05/2023).