

مقاله پژوهشی:

چالش‌ها و آسیب‌های اساسی قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

علی اکبر کاشانی مهر^۱، ابراهیم عزیزی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۲۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۰۲

چکیده

بررسی ابعاد صلاحیت قوه مقننه در امر قانون‌گذاری، بخش مهمی از حقوق اساسی هر کشوری را تشکیل می‌دهد و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موجب اصول پنجاه هشتم، هفتاد و یکم تا هفتاد و چهارم، چارچوب اصلی این صلاحیت‌ها را معین و به مجلس شورای اسلامی به عنوان مرکز اصلی قانون‌گذاری واگذار کرده است. سوالاتی که در این زمینه وجود دارد اینست که چالش‌های اساسی و مهم قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی کدامند؟ چه راهکارهایی برای برون رفت از این چالش‌ها برای طراحی نظام قانون‌گذاری مطلوب می‌توان پیشنهاد داد؟ ارتقاء، پویایی و چالاکی نظام قانون‌گذاری، مستلزم شناخت دقیق و مستدل آسیب‌ها و چالش‌های آن و ارائه پیشنهادهایی برای برون رفت از شرایط فعلی است. بنابراین، این مقاله که به شیوه توصیفی تحلیلی و به روش کتابخانه‌ای و همچنین مصاحبه از طریق پرسشنامه نگارش یافته است؛ پس از آسیب‌شناسی وضع موجود قانون‌گذاری و ارائه عیوب کلیدی آن با اتکاء به قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و قوانین مربوط، پیشنهادهایی را برای ترسیم وضع مطلوب نظام قانون‌گذاری ارائه نموده است. آسیب‌های اساسی نظام قانون‌گذاری که در این پژوهش مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته است، عبارتند از: تورم تقنینی، ناکامی در تدوین و تفسیح قوانین، نواقص مرزهای تقنین و اجراء، نحوه نظارت قانون‌گذار بر اجراء صحیح قوانین و نگرش قانون‌گذار به اولویت‌ها و نیازهای واقعی جامعه.

کلیدواژه‌ها: آسیب‌ها، تورم تقنینی، قوانین، قانون‌گذاری.

۱. دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی آینده پژوهی، دانشکده مدیریت راهبردی، دانشگاه عالی دفاع ملی،

تهران، ایران. نویسنده مسئول؛ رایانامه: G.hoghooghi@chmail.com.ir

۲. هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس، تهران. ایران.

مقدمه

قانون یکی از مهم‌ترین ابزارهای اعمال حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران و هدایت‌کننده کلیه بخش‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور است و بایستی مبتنی بر آرمان‌ها و واقعیات و بر طرف‌کننده مشکلات و معضلات جامعه تدوین شود همچنین تأمین‌کننده نیازهای اصلی مردم باشد و در نتیجه رشد و تعالی و پیشرفت کشور را به دنبال داشته باشد. اکنون قوانین متعددی در کشور وجود دارد که بخشی از آن مربوط به قبل از قانون اساسی موجود است و ممکن است با برخی از اهداف و آرمان‌های قانون اساسی فعلی ناسازگار باشد. ضمناً بخش دیگری از قوانین پس از انقلاب اسلامی مربوط به قبل از تصویب قانون اساسی است که در غیاب شورای نگهبان به تصویب شورای انقلاب جمهوری اسلامی رسیده است. بخش دیگری از قوانین هم مربوط به بعد از تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و تا قبل از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ است که برخی از این قوانین ممکن است با اهداف و آرمان‌های انقلاب و بعضاً حتی با قانون اساسی فعلی منطبق نباشد. آنچه جای سوال دارد این است که بینیم مهم‌ترین و اساسی‌ترین چالش‌های نظام قانون‌گذاری فعلی کشور کدامند؟

در اغلب کشورهای جهان جایگاه قوه مقننه در میان سایر قوای کشوری از این نظر حائز اهمیت است که نقشه راه دستگاه‌های کشور را تبیین و تعیین می‌کند و در ترسیم چشم‌انداز کشور به سمت صلاح و به‌عنوان نرم‌افزار حاکمیت‌ها نقش تعیین‌کننده و حساسی دارد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که این نقش را به مجلس شورای اسلامی داده است؛ حق قانون‌گذاری در عموم مسایل کشور را نیز در کنار سایر وظایف و صلاحیت‌ها از قبیل حق تحقیق و تفحص در امور کشور، سؤال و استیضاح وزیران و رئیس‌جمهور، رأی اعتماد به هیات وزیران، به مجلس داده است. کارنامه مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری با فراز و فرودهایی مواجه بوده که در مجموع به دلیل ضعف‌های شدید اعم از آسیب‌های عملکردی این قوه و چالش‌های تحمیلی به آن نتوانسته است کارنامه قابل‌قبولی در تراز نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران ارائه کند.

مسئله اصلی این پژوهش و دغدغه محقق در این مقاله آن است که با بررسی سوابق قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی، عملکرد این نهاد را در مجموعه مأموریت‌های نظام جمهوری اسلامی به‌طور کامل موفق ارزیابی نکرده است؛ پس برای طراحی نظام قانون‌گذاری مطلوب اقدام به واکاوی چالش‌های اساسی و مهم قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی نموده است. بنابراین، در این نوشتار به این سوالات پاسخ داده می‌شود که چالش‌های اساسی و مهم قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی کدامند؟ چه راهکارهایی برای برون رفت از این چالش‌ها برای طراحی نظام قانون‌گذاری مطلوب می‌توان پیشنهاد داد؟ مهم‌ترین هدف این پژوهش آن است تا با آسیب‌شناسی وضع موجود قانون‌گذاری و یافتن عیوب آن با اتکاء به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، راه‌های برون رفت از مشکلات و معضلات قانون‌گذاری را مورد بررسی و تحلیل قرار دهد. در این پژوهش که به‌شیوه توصیفی - تحلیلی و روش کتابخانه‌ای انجام یافته است، چالش‌ها و آسیب‌های این نهاد مهم با نگاه انتقادی به علل کاهش کارآمدی در نظام قانون‌گذاری، در پنج بخش بررسی و تجزیه و تحلیل گردیده است. در بخش اول تورم تقنینی و علل و آثار آن بررسی شده و در بخش دوم علل ناکامی قانون‌گذار در رابطه با تدوین و تنقیح قوانین واکاوی شده و در بخش سوم نواقص مرزهای تقنین و اجرا مورد تحقیق قرار گرفته است. در بخش‌های بعد نیز نحوه نظارت قانون‌گذار بر اجرای صحیح قوانین و همچنین نگرش قانون‌گذار به اولویت‌ها و نیازهای واقعی جامعه به‌عنوان چالش‌های مهم قانون‌گذاری در ایران مورد مذاقه قرار گرفته است.

مبانی نظری و پیشینه‌شناسی تحقیق

«در حال حاضر، ما قوانین متناقض و خلاف شرع و مبهم داریم. آن چه که خلاف شرع است، اعتبار ندارد. ملاک قانون، شرع است. اگر واقعاً در قوانین نقصی داریم، از این بُعد

نقص را برطرف کنیم. باید ابهام قوانین مبهم و تناقض قوانین متناقض برطرف بشود. باید ضد اسلام‌ها، اسلامی بشود^۱.

«مجلس شورای اسلامی یک رکن اساسی کشور و نظام اسلامی است. همه آنچه در نظام اسلامی برجسته و شاخص است باید در مجلس تبلور و انعکاس یابد؛ ایمان، شجاعت، پیشگامی، ایستادگی بر مبانی نظام، ایستادگی در برابر دشمنان، روزآمدی و نوآوری، وحدت و انسجام ملی، کار و تلاش فداکارانه، به میدان آوردن همه ظرفیت فردی و جمعی، نشانه‌هایی است که می‌توان یک مجلس موفق را با آن شناسایی کرد».

«مواظب باشید که چه کسی را به مجلس شورای اسلامی می‌فرستید... کسانی را بفرستید که فدایی اسلام باشند. بدانند که فقط اسلام درد این کشور و ملت را درمان خواهد کرد و بس. کسانی را بفرستید که تجربه داشته باشند و گول نخورند. با نام لیبرالی و تحت عنوان آزادی نخواهند پایه تفکر اسلامی را در این کشور بلرزاند و سست کنند. باید این نوع افراد به مجلس شورای اسلامی بروند. اینها می‌توانند در مقابل دشمنان سینه سپر کنند و از شما دفاع نمایند».

«باید ابهام قوانین مبهم و تناقض قوانین متناقض برطرف بشود... یعنی اگر ما می‌خواهیم برگردیم به قوانین و اصلاح آنها را انجام بدهیم، از این بعد نگاه بکنیم، نه این‌که حالا ما قانون کم داریم، بیایم قانون بگذاریم. نه، الحمدله قانون فراوان است».

«قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشند^۲».

نزدیک به چهار دهه از پیروزی بزرگترین انقلاب دوران معاصر سپری شده است. انقلابی که در بحبوحه استیلای الگوهای ناشی از اندیشه‌های غربی و شرقی و حاکمیت مدل حکومتی لیبرال دموکراسی در یک طرف جهان و مدل سوسیالیسم در سوی دیگر آن،

۱ مؤسسه پژوهشی فرهنگی انقلاب اسلامی (۱۳۸۷) حدیث ولایت (لوح فشرده مجموعه رهنمودهای رهبر معظم انقلاب اسلامی)، نسخه دوم، تهران: دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای

۲. بند «۳» سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی - ابلاغ در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۰

مسیر و گفت‌وگوهای جدیدی را پیش روی آزادی خواهان و دوستان واقعی عدالت، برای اداره جامعه و حکومت قرار داده است.

اکنون لازم است با هدف عملی ساختن گفت‌وگوهای انقلاب اسلامی در یکی از مهم‌ترین عرصه‌های اداره حکومت دینی یعنی قانون‌گذاری، اجزاء الزامات و چالش‌های مربوط به آن مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و برای آینده آن چاره‌جویی شود.

بی‌شک یکی از حساس‌ترین ارکان نظام جمهوری اسلامی، که در سرنوشت آحاد ملت مؤثر و موجب تمایز حکومت‌ها از حیث کارآمدی، اعتمادسازی و رضایت‌مندی می‌شود، دستگاه قانون‌گذاری کشور است. این دستگاه بر اساس مأموریت محوله از سوی قانون اساسی مسئول تصویب قوانینی است که برای وضع موجود جامعه راهگشا باشد، مشکلات مبتلا به آن را حل کند و ضمناً مبتنی بر اصول اعتقادی و اخلاقی مورد پذیرش جامعه باشد. به‌علاوه نه تنها وصول به پیشرفت کشور را تسهیل کند، بلکه پاسخگویی نیازهای آینده و پدیده‌های نو ظهور نیز باشد. از سوی دیگر قوانین، نقش بسزایی در رشد علمی کشور دارند و بنابراین باید نیازهای علمی موجود و آینده را اجابت کنند.

در هر کشوری، قوانین نقشه راه و به منزله ریل‌گذاری در مأموریت همه قوا و ارکان نظام تلقی می‌شوند و در جمهوری اسلامی ایران از حیث عدم مغایرت و حتی انطباق بایستی بر اساس اسناد بالا دستی به ویژه قانون اساسی و سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری مد ظله العالی تنظیم شود تا آرمان‌های بلند ملت نیز رعایت شود.

قانون یکی از مهم‌ترین ابزارهای اعمال حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی ایران است، قانون هدایت‌کننده کلیه بخش‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور است و بایستی مبتنی بر آرمان‌ها و واقعیات و بر طرف‌کننده مشکلات و معضلات جامعه تدوین شود و نیز تأمین‌کننده نیازهای اصلی آن باشد و در نتیجه رشد و تعالی و پیشرفت کشور را به دنبال داشته باشد.

مهم‌ترین آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران، در قانون اساسی تبلور یافته که میثاق دینی و ملی ملت ایران است. بر این اساس قوانین موضوعه باید وصول به اهداف قانون اساسی را تضمین و عملی سازد.

برای دستیابی به قوانین موضوعه با ویژگی‌های مذکور، طراحی یک نظام کارآمد و مطلوب ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. برای طراحی چنین نظامی ابتدا باید وضع موجود همراه با آسیب‌های آن شناسایی شود و به دنبال آن نظام مطلوب طراحی گردد. در نظام مطلوب نیز لازم است موانع موجود برداشته شده و مقتضیات ضروری و کافی پیش‌بینی شود.

یکی از تأسیس‌ها و ابداعات بسیار مهم در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، «تعیین سیاست‌های کلی نظام» موضوع بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که باید قوانین موضوعه منطبق با آن سیاست‌ها بوده و مغایر آنها نیز نباشد. بدیهی است اعمال سیاست‌های مذکور در مورد قوانینی که بعد از بازنگری قانون اساسی تصویب می‌شوند، امکان تحقق دارد و بنابراین ارزیابی قوانین بر اساس سیاست‌های کلی مربوط به این مقطع زمانی تاکنون است. شایان ذکر است که حتی برخی از قوانین بعد از بازنگری قانون اساسی، با سیاست‌های کلی انطباق داده نشده و در بعضی موارد صرفاً اعلام عدم مغایرت شده است.

علاوه بر آنچه در خصوص ضرورت انطباق قوانین موضوعه با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مطرح شد، قوانین موجود نه تنها نتوانسته تأمین‌کننده نیازهای کافی و ضروری جامعه و رشد و تعالی و پیشرفت مطلوب کشور باشد، بلکه با توجه به پراکندگی و بی‌انطباقی آنها، بعضاً در راه وصول به اهداف نیز کماکان موانع مهمی پیش روی خود دارد.

یکی از ابتکارات ممدوح سال‌های گذشته، تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، در سال ۱۳۸۹ است که متأسفانه با توجه به عدم پیش‌بینی مجری و ناظر کارآمد و فقدان شاخص‌های روشن و از همه مهم‌تر بدون طراحی مناسب در نظام

قانون‌گذاری، از این ظرفیت نیز به نحو مطلوب استفاده نشده است. در یک کلام قانون و قانون‌گذاری بر اساس قانون اساسی راه کاری روشن برای وصول به اهداف آینده می‌باشد که در قالب طراحی نظام قانون‌گذاری میسر است.

بدیهی است سیاست‌های کلی قانون‌گذاری که در سال ۱۳۹۸ از سوی مقام معظم رهبری تصویب و ابلاغ شده است، می‌تواند به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد بالا دستی در طراحی نظام قانون‌گذاری، این پژوهش را از آثار خود بهره‌مند سازد.

این پژوهش به دنبال آن است تا با آسیب‌شناسی وضع موجود قانون‌گذاری و یافتن عیوب آن با اتکاء به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، راه‌های برون رفت از مشکلات و معضلات قانون‌گذاری را مورد بررسی و تحلیل قرار داده به نوعی که متضمن تأمین نیازهای کافی جامعه و رشد و پیشرفت و تعالی مطلوب کشور باشد.

پیشینه تحقیق

با توجه به جستجوی به عمل آمده در منابع مختلف از جمله کتابخانه‌های معتبر، دانشگاه‌های برتر و پایگاه‌های علمی، هیچ‌گونه کتاب، مقاله، رساله یا سند علمی که عیناً موضوع این پژوهش را مورد تحقیق قرار داده باشد، یافت نشد.

تعدادی از مطالعات و تحقیقات علمی، بعضی از ابعاد مرتبط با موضوع این مقاله را مورد توجه قرار داده‌اند که بدان‌ها اشاره می‌شود.

الف) کتاب «قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی - آسیب‌ها و بایسته‌ها» تألیف ابراهیم شفیعی سروستانی، از سوی پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی انتشار یافته است. یک قسمت از این کتاب اختصاص به پژوهش و قسمت دیگر آن به مصاحبه با ۱۴ تن از چهره‌های برجسته علمی و تجربی، سیاسی و حقوقی پرداخته است. نتایج این تحقیق حاکی از آن است که:

۱- آموزه‌های دین اسلام از توانمندی لازم جهت ایجاد نظام قانون‌گذاری پویا و کارآمد در عصر حاضر برخوردار است مشروط بر اینکه حوزه‌های اجتهاد و فقهت، نیازهای واقعی جامعه و حکومت را مورد توجه جدی قرار دهند.

۲- لازم است آسیب‌ها و چالش‌های نظری و همچنین اجرایی و ساختاری در وضع قوانین، مورد مطالعه و شناسایی قرار گیرد. مراکز پژوهشی نقش مهمی در این زمینه ایفاء می‌کنند.

۳- قانون‌گذاری باید مبتنی بر رویکرد و نگرش نظام‌مند به دین و توسعه‌گرایی در حوزه تحقق دین و تکامل در روش اجتهاد باشد تا جایی که همه تلاش‌ها منجر به پی‌ریزی تمدن نوین اسلامی شود.

ب) گزارش پژوهشی با عنوان «آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران» در مهرماه سال ۱۳۹۷ از سوی دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است. در این تحقیق ابعاد مختلف این آسیب‌ها از جمله آسیب‌های مرتبط با کلیت نظام قانون‌گذاری، آسیب‌های مربوط به مرحله پیش از آغاز فرایند قانون‌گذاری، آسیب‌های مربوط به فرایند تصویب قانون و آسیب‌های مربوط به مرحله پس از اتمام فرایند قانون‌گذاری مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاصل از این تحقیق عبارتند از:

۱- منشأ بخشی از آسیب‌های موجود، می‌تواند در نظام قانون‌گذاری پیش‌بینی شده در قانون اساسی باشد.

۲- اساسی‌ترین ضرورت تحقق یک مجلس کارآمد، حضور نمایندگانی متعهد، متخصص و انقلابی است که با اصلاح برخی آسیب‌های قانون انتخابات، این مهم تأمین می‌شود.

۳- اصلاح مسیر پیش‌بینی شده در قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای اجرایی شدن اصول مربوط به قوه مقننه در قانون اساسی نیز از جمله تحولات مورد نیاز در نظام قانون‌گذاری به‌شمار می‌رود.

ج) مجموعه مقالاتی تحت عنوان: «گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری» و در چارچوب اصلاح نظام قانون‌گذاری در سال ۱۳۹۰ از طرف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است. در این مجموعه، ۱۵ مقاله مربوط به تحقیقات برخی از

پژوهشگران داخلی و خارجی ترجمه و تدوین گردیده است که برای نمونه به تعدادی از مقالات و نتایج آن اشاره می‌شود:

۱- «در جستجوی فلسفه قانون‌گذاری، نویسنده، ایمر بی. فلورز - استاد پژوهشی مؤسسه تحقیقات حقوقی دانشگاه مکزیکو.»

نتیجه: لازمه اصرار بر تفوق قانون این است که قانون به نفع منافع مهم اجتماعی در مقابل منافع آنی و کم اهمیت مهار نشده با عقل مقاومت کند.

۲- «قانون‌گذاری، امری میان سیاست و حقوق، نویسنده کارلوتوری - استاد دانشکده حقوق دانشگاه هلسینکی، فنلاند»

نتیجه: وضع قانون از سوی سیاستمداران، به‌عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف سیاسی مورد بهره برداری قرار می‌گیرد بنابراین، اهمیت ابعاد عقلانیت در قانون‌گذاری، بازتاب سلطه بُعد سیاسی در اقدامات تقنینی است.

۳- «نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانون‌گذاری، نویسنده حسن وکیلان - پژوهشگر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس»

نتیجه: می‌توان با طراحی نظام نظارت پیشا قانون‌گذاری که در آن پیشنهادهای تقنینی با دقت تدوین، بررسی و تکمیل می‌شود و نیز اصلاح ساختار کمیسیون‌های داخلی مجلس و دادن استقلال و صلاحیت‌های بیشتر به آنها، اصلاحات قانون‌گذار را تکمیل و به آرمان طراحی یک نظام تقنینی کارآمد نزدیک شد.

۴- «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، نویسنده کوئن جی مویل - عضو مؤسسه حقوق اساسی دانشگاه لوون بلژیک»

نتیجه: با توجه به وابستگی متقابل قوه مجریه و اکثریت پارلمان و حمایت اکثریت آنها از لویح دولت، تمایلی به اصلاح و تغییرات فنی برای ارتقاء کیفیت قانون در مجلس وجود ندارد و بنابراین، تلاش‌ها برای ارتقاء کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، اغلب به دلایل سیاسی بی‌اثر می‌شود.

د) در کنفرانس بین‌المللی فقه و قانون که در اسفند ماه ۱۳۹۶ برگزار شد، مقاله‌ای تحت عنوان «از فقه تا قانون، واقعیت‌ها و آسیب‌ها» توسط ابوالقاسم علیدوستی در یکی از پنل‌های تخصصی ارائه گردید. **نتایج حاصل** از این پژوهش (که در پایگاه اطلاع‌رسانی فقه حکومتی و وسائل، قابل دسترسی است)، حکایت از آن دارد که:

- ۱- با حضور منابعی مانند عقل و مصلحت، فقه می‌تواند در قالب قانون درآید.
 - ۲- برای قانون‌گذاری مبتنی بر فقه نیازی به خروج از هنجارهای شناخته شده فقهی نیست.
 - ۳- کسانی که قصد دارند فرایند از فقه تا قانون را تعریف کنند باید نگاه فردی و شخصی را از فقه بردارند.
 - ۴- استنباط فقهی خرده نظام‌ها (معاملات فردی) و کلان نظام‌ها (اقتصاد ملی)، لازمه قانون‌گذاری است.
 - ۵- مراجع قانون‌گذاری و شورای نگهبان با همان نگاه که تحریر الوسیله و عروۃ الوثقی نوشته شده، قانون را تنظیم می‌کنند که منشأ آسیب‌هایی در حیطه قانون‌گذاری شده است.
- ه) نتایج** به دست آمده در مقاله علمی پژوهشی «**انعطاف پذیری قانون در مرحله تصویب و اجرا**» نویسنده حسین مهر پور عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی - منتشر شده در مجله دین و قانون - تابستان ۱۳۹۴ - شماره ۸، حاکی است که:
- ۱- یکی از مزایای قانون خوب که به حسن اجرای آن کمک می‌کند، انعطاف پذیری آن است.
 - ۲- اگر قانون با حفظ ویژگی عام الشمول بودن بتواند تاب انطباق با انصاف و عدالت را داشته باشد مقبولیت اجرایی بیشتری پیدا می‌کند.

روش‌شناسی تحقیق

تحقیقات براساس نوع داده‌های مورد بررسی، به دو گروه تحقیق کمی و کیفی تقسیم می‌شود. داده‌های کمی دارای یک یا چند شاخص قابل اندازه‌گیری هستند؛ اما داده‌های کیفی یک یا چند شاخص مرتبط با موضوع تحقیق دارند که به تبیین موضوع تحقیق کمک می‌کنند.

پژوهش کیفی ماهیتاً چند روشی است و متضمن رویکردی تفسیری و طبیعت‌گرایانه نسبت به موضوع مورد مطالعه است (گال، ۱۳۹۴: ۶۰). بنابراین، چون این تحقیق، تلاشی برای شناسایی آسیب‌ها و چالش‌های تقنینی برای طراحی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، تحقیقی کیفی تلقی می‌شود. تحقیق کیفی بر این واقعیت تأکید می‌ورزد که تحقیق متمرکز بر مطالعه‌ی موارد است، نه جامعه و نمونه‌ها (گال، ۱۳۹۴: ۶۱).

تحقیق حاضر از نوع تحقیقات کاربردی است و به علت دسته‌بندی این تحقیق در زمره تحقیقات کاربردی این است که قصد نداریم به افزایش دانش در یک زمینه خاص کمک کنیم، بلکه تلاش می‌شود با انجام تحقیقی در زمینه نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر حقوق اساسی، به بهبود شرایط موجود در سطح جمهوری اسلامی ایران پرداخته شود. روش تحقیق مجموعه‌ای از قواعد، ابزارها و راه‌های معتبر (قابل اطمینان، نظام یافته)، بررسی واقعیت‌ها، کشف مجهولات و دستیابی به راه حل مشکلات است (خاکی، ۱۳۷۸: ۲۰۱). روش تحقیق به‌کار گرفته شده در این پژوهش، روش زمینه‌ای - موردی است. همچنین تحقیق به نوعی از روش پیمایشی انجام پذیرفته است. چون برای جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز از ابزار پرسشنامه استفاده شده است.

قلمرو مکانی این تحقیق کشور جمهوری اسلامی ایران است و قلمرو موضوعی آن نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی است و قلمرو زمانی آن بر اساس داده‌های تحقیق به خصوص فصل دوم و از زمان پیروزی انقلاب اسلامی و تحول اساسی در نظام قانون‌گذاری، تاکنون تعیین می‌شود.

یافته‌ها و تجزیه تحلیل داده‌ها

در این پژوهش علاوه بر مطالعات کتابخانه‌ای و تبیین موضوع از حیث نظری، برای سنجش داده‌ها از پرسشنامه عمیق و ساختاریافته، جهت کشف و تبیین رویکرد خبرگان به حوزه‌ها و محورهای عنوان این پژوهش استفاده شده است. برای این منظور یک پرسشنامه اختصاصی با استفاده از ادبیات تحقیق، برای سنجش و اخذ نظر خبرگان و متخصصان در حوزه‌های مدیریت قضایی و خبرگان دانشگاهی در حوزه حقوق؛ قضات مجرب دستگاه قضایی؛ و علوم مرتبط طراحی و یک نمونه از آن در پیوست این رساله قرار داده شد. حجم جامعه در تحقیق حاضر برای مرحله پرسشنامه ۴۸ نفر برآورد شد که به روش تمام شمار کلیه اعضای جامعه خبرگی برای این مرحله در نظر گرفته شد. بنابراین حجم نمونه با حجم جامعه برابر است. نحوه تکمیل پرسشنامه‌ها، بدین ترتیب است که در مرحله اول اسامی ۴۵ متخصص جمع‌آوری و به دست آمد که هر کدام دارای ویژگی‌های قابل توجه برای شرکت در این پژوهش بودند؛ از جمله آشنایی و اشتغال در حوزه‌های مدیریت قضایی و خبرگان دانشگاهی در حوزه حقوق؛ قضات مجرب دستگاه قضایی؛ جامعه شناسی و علوم سیاسی، هم از حیث مباحث نظری و هم تجربی و کاربردی بودند. سپس تلاش شد تا با ایشان جلسه‌ای برای تحویل پرسشنامه و ارائه توضیحات اولیه برگزار شود که ارتباط با ۴۵ نفر یاد شده، از طریق جلسه حضوری (بیشتر)، ایمیل و تماس تلفنی برگزار و انجام شد.

۱. افراط در قانون‌گذاری، علل و آثار آن

در چند دهه اخیر به دلایل گوناگون و به ویژه گستردگی و افزایش وظایف و اختیارات دولت‌ها، نیاز و استفاده از قانون نیز افزایش یافته و سیر صعودی قابل توجهی پیدا کرده است؛ بنابراین، یکی از دلایل مهم ظهور پدیده تورم تقنینی و افزایش کمی قانون، گسترش کارکردهای قانون در جوامع مختلف است. از این رو محصولات قانون‌گذار در جوامع مدرن که دوران پسمردن را تجربه می‌کنند، از نظر کمی به موقعیت مخاطره‌آمیزی رسیده است که از آن به «تولید انبوه قانون»^۱ تعبیر می‌شود (لاگلین، ۱۳۸۸ : ۸۴).

۱ . Overproduction of Legislation

مهم‌ترین نتیجه چنین وضعیتی، تشدید فعالیت‌های قانون‌گذار و تصویب و تولید قوانین در گستره وسیع‌تر برای ساماندهی به اوضاع جدید است تا جایی که برخی گفته‌اند که گسترش سرسام‌آور فعالیت‌های قانون‌گذاری یکی از عوارض ایجاد دولت اداری است. ظهور دولت اداری سبب شکل‌گیری مجموعه بزرگی از قوانین اداری شده است؛ زیرا ساختار صلاحیت و اختیارات سازمان حکومت را قانون معین می‌کند (لاگلین، ۱۳۸۸: ۸۴).

باید توجه داشت که وضع قوانین لازم‌الاجراء که جزو سازو کارهای فرمان محور است، یکی از راهکارهای مقررات‌گذاری محسوب می‌شود دانشمندان این حوزه، تمسک افراطی به ابزار قانون را نکوهش کرده و بهره‌گیری از روش‌های دیگر تنظیم‌گری، به‌خصوص راهکارهای داوطلبانه را نیز توصیه می‌کند (مورگان و ینی^۱، ۲۰۰۷: ۴۷).

در فرآیند قانون‌گذاری معیار تصویب صرفاً استدلال قوی‌تر نیست، بلکه رأی اکثریت نمایندگان مجلس قانون‌گذاری و مراعات ضوابط شکلی مقرر در آیین‌نامه داخلی نحوه تدوین و تصویب قوانین در پارلمان است. در دنیای کنونی، قانون، تمامی شئون فردی و اجتماعی انسان‌ها را احاطه کرده و دولت‌ها به‌دلیل ضرورت و نیاز به قانون برای اعمال صلاحیت‌های اجرایی خود تلاش می‌کنند با دخالت در فرآیندهای قانون‌گذاری، تدابیر و برنامه‌های خود را به مرحله اجرا درآورند. یکی از موضوعات مورد توجه در کیفیت قانون‌گذاری، اتخاذ تدابیری است که کارآمدی قانون را تضمین کند و بر اساس این تدابیر، رفاه و آسایش عمومی، انضباط اجتماعی و نحوه اعمال اختیارات دولتی ارتقاء یابد.

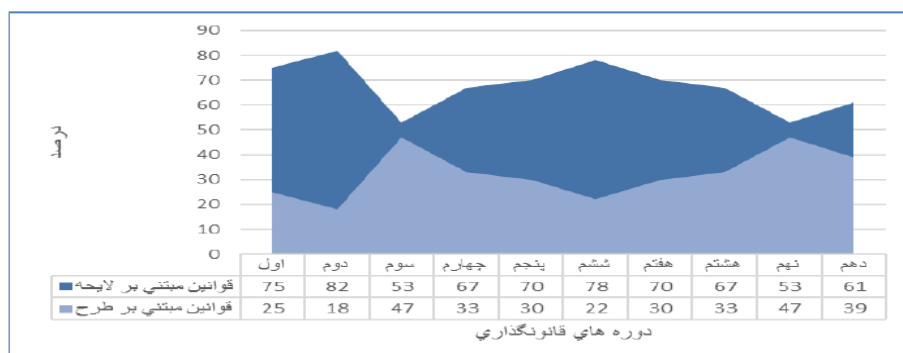
ارتقای کیفیت قانون و قانون‌گذاری خوب صرفاً منوط به انطباق آن با اسناد بالادستی یا عدم مغایرت با آنها و رعایت معیارهای شکلی در تصویب قانون نیست بلکه برخی عقیده دارند که کیفیت قانون از یک طرف در گرو توانایی آن در دستیابی به اهداف تعیین شده قانون‌گذار و از طرف دیگر، قابل فهم بودن متن قانون و دور بودن از ابهام و تفاسیر متنوع است (وکیلان، ۱۳۹۵: ۴۸).

پس از تبیین این مسأله که ریشه اصلی آسیب تورم تقنینی در کیفیت بد قانون‌گذاری است، در این قسمت مهم‌ترین علت‌هایی که موجب کاهش کیفیت قانون‌گذاری و شکل‌گیری قانون بد می‌شود، (به عنوان بخشی از آسیب‌های نظام قانون‌گذاری) مورد بحث قرار می‌گیرد.

جدول ۱: سیمای قانون‌گذاری در ۱۰ دوره مجلس شورای اسلامی

دوره تقنینی	مجموع قوانین	لوائح تبدیل‌شده به قانون	طرح‌های تبدیل‌شده به قانون	درصد لوائح	درصد طرح‌ها
اول	۳۷۰	۲۷۹	۹۱	۷۵	۲۵
دوم	۳۱۶	۲۵۸	۵۸	۸۲	۱۸
سوم	۲۵۶	۱۳۶	۱۲۰	۵۳	۴۷
چهارم	۳۴۲	۲۲۹	۱۱۳	۶۷	۳۳
پنجم	۳۵۹	۲۵۰	۱۰۹	۷۰	۳۰
ششم	۳۹۶	۳۰۸	۸۸	۷۸	۲۲
هفتم	۳۳۳	۲۳۴	۹۹	۷۰	۳۰
هشتم	۳۴۹	۲۳۳	۱۱۶	۶۷	۳۳
نهم	۱۹۷	۱۰۴	۹۳	۵۳	۴۷
دهم	۱۸۶	۱۱۳	۷۳	۶۱	۳۹
مجموع	۳۱۰۴	۲۱۴۴	۹۶۰	۶۹	۳۱

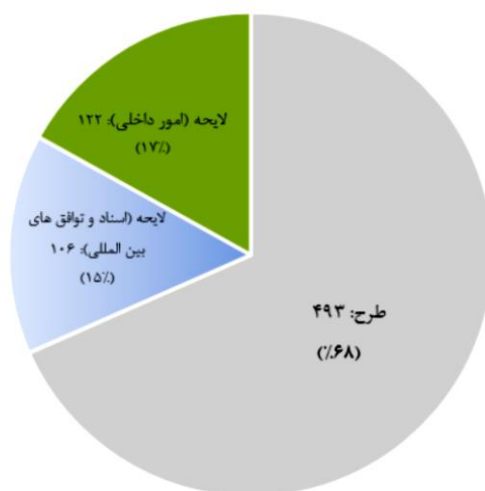
برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات



نمودار ۱: سیمای قانون‌گذاری در ۱۰ دوره مجلس شورای اسلامی

جدول ۲: تعداد لوایح و طرح‌ها در دوره‌های تقنینی هشتم، نهم و دهم

دوره تقنینی	تعداد/ درصد لوایح	تعداد/ درصد طرح‌ها	مجموع
هشتم	۳۵۲ (۵۲ درصد)	۳۲۵ (۴۸ درصد)	۶۷۷
نهم	۲۱۷ (۳۱ درصد)	۴۸۰ (۶۹ درصد)	۶۹۷
دهم	۲۲۸ (۳۲ درصد)	۴۹۳ (۶۸ درصد)	۷۲۱



نمودار ۲- نسبت تعداد طرح‌ها و لوایح در دوره دهم مجلس شورای اسلامی (برگرفته از وب سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

همان‌طور که در جدول ۲ ملاحظه می‌شود، در مجلس هشتم تعداد طرح‌ها (۴۸ درصد) به تعداد لوایح (۵۲ درصد) نزدیک شده است؛ اما در دوره نهم به طرز فزاینده‌ای این موازنه به نفع طرح‌های نمایندگان افزایش یافته است به طوری که نزدیک به دوسوم ابتکار قانون در قالب طرح محوری به مجلس ارائه شده است؛ همین روال دوره دهم مجلس شورای اسلامی نیز تکرار شده است به گونه‌ای که ۶۸ درصد پیشنهادهای تقنینی اختصاص به طرح‌های قانونی نمایندگان مجلس دارد.

۱-۱- بررسی برخی از علل تورم تقنینی

۱،۱،۱. عدم شکل‌گیری مجلس متخصصان و مبتکران

نتایج بررسی‌های پژوهشگر حاکی از این واقعیت است که با نگاهی به شرایط عمومی و اختصاصی انتخاب‌شوندگان در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^۱ و همچنین بررسی روند قانون‌گذاری در این مورد، معلوم می‌شود که قانون‌گذار برای شرایط عمومی و شخصی داوطلب نمایندگی از قبیل سلامت جسمی، تابعیت، انجام خدمت وظیفه عمومی، عدم اعتیاد، عدم محکومیت کیفری مؤثر، حداقل و حداکثر سن، عدم محرومیت به جهت تصدی در برخی مشاغل، صدور گواهی‌نامه از سوی دستگاه‌های قضایی و امنیتی و سایر شرایط اهمیت ویژه‌ای قایل شده است در حالی که در بهترین حالت و به‌موجب اصلاحات قانونی سال ۱۳۹۸، شرط داشتن مدرک تحصیلی از کاردانی به کارشناسی ارشد و یا معادل آن و داشتن حداقل پنج سال سابقه کار اجرایی به‌عنوان اصلاحات ارتقایی به تصویب مجلس رسیده است. ضعف در شرایط و ویژگی‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی قبل از انتخابات حکایت از اراده شکل‌گیری پارلمان با رویکردهای عامیانه و غیر تخصصی است.

اما بعد از انتخابات و شکل‌گیری دوره جدید مجلس شورای اسلامی، عدم تسلط لازم نمایندگان جدید و منتخب به اقتضائات و ضوابط قانون‌گذاری، آسیب مهمی در امر تقنین محسوب می‌شود. بر اساس اصول قانون اساسی و همچنین نظامات داخلی مجلس شورای

۱. ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی: انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایط زیر باشند:

- ۱- اعتقاد و التزام عملی به اسلام
- ۲- التزام عملی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران
- ۳- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران
- ۴- ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه
- ۵- داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن
- ۶- نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه

اسلامی، قانون‌گذاری دارای الزاماتی است که شامل تشریفات شکلی و محتوایی است. داشتن تخصص لازم و کافی از جمله الزامات مهم در نظامات قانون‌گذاری محسوب می‌شود. با وجود ضرورت آشنایی نمایندگان با نظامات مذکور، در اغلب دوره‌های تشکیل مجلس شورای اسلامی که نمایندگان برای اولین بار این سمت را تجربه می‌کنند، به دلیل عدم آشنایی لازم با فرآیند نظام قانون‌گذاری و ادبیات حقوقی، آنها قادر نیستند به انتظارات از ایشان در حوزه تخصصی قانون‌گذاری، پاسخ کافی ارائه دهند و این مسأله بخصوص در دوره‌هایی که اغلب نمایندگان دارای چنین شرایطی هستند، آسیب مهمی در امر قانون‌گذاری به‌شمار می‌آید. اگرچه این نظر که نمایندگان مجلس برای تنظیم قوانین دقیق لزوماً باید حقوقدان باشند، به دلیل ایجاد محدودیت در انتخابات مردم قابل دفاع جدی نیست، ولی ضرورت آموزش‌های حقوقی و آشنایی با ساختارهای سیاسی حقوقی کشور و شرح وظایف نمایندگی مجلس قبل از آغاز رسمی دوره مجلس شورای اسلامی و احراز سمت نمایندگی، امر انکارناپذیری است که عدم اهتمام به آن موجب تصویب قوانین ضعیف و نیازمند اصلاحات و تغییرات مکرر و در نتیجه تورم قوانین می‌شود (نبی‌لو، ۱۳۹۲: ۱۴۷)

همچنین فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با اقتضائات اجرایی، عدم رعایت تناسب تحصیلات و تخصص نمایندگان با نیازهای کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، اشتغال نمایندگان مجلس به امور محلی حوزه انتخابیه و عدم توجه کافی به مصالح ملی و غفلت از حوزه مهم قانون‌گذاری که عملاً منجر به کاهش شفافیت در عملکرد نمایندگان در فرآیند تقنین می‌شود، از جمله آسیب‌های مهم دیگر مربوط به عملکرد نمایندگان مجلس شورای اسلامی در نظام قانون‌گذاری تلقی می‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸: ۱۵ تا ۱۹).

۱،۱،۲. اصلاحات مکرر در قوانین

این اصلاحات به دلیل تصویب بدون مطالعه و عجولانه، موجب ورود اشکالات متعددی در فرآیند تنظیم قوانین می‌شود به طوری که در زمانی کوتاه از سپری شدن تصویب آن، به دلیل ضعف و یا عدم توجه به ابعاد مختلف موضوع مورد نظر، قانون دستخوش

تجدیدنظر، تغییر و اصلاحات مکرر شده یا به علت فقد جامعیت یا ناکارآمدی منجر به قانون‌گذاری جدید می‌گردد که این مسأله خود به تورم قوانین دامن می‌زند. در نظام قانون‌گذاری ایران این اشکال به‌ویژه در حوزه قوانین اقتصادی کاملاً قابل درک و مشاهده است برای مثال، اقدامات قانون‌گذار در مورد تسهیل صدور مجوزهای اقتصادی قابل توجه است بطوری که در مورد یک موضوع خاص قانون‌گذار پس از تصویب حکم مسأله، چندین مرتبه و بعضاً در فاصله زمانی کوتاه اقدام به تغییر و اصلاح حکم قبلی خود کرد. اگرچه تجربه نشان داده که اصلاحات مذکور نمی‌تواند اجرای بهینه قانون را نزد مجریان تأمین کند اما آثار حداقلی و قطعی این روش قانون‌گذاری، فقدان ثبات و ایجاد تزلزل در احکام قانونی و متورم شدن نظام تقنینی به دلیل اصلاحات و تغییرات زود هنگام قوانین است (مرکز مالگیری، وکیلان، ۱۳۹۵: ۴۴).

۱،۱،۳. ارزش‌های متغیر اجتماعی و گرایش‌های سیاسی

تجربیات و نتایج حاصل از یافته‌های پژوهشگر حکایت از این مسأله دارد که قانون‌گذار گاهی برای تبیین ارزش‌هایی که در بستر زمان قابل تغییر و تبدیل هستند اقدام به تصویب قوانینی می‌کند که برخی از مردم، اعتقادی به آن ندارند در این حالت قانون تبدیل به یک وسیله برای دسته‌بندی جامعه بر اساس عقاید اجتماعی، سیاسی و فرهنگی می‌شود؛ به عبارت دیگر یکی از دلایل تولید قانون استناد به ارزش‌هایی است که بعضاً قابل تغییر هستند و یا صرفاً مورد احترام بخشی از جامعه است. بدیهی است تغییر ارزش‌ها یا غلبه فکری و گروهی صاحبان ارزش‌های متضاد، شرایط را برای قانون‌گذاری جدید فراهم و حتی ضروری می‌سازد. همچنین قوانینی که مبتنی بر واقعیات تدوین می‌شوند، با تغییر واقعیت‌ها و به‌ویژه باتوجه به سرعت زیاد تحولات و فناوری‌های دنیای امروزی، ضرورت تغییر آنها غیرقابل انکار است. در این خصوص چنانچه برنامه دقیق و صحیح برای جایگزینی قوانین جدید وجود نداشته باشد، قوانین جدید به قوانین قبلی اضافه شده و موجب تورم تقنینی خواهد شد.

از سوی دیگر گرایش‌های متفاوت سیاسی اجتماعی و جهان‌بینی دولت‌ها و مجالس قانون‌گذاری که هریک ممکن است در جناح خاصی در نظام حکمرانی تعریف شوند، موجب اعمال سلایقی غیر از امور مرتبط با مصالح بلندمدت ملی می‌شوند. به این ترتیب این گونه دولت‌ها و مجالس قانون‌گذاری بر اساس وعده‌های انتخاباتی و اجرای منویات گروهی خود اقدام به تهیه پیشنهادهای قانونی کرده و تلاش می‌کنند خروجی‌های مجلس که همان مصوبات قانونی است، را از آن خود بنمایند نتیجه این عملکرد، تهیه طرح‌ها و لوایحی است که یا در مراحل اولیه یا حین بررسی آنها از دستور کار خارج می‌شود و یا تبدیل به قوانین الاجرائی می‌گردد که پس از سالها به دلیل عدم ضرورت، ضعف در تنظیم و فقدان انگیزه لازم برای اجرایی شدن آنها در فهرست قوانین کم‌خاصیت یا متروک قرار گرفته و موجب افزایش تعداد قوانین و تورم تقنینی می‌شود.

۲-۱- آثار تورم تقنینی

افراط در قانون‌گذاری و تورم تقنینی، آثار متعدد و خسارت‌باری دارد که در این قسمت به برخی از اهم آنها اشاره می‌شود.

۱،۲،۱. کاهش ارزش قوانین و مقررات»

کاهش ارزش معنوی قوانین نزد مردم و به‌خصوص اجراکنندگان قانون یکی از مهم‌ترین آثار افراط قانون‌گذار در تصویب قوانین است و موجب می‌شود قانون نقش تنظیم‌کنندگی خود را از دست بدهد به این ترتیب بخشی از قوانین به مفادی غیرقابل اجرا تبدیل می‌شوند (شمس، ۱۳۸۱: ۱۰۰).

۱،۲،۲. قانون‌گریزی و قانون‌شکنی

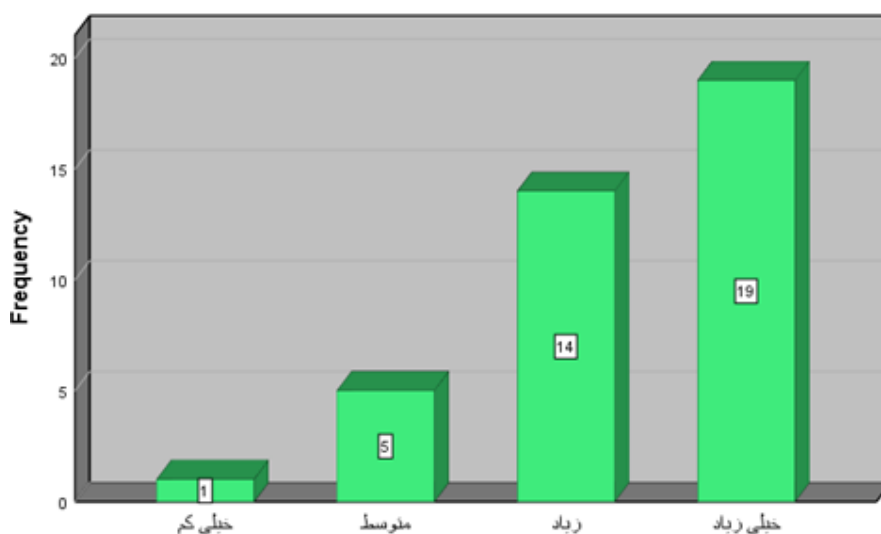
افراط در قانون‌گذاری موجب رواج و تحکیم قانون‌گریزی و غیر محترم شمردن قانون در جامعه شده و زمینه‌های گرایش به قانون‌شکنی را افزایش می‌دهد. زیرا در شرایطی که تورم قانونی به نقطه ناهنجار و غیر مطلوب می‌رسد، قوانین آشفته شکل گرفته و منجر به ایجاد وضعیتی خواهد شد که برخی از مردم و اجراکنندگان قانون، به انحاء مختلف

به منظور گریز از محدودیت‌های قانونی، به رویه‌های فسادانگیز متوسل می‌شوند (مرکز مالیری و وکیلان، همان)

۱،۲،۳. دشواری مردم برای دسترسی به قانون لازم‌الاجرا

افزایش قانون‌گذاری موردی و نابجا اصلاح مکرر قوانین قبلی، نسخ و جایگزینی آنها موجب تغییرات متعدد قوانین شده و در نهایت دسترسی مردم به قانون لازم‌الاجرا را با دشواری مواجه می‌سازد. در این میان افراد خبره و قانون‌دان می‌توانند در کشمکش حقوقی بر سر قانون حاکم و لازم‌الاجرا، عامه مردم را به دلیل جهل به قانون و موازین قانونی و حقوقی مغبون کنند. از سوی دیگر تصویب قوانین متعدد که با اصلاحات و الحاقات مکرر و زود هنگام همراه است، نه تنها کمکی به برطرف کردن نگرانی‌های قانون‌گذار نمی‌کند، بلکه تبدیل به مشکلی برای نظام حقوقی می‌گردد. از این رو، افراط در قانون‌گذاری و به دنبال آن افزایش حجم قوانین با موضوع مشابه و حتی متعارض، سبب سردرگمی مردم و مجریان و مراجع تفسیر در مقام اجرا خواهد شد (مرکز مالیری، ۱۳۹۴: ۱۶۳).

آسیب‌های مذکور، موجب شکل‌گیری و تصویب قوانین ضعیف و تأثیر منفی بر کیفیت قانون‌گذاری و در نهایت سبب تکثر قوانین و تورم تقنینی در نظام قانون‌گذاری شده است.



نمودار ۳-: نمودار فراوانی قوانین (تورم تقنینی)

۲. ناکامی در تدوین و تنقیح قوانین

از علت‌های تضعیف‌کننده کارآمدی در نظام قانون‌گذاری فقدان اراده قوی برای تدوین و تنقیح قوانین در کشور است. با نگاهی بسیار مختصر به تاریخچه شکل‌گیری تنقیح قوانین در ایران از سال ۱۲۸۵^۱ هجری شمسی و تصریح قانون اساسی مشروطه^۲، اولین گام در مسیر تنقیح قوانین و مقررات در سال ۱۳۴۲ برداشته شد^۳. پس از آن جدی‌ترین اقدام قانون‌گذار، تصویب قانون «تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» در سال ۱۳۵۰ بود که این سازمان را زیر نظر نخست وزیر قرار می‌داد و دو صلاحیت عمده به آن واگذار کرد، یکی تهیه فهرست کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا و تنظیم و تدوین آنها بر اساس روش موضوعی و دیگری تعیین موارد متناقض و مغایر و اعلام به کمیسیون مربوط به دادگستری در مجلسین.

تا زمان وقوع انقلاب اسلامی، هیچ قانون منقحی به کمیسیون مشترک گزارش نگردید و در سال ۱۳۵۹ سازمان مذکور در نخست وزیری ادغام^۴ و به اداره کل تنقیح قوانین و مقررات تبدیل و تنزل پیدا کرد. هر چند در سال‌های بعد و در قوانین برنامه‌های توسعه کشور و سیاست‌های کلی امنیت قضایی و نظام اداری بر ضرورت تنقیح قوانین و مقررات تأکید شد اما نقطه عطف این اقدامات تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در سال ۱۳۸۹ بود که به موجب آن قانون قبلی تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور صریحاً نسخ شد و هم‌اکنون تنقیح قوانین کشور به استناد این قانون صورت می‌گیرد

۱. ماده ۴۵ نظامنامه داخلی دارالشورای ملی مصوب ۱۲۸۵/۷/۲۵

۲. اصل سی و سوم قانون مشروطه که تنقیح را به معنای بررسی و تنظیم قوانین جدید دانسته است.

۳. به موجب بند الف ماده ۴ آیین‌نامه «تشکیل کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی» مصوب ۱۳۴۲/۹/۳۰، تنقیح قوانین و تعیین و اعلام قوانین منسوخه و قوانین معتبر و جمع‌آوری آنها به ترتیب علمی کودیفیکاسیون بر عهده کمیسیون‌های مشورتی اداره حقوقی وزارت دادگستری قرار گرفت.

۴. این ادغام بر اساس قانون ادغام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور در نخست وزیری مصوب سال ۱۳۵۹ انجام گرفت.

(اسلامی پناه، ۱۳: ۵). شایان ذکر است که بررسی ناکامی قانون‌گذار در تدوین و تنقیح قوانین مستلزم شناخت دقیق و ایجابی مفاهیم مربوط به این موضوع است؛ بنابراین، با این مقدمه و تاریخچه اجمالی، ابتدا واژه‌های کلیدی مرتبط با تدوین و تنقیح قوانین و معانی آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد و پس از آن علل ناکارآمدی و چالش‌های پیش روی تنقیح قوانین کشور تبیین می‌شود.

۲.۱. مفهوم شناسی تنقیح و تدوین

تنقیح در لغت عربی به معنای اصلاح و نیکو گردانیدن، چیزی را پوست کندن و پاک نمودن (واسطی و زبیدی، ۱۴۰۴ ق: ۲۳۹) و پیرایش خوب، تهذیب و خالی کردن از زیادتی و عیب‌هاست (ابن منظور، ۱۴۱۴: ۶۲۴) و در زبان فارسی به معنی خالص کردن (عمید، ۱۳۷۹، ج ۱: ۸۱۵) و مختصر کردن لفظ با حفظ وضوح و معنای آن است (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۳: ۷۹۳).^۱

در مورد تعریف تنقیح نیز گفته شده که تنقیح قوانین یعنی «جمع آوری متون قانونی مربوط به یک موضوع خاص» (سلطانی، ۱۳۸۸: ۱) همچنین برخی نوشته‌اند که تنقیح قوانین عبارت است از: شناسایی و تشخیص قوانین معتبر، حاکم و قابل اجرا از قوانین غیر معتبر با توجه به ضوابط مذکور در علم اصول فقه، قواعد فقهی و رعایت قواعد ادبی (الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۷۵) یکی از کامل‌ترین تعریف‌های حقوقی از تنقیح توسط آقای دکتر صفایی ارائه شده است مبنی بر اینکه: «تنقیح عبارت است از گردآوری و تدوین قوانین و مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث خاصی از حقوق، با نظم منطقی و فهرست‌های لازم و با تعیین مقررات مغایر و متعارض و ناسخ و منسوخ در یک مجموعه» (صفایی، ۱۳۸۶:

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص معنای لغوی تنقیح مراجعه کنید به:

- مقری بیهقی، احمد بن علی، تاج المصادر، تصحیح های عالم زاده، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات

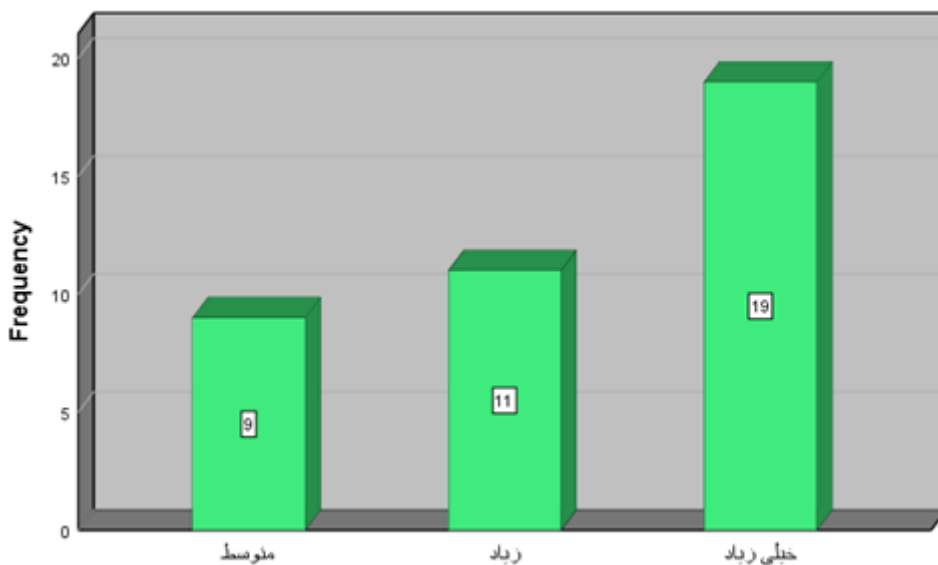
فرهنگی، ۱۳۷۶ ص ۸۱

- ظهیری سمرقندی، محمد بن علی، سندبادنامه، تصحیح سیدمحمدباقر کمال الدینی، تهران، مرکز پژوهشی

میراث مکتوب، ۱۳۸۰: ۶۳

۷۴). بدین ترتیب تمامی قوانین کشور که در مرجع رسمی و خاص قانون‌گذاری از دوره‌های اولیه تقنینی به تصویب رسیده، جمع‌آوری و از سوی سازمان یا دستگاه متولی تنقیح دسته‌بندی می‌شود و قوانینی که دارای یک موضوع مشترک هستند ابتدا تبویب شده و پس از آن روابط میان قوانین هم‌بسته و همچنین تک تک موارد و احکام خاص مندرج در قوانین از حیث ناسخ و منسوخ، عام و خاص، مطلق و مقید و... بر اساس قواعد فقهی و حقوقی مورد بررسی قرار گرفته و جهت تصمیم‌گیری به مرجع قانون‌گذاری مربوط اعلام می‌شود این مرجع در خصوص نسخ قوانین نامعتبر، اصلاح و تفسیر آنها موضوع را در فرایند قانون‌گذاری قرار داده و بقیه قوانین لازم الاجراء کماکان در مدار اجرایی کشور قرار می‌گیرد.

تدوین در لغت به معنای گردآوری و ترتیب دادن (دهخدا، ۱۳۷۷: ۷۸۰) و همچنین به معنای جمع‌آوری قانون با اسلوب معین و منظم جهت سهولت مراجعه به آن است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰، ج ۲: ۱۱۸۱) بنابراین فرق تدوین و تنقیح قوانین آن است که کار تدوین، جمع‌آوری شکلی قواعد پراکنده قانونی موجود در یک مجموعه و انسجام بخشی به آنها برای دسترسی آسان به قوانین موضوعی است اما در تنقیح، اصلاح و تغییر محتوایی نسبت به قوانین و یا احکام و موادی از آن صورت می‌گیرد و به عبارت دیگر کار تنقیح، پالایش قوانین از مقررات منسوخ و اعمال قواعد علمی برای تشخیص مطلق و مقید، تخصیص حکم، رفع تعارض و تراحم در احکام قانونی است.



نمودار ۴- نمودار فراوانی عدم شفافیت و ابهام در قوانین (شفافیت و ابهام زدایی در تدوین و تصویب قوانین)

۲,۲. چالش‌های نظام تنقیح قوانین

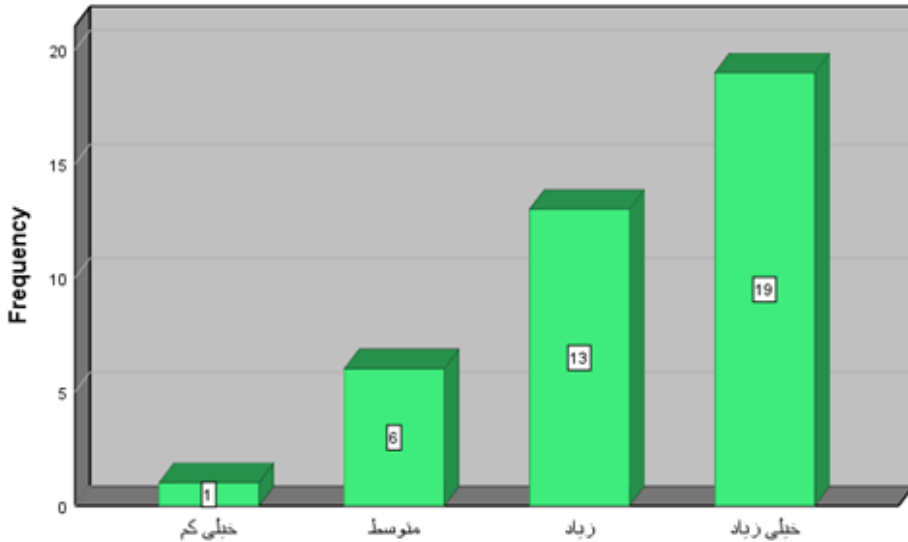
تنقیح قوانین در ایران دچار چالش‌های متنوعی است که در این قسمت صرفاً برخی از مهم‌ترین چالش‌ها و آسیب‌های نظام تنقیح قوانین و مقررات مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲,۲,۱. مراجع متعدد قاعده‌گذاری

برای موفقیت در تنقیح قوانین و مقررات کشور، ابتدا باید وزن و موقعیت مصوبات مراجع قاعده‌گذاری از حیث اینکه در طول مصوبات مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند یا در عرض آن معلوم شود؛ به عبارت دیگر تعیین سلسله مراتب مراجع مذکور از این جهت اهمیت دارد که با وجود ابهام در سلسله مراتب مراجع صالح برای وضع قوانین و مصوبات قانونی و تعهد آور، امر تنقیح قوانین به نتیجه مطلوب نخواهد رسید (زارعی، ۱۳۸۶: ۲۷).

به این ترتیب یکی از چالش‌ها و اشکالات اصلی تنقیح قوانین و مقررات در ایران، ناشی از عدم درک صحیح از جایگاه مجلس شورای اسلامی در منظومه نظام قانون‌گذاری و

مقرره‌گذاری در کشور است به عبارت دیگر واضح نبودن صلاحیت‌های دستگاه‌های قاعده‌گذاری در سلسله مراتب نهادهای قانونی مانع اساسی در شناخت روابط میان قوانین و مصوبات این نهادهای قاعده‌گذار است.



نمودار ۵- نمودار فراوانی تعدد مراجع قانون‌گذاری (قاعده‌گذاری)

۲،۲،۲. پراکندگی احکام یک موضوع در قوانین مختلف

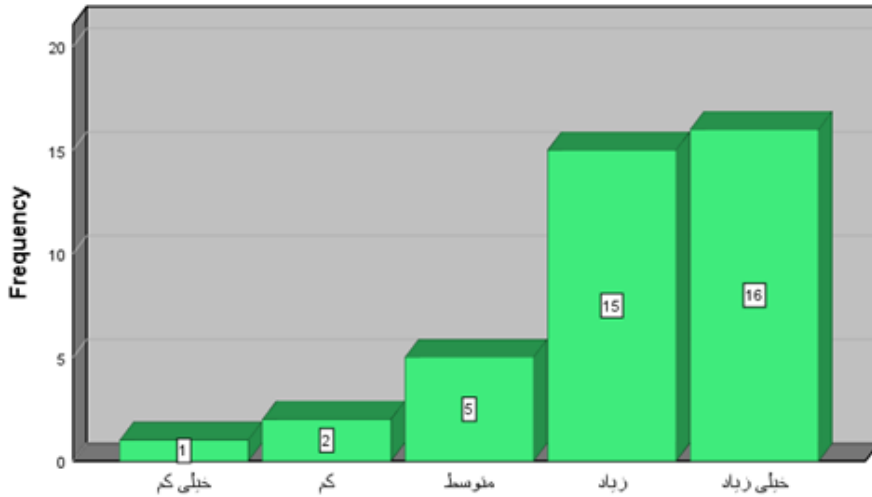
وجود احکام یک موضوع در قوانین مختلف، یکی از آسیب‌های مربوط به فقدان نظام کارآمد تنقیح قوانین در نظام قانون‌گذاری و همچنین سلسله مراتب نهادهای قانونی است. در یک نظام کارآمد و منسجم برای تنقیح قوانین و مقررات، نباید اجازه تصویب قانون یا حکمی که موضوع آن مرتبط با قانون مادر یا قانون دیگری است، در ذیل قانون غیرمرتبط داده شود چرا که در صورت وقوع آن، تصویب مذکور در خارج از جایگاه اصلی انجام گرفته است. به علاوه اگر چنین اجازه‌ای هم داده شود نظام تنقیح قوانین احکام قانون جدید را داخل در قانون اصلی و مادر قرار می‌دهد تا چنانچه این مصوبه منجر به نسخ حکم یا موضوعی شده باشد، اراده جدید قانون‌گذار برای اجرا، جایگزین حکم قبلی شود. از سوی دیگر اگرچه قوانین باید پدیده‌ای زنده و به‌هنگام باشند و با توجه به نیازهای جدید ممکن است مستلزم اصلاح و تغییرات نو باشند و برخی از مصوبات به موجب

قانون جدید منسوخ و جایگزین شوند، اما این تغییرات که در بعضی موارد بصورت متعدد و زیاد انجام می‌پذیرد، امکان دستیابی به قانون لازم الاجراء را برای شهروندان مشکل می‌کند (کاسیگناک، ۱۳۹۱: ۲۰). به این ترتیب ممکن است مقوله اصلاحات لازم در قوانین به‌عنوان فرصتی برای ارتقای نظام قانون‌گذاری تبدیل به تهدید حقوق مردم که عبارت از دسترسی آسان و بدون ابهام به قوانین و مقررات لازم الاجراست، شود. باتوجه به اینکه یکی از مهم‌ترین اهداف قانون‌گذاری، فراهم آوردن شرایط لازم برای حل مشکلات و پیشبرد امور مردم و دستگاه‌های اجرایی جهت خدمت بهینه به جامعه است، چنانچه قوانین مربوط به هر موضوع، بصورت بی‌ضابطه و غیرکارشناسی، تنقیح نشده و با پراکندگی زیاد تصویب شود، این امر موجب کاهش شدید کارایی و اثر بخشی قوانین در مرحله اجرا شده و در نتیجه منجر به اصلاحیه‌ها و الحاق‌های متعدد و زود هنگام خواهد شد. این حالت نه تنها کمکی به نیل به اهداف قانون‌گذار و رفع دغدغه‌های وی نمی‌کند بلکه خود به مشکل جدیدی در اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی و مسئول و همچنین ایجاد بی‌انضباطی در روابط اجتماعی مردم با یکدیگر و حتی با دولت تبدیل می‌شود.

برای مثال عنوان این قانون که نیاز به شرح ندارد، را مورد توجه قرار دهید که چندین بار دچار اصلاح و الحاق شده است: «قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی به ماده ۷۶ قانون اصلاح ماده ۷۲ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۷۱»^۱. یا نمونه دیگر قانون کار است که در سال ۱۳۶۹ به‌منظور تجمیع کلیه قوانین و مقررات مربوط به مسأله روابط کارگر و کارفرما به تصویب رسید تا با هدف اجتناب از پراکندگی در قانون‌گذاری، تمامی اصلاحات بعدی ذیل همین قانون انجام شود؛ اما برخی از اصلاحات مربوط به این قانون به موجب قوانین دیگر و ذیل آنها مورد حکم قرار گرفته است؛ به‌طوری که در قانون مشهور به رفع

۱. این قانون در تاریخ ۱۴/۷/۱۳۷۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

موانع تولید تصریح شده است که «اصلاحات زیر در قانون کار مصوب ۱۳۶۹ و اصلاحات بعدی آن صورت می‌گیرد»^۱.



نمودار ۶- نمودار فراوانی پراکندگی احکام ناظر به یک موضوع در قوانین مختلف

۲،۲،۳. عدم توجه به اسناد بالادستی در تنقیح قوانین

مروور تاریخچه اجمالی تدوین و تنقیح قوانین در کشور، حکایت از عدم توفیق و انسجام لازم در این امر مهم مرتبط با نظام قانون‌گذاری است و یکی از دلایل آن بی‌توجهی متولیان امر قانون‌گذاری به اسناد بالادستی اعم از سیاست‌های کلی و قوانین و مقررات مصوب و لازم‌الاجرا در حوزه تدوین و تنقیح قوانین است.

با توجه به اینکه قوانین قضایی مهم‌ترین ابزار انجام مأموریت‌های قوه قضاییه است و قوانین متنوع و متعددی در این حوزه‌ها وجود دارد که نیازمند تنقیح هستند، مقام معظم رهبری

۱. ماده ۴۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ و همچنین احکام متعددی که در موضوعات واحد در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و احکام دائمی برنامه توسعه کشور آمده است، نمونه‌های دیگری از آسیب پراکندگی در قوانین کشور است.

در ابلاغیه «سیاست‌های کلی امنیت قضایی»^۱ که پس از مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین کردند، این مسأله را مورد توجه قرار دادند و به موجب بند ۱۵ سیاست‌های کلی مذکور، «تنقیح قوانین قضایی» از جمله نیازهای قوه قضاییه بر شمرده شده است. اما در اقدامات انجام گرفته در این زمینه، صرفاً به جمع‌آوری قوانین با موضوع مشترک در یک مجموعه قوانین اکتفا شده است مانند مجموعه قوانین کیفری (جرایم و مجازات‌ها، آیین دادرسی کیفری، زندان‌ها، مقررات کیفری نیروهای مسلح و...) یا مجموعه قوانین حقوقی (قانون مدنی، امور حبسی، ثبتی و...)

همچنین بر اساس بند ۱۳ سیاست‌های کلی نظام اداری که به رؤسای قوای سه گانه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و رئیس ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ شده، «عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری» مورد تأکید قرار گرفته و کلیه مخاطبان این سیاست‌ها موظف شدند تا زمان بندی مشخص برای عملیاتی شدن آن را تهیه و پیشرفت آن را در فواصل زمانی معین گزارش کنند.^۲ این سیاست در مرحله اجرا، سرنوشت بهتری نسبت به مسأله تنقیح قوانین در سیاست‌های کلی امنیت قضایی پیدا نکرده است.

۲.۲.۴. جایگزین‌های ناکارآمد در تنقیح قوانین

تصویب یک قانون جدید ممکن است احکامی از قوانین دیگر را تحت تأثیر قرارداده و دچار محدودیت، تعطیلی، وسعت یا بی‌اعتباری و حتی محل تردید در اجرا کند که وضعیت و جایگاه حقوقی آنها از حیث لازم‌الاجرا بودن در نظر مردم و حتی دستگاه‌های اجرایی دارای اهمیت عمومی و اجتماعی است. نسخ قوانین یک عمل حقوقی است که در تمامی نظام‌های قانون‌گذاری برای از اعتبار انداختن قوانین استفاده می‌شود اما اگر از این ابزار به درستی بهره برداری نشود مشکلات زیادی را به عموم مردم و اجرا کنندگان قانون تحمیل می‌کند.

نسخ صریح، مناسب‌ترین روش نسخ قوانین، است به طوری که قانون‌گذار در تعیین جدید خود با نام بردن از تک تک قوانین و یا موادی از یک یا چند قانون اقدام به بی‌اعتباری و غیر

۱. سیاست‌های کلی امنیت قضایی که در تاریخ ۱۳۸۱/۷/۲۸ ابلاغ شده است.

۲. سیاست‌های کلی نظام اداری که در تاریخ ۱۳۸۹/ ۱/ ۳۱ ابلاغ گردید.

اجرایی بودن آنها می‌کند. این روش در نظام قانون‌گذاری ایران مرسوم نیست بلکه متداول‌ترین روش مضرنسخ ضمنی قوانین است.

در روش نسخ ضمنی قوانین، قانون‌گذار معمولاً با عبارات کلیشه‌ای مانند «کلیه قوانین مغایر با این قانون لغو می‌شود» یا «سایر قوانین در مورد موارد مغایر نسخ می‌شود»^۱، در واقع ضمن سلب مسئولیت تنقیح قانون از خود، اذعان می‌کند که دقیقاً نمی‌داند که با وضع قانون جدید، کدامیک از قوانین منسوخ می‌شود و بدین وسیله از زیر بار مسئولیت تعیین روابط قانون جدید با قوانین قبلی طفره رفته و این تکلیف مالایطاق را بر عهده مجریان و شهروندان قرار می‌دهد (سلطانی، ۱۳۸۸: ۱۵). وظیفه قانون‌گذار فقط تصویب قانون نیست بلکه یکی از وظایف مهم آن پالایش و تنقیح قوانین نیز هست و روش غیر صحیح مذکور در نسخ ضمنی قوانین، فرار کردن از این وظیفه است و موجب مختل شدن جریان قانون در مرحله اجرا می‌شود. مرجع صلاحیت دار برای تعیین موارد و احکام ملغی‌الاثرو همچنین احکام دارای اعتبار در قانون اولیه کدام هستند؟ وجود عبارات کلیشه‌ای اشاره شده برای نسخ قوانین، به معنای ضعف جدی یا نبود جایگاه اندیشه ورزی برای تدوین علمی قوانین در نظام قانون‌گذاری و حکایت از کمبودهای قابل توجه در فرایند تدوین و تنقیح قوانین است. گاهی سختی و نابسامانی‌هایی که نسخ ضمنی قانون پیش روی مردم، مجریان و قضات قرار می‌دهد آن قدر شدید است که دستیابی به نتیجه لازم جهت حل مسأله نسخ ضمنی، مستلزم نشست‌های فنی و تخصصی است و قاضی یا مجری به تنهایی قادر نیست با اتکاء به توانایی شخصی خود راه حل برای مسأله پیدا کند (موسوی مقدم، ۱۳۹۱: ۱۴۱)

۱. برخی از جملات مشابه دیگر در سایر قوانین عبارتند از: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی‌الاثرو می‌باشد»، «کلیه قوانین و مقررات قبلی مربوط به تخلفات راهنمایی و رانندگی لغو می‌گردد»، «احکام مغایر با این ماده واحده در موارد آتی این قانون لغو می‌گردد»، «کلیه مقرراتی که مغایر این قانون است و قسمتی که مغایر است لغو می‌گردد».

تخصیص ضمنی نیز یکی دیگر از موارد و جایگزین‌های ناکارآمد در قانون‌گذاری است که استنباط از قوانین و روابط آنها را پیچیده می‌کند. دشواری تشخیص مخصص در بین بسیاری از قوانین موجب سردرگمی مجریان قوانین شده و تحقق عدالت را دچار ضعف و چالش جدی می‌کند. مسأله تخصیص یک قاعده فقهی و حقوقی است که توضیح و تفصیل آن در مباحث اصول فقه و آثار تحلیلی حقوقی قابل مطالعه است. در بعضی از قوانین جاری کشور، حکم یک ماده، از شمولیت قوانین مغایر آن مستثنا گردیده است برای نمونه گفته شده که: «مصرف اعتبار موضوع این قانون... از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات مغایر مستثنا است». در برخی از این موارد مجلس شورای اسلامی قانون عام را بدون اینکه دقیقاً مخصص‌ها را معلوم کند، تخصیص زده است. به این ترتیب مشخص نیست قانون عام مذکور، کدام یک از قوانین را تخصیص زده و در نتیجه تشخیص این مسأله را بر عهده مجریان قرار داده است.

۳. نواقص مرزهای تقنین و اجرا

برای بررسی اختلال در عملکرد قوای مجریه و مقننه که اغلب به دلیل خلط مرزهای صلاحیتی این دو قوه در تقنین و اجرا صورت می‌گیرد، مناسب است ابتدا فلسفه و اهمیت مرزبندی مذکور که عبارت است از نظام استقلال و تفکیک قوا، مورد کنکاش اجمالی قرار گیرد.

تفکیک قوا در دنیای سیاست واکنشی به ظهور رژیم‌های خودکامه و تمامیت‌خواه بوده که با استفاده ناروا از قدرت، سبب بسته شدن درب‌های آزادی‌های مشروع و خدادادی مردم شده‌اند. اصل تفکیک و تقسیم قوا و اختیارات آنها بین چند دستگاه، تدبیری برای مهار قدرت و به قانون در آوردن آن است تا بدین ترتیب از تضییع حقوق و آزادی‌های مردم به خصوص حقوق اساسی آنها جلوگیری شود. همان‌طور که کنفوسیوس بیان داشته است: حکومت ظالم بیشتر از یک پلنگ تیز چنگ، آرامش و راحتی ملت را مختل می‌کند و زندگی کردن با این چنین درنده خون‌خوار، خیلی آسان‌تر از زندگی زیر سایه حکومتی ظالم و زورگو است (برتراند، ۱۳۹۰: ۳۳۴).

اگرچه موضوع تفکیک و استقلال قوای سه‌گانه که عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه، در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است، اما اشکال و اختلاف میان آنها وقتی ظهور و بروز پیدا می‌کند که هر کدام از آنها در مقام اعمال برخی از صلاحیت‌های خود، وارد حوزه صلاحیتی قوه دیگری شود و نتیجه آن اختلال در روند امور اجرایی خواهد بود.

۳.۱. دخالت قانون‌گذار در امور اجرایی

۱- مطابق اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد؛ علاوه بر آن مجلس شورای اسلامی بر اساس تجویز اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، اختیار قانون‌گذاری در عموم مسایل را دارد. مسأله این است که آیا این اختیار عام، به مجلس شورای اسلامی اجازه می‌دهد در امور جزئی و اجرایی دولت یا قوه قضاییه اقدام به وضع قانون کند؛ به عبارت دیگر حدود صلاحیت تقنین دقیقاً کجاست و چگونه مشخص شده است؟ برای مثال آیا مجلس شورای اسلامی اختیار قانون‌گذاری در مورد روند اجرایی کمک‌رسانی و مدیریت دستگاه‌های اجرایی در واقعه سیل، زلزله و سایر حوادث طبیعی در هنگامه عملیات اجرایی دولت را دارد؟ یا اینکه مجلس می‌تواند به دلایلی از قبیل آلودگی هوا، افزایش ریزگردها و گرد و خاک، فرا رسیدن ماه مبارک رمضان، مقابله با ترافیک شدید شهری و سایر دلایل دیگر اقدام به تغییر در ساعات کار ادارات و مراجعات مردمی کند و ابتکار امور اجرایی را از دولت و دستگاه‌های اجرایی سلب کند یا اقدامات مشابهی برای ایجاد محدودیت و دخالت اجرایی در حوزه سلامت و تعیین ضوابط برای سازمان اجرایی وزارت بهداشت و درمان در برخورد با امراض شایع مثلاً کرونا، آنفلونزا و نحوه واکسیناسیون انجام دهد؟

۲- تعیین و ترسیم خط‌مشی دولت برای اداره امور کشور در حقوق اساسی، جزء مباحث مهم مدیریت راهبردی و مدیریت دولتی است و حقوق‌دانان حقوق عمومی هم برای موضوع شناسی و شناخت ماهوی مرز بین تقنین و اجرا بایستی علم به مباحث مدیریتی داشته باشند (کعبی، ۱۳۹۸: ۳۱۸).

به موجب اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی، یکی از وظایف رئیس‌جمهور این است که با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین کند. با وجود صراحت قانون اساسی و در صورتی که دولت برای یک دوره ۴ ساله خود اقدام به تدوین برنامه و خط‌مشی نماید، آیا مجلس شورای اسلامی اختیار تصویب قانونی که برنامه دولت (شبهه یا همان برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) را تبیین کند، دارد؟ و آیا این اقدام مجلس دخالت قانون‌گذار در امور اجرایی و خط‌مشی‌گذاری دولت محسوب می‌شود؟ شایان ذکر است رئیس‌جمهور دولت‌های نهم و دهم به علت مخالف بودن با متن تنظیمی برنامه پنج‌ساله توسعه که در دولت قبلی و مجلس غیر همسو با خود و ادعای مغایرت با برنامه‌ها و خط‌مشی دولت خویش تهیه و تصویب شده بود، در اجرای آن تعلل کرد و همچنین رئیس‌جمهور دولت‌های یازدهم و دوازدهم نیز به دلایل و بهانه‌ای مشابه، تمایلی به اجرای برنامه پنج‌ساله ششم توسعه نشان نداد و آن را برنامه و خط‌مشی دولت خود ندانست. این واقعیت‌های تلخ چنانچه اقدام مناسب حقوقی برای چاره‌جویی آنها صورت نگیرد، ضربات جبران‌ناپذیری به مجموع حاکمیت و در نهایت به حقوق، آسایش و آرامش مردم و روند پیشرفت کشور وارد می‌کند.

۳- مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل هفتاد و ششم قانون اساسی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد. اگرچه این اختیار مجلس در حوزه تقنین جای نمی‌گیرد، اما چنانچه هیأت تحقیق و تفحص مجلس به بهانه اعمال صلاحیت قوه قانون‌گذاری، حتی برای نظارت بر اجرای صحیح قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، به استناد تحقیق و تفحص اقدام به دخالت و اتخاذ تصمیم در امور اجرایی کند به طوری که امور مربوط به بخشی از دولت را مختل کند، مداخله دستگاه تقنین در امور اجرایی محسوب می‌شود.

۴- در جایی که مجلس شورای اسلامی با مصلحت‌سنجی‌های خود، ضروری بداند در خصوص یک موضوع و پرونده قضایی که دارای اتهامات و متهمان مشخص هست و در مرجع قضایی صلاحیت‌دار و قانونی در حال رسیدگی، مداخله کند و با استناد به اصل

هفتاد و یکم قانون اساسی که به مجلس شورای اسلامی اجازه می‌دهد تا در عموم مسایل کشور قانون‌گذاری کند، اقدام به تصویب قانونی کند که مطابق آن، قاضی رسیدگی کننده به پرونده را تغییر دهد یا اشخاصی را به صورت مصدقی از اتهامات وارده تبرئه کند، چنین اقدامی دخالت مقام تقنین در اجراست. شایان ذکر اینکه در این موارد نقش شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت مصوبات قانونی آن با شرع قانون اساسی با اهمیت خواهد بود.

۳،۲. دخالت مقامات اجرایی در امر قانون‌گذاری

قانون اساسی علاوه بر اینکه به هیأت وزیران و هر یک از وزیران به تنهایی اجازه تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین را می‌دهد، به هیأت دولت نیز حق وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری خود را داده است؛ به علاوه به وزیران در حدود وظایف خود و مصوبات هیأت وزیران اجازه وضع آیین‌نامه‌های مستقل و صدور بخشنامه‌های اداری اعطاء کرده است. حال چنانچه در فروض سه‌گانه و تجویزهای مذکور در قانون اساسی، هیأت دولت یا هر یک از وزراء در مقام تدوین آیین‌نامه، اقدام به صدور و تجویز احکامی کند که در تراز قانون‌گذاری و مستلزم اتخاذ تصمیم از سوی مجلس شورای اسلامی است، چگونه این تعدی مقامات اجرایی برای قانون‌گذاری بایستی تدبیر شود؟ چرا که بر اساس اصول مسلم حقوقی، در آیین‌نامه نمی‌توان حق و یا تکلیف جدیدی را، زاید بر آنچه قانون‌گذار مقرر داشته است، ایجاد کرد این مسأله و آسیب در مورد آیین‌نامه‌های مستقل ممکن است بیشتر محقق شود چرا که مستند و متکی به قانون خاصی نیست و می‌تواند حقوق و تکالیف جدیدی را به همراه خود بیاورد. (هاشمی، ۱۳۷۷: ۳۹۵)

یکی از حوزه‌های لغزنده و مشترک بین تقنین و اجرا، عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی است که مطابق حکم اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. همچنین قانون مدنی، معاهدات منعقد شده توسط دولت ایران با سایر کشورها را در حکم قوانین عادی می‌داند. براساس این

قاعده قانونی کلیه معاهدات بین‌المللی - تحت هر عنوان که باشند - باید مورد تصویب مجلس قرار گیرند و تصویب آنها به جز از طریق مجلس خلاف قانون اساسی است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۷: ۱۱۳) بنابراین حتی در مواردی که در متن معاهده اشاره به تصویب نکرده، نباید تصور شود که دولت می‌تواند به دور از چشم مجلس از حدود اختیارات و صلاحیت اجرایی خود تعدی کند و نظام حقوقی ملی را زیر پا بگذارد (فلسفی، ۱۳۹۱: ۱۷۶) با توجه به اینکه درباره تعریف و معنای واژه‌های مذکور در اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی، استنباط‌های مختلفی شده و مسأله دارای شقوق مختلفی است، دولت و دستگاه‌های اجرایی در مذاکرات مربوط به انعقاد قراردادهای بین‌المللی قادر خواهند بود در خلاء ناشی از ابهام در امور شناختی نسبت به ماهیت و تعریف این عهدنامه‌ها، اقدام به امضاء، رسمیت دادن و ایجاد تعهدات دولتی با طرف‌های خارجی و بین‌المللی نمایند بدون اینکه به مجلس شورای اسلامی مراجعه و درخواست قانون در این حوزه نمایند. یکی از اصول قانون اساسی که حاصل بیشترین تفسیرهای شورای نگهبان است همین اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی است که حکایت از تداخل جدی صلاحیت‌های مقامات اجرایی در حوزه قانون‌گذاری دارد.

برای مثال دولت دوازدهم در جریان مذاکرات خود و همچنین پس از امضای توافق برجام، اصرار داشت که این توافق بسیار با اهمیت، مشمول اصل هفتاد و هفتم نیست و بنابراین، نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد. همچنین در مورد معاهده آب و هوایی پاریس، نماینده دولت سیزدهم ابتدا اقدام به امضاء مقدماتی آن کرده و سپس در تیرماه سال ۱۳۹۵، پیوستن جمهوری اسلامی ایران به توافق‌نامه مورد تصویب هیأت وزیران قرار گرفت، مجلس شورای اسلامی نیز در مهر ماه ۱۳۹۵، متن الحاق ایران به توافق‌نامه پاریس را تصویب و به شورای نگهبان ارسال کرد که با ایرادات این شورا به مجلس بازگشته و منتظر تعیین تکلیف است. با توجه به تعجیل و اصرار دولت قبلی به الحاق ایران به معاهده مذکور، اقدام به امضاء مقدماتی آن توسط نماینده دولت، از نظر برخی حقوق دانان مطلع نوعی تمایل به دور زدن مجلس با استفاده از اختیارات اجرایی قوه مجریه تلقی می‌شود.

یکی از وظایف و مسئولیت‌های رئیس جمهور در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت اجرای قانون اساسی است؛ معلوم شدن نقطه آسیب و امکان دخالت رئیس قوه مجریه در حوزه تقنینی مستلزم توضیح مختصر است. در خصوص حیطه اختیار و صلاحیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی دو نظریه حقوقی مطرح و ابراز شده است.

بر اساس یک برداشت از اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، با توجه به اصلاح اصل مذکور در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ رئیس جمهور فقط مسئولیت اجرای قانون اساسی در قوه مجریه و در محدوده ریاست خود را دارد و نسبت به قوای دیگر اختیاری ندارد (نجفی اسفاد، ۱۳۷۹: ۳۱۶). به عقیده برخی دیگر از حقوقدانان، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای پاسداری از این قانون، قائل به تفکیک شده است. پاسداری تقنینی بر عهده شورای نگهبان است که از طریق نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در مطابقت آنها با شرع و قانون اساسی اقدام می‌کند. علاوه بر آن پاسداری اجرایی این قانون، تحت عنوان «مسئولیت اجرای قانون اساسی» بر عهده رئیس جمهور قرار گرفته است. این اختیار و همچنین سوگند رئیس جمهور در اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی برای التزام به پاسداری از قانون اساسی وی را در مرتبه‌ای قرار می‌دهد که در صورت مشاهده تخلف از قانون اساسی در دستگاه‌های قدرت عمومی، حق هشدار و اخطار به قوای سه‌گانه برای رئیس جمهور وجود دارد (هاشمی، ۱۳۷۷: ۳۵۳).

صرف نظر از نظرات تفسیری شورای نگهبان در مورد حدود و نحوه اعمال اختیارات رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنانچه نظریه گروه دوم حقوقدانان مبنی بر اختیار رئیس جمهور برای اجرای قانون اساسی در قوای سه‌گانه، ملاک اجرا قرار گیرد، آنگاه رئیس جمهور در عمل می‌تواند در مورد نقض اصول قانون اساسی در قوه قضاییه، یا در جریان مراحل تصویب قوانین در مجلس شورای اسلامی و حتی در مرحله بررسی مصوبات مجلس در شورای نگهبان، نسبت به تذکر و اخطار تخلف از اصول قانون اساسی به مراجع یاد شده اقدام کند. نمونه‌هایی از این اخطارها در دولت‌های هفتم و

هشتم، دهم، یازدهم و دوازدهم صادر شده است که مواجه با عکس‌العمل‌هایی از سوی قوه قضاییه، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شده است. شایان ذکر است که رؤسای جمهور در دوره‌های نهم، دهم، یازدهم و دوازدهم از ابلاغ تعداد قابل توجهی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که به تأیید شورای نگهبان رسیده است، به استناد اینکه رئیس‌جمهور با آن قانون موافق نبوده و یا به‌عنوان مسئول اجرای قانون اساسی، آن را مغایر قانون اساسی می‌داند، استنکاف کرده‌اند که بر اساس اختیار رئیس مجلس شورای اسلامی در قانون مدنی و به دستور وی ابلاغ و در روزنامه رسمی کشور انتشار یافته است.

علاوه بر بهانه‌های مذکور برخی از رؤسای جمهور نیز با استناد به اینکه در شعارهای انتخاباتی خود، وعده‌هایی به مردم داده‌اند که برخی مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن وعده‌ها مغایرت و یا غیر هم‌جهت و یا فاقد اولویت است، بنابراین، انگیزه‌ای برای اجرای جدی مصوبات مذکور ندارد یا آنها را دارای اولویت اجرا نمی‌داند. بنابراین در جایی که برخی از رؤسای جمهور در مقابل تفاسیر قانونی و برداشت‌های رسمی مقامات صلاحیت‌دار از قانون اساسی مقاومت کرده و آن را نمی‌پذیرد، خلط و بلکه مداخله مقام اجرایی در امر تقنین (مجلس و شورای نگهبان) تحقق یافته است که نیازمند چاره‌جویی است.

اگرچه این مشکل یکی از پیچیدگی‌های همه نظام‌های حقوقی اعم از ریاستی، پارلمانی و نیمه پارلمانی است و به دلیل ریشه‌های سیاسی، این اختلافات و تداخل‌ها طبعاً بصورت برجسته جنبه تبلیغاتی و عمومی پیدا می‌کند، اما مستلزم چاره‌جویی برای جلوگیری از هدر رفت فرصت‌های خدمت به کشور است. در این خصوص بهترین نمونه، نظام سیاسی حاکم در کشور لبنان است که اختلافات سیاسی شدید بین مجلس و دولت لبنان، سالهاست این کشور را دچار بحران‌های شدید سیاسی، اقتصادی، بی‌دولتی و حتی در پرتگاه فروپاشی قرار داده است (کعبی، ۱۳۹۸: ۳۲۲).

در شرایطی که هم‌افزایی بین نظام قانون‌گذاری و قوه اجرایی در کشور حاکم نباشد، قوه مجریه می‌تواند با تکنیک پنهان‌کاری و اقتدارگرایی و همچنین تأثیرگذاری بر انتخابات

مجلس قانون‌گذاری گونه‌ای از آرایش قوا را تشکیل دهد تا تسلط خود را بر سایر قوا تثبیت و سیاست‌های خود را بر سایر رقبا تحمیل کند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵: ۳۳۴). چنانچه نظام سیاسی کشور در چنین شرایطی قرار گیرد، قوه مجریه به آسانی می‌تواند با چشم‌پوشی قانون‌گذار از انجام وظایف تقنینی خود، بدون نگرانی از ایجاد ممانعت مجلس، اقدامات خود را که مستلزم قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی است، از طریق آئین‌نامه، دستورالعمل‌های اجرایی پیش ببرد و خود را مستغنی از قانون‌مند کردن اقدامات اجرایی کند.

در پایان مبحث خلط مرزهای تقنین و اجرا به‌عنوان یکی از آسیب‌های نظام قانون‌گذاری، شایسته یادآوری است که برای حل این آسیب یا حداقل کاهش عوارض خسارت بار آن، لازم است ابتدا مرزهای تقنین و اجرا به درستی تبیین شوند. البته جایگاه حل بخش مهمی از این موضوع در قانون اساسی است که لازمه آن التزام به اصول قانون اساسی و همچنین تفسیرهای رسمی صادره از مرجع صالح برای تفسیر قانون اساسی است و در موارد باقیمانده بایستی در کنار انتظار برای اصلاح قانون اساسی در زمان سهل‌الوصول، از طریق اصلاح رفتار کارگزاران و انقیاد ایشان به‌وسیله اصلاح قوانین و مقررات مربوط و از همه مهم‌تر تغییر ساختار فکری و رفتاری ایشان اقدامات لازم معمول داشت.

۴. نحوه نظارت قانون‌گذار بر اجرای صحیح قوانین

قوه مجریه با داشتن بیشترین امکانات و اختیارات، قسمت عمده قدرت حاکمیت را اعمال می‌کند و به‌همین دلیل امکان بروز تهدید و خطر ناشی از این قدرت علیه حقوق مردم و آزادی جامعه افزایش می‌یابد. در نظام پارلمانی قوه‌مقننه با بهره‌گیری از شیوه‌های نظارتی قانون‌مند، دستگاه‌های بزرگ اجرایی و اعمال آنها را تحت نظارت قرار می‌دهد. اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بیشتر متمایل به نظام پارلمانی است، اقتدار، نفوذ و نظارت بر قوه مجریه را به‌طور چشمگیری به نمایش می‌گذارد (هاشمی، ۱۳۷۷: ۱۹۲). اما آنچه در عمل واقع شده و می‌شود ضعف جدی و عدم حصول نتیجه لازم از این

نظارت به‌ویژه در حوزه اجرای صحیح قوانین در نهادهای اجرایی است که در این قسمت ابعاد آن به‌عنوان آسیب نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴.۱. نظارت بر اعتبارات مصوب

به‌موجب اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان محاسبات مأمور نظارت بر هزینه‌کرد و تفریح بودجه سالیانه کشور است؛ این بودجه سند مالی دولت و مبتنی بر پیش‌بینی درآمد و هزینه‌های یک‌ساله حاکمیت است نظارت مذکور برای جلوگیری از انحراف عملکرد مالی دستگاه‌های بودجه‌بر نسبت به بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی است که توسط نهاد متکفل نظارت مالی و برای نظارت بر اجرای صحیح بودجه سالیانه انجام می‌گیرد (امامی، ۱۳۹۹: ۲۱۵).

دیوان محاسبات فقط صلاحیت نظارت و رسیدگی به نحوه هزینه‌کرد اعتبارات بودجه سالیانه دستگاه‌ها را برعهده دارد و قانوناً قادر به نظارت بر اجرای صحیح قوانین مالی خارج از موارد مندرج در بودجه سالیانه کشور نخواهد بود. این مسأله با توجه به فراوانی هزینه‌های خارج از بودجه به‌ویژه در شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و در نتیجه عدم تأمین نظارت کامل دیوان محاسبات نسبت به قسمت قابل توجه هزینه‌های عمومی یکی از آسیب‌های مهم نظارت مجلس شورای اسلامی بر اجرای قوانین مالی محسوب می‌شود که نیازمند چاره‌اندیشی است؛ شایان ذکر است که نظارت‌های غیر تخصصی سایر نهادهای موظف مانند سازمان بازرسی نمی‌تواند تأمین‌کننده نظارت تام و ضروری قوه مقننه بر قوانین مصوب خود باشد.

۴.۲. نظارت از طریق سؤال و استیضاح

ازجمله ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی برای تأمین اجرای قانون در قوه مجریه سؤال و استیضاح وزراء و رئیس‌جمهور است. در مورد سؤال، بر اساس اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی، در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسؤل، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر، موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد.... استفاده از راهکار سؤال از مقامات اجرایی مسؤل به‌طور معمول وقتی

اتفاق می‌افتد که نمایندگان از نتیجه‌بخشی راهکارهای غیر رسمی و مکاتبات معمول ناامید می‌شوند و تمایل دارند تا با طرح سؤال در صحن علنی مجلس، مسئولان دستگاه اجرایی را تحت فشار سازمانی و حتی سیاسی قرار دهند (وکیلان، ۱۳۹۰، ۳۴۸).

چنانچه مکانیزم سؤال از مقامات اجرایی نتواند، بخوبی اجرای قوانین را تأمین کند، قانون اساسی ابزار شدیدتری به عنوان استیضاح را پیش روی نمایندگان مجلس قرار داده است. این صلاحیت قوی‌ترین ابزار نظارتی مجلس نسبت به قوه مجریه دانسته شده که در کشورهای مختلف و خصوصاً به تناسب و نظام حکومتی کشورها، به شیوه‌های گوناگونی اعمال می‌شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵: ۴۶۱).

نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد وزراء از طریق طرح سؤال و استیضاح تاکنون به دلایل مختلف اعم از سیاسی و ضعف برخورد مجلس نتوانسته است؛ اهداف قانون‌گذار را برای اجرای جدی و تام قانون در دستگاه‌های اجرایی تأمین نماید که نیازمند چاره‌اندیشی و تغییر رویکرد مجلس شورای اسلامی است. نکته قابل توجه و آسیب مهم در مورد استیضاح‌هایی است که در مجلس مطرح و سپس امضاءهای آن پس گرفته شده و منتفی می‌شود (آقای طوق، ۱۳۸۹: ۱۸۰) که شائبه‌های سیاسی و پشت پرده در مورد آنها قوی است.

۴,۳. نظارت با ابزار تحقیق و تفحص

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موجب اصل هفتاد و ششم به مجلس شورای اسلامی اجازه و حق تحقیق و تفحص در امور کشور را داده است. مطابق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، این حق، اختصاص به مجلس دارد و آحاد نمایندگان به تنهایی از چنین حقی برخوردار نیستند. اعمال این حق مستلزم ارائه پیشنهاد تحقیق و تفحص از سوی نمایندگان و تصویب مجلس شورای اسلامی است و انجام آن برعهده هیأت منتخب کمیسیون ذی‌ربط خواهد بود.

این تأسیس اگر صحیح، منسجم، قاطعانه و منطقی اعمال شود، می‌تواند تبدیل به یکی از ابزارهای مهم قانون جهت پیگیری و نظارت بر اجرای قوانین مصوب مجلس شورای در

دستگاه‌های اجرایی شود چرا که ضمانت اجرای لازم در آیین‌نامه داخلی مجلس برای آن در نظر گرفته شده است یعنی در صورت احراز تخلف توسط مسئول دستگاه یا سازمان مربوط و مهم تشخیص دادن تخلف، طرح استیضاح وزیر مربوطه در دستور مجلس قرار خواهد گرفت همچنین در صورت احراز تخلف و تشخیص ضرورت تعقیب به‌وسیله هیأت تحقیق و تفحص، متخلف حسب مورد به قوه قضاییه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می‌شود.

صرف‌نظر از دلایل سیاسی دوره‌های تقنینی، محدودیت زمانی انجام کار، ضعف در بررسی تخصصی موضوع، پیچیدگی زیاد موضوع تحقیق و تفحص، عدم همکاری دستگاه هدف و بعضاً فقدان انگیزه و ضعف اراده در به سرانجام رساندن تحقیق و تفحص، از جمله علل این نافرجامی است (وکیلان، ۱۳۹۰: ۳۵۱).

۴.۴. پیگیری نقض و استنکاف از اجرای قانون

اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رئیس‌جمهور را در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به‌عهده دارد در برابر مجلس شورای اسلامی مسئول می‌داند. به این ترتیب رئیس‌جمهور، نه تنها به‌عنوان رئیس هیأت وزیران، بلکه در قبال تمام وظایف و اختیاراتی که قوانین اساسی و عادی به او داده است، در مقابل مجلس شورای اسلامی مسئول است. به نظر می‌رسد مسئولیت مندرج در اصل مذکور صرفاً شامل وظایف خاص ریاست جمهوری است و ارتباطی به رئیس او بر هیأت دولت ندارد (هاشمی، ۱۳۷۷: ۲۶۰).

همچنین بر اساس مقررات آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (ماده ۲۳۳) چنانچه نمایندگان یا کمیسیون‌های تخصصی مجلس، گزارش مبنی بر نقض یا استنکاف از اجرای قانون یا اجرای ناقص قانون توسط رئیس‌جمهور و یا وزیر و یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه آنها را اعلام کنند و پس از رسیدگی، مجلس این گزارش را تأیید کند، مراتب جهت رسیدگی به قوه قضاییه و مراجع مربوط اعلام می‌شود. به موجب ضمانت اجرای

مقرره در آیین‌نامه مذکور، پس از سه بار رأی مجلس به وارد بودن گزارش، طرح استیضاح رئیس‌جمهور یا هریک از وزراء در دستور مجلس قرار می‌گیرد.

۵. نگرش قانون‌گذار به اولویت‌ها و نیازهای واقعی جامعه

یکی از مهم‌ترین اهداف قانون‌گذاری پاسخ مناسب به نیازها و اولویت‌های واقعی جامعه است به عبارت دیگر بهترین قانون برای کشور، مناسب‌ترین قانون برای رفع نیازهای آن کشور است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۶: ۱۶۰)

۵.۱. اهمیت تشخیص صحیح اولویت‌ها و نیازهای قانونی

تشخیص نیازهای قانونی از جهات مختلفی دارای اهمیت است:

- قانون‌گذار مطابق نیازهای واقعی و فوری و همچنین اولویت‌های اصلی جامعه اقدام به تقنین می‌کند.

- در صورتی که هدف‌گیری قانون‌گذار دقیقاً بر اساس نیازها انجام گیرد و با همه جانبه‌نگری اقدام به تقنین کند، قانون را از اصلاحات مکرر و نسخ احکام قانونی مصون نگه می‌دارد.

- قوانین در دایره بی‌خاصیتی و متروک ماندن قرار نمی‌گیرد؛ چراکه یکی از نتایج وضع قوانین مخالف نیازها و اولویت‌های جامعه، متروک شدن آنها است.

- قانون‌گذاری مبتنی بر اولویت‌های جامعه و کشور موجب کاهش تورم تقنینی و افراط در قانون‌گذاری می‌شود.

- عدم توجه به نیازهای واقعی قانونی و اقدام به قانون‌گذاری در حوزه‌های غیرلازم، موجب محرومیت جامعه از قوانین ضروری و اولویت‌دار و خلاء قانونی در این حوزه‌ها خواهد شد (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷: ۳۳).

توجه قانون‌گذار به نیازهای مردم در جریان تقنین از جهت دیگری واجد اهمیت است و از نظر «روسو» چنانچه قوانین با نیازهای جامعه انطباق پیدا نکند ممکن است زیانبار باشند (روسو، ۱۳۹۲: ۲۴۰).

حتی برخی از حقوقدانان معتقدند که قانون بایستی موافق طبع جامعه باشد؛ بنابراین، قانون‌گذار عاقل از اخلاق اجتماعی و عمومی و نیازها و خواسته‌های مردم تبعیت می‌کند و علیه آن اقدام نمی‌کند (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۵۲). به این ترتیب قانون‌گذار در اقدامات تقنینی خود بایستی به نیازهای قانونی جامعه توجه جدی کند؛ به عبارت دیگر قانون‌گذار ملزم است که با عنایت به اولویت‌ها و نیازهایی که شهروندان دارند اقدام به قانون‌گذاری کند، شهروندانی که قدرت و پشتیبان اصلی حاکمیت و انتخاب‌کنندگان نمایندگان هستند که با رأی ایشان به نظام قانون‌گذاری راه یافتند.

۵،۲. ارزیابی عملکرد نظام قانون‌گذاری در سنجش اولویت قوانین

با توجه به مطالب مذکور، در این قسمت این مسأله مورد ارزیابی قرار می‌گیرد که در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، توجه جدی به نیازهای اصلی جامعه و اولویت‌های قانونی چقدر مورد اهتمام قرار گرفته است.

۱- در مورد ارزیابی عملکرد دولت در تدوین لوایح بر اساس نیازهای واقعی جامعه، با مطالعه مقررات آیین‌نامه داخلی هیأت دولت^۱ ملاحظه می‌شود موضوع نیازسنجی قوانین مورد اهتمام دولت قرار ندارد حتی در مواردی که دولت موظف به تنظیم و تدوین پیش نویس لوایح است صرفاً مقرر شده تا دفتری به نام دفتر هیأت دولت، زیر نظر معاون اول رئیس جمهور تشکیل شود و وظیفه تنظیم و تدوین پیش نویس لوایح برعهده این دفتر قرار گرفته است^۲ اما هیچ حکمی در مورد مطالعه و تشخیص نیازهای واقعی جامعه و قوانین ندارد.

۲- همچنین در ارزیابی تدابیر مجلس شورای اسلامی برای نیازسنجی قوانین، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مورد مطالعه قرار گرفت. در مورد طرح‌های قانونی نمایندگان مجلس، ماده ۱۳۰ آیین‌نامه مذکور صرفاً تأکید می‌کند که طرح‌ها باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود.

۱. آیین‌نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸/۹/۸ هیأت وزیران که حاوی ۴۴ ماده است.

۲. ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸

همچنین در مورد لوایح قانونی نیز همین عبارات در ماده ۱۳۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تکرار گردیده است. به این ترتیب اگرچه در مقدمه توجیهی طرح‌ها و لوایح به دلایل لزوم تهیه طرح‌ها و لوایح اشاره می‌شود اما این دلایل اثبات‌کننده اراده جدی مجلس یا دولت برای نیازسنجی قوانین در هنگام تهیه و تدوین طرح‌ها و لوایح نیست.

۳- یکی از مراکز مورد نظر انتظار برای نیازسنجی جدی قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است. بر اساس مقررات آیین‌نامه داخلی مجلس، همزمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی یا حقوقی صاحب نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس تشکیل دهد. در صورت عدم نیاز به قانون‌گذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند. این در حالی است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نقش جدی در نیازسنجی قوانین دارد به علاوه نظر این مرکز برای مجلس و کمیسیون‌های آن صرفاً جنبه مشورتی دارد (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۱) اگرچه انتظار می‌رود نقش مرکز پژوهش‌های مجلس در راستای نیازسنجی قوانین تقویت شود.

۴- تأثیرات مثبت و منفی رسانه‌ها و ترغیب افکار عمومی برای تحت تأثیر قرار دادن قانون‌گذار در نیازسنجی قوانین حائز اهمیت است. در خصوص نقش شهروندان در ارائه تصویری از نیازهای واقعی قانونی به این نکته باید توجه کرد که نیازسنجی تقنینی به معنی نیاز حقیقی مردم به وضع قانون در یک موضوع خاص است. این نیاز وقتی دارای ارزش و اعتبار است که واقعیت‌های اجتماعی آن را تأیید کند و از آن مهم‌تر ناشی از واکنش احساسی و زودگذر نسبت به وقایع و حوادث جامعه نباشد به همین جهت ممکن است گاهی قانون‌گذار تحت تأثیر تلاش رسانه‌های گروهی متأثر از فشار روانی افکار عمومی که

توسط رسانه‌ها هدایت می‌شود، در تشخیص نیاز حقیقی مردم دچار اشتباه شود و اقدام به تصویب قوانینی کند که نیاز واقعی جامعه نباشد. البته همین منوط در مورد مداخله مردم در سیاست‌گذاری و روش مبارزه با جرایم و تعیین مجازات‌ها طرح مطرح است که به عقیده برخی، می‌تواند به اتخاذ سیاست‌های غیرمنطقی، اشتباه و ناکارآمد منجر شود بنابراین، این مداخلات بایستی به حداقل ممکن کاهش یابد (مقدسی و فرجیها، ۱۳۹۲: ۱۴۰)

در این قسمت به چند طرح قانونی اشاره می‌شود که تحت تأثیر هیجانات اجتماعی به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است:

- طرح الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی در مورد جرایم ناشی از اهانت به اقوام ایرانی^۱ که در این طرح پس از چاپ کاریکاتور موهن به یکی از اقوام ایرانی در یک روزنامه و برگزاری اجتماعات اعتراض آمیز مردم در غرب کشور، تقدیم مجلس شد. این طرح به منظور فرونشاندن عصبانیت مردم آن منطقه و به صورت شتاب زده، در حالی مطرح شده بود که در نظریه کارشناسی مربوط به آن، خلاء قانونی منتفی شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ۲).

- تصویب یک فوریت طرح تشدید مبارزه با جرائم خشونت بار در مجلس که انگیزه طرح آن وقوع قتل‌های ناشی از حوادث تیرماه ۱۳۹۰ و از جمله قتل یکی از ورزشکاران معروف در کرج بود که بازتاب گسترده رسانه‌ای آن، موضوع ناامنی‌های مربوط به جرایم خشن و لزوم برخورد جدی‌تر با آن را به یک مطالعه اجتماعی تبدیل کرد. با توجه به وجود قوانین کیفری و مجازات‌های سخت و ضرورت انجام اقدامات کارشناسی برای نیازسنجی قوانین، ارائه اینگونه طرح‌ها، نوعی تبعیت قانون‌گذار از عوام‌گرایی است.

نتیجه‌گیری

۱. این طرح در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۳۱ از سوی تعدادی از نمایندگان، به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

نتایج حاصل از این پژوهش حاکی است که فراوانی قوانین (که از آن به تورم تقنینی تعبیر می‌شود)، ابهام و عدم شفافیت متون قانونی که موجب برداشت‌های گوناگون از سوی مجریان قوانین می‌شود، ناکامی در تنقیح قوانین و مقررات کشور، پراکندگی احکام ناظر به یک موضوع در قوانین مختلف، تعدد مراجع قاعده‌گذاری، فراوانی طرح‌های نمایندگان مجلس بجای لایحه‌محوری، مداخلات قانون‌گذار در امور اجرایی و بالعکس به دلیل عدم تعیین دقیق مرزهای تقنین و اجرا، نظارت معیوب قانون‌گذار بر اجرای صحیح قوانین که همگی منجر به قانون‌گریزی و قانون‌شکنی در جامعه و نزد اجراکنندگان قانون می‌گردد، مهم‌ترین آسیب‌های نظام قانون‌گذاری به‌شمار می‌آید. برخی از علل تورم تقنینی عبارتند از: ضعف تخصص نمایندگان مجلس، اصلاحات مکرر در قوانین، وجود ابهام و عدم شفافیت قوانین مصوب، ارزش‌های متغییر اجتماعی و گرایش‌های سیاسی، کم‌توجهی به قوانین جامع موضوعی، فقدان الگوی مناسب کدگذاری قوانین، تصویب قوانینی که امکان اجرا ندارند، نقایص شکلی و فنی در تنظیم قانون، فقدان سیستم نیازسنجی و اولویت‌نگاری قوانین.

یکی از راه‌حل‌های مهم برای ساماندهی منطقی به قوانین مغایر، متعارض و منسوخ و در نتیجه کاهش تورم تقنینی، تنقیح قوانین موجود است. بر این اساس متون قوانین و مقررات مربوط به یک موضوع یا رشته خاص گردآوری و تدوین می‌شود تا پس از شناسایی، تشخیص و پالایش قوانین غیرمعتبر، منسوخ و متعارض، مفاد قوانین معتبر و قابل اجرا از سوی مجلس شورای اسلامی اعلام می‌شود. قوای کشور به‌ویژه مجلس در این خصوص و در اجرای قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، عملکرد قابل قبولی ارائه نداده‌اند.

شایان ذکر است که بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، بر «تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسانه قوانین موجود کشور»، و بند ۱۵ سیاست‌های کلی امنیت قضایی بر «تنقیح قوانین قضایی» تأکید دارند.

دخالت‌های موردی قانون‌گذار در امور اجرایی و بالعکس دخالت نهادها و مقامات اجرایی در امر قانون‌گذاری، عموماً به دلیل خلط مرزهای تقنین و اجرا و فقدان ضابطه مشخص برای این مرزبندی رخ می‌دهد که نیازمند چاره‌جویی است.

مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، صلاحیت خود در امر قانون‌گذاری را عام و مطلق می‌داند و از سوی دیگر رئیس‌جمهور و اجزاء قوه مجریه مطابق اصول یکصد و بیست و ششم، یکصد و سی و چهارم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی خود را مستقلاً مسؤول اعمال اختیارات شبیه و موازی با قانون‌گذاری می‌دانند.

آسیب مذکور در دوره‌های مختلف حاکمیت دولت‌ها و مجالس در ایران، خسارت‌هایی را به جامعه وارد کرده و موجب از دست رفتن فرصت‌هایی برای پیشرفت کشور شده است.

فهرست منابع و مآخذ

الف. منابع فارسی

- ابن منظور، محمد بن مکرم، ۱۴۱۴ق لسان العرب، تصحیح احمد فارس صاحب الجوائب، بیروت: دارالفکر
- اسلامی پناه، علی (۱۳۸۸)، اصول و ضوابط تنقیح قوانین، تهران: معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، انتشارات بیتا
- اصل زعیم، امیرحسین، عباس کعبی (۱۳۹۸)، قانون‌گذاری و اجرا، مجموعه نشست‌های تخصصی تحلیل روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان
- برتراند، راسل (۱۳۹۰)، قدرت، ترجمه نجف دریابندری، تهران: انتشارات خوارزمی
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۹۰)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، ج ۲، تهران: نشر گنج دانش
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷)، لغت نامه دهخدا، ج ۳، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- دهخدا، علی اکبر، احمد افشارشیرازی (۱۳۷۷)، لغتنامه (جلد ۱۴)، چاپ دوم، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران
- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۰)، فرایند مردمی شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی، مجله مجتمع آموزشی قم، شماره نهم
- زارعی، محمد حسین، (۱۳۸۶)، درآمدی بر مطالعه تطبیقی نهاد تنقیح قوانین و مقررات، فصل‌نامه اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۱
- سلطانی، سیدناصر، (۱۳۸۸)، علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی شماره مسلسل ۹۹۵۷
- شمس، عبدالحمید، (۱۳۸۱)، مقررات زدایی، تهران: انتشارات سمت
- صفایی، سید حسین (۱۳۸۶)، مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، تهران: انتشارات ریاست جمهوری
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۷)، حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ ۳۴، تهران: نشر کتابخانه گنج دانش

- عمید، حسن (۱۳۷۹)، فرهنگ فارسی عمید، چاپ ۲۳، ج ۱، تهران: امیرکبیر
- فلسفی، هدایت الله (۱۳۹۱)، حقوق بین الملل معاهدات، چاپ سوم، تهران: فرهنگ نشر نو
- قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۹۵)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ چهاردهم، تهران: نشر میزان
- کاسیگناک، جرالده (۱۳۹۱)، قانون واضح، ترجمه احمد مرکز الممیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۳۷۰
- لاگلین، مارتین (۱۳۸۸)، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰
- مرکز الممیری، احمد و وکیلان، حسن (۱۳۹۵)، مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، نشریه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۱
- مرکز الممیری، احمد؛ حاتمی زاده، سعید (۱۳۹۵)، عملکرد تقنینی مجلس نهم در حوزه اقتصاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی
- مرکز الممیری، احمد؛ عزیزخانی، فاطمه؛ حاتمی زاده، سعید؛ شهبازی غیاثی، موسی (۱۳۹۵)، تصویری از هشت دوره قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد (از ۱۳۵۹ تا ۱۳۹۱)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی
- مرکز الممیری، احمدی (۱۳۹۴)، قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس
- الموتیان، ابوالفضل (۱۳۸۹)، مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین، مصاحبه با سید محمد حسین‌هاشمی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- موسوی مقدم، محمد (۱۳۹۱)، دعوای خلع ید، چگونگی طرح، دفاع و رسیدگی، تهران: نشر حقوق امروز
- مونتسکیو، شارل دو (۱۳۷۰)، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران: انتشارات امیرکبیر
- نبی‌لو، حسین (۱۳۹۲)، تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات، فصلنامه، اطلاع‌رسانی حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

- واسطی، محب‌الدین و زبیدی، سید محمد (۱۴۰۴ق)، تاج العروس من جواهر القاموس، ج ۴، تصحیح شیری، لبنان: بیروت
- وکیلان، حسن (۱۳۹۰)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران
- وکیلان، حسن (۱۳۹۵)، مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱
- هاشمی، سید محمد (۱۳۷۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ سوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: نشر دادگستر
- امامی، محمد (۱۳۹۹)، حقوق مالیه عمومی، نشر میزان، چاپ نهم، تهران
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران - انتشارات دانشگاه تهران - چاپ اول
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، عمده‌ترین مسائل کشور، اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، چاپ دوم
- عبدالاحد، علی و دیگران (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران
- روسو، ژان‌ژاک (۱۳۹۲)، «قرارداد اجتماعی»، ترجمه مرتضی کلاتریان، چاپ اول، تهران: نشر آگه
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)، گامی به سوی عدالت، چاپ اول، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
- مقدسی، محمد باقر و محمد فرجیها (۱۳۹۲)، ویژگی‌های سیاست‌های کیفی عوام‌گرا، مطالعه تطبیقی، مطالعات حقوق تطبیقی، ش ۲، تهران
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، طرح الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی در خصوص جرایم ناشی از اهانت به اقوام ایرانی، شماره ۱۹۰۷۸۵۲ قابل مشاهده

ب. منابع انگلیسی

- <http://vasael.ir/fa/news> (vasael.ir/۰۰۰۴۰Z)
- Morgan, B. And Yeuny, (۲۰۰۷) . **An Introduction to Law and Relulation**, cambridge, Cambridge university pres

